

Oficina del Secretario
Apartado 9020192, San Juan, PR 00902-0192

LUIS SÁNCHEZ BETANCES
SECRETARIO DE JUSTICIA

(787) 721-7700
(787) 721-7771

6 de febrero de 2013

Dra. Edda L. Rodríguez Morales
Directora Ejecutiva Interina
Instituto de Ciencias Forenses
P.O. Box 11878
San Juan, Puerto Rico 00922-1878

Consulta Núm. 13-95-A

Estimada doctora Rodríguez Morales:

I. INTRODUCCIÓN

Me refiero a su comunicación, mediante la cual nos consulta si, conforme a lo dispuesto por la Orden Ejecutiva Núm. 67 de 5 de diciembre de 2012, Boletín Administrativo Núm. OE-2012-67 ("Orden Ejecutiva Núm. 67"), procede efectuar el pago solicitado en concepto de liquidación por la anterior Directora Ejecutiva del Instituto de Ciencias Forenses, Dra. María S. Conte Miller, en relación con las siguientes partidas: (1) Días de vacaciones y enfermedad acumulados y no disfrutados; (2) Bono de Navidad; y (3) Bono de la Unión "Servidores Públicos Unidos" ("SPU").

La doctora Conte Miller fungió como Directora del Instituto de Ciencias Forenses entre el 16 de febrero de 2009 y el 13 de diciembre de 2012, habiéndose reinstalado posteriormente a su puesto de carrera de Patólogo Forense III. La doctora Conte Miller, tras cesar en su puesto de Directora del ICF, solicita el pago de las partidas mencionadas en concepto de liquidación, de conformidad con lo dispuesto por la Orden Ejecutiva Núm. 67.

Expuesta a grandes rasgos la controversia presentada, pasamos entonces a su discusión y análisis.

II. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

El Instituto de Ciencias Forenses fue creado mediante la Ley Núm. 13 de 24 de julio de 1985, según enmendada, conocida como “Ley del Instituto de Ciencias Forenses de Puerto Rico” (“Ley Núm. 13”), 34 L.P.R.A. § 3001 *et seq.*

De conformidad con el Artículo 3 de la Ley Núm. 13, el Instituto de Ciencias Forenses (“ICF”) se crea como una entidad autónoma. *Id.*, 34 L.P.R.A. § 3003. Así, el ICF se configura como una agencia independiente que forma parte integral del Sistema de Justicia Criminal de Puerto Rico. La Ley Núm. 13 establece, entre las funciones del Instituto, las de llevar a cabo los exámenes necesarios en las áreas de ciencias forenses, criminología, investigación y tramitación de cualquier caso criminal en que sus servicios fuesen necesarios.

Por otra parte, la Ley Núm. 13 dispone que la responsabilidad de establecer la política administrativa y operacional del ICF recae sobre una Junta Directora integrada por el Secretario de Justicia, quien la preside; el Comisionado de Seguridad y Protección Pública; el Rector de Ciencias Médicas; el Administrador de los Tribunales; el Secretario de Salud, y **tres (3) miembros adicionales, nombrados por el Gobernador**, con el consejo y consentimiento del Senado. Art. 4 de la Ley Núm. 13, 34 L.P.R.A. § 3004.

La Junta Directora tiene, entre otras funciones, **la de nombrar al Director** del ICF y evaluar su labor semestralmente. Art. 8(e) de la Ley Núm. 13, 34 L.P.R.A. § 3008. **El Director dirige las operaciones y funciones del ICF.** Art. 9 de la Ley Núm. 13, 34 L.P.R.A. § 3009.

Por otro lado, el Artículo 10 de la Ley Núm. 13 dispone que el ICF es un **administrador individual** conforme lo establece la Ley de Personal de Servicio Público. *Id.*, 34 L.P.R.A. § 3010. A tales efectos, el Artículo 3 de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como “Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” (“Ley Núm. 184”), 3 L.P.R.A. § 1461, que sustituyó a la derogada Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, conocida como “Ley de Personal del Servicio Público”, define “administrador individual” como “la agencia u

organismo comprendido dentro del Sistema de Administración de Recursos Humanos, cuyo personal se rige por el principio de mérito y se administra con el asesoramiento, seguimiento y ayuda técnica de la Oficina”, refiriéndose con “Oficina” a la “Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos” (“OCALARH”).

Según surge del expediente, la doctora Conte Miller ocupó el puesto de Directora del ICF desde el 16 de febrero de 2009 hasta el 13 de diciembre de 2012, habiendo sido posteriormente reinstalada en su puesto de carrera de Patólogo Forense III. Nos consulta, entonces, si al cesar en su puesto como Directora, procede la liquidación que reclama la doctora Conte Miller en cuanto a licencia regular y días de enfermedad, bono de navidad y bono de la Unión SPU.

Procederemos a evaluar cada una de las partidas reclamadas en forma separada. Veamos.

