



Gobierno de Puerto Rico  
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA  
Apartado 9020192, San Juan, PR 00902-0192

LCDA. WANDA VÁZQUEZ GARCED  
SECRETARIA DE JUSTICIA

TEL (787) 721-7700  
FAX (787) 724-4770

24 de enero de 2017

Sr. Gerardo J. Portela Franco  
Director Ejecutivo  
Autoridad de Asesoría Financiera y  
Agencia Fiscal de Puerto Rico  
PO Box 42001  
San Juan, Puerto Rico 00902-0192

Consulta Núm. A-78-17

Estimado señor Director:

## **I. INTRODUCCIÓN**

Nos referimos a su comunicación mediante la cual nos solicita una opinión en torno a si un consultor que brinda servicios a una agencia gubernamental o corporación pública, puede a su vez fungir como Secretario de otra Agencia, renunciando a su compensación como jefe de agencia. Específicamente, la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico ("AAFAF") nos consulta si existe impedimento constitucional o estatutario para que un consultor de AAFAF pueda a su vez ser Secretario de una Agencia.

Habida cuenta que usted entiende que la controversia es de índole legal, nos la refiere para que realicemos el correspondiente análisis jurídico. En atención a su petición, procedemos con la discusión de los aspectos principales de las disposiciones de ley que gobiernan la controversia ante nuestra consideración.

## **II. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS**

### ***A. Ley de AAFAF***

El Gobierno de Puerto Rico, en aras de establecer controles fiscales que redunden en reducción de gastos, ha establecido una política de consolidación de ciertas posiciones y funciones de Jefes de Agencia. A tenor con la política pública del Gobierno de Puerto Rico,

fue aprobada la Ley Núm. 2-2017, que crea la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico, expandiendo los poderes que ya habían sido concedidos a esa Autoridad en virtud de la Ley 21-2016, mejor conocida como Ley de Moratoria de Emergencia y Rehabilitación Financiera de Puerto Rico o Ley de Moratoria. La Ley 2-2017 deroga el capítulo 6 de la Ley de Moratoria y establece una ley independiente para la Autoridad.

El antes mencionado estatuto crea AAFAF como corporación pública e instrumentalidad del Gobierno, con existencia legal, fiscal y autonomía administrativa separada e independiente del Gobierno de Puerto Rico. A tenor con el Artículo 5 de la Ley 2-2017, AAFAF es creada para actuar como agente fiscal, asesor financiero y agente informativo de todos los entes del Gobierno de Puerto Rico y para asistir tales entidades en confrontar la grave crisis fiscal y emergencia económica por la que atraviesa Puerto Rico. La Autoridad será el ente gubernamental encargado de la colaboración, comunicación y cooperación entre el Gobierno de Puerto Rico y la Junta de Supervisión Fiscal, creada a tenor con el “Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act” (“PROMESA”).

También, según establecido en el Artículo 5, AAFAF colaborará con el Gobernador en la creación, ejecución, supervisión y fiscalización de cualquier Plan Fiscal (“Fiscal Plan”) y de cualquier Presupuesto (“Budget”), según dichos términos se definen en PROMESA. Asimismo, la Autoridad será el ente gubernamental encargado de la supervisión, ejecución y administración del Plan Fiscal aprobado y certificado a tenor con PROMESA y velará por que todos los entes del Gobierno de Puerto Rico cumplan con el Plan Fiscal, según éste sea debidamente aprobado. En ese sentido, la Autoridad desarrollará un programa abarcador de auditoría operacional, gerencial y/o administrativa dirigido a supervisar el cumplimiento de todo ente del Gobierno de Puerto Rico con el Plan Fiscal aprobado en conformidad con PROMESA.

Para cumplir con dichas encomiendas, la Ley 2-2017 confiere a AAFAF una serie de facultades. Así, el Artículo 5 (d), inciso (vi), establece que la Autoridad podrá negociar y otorgar, con cualquier persona, incluyendo cualquier agencia gubernamental, federal o estatal, todo tipo de contrato, incluyendo todos aquellos instrumentos y acuerdos necesarios o convenientes para ejercer los poderes y funciones conferidos a la Autoridad por esta Ley. Por tanto, a tenor con la Ley 2-2017, AAFAF tiene la potestad para otorgar todo tipo de contrato que sea conveniente para ejercer los poderes delegados, incluyendo contratos de consultoría.

#### B. *Compensación de los Secretarios de Gobierno: Disposiciones Aplicables*

La Sección 10 del Art. VI de la Constitución provee lo siguiente:

Ninguna ley concederá compensación adicional a un funcionario, empleado, agente o contratista por servicios al gobierno, después que los servicios hayan sido prestados o después que se haya formalizado el contrato. Ninguna ley prorrogará el término de un funcionario público ni disminuirá su sueldo o

emolumentos después de su elección o nombramiento. Ninguna persona podrá recibir sueldo por más de un cargo o empleo en el gobierno de Puerto Rico.

De entrada, dicha disposición no prohíbe que un Secretario o Jefe de Agencia renuncie a un sueldo y reciba una compensación por parte de otra agencia del gobierno. Lo que no puede hacer es recibir sueldos por más de un cargo.