A. Liquidación correspondiente al exceso de licencia regular y días de enfermedad.

En primer lugar, analizaremos si, al amparo de la Orden Ejecutiva Núm. 67, procede la partida correspondiente a la liquidación de los días de vacaciones y de enfermedad acumulados y no disfrutados que la doctora Conte Miller está reclamando.

De entrada, debemos mencionar que, como regla general, el personal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico goza, **de manera legislada**, del derecho a acumular ciertos beneficios marginales como son las licencias por vacaciones y por enfermedad. No obstante, a ciertos funcionarios del Poder Ejecutivo **nombrados por el Gobernador**, no les aplica lo dispuesto en las leyes de personal en relación con el disfrute de dichas licencias ni el pago global al que tienen derecho los otros empleados públicos al momento de su desvinculación del servicio público. Otero Ramos v. Srio. De Hacienda, 156 D.P.R. 876 (2002). En consecuencia, dichos funcionarios no tienen **reconocido por ley** el derecho a disfrutar esas licencias establecidas en las leyes de personal del servicio público.

Ahora bien, la Ley Núm. 125 de 10 de junio de 1967, según enmendada, 3 L.P.R.A. §§ 703 *et seq.* (“Ley Núm. 125”), se aprobó con el propósito de extender las disposiciones de las leyes de personal a otros funcionarios originalmente no

cubiertos por éstas y de autorizar el pago de una suma global a dichos funcionarios y empleados del Estado cuando se separan del servicio, pero también para autorizar al Gobernador a reglamentar y, de esta manera, extender a los mencionados funcionarios del poder Ejecutivo **nombrados por él**, los beneficios a los que, de otra manera, no tienen derecho. Véase, Exp. de Motivos de la Ley Núm. 125. Así pues, dicho estatuto **autorizó al Gobernador a reglamentar** lo relativo a la concesión y el disfrute de licencias, y al pago final por vacaciones acumuladas de los funcionarios de la rama ejecutiva **nombrados por él**. Otero Ramos v. Srio. De Hacienda, 156 D.P.R., a la pág. 885.

De conformidad con sus objetivos, la Ley Núm. 125 estableció dos regímenes distintos e independientes con respecto a la concesión de un pago global de compensación final a los funcionarios públicos que cesen en sus cargos: un primer régimen, aplicable a todos los funcionarios y empleados públicos en general, **salvo los funcionarios de la Rama Ejecutiva nombrados por el Gobernador**; y otro régimen dirigido **exclusivamente a los funcionarios nombrados por el Gobernador en específico**, excepto los miembros de la Judicatura, fiscales, procuradores y registradores de la propiedad. Opinión del Secretario de Justicia Núm. 21 de 1989; y Opinión del Secretario de Justicia Núm. 6 de 1987 (reiterando el criterio expuesto en las Opiniones del Secretario de Justicia Núm. 28 de 1981, Núm. 6 de 1978 y Núm. 12 de 1977).

En consecuencia, el Artículo 2 de la Ley Núm. 125, 3 L.P.R.A. § 703a, establece el derecho de todos los funcionarios o empleados públicos, **excepto los funcionarios de la Rama Ejecutiva nombrados por el Gobernador y los de instrumentalidades y corporaciones públicas**, a que se les pague una suma global de dinero por licencia de vacaciones acumuladas, hasta un máximo de sesenta (60) días laborables a su separación del servicio por cualquier causa. Del mismo modo, dicho artículo dispone el pago de una suma por la licencia de enfermedad que tuviere acumulada, hasta un máximo de noventa (90) días laborables a su separación del servicio para acogerse a la jubilación, si es participante de algún sistema de retiro auspiciado por el Gobierno y, si no lo fuere, **a su separación definitiva** del servicio si ha prestado por lo menos diez (10) años de servicio.¹

¹ Este artículo establece que las mencionadas disposiciones son aplicables a los fiscales, procuradores y Registradores de la propiedad, funcionarios expresamente excluidos del régimen aplicable a los funcionarios nombrados por el Gobernador, a pesar de que su facultad de nombramiento recae, efectivamente, sobre éste. Artículo 2 de la Ley Núm. 125, 3 L.P.R.A. § 703a.

Por su parte, el Artículo 3 de la Ley Núm. 125, 3 L.P.R.A. § 703b, extendió a los funcionarios del Poder Ejecutivo excluidos del Artículo 2 estos beneficios a los cuales, de otro modo, no tendrían derecho. Los funcionarios a los que se refiere este artículo son aquellos funcionarios de la Rama Ejecutiva y de instrumentalidades y corporaciones públicas **para cuyo nombramiento el Gobernador está facultado, en la forma dispuesta por la Constitución o las leyes.** Entre éstos se encuentran los jefes de agencia, a los que nombra el Primer Ejecutivo con el consejo y consentimiento del Senado. Secs. 5 y 6 del Art. IV de la Constitución de Puerto Rico.

El Artículo 3 de la Ley Núm. 125, aplicable **exclusivamente a los funcionarios nombrados por el Gobernador**, dispone, así, para el pago de compensación final cuando éstos cesan en su cargo.

Concretamente, el mencionado Artículo 3 dispone lo siguiente:

El Gobernador reglamentará todo lo relativo a la concesión y disfrute de licencias y la cuantía del pago de compensación final, incluyendo el pago a los beneficiarios en caso de muerte, **a los funcionarios nombrados por él,** con excepción de los miembros de la Judicatura, los fiscales, procuradores y registradores de la propiedad. A los efectos del pago de compensación final, que en ningún caso excederá el equivalente a seis (6) meses de sueldo, el Gobernador tomará en consideración, entre otros, factores tales como las necesidades del servicio, tiempo durante el cual ejerció el cargo y situación fiscal de la agencia o entidad gubernamental, la naturaleza de las funciones desempeñadas y los créditos de licencia de vacaciones acumuladas en empleos anteriores en el Gobierno y no disfrutada al pasar a ocupar puestos de nombramiento por el Gobernador. Aquellos funcionarios nombrados por el Gobernador que hayan servido por un término menor a un cuatrienio podrá recibir una compensación final autorizada por este capítulo que no exceda de dos (2) meses por año de servicio hasta un máximo de (6) meses. Aquellas personas que hayan recibido el pago por una compensación final, según las disposiciones de este capítulo, vendrán obligadas a devolver

la cantidad recibida si, por actos que acontecieron durante el ejercicio de su función pública, son convictas por los delitos de apropiación ilegal, malversación o robo, de fondos públicos; delitos contra el erario o la función pública, según tipificados en el Código Penal de 1974.

Los Presidentes de las cámaras legislativas reglamentarán lo relativo a los funcionarios y empleados de la Asamblea Legislativa, en lo concerniente a concesión y disfrute de licencias, y en lo corriente al pago de compensación final se ajustará a lo dispuesto en la sec. 703a de este título.

3 L.P.R.A. § 703b. (Énfasis suplido).

De esta manera, la Ley Núm. 125 autorizó al Gobernador a reglamentar lo relativo a la concesión y el disfrute de licencias, y al pago de una compensación final **a los funcionarios de la Rama Ejecutiva nombrados por él**. Esta compensación procede sólo cuando ocurre la separación del cargo de manera definitiva, circunstancia que ha sido interpretada como **desvinculación total y absoluta del funcionario del régimen de dicha disposición legal**, ya sea por renuncia, destitución o **porque pase a ocupar un puesto de los no exceptuados del Art. 2 del estatuto mencionado**. Véase, Opinión del Secretario de Justicia Núm. 21 de 1989.

Esta compensación final incluye dos tipos de partidas: (i) la primera partida se refiere a las licencias acumuladas y no disfrutadas de vacaciones y enfermedad del funcionario, en empleos en el Gobierno anteriores al nombramiento del Gobernador, así como aquellas licencias no disfrutadas por necesidades de servicio mientras desempeñaba el cargo del nombramiento; (ii) la segunda partida, **que es sobre la que el Gobernador ejerce la discreción** que le otorga el Artículo 3 de la Ley Núm. 125, constituye un reconocimiento al empleado por su destacada labor y dedicación al servicio público. La única restricción a la discreción del Gobernador es que el pago de la compensación final, en ningún caso, excederá el equivalente a seis (6) meses de sueldo.² Véanse: Opiniones del Secretario de Justicia Núm. 10 de 1985 a las págs. 70-71; y Núm. 9 de 1995 a la pág. 32.

² Debemos aclarar que, mediante la aprobación de la Ley Núm. 103-2006, según enmendada, conocida como "Ley para la Reforma Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de 2006", 3 L.P.R.A. §8762(i), se establecieron varios mecanismos de reducción de gastos en el Gobierno de Puerto Rico.

En virtud de la autorización concedida al Gobernador por el Artículo 3 de la Ley Núm. 125, y desde la aprobación del citado estatuto, distintos Gobernadores de Puerto Rico han ejercido este poder de reglamentar la concesión y el disfrute de licencias de vacaciones y enfermedad, así como la compensación final de los funcionarios nombrados por éstos, mediante la aprobación de órdenes ejecutivas.

A tales efectos, el 22 de febrero de 1989 se aprobó la Orden Ejecutiva Núm. 5288A de 1989, Boletín Administrativo Núm. OE-1989-5288a, que estableció el derecho de estos funcionarios a disfrutar de licencia de vacaciones anualmente con arreglo a las necesidades del servicio público, durante los períodos y en el momento que razonablemente determinara el Gobernador. Dicha Orden Ejecutiva establecía, además, el derecho de los funcionarios a disfrutar de licencia por enfermedad mientras desempeñaban las labores de sus puestos. Por último, y en cuanto a la compensación final, la Orden Ejecutiva Núm. 5288A de 1989 disponía lo siguiente:

Al cesar en su cargo cualquier funcionario, el Gobernador, a su discreción, autorizará el pago a tal funcionario, o a los beneficiarios en casos de muerte, de una suma en efectivo que no excederá del equivalente de seis meses de sueldo que corresponda a su cargo.

- A) A los efectos del pago de compensación final, el Gobernador tomará en consideración, entre otros,

Entre otras cosas, se estableció en el Artículo 13(i) que no se les asignará **compensación final discrecional** a funcionarios nombrados con posterioridad a la fecha de vigencia de la ley por concepto de cese en sus funciones. Por consiguiente, en virtud de la referida disposición, se suspende la concesión de las compensaciones finales **discrecionales** establecidas en el Artículo 3 de la Ley Núm. 125 a los **funcionarios nombrados por el Gobernador** a los que se refiere el Artículo 3 de la Ley Núm. 125. Esta prohibición va dirigida a la segunda partida de la compensación final del Artículo 3 que -como mencionamos antes- constituye un reconocimiento al empleado por su destacada labor y dedicación al servicio público. Ningún impedimento se establece con respecto a la capacidad para disfrutar la licencia de vacaciones y de enfermedad. **Tampoco se establece limitación alguna en relación a la partida correspondiente a la liquidación de la licencia de vacaciones o enfermedad**, que forma parte de la compensación final no discrecional. Véase, Art. 4 de la Orden Ejecutiva Núm. 67 de 5 de diciembre de 2012. En consecuencia, al cese de sus funciones, **los funcionarios concernidos** -incluyendo los jefes de agencia- podrán recibir una compensación final por las licencias de vacaciones y enfermedad acumuladas y no disfrutadas, tanto durante el periodo de nombramiento, como durante empleos anteriores en el Gobierno.

factores tales como la **licencia de vacaciones que dejó de disfrutar anualmente** por necesidades del servicio, la naturaleza de las funciones desempeñadas, su labor sobresaliente en el desempeño del cargo, su dedicación al servicio público, y la **licencia de vacaciones acumulada en empleos anteriores** en el Gobierno y no disfrutada al pasar a ocupar cargos de nombramiento por el Gobernador.

- B) En los casos de los Procuradores Especiales de la Sala de Relaciones de Familia, los Procuradores para Asuntos de Menores, los Fiscales y los Registradores de la Propiedad, el Gobernador podrá tomar, además, la **licencia por enfermedad** que tuviere acumulada dicho funcionario, cuando éste se separe del servicio para acogerse a la jubilación si es participante de algún sistema de retiro auspiciado por el Gobierno y si no lo fuere, a su separación definitiva del servicio si ha prestado, por lo menos, diez años de servicios.

Id. (Énfasis suplido).

Conforme al texto de la citada Orden Ejecutiva, en el ejercicio de su discreción, el Gobernador concernido tomó en cuenta la **licencia de vacaciones que dejó de disfrutar anualmente** el funcionario por necesidades del servicio para incluirla en la suma de la compensación global. Por otro lado, se ponía de manifiesto la intención de excluir a estos funcionarios del pago de la licencia de enfermedad que no se disfrutó, al concederla expresamente y de manera exclusiva a los Procuradores Especiales de la Sala de Relaciones de Familia, los Procuradores para Asuntos de Menores, los Fiscales y los Registradores de la Propiedad. Sobre el particular, recordemos que cuando en un estatuto se conceden ciertas facultades o deberes en específico y no se mencionan otras de la misma categoría, ello constituye un fuerte indicio de que la intención fue incluir sólo lo expresado, a menos que la propia ley demuestre una intención contraria. Véase Opinión del Secretario de Justicia Núm. 13 de 1994 a la pág. 74.

Posteriormente, la Orden Ejecutiva Núm. 5288A de 1989 fue enmendada por la Orden Ejecutiva Núm. 19 de 1994, Boletín Administrativo Núm. OE-1994-19, para establecer que el disfrute de la licencia de vacaciones se extendía a un máximo de treinta días (30) laborables y para establecer ciertas directrices para determinar la cuantía del pago de compensación final a estos funcionarios.

Vemos, entonces, que hasta ese momento, los Gobernadores habían reglamentado - con Órdenes Ejecutivas- únicamente la compensación final de estos funcionarios para la liquidación de la licencia de vacaciones acumulada y no disfrutada.

No obstante, la Orden Ejecutiva Núm. 5288A de 1989, según enmendada por la Orden Ejecutiva Núm. 19 de 1994, fue nuevamente enmendada mediante la Orden Ejecutiva Núm. 67 de 5 de diciembre de 2012, Boletín Administrativo Núm. OE-2012-67, mencionada en su consulta, a fin de establecer nuevas directrices para la liquidación de licencias de los funcionarios nombrados por el Gobernador. Concretamente, mediante la mencionada Orden Ejecutiva, el **Gobernador incluyó el pago de la licencia por enfermedad** no disfrutada como parte de la compensación final que les corresponde a los jefes de agencia. En específico, se establece que, **al cesar en su puesto cualquier funcionario**, el Gobernador autorizará el pago de la compensación final no discrecional que no excederá del equivalente de seis (6) meses de sueldo, el cual incluirá toda licencia de enfermedad a razón de un día y medio (1 y ½) laborable por cada mes de servicio en cualquier año natural, hasta un máximo de dieciocho (18) días laborables por año.

Ahora bien, nos consulta en su comunicación si corresponde la concesión a la doctora Conte Miller de ésta compensación final no discrecional que disponen las mencionadas órdenes ejecutivas, consistente en las licencias de vacaciones y enfermedad acumuladas y no disfrutadas.

En relación con el puesto ocupado por la doctora Conte Miller, y de conformidad con la Ley Núm. 13, que crea el ICF y regula su funcionamiento, **el nombramiento del Director Ejecutivo del ICF corresponde a la Junta Directora**. De esta manera, la autoridad legal para el nombramiento la tiene la Junta, y no estrictamente el Gobernador, como requiere el Artículo 3 de la Ley Núm. 125, que es claro al establecer que el Gobernador reglamentará todo lo relativo a la concesión y disfrute de licencias y la cuantía del pago de compensación final **a los funcionarios nombrados por él**.

Aunque en el contexto de las órdenes ejecutivas aquí aplicables parece interpretarse ampliamente el concepto de "funcionario", mencionándose a los Secretarios del Gabinete Constitucional, Secretarios con rango de gabinete, directores de agencias gubernamentales, presidentes y miembros de juntas o comisiones que funcionen como agencias regulares del Gobierno, asesores y ayudantes especiales del Gobernador, la realidad es que la propia orden ejecutiva no deja de disponer, en primer lugar, que **se trata de aquéllos cuyos nombramientos los extiende el Gobernador**. Véase, Por Cuanto Primero de la Orden Ejecutiva Núm. 67. Del mismo modo, y en cualquier caso, no podemos perder de vista que las órdenes ejecutivas no pueden estar en contradicción con la ley que les sirve de base. Véase, Opinión del Secretario de Justicia Núm. 21 de 1989. Aunque se le reconoce al Gobernador el poder inherente de emitir órdenes ejecutivas, este poder está siempre limitado por las leyes aplicables. Una Orden Ejecutiva de un gobernador no puede ir por encima y derrotar el objetivo pretendido por el legislador. Otero de Ramos v. Srio. de Hacienda, 156 D.P.R. a la pág. 892.

A tales efectos, la compensación final que autoriza el Artículo 3 de la Ley Núm. 125 y regulan las órdenes ejecutivas que tienen en ésta su base legal, **solamente es aplicable a los funcionarios nombrados por el Gobernador**. Al Gobernador, en el ejercicio del Poder Ejecutivo, se le confieren, entre sus deberes, funciones y atribuciones, el de nombrar, en la forma que se disponga por la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o por ley, a todos los funcionarios para cuyo nombramiento esté facultado.

No obstante, como hemos mencionado, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 8(e) de la Ley Núm. 13, 34 L.P.R.A. § 3008, la facultad de nombramiento del Director del ICF recae sobre la Junta Directora, no estableciéndose, ni si quiera, la necesidad de previa recomendación o consentimiento por parte del Gobernador. Así, surge de manera meridianamente clara que la Junta es quien designa al Director del ICF, por mandato expreso del Artículo 8 de la Ley Núm. 13.

Cuando se extiende un nombramiento o designa a una persona para que ocupe un puesto de confianza en una agencia, debe hacerse según dispone la ley orgánica de la agencia en cuestión. En consecuencia, e independientemente de cómo se haya hecho en la práctica, a base del mandato legislativo, el Director del ICF, siempre

ha de ser nombrado por la Junta, y su puesto es uno cuyo **nombramiento no corresponde al Gobernador**.

De esta manera, dada la claridad en la letra de la ley, debemos concluir que, en estricto derecho, la compensación final a la que se refieren el Artículo 3 de la Ley Núm. 125 y las subsiguientes órdenes ejecutivas con base legal en ésta, no es aplicable a la doctora Conte Miller por haber ocupado un puesto cuyo nombramiento no corresponde al Gobernador, sino a la Junta Directora del ICF.

Recordemos que el propósito del Artículo 3 fue precisamente extender los beneficios de licencias a los funcionarios nombrados por el Gobernador ya que éstos no tenían legalmente los beneficios marginales relacionados con la licencia de vacaciones y enfermedad que las leyes de personal han concedido a los demás funcionarios o empleados públicos.

Aunque el puesto de Directora del ICF que ocupaba la doctora Conte pertenece, sin duda, al servicio de confianza³, y conlleva funciones de dirección y supervisión, no

³ A tales efectos, la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como "Ley del Sistema de Administración de los Recursos Humanos" ("Ley Núm. 184") define empleado de confianza del siguiente modo:

(2) **Empleados de confianza.**— Son los empleados que intervienen o colaboran sustancialmente en la formulación de la política pública, los que asesoran directamente o los que prestan servicios directos al jefe de la agencia, tales como:

(a) Los **funcionarios o empleados nombrados por el Gobernador**, sus secretarías personales y conductores de vehículos, así como ayudantes ejecutivos y administrativos que les responden directamente.

(b) Los **jefes de agencias**, sus secretarías personales, conductores de vehículos, así como ayudantes ejecutivos y administrativos que les respondan directamente.

(c) Los **subjefes de agencias**, sus secretarías personales y conductores de vehículos.

(d) Los **directores regionales** de agencias.

(e) Los miembros de juntas o comisiones permanentes **nombrados por el Gobernador** y sus respectivos secretarías personales.

(f) Los miembros y el personal de juntas o comisiones nombrados por [el] Gobernador que tengan un período determinado de vigencia.

(g) El personal de la Oficina de Servicio a los Ex Gobernadores.

Los empleados de confianza son de libre selección y remoción. Serán

es uno de los puestos cubiertos por el Artículo 3 de la Ley Núm. 125, que son aquellos cuyo nombramiento y remoción corresponde al Gobernador.

Ahora bien, esto no significa que la doctora Conte Miller quede legalmente desamparada, pero su derecho a liquidación estaría regulado por el Artículo 2 de la Ley Núm. 125, aplicable a los demás funcionarios y empleados públicos que están sujetos a la ley de personal, actualmente Ley Núm. 184.

Así pues, a la doctora Conte Miller le aplican las disposiciones del Artículo 2 de la Ley Núm. 125. Sin embargo, de conformidad con lo que éstas disponen, es condición indispensable para que proceda el pago global de las licencias acumuladas por el funcionario que ocurra la **desvinculación total y absoluta del servicio**. Cuando un funcionario o empleado pasa de un puesto a otro dentro del servicio público, ya sean agencias comprendidas en la Administración Central, Administradores Individuales o agencias excluidas de las disposiciones de la Ley de Personal del Servicio Público, **la transferencia de las licencias de vacaciones y por enfermedad acumuladas es obligatoria**, y no procede el pago de una suma global, ya que no hay desvinculación del servicio. Véanse, Opiniones del Secretario de Justicia Núm. 4 de 2000; Núm. 22 de 1993; y Núm. 6 de 1987.

A tales efectos, la Ley Núm. 12 de 5 de mayo de 1953, según enmendada, 3 L.P.R.A. § 696 *et seq.*, autoriza la transferencia de la licencia de vacaciones hasta un máximo de sesenta (60) días, y de la licencia por enfermedad, hasta un máximo de noventa (90) días, acumulada por un funcionario al pasar de un puesto a otro en el servicio público.

Según surge de su comunicación y del expediente que la acompaña, la doctora Conte Miller no se ha separado definitivamente del servicio público, sino que **ha sido reinstalada en su puesto de carrera de Patólogo Forense III.**

Dado que **no ha habido una desvinculación total del servicio o una separación definitiva del Gobierno** por parte de la doctora Conte Miller, debemos concluir

igualmente de confianza aquellos que, aunque siendo de libre selección, sólo puedan ser removidos por justa causa por disposición de ley o aquellos cuyo nombramiento sea por un término prefijado por ley..

que ésta no tiene derecho a la liquidación de su licencia de vacaciones y enfermedad acumulada y no disfrutada, sino que, al regresar a su puesto de carrera, se le transferirá el balance de licencia que haya acumulado.

En cuanto **al exceso de días de vacaciones y enfermedad, si lo hubiere**, habrá que estar a lo dispuesto por el Artículo 10 de la Ley Núm. 184, antes citada, el cual establece, en lo pertinente, lo siguiente:

1) Licencia de vacaciones.

- (a) Todo empleado tendrá derecho a acumular licencia de vacaciones, a razón de dos días y medio (2½) por cada mes de servicios, hasta un máximo de sesenta (60) días laborales al finalizar cada año natural...

.....

- (e) Los empleados que no puedan disfrutar de licencia de vacaciones durante determinado año natural por necesidades del servicio y a requerimiento de la agencia están exceptuados de las disposiciones de la cláusula (d) de este inciso. En este caso, **se proveerá para que el empleado disfrute de por lo menos, el exceso de licencia acumulada sobre el límite de sesenta (60) días, en la fecha más próxima posible, dentro del término de los primeros seis (6) meses del siguiente año natural.**

- (f) Cuando por circunstancias extraordinarias del servicio ajenas a su voluntad, **el empleado no haya podido disfrutar del exceso acumulado** dentro del término reglamentario, dispuesto en la cláusula (g) de este inciso, **la agencia deberá pagar el mismo en o antes del 31 de julio de cada año.**

.....

- (h) La agencia **proveerá para el disfrute de todo exceso** de licencia de vacaciones acumulado, **previo al trámite** de cualquier separación que constituya una desvinculación total y absoluta del servicio y al trámite de un **cambio**

para pasar a prestar servicios en otra agencia.

- (2) Licencia por enfermedad.
- (a) Todo empleado tendrá derecho a acumular por enfermedad a razón de un día y medio (1½) por cada mes de servicio...
 - (b) La licencia por enfermedad se podrá acumular hasta un máximo de noventa (90) días laborables al finalizar cualquier año natural. El empleado podrá hacer uso de toda la licencia por enfermedad que tenga acumulada durante cualquier año natural. Además, el empleado tendrá derecho a que se le pague anualmente dicho exceso como mínimo antes del 31 de marzo de cada año...

3 L.P.R.A. § 1466(1) y (2).

Según nos explica en su comunicación, la doctora Conte Miller está actualmente disfrutando de licencia regular. **De no agotar el exceso de vacaciones pendiente, si lo hubiera, tendrá derecho a recibir el pago correspondiente al exceso** en la forma prescrita por el inciso (f) del Artículo 10.1 de la Ley Núm. 184.

Del mismo modo, de haber acumulado la doctora Conte Miller días por enfermedad en exceso de los noventa (90) que dispone la Ley Núm. 184, tendría derecho al pago correspondiente a dicho exceso de conformidad con lo dispuesto por el inciso (b) del Artículo 10.2 de la Ley Núm. 184.

B. Bono de Navidad.

En cuanto a la reclamación del Bono de Navidad, evaluaremos lo dispuesto en la Ley Núm. 34 de 12 de junio de 1969, según enmendada, conocida como "Ley de Bono de Navidad", ("Ley Núm. 34"), 3 L.P.R.A. § 757, que establece el Bono de Navidad para los funcionarios y empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de la Asamblea Legislativa.

Concretamente, el Artículo 1 de la Ley Núm. 34 dispone lo siguiente:

Todo funcionario o empleado del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de la Asamblea Legislativa, incluyendo los de las corporaciones públicas y municipales, que ocupe o haya ocupado un cargo, puesto o empleo de carácter regular o irregular, tendrá derecho a recibir un bono de Navidad cada año en que haya prestado servicios al Gobierno durante por lo menos seis (6) meses en el caso de un funcionario o empleado regular, y novecientos sesenta (960) horas en el caso de un empleado irregular, dentro del período de doce (12) meses comprendidos desde el 1ro de diciembre del año anterior hasta el 30 de noviembre del año en que se conceda. Disponiéndose, que en ninguno de los dos casos los servicios tienen que haber sido prestados en forma consecutiva. El pago se efectuará no más tarde del 20 de diciembre de cada año...

3 L.P.R.A. § 757.

Ahora bien, el Artículo 7 de la Ley Núm. 34 dispone que el mencionado bono **no será aplicable** a los miembros de la Asamblea Legislativa, al Gobernador de Puerto Rico, a los miembros del Gabinete del Gobernador, y a **los jefes de agencias e instrumentalidades gubernamentales**. 3 L.P.R.A. § 757f.

El término "jefe de agencia", según utilizado en la Ley Núm. 34 ha sido interpretado por el Departamento de Justicia en numerosas opiniones como referente a **los funcionarios que ocupan los puestos de mayor jerarquía en sus respectivas agencias**, es decir, los que **tienen a su cargo la dirección y administración** de tales agencias. Esta interpretación se fundamenta en el historial legislativo del P. de la C. 33, que luego se convertiría en la Ley Núm. 34. Véanse, Opiniones del Secretario de Justicia Núm. 15 de 1989; Núm. 41 de 1989; Núm. 24 de 1991; y Núm. 5 de 1992.

De esta manera, la excepción al derecho al bono de Navidad se refiere a los funcionarios que ocupan el cargo de mayor jerarquía en las agencias o instrumentalidades, quienes son los que tienen a su cargo la función de dirección y administración del Gobierno. Los demás funcionarios y empleados que tienen la función de colaborar con el jefe máximo de la agencia para dirigirla y administrarla no quedan excluidos de dicho beneficio al bono. Opinión del Secretario de Justicia Núm. 55 de 1969.

Esta exclusión aplica tanto a los jefes de agencias como a los de corporaciones públicas. De hecho, hemos establecido expresamente en anteriores opiniones que el término “instrumentalidades” según se utiliza en la Ley Núm. 34, se refiere a organismos administrativos con personalidad corporativa, es decir, corporaciones públicas con personalidad jurídica propia, separada o aparte del Estado Libre Asociado. Véanse, Opiniones del Secretario de Justicia Núm. 11 de 1985; y Núm. 15 de 1989. De esta manera, las disposiciones sobre el Bono de Navidad contenidas en la Ley Núm. 34 no aplican a los funcionarios de mayor jerarquía tanto en las agencias como en las corporaciones públicas.⁴

Así pues, por ejemplo, en la Opinión del Secretario de Justicia Núm. 24 de 1991, determinamos que el Director Ejecutivo de la extinta Comisión para la Protección y el Fortalecimiento de la Familia se consideraba un jefe de agencia a tenor con la legislación aplicable y por lo tanto al cesar de prestar servicios en dicho cargo se le concedió un pago de compensación final pero no tenía derecho a que se le concediera el bono de Navidad.

La posición de mayor jerarquía en el ICF, y en cuyas manos recae la dirección y administración de dicho organismo, es la del Director del Instituto, ya que entre las funciones que le adjudica la Ley Núm. 13 se encuentran las de dirigir las operaciones y funciones del Instituto y asignar las labores administrativas. *Id.*, Art. 9, 34 L.P.R.A. §3009.

De esta manera, y de conformidad con las disposiciones de la Ley Núm. 34, la doctora Conte Miller, al ocupar el puesto de mayor jerarquía en el ICF, estaba excluida del beneficio del Bono de Navidad.



⁴ Aunque hemos reconocido que las juntas de directores de las corporaciones públicas pueden establecer bonos anuales como reconocimiento a la calidad o el mérito en el ejercicio de sus funciones para los directores ejecutivos o administradores generales de las mismas, dicho bono no constituye el bono de Navidad reconocido por la Ley Núm. 34, sino un bono que se concede precisamente en atención a la calidad o mérito que ha demostrado en el desempeño de su cargo el funcionario de mayor jerarquía en la corporación, y basado en el poder inherente de la corporación de establecer la remuneración del Director de conformidad con su Ley Orgánica. Opinión del Secretario de Justicia Núm. 15 de 1989.

C. *Bono de la Unión “Servidores Públicos Unidos”.*

El Artículo 4, Sección. 4.1, de la Ley Núm. 45 de 25 febrero de 1998, según enmendada, conocida como “Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público” (“Ley Núm. 45”), establece el derecho de los empleados de las agencias del gobierno central a organizarse y afiliarse a organizaciones sindicales. *Id.*, 3 L.P.R.A. §1451b.

No obstante, el Artículo 4, Sección 4.2, del mencionado estatuto, excluye de los derechos de afiliación a los empleados con nombramientos de confianza, transitorios, irregulares, por jornal y empleados confidenciales; los funcionarios sujetos a confirmación legislativa; y los supervisores de todas las agencias, entre otros funcionarios. *Id.*, 3 L.P.R.A. 1451d. A tales efectos, la Ley Núm. 45 define “supervisor” como cualquier empleado que, ejerciendo su discreción, tenga autoridad para hacer recomendaciones efectivas sobre la imposición de medidas disciplinarias; o que tenga la responsabilidad habitual de asignar o dirigir el trabajo, si tales responsabilidades surgen de una ley, de un reglamento o de la descripción de deberes de su puesto, independientemente de que su nombramiento sea uno de carrera, confianza, transitorio, probatorio, provisional, irregular, por jornal o por contrato. *Id.*, 3 LPRA § 1451a.

De conformidad con la anterior disposición, debemos partir de que la doctora Conte Miller, mientras fungía como Directora del ICF, no estaba afiliada a la Unión SPU, por lo que no podía corresponderle ninguno de los beneficios otorgados a los unionados.

 En cualquier caso, para determinar cuáles son los beneficios que corresponden a los empleados en virtud de su afiliación a la Unión, o si existe algún beneficio acordado para la doctora Conte Miller por alguna circunstancia determinada, habría que atenerse a los términos del convenio existente, los cuales desconocemos por no haberse incluido en el expediente copia del mismo. No estamos, por tanto, en posición de determinar de qué manera o qué beneficios, si alguno, podría corresponder a la doctora Conte Miller, en virtud de dicho convenio.

III. CONCLUSIÓN

De conformidad con el derecho expuesto, concluimos que la doctora Conte Miller no tiene derecho a la liquidación de los días de enfermedad y vacaciones

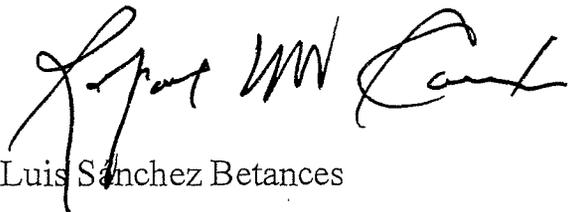
acumulados y no disfrutados tras cesar en su puesto de Directora del ICF, ya que, bajo el Artículo 2 de la Ley Núm. 125, debe haber una desvinculación total del servicio público, que en su caso no ha existido, por haberse reinstalado en su puesto de carrera de Patólogo Forense III. Únicamente podría tener derecho al pago del exceso sobre el balance permitido, de haberlo, y siempre en la manera prescrita por el Artículo 10 de la Ley Núm. 184.

Por otro lado, la doctora Conte Miller, como funcionaria de mayor jerarquía dentro del ICF, no tenía derecho al beneficio del bono de Navidad que otorga la Ley Núm. 34, por la exclusión contenida en el Artículo 7 del mencionado estatuto.

Por último, no se nos ha puesto en posición de evaluar cualquier beneficio de la Unión SPU que pudiere haberle correspondido mientras ocupaba el puesto de Directora del ICF, ya que desconocemos las circunstancias y el supuesto bajo el que se reclama dicho beneficio, y no hemos podido tener acceso al convenio. No obstante, debemos asumir que, durante dicha etapa, la doctora Conte Miller no estuvo afiliada por encontrarse en un puesto excluido de los derechos de sindicación, por lo que en principio, no cualificaría para los beneficios que concede la afiliación a la Unión. En cualquier caso, habría que atenerse a lo establecido en las disposiciones del convenio.

Esperamos que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,

por  Luis Sánchez Betances