La Sección 11 del Art. IV, de la Constitución de Puerto Rico establece que los sueldos del Gobernador, de los Secretarios de Gobierno, de los miembros de la Asamblea Legislativa, del Contralor y de los Jueces se fijarán por ley especial y, con excepción del sueldo de los miembros de la Asamblea Legislativa, no podrán ser disminuidos durante el término para el cual fueron electos o nombrados. Los del Gobernador y el Contralor no podrán ser aumentados durante dicho término. Ningún aumento en los sueldos de los miembros de la Asamblea Legislativa tendrá efectividad hasta vencido el término de la Asamblea Legislativa que lo apruebe. Cualquier reducción de los sueldos de los miembros de la Asamblea Legislativa sólo tendrá efectividad durante el término de la Asamblea Legislativa que la apruebe.

A tenor con la disposición constitucional, la Ley Núm. 13 de 24 de junio de 1989, establece unos salarios para los Secretarios de Agencia. No obstante, el Artículo 2 de la antes mencionada Ley le concede al Gobernador la facultad de honrar salarios mayores cuando el Secretario viene de otra posición en el servicio público en la cual devengaba un mayor salario. A su vez, en dicha Ley no aparece disposición alguna que impida que el Secretario renuncie a su compensación como jefe de agencia ni tampoco que pueda recibir otra compensación de una agencia o instrumentalidad del gobierno.

Por su parte, el Artículo 177 del Código Político de Puerto Rico, 3 L.P.R.A. § 551, dispone:

- (a) Ningún funcionario o empleado que esté regularmente empleado en el servicio del Gobierno Estatal o de cualquier municipio u organismo que dependa del Gobierno, cuyo salario, haber o estipendio sea fijado de acuerdo con la ley, recibirá paga adicional, o compensación extraordinaria de ninguna especie del Gobierno Estatal, o de cualquier municipio, junta, comisión u organismo que dependa del Gobierno, en ninguna forma, por servicio personal y oficial de cualquier género, aunque sea prestado en adición a las funciones ordinarias de dicho funcionario o empleado, a menos que la referida paga adicional o compensación extraordinaria esté expresamente autorizada por la ley, y conste expresamente en la correspondiente asignación que ésta se destina a dicha paga adicional o compensación extraordinaria. Disponiéndose, sin embargo, que nada de lo aquí provisto tendrá aplicación a los médicos, dentistas, farmacéuticos, técnicos de emergencias médicas, asistentes dentales, enfermeras, practicantes, técnicos de rayos X y personal de laboratorio que presten sus servicios al Gobierno de Puerto Rico o a cualquier municipio, los cuales podrán

recibir remuneración adicional por este concepto, de acuerdo con la labor adicional que realicen luego de las horas regulares de trabajo o estando de vacaciones, si tras ser requeridos, optaren por servir; Disponiéndose, que por "horas regulares" se entenderá ocho (8) horas diarias y no más de cuarenta y cuatro (44) horas semanales. El jefe de la agencia concernida y el Director de la Oficina de Capacitación y Adiestramiento en Asuntos de Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH), deberán dar su autorización previa para que cualquier médico, dentista, farmacéutico, técnico de emergencias médicas, asistente dental, enfermera, practicante, técnico de rayos X, o personal de laboratorio pueda prestar sus servicios al Gobierno de Puerto Rico, estando de vacaciones y recibir remuneración adicional por dicho servicio. También se exime de la prohibición de doble compensación a los maestros del Departamento de Educación, cuando ésta provenga de otros empleos remunerados que podrán desempeñar en las distintas dependencias, organismos, municipios y agencias del Gobierno de Puerto Rico, luego de haber completado su jornada laboral en las escuelas públicas. Igualmente, se exime a los empleados de los programas de música, teatro y artes plásticas del Instituto de Cultura Puertorriqueña que presten sus servicios fuera de horas laborables a cualquier agencia, instrumentalidad, corporación pública o municipio del Gobierno de Puerto Rico, previa autorización escrita del Director Ejecutivo del Instituto de Cultura Puertorriqueña. De igual forma, se exime a actores, libretistas, bailarines, artistas en general y personal técnico y de producción que participan en las producciones de la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública, fuera de sus horas regulares de trabajo como servidores públicos y previa autorización escrita de la autoridad nominadora del organismo gubernamental en el cual presten servicios. Nada de lo contenido en esta sección se interpretará en el sentido de que afecte o modifique cualesquiera disposiciones de leyes vigentes en que se ordene la suspensión total o parcial de los preceptos de esta sección.

- (b) Disponiéndose, además, que ningún funcionario, empleado o profesional que preste servicios a tiempo completo o parcial, en virtud de cualquier tipo de nombramiento o contrato, al Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sus agencias, instrumentalidades o municipios, excepto los evaluadores profesionales independientes de bienes raíces autorizados, que no sean empleados públicos recibirá paga adicional o compensación extraordinaria del Estado, sus agencias, instrumentalidades o municipios, o de las partes en un proceso judicial o administrativo, con excepción de dietas y gastos de viaje o arancel dispuestos en ley o reglamento, por su comparecencia o testimonio como testigo o perito ante cualquier tribunal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico u organismo administrativo, cuando tal comparecencia

o el conocimiento de los hechos o base de las opiniones del testimonio haya surgido como consecuencia del desempeño de sus deberes como funcionario, empleado público o de la prestación de servicios según los términos de un contrato, o cuando el testimonio sea prestado durante horas de su trabajo con el Estado, sus agencias o instrumentalidades.

- (c) La prohibición sobre remuneración extraordinaria o adicional a empleados o funcionarios públicos, no será aplicable cuando dicha remuneración extraordinaria o adicional sea por concepto de la prestación de servicios profesionales de salud rendidos en las islas municipio de Vieques y Culebra. “Servicios profesionales de salud” se refiere a los servicios que se ofrecen para promover, conservar, restaurar y rehabilitar la salud física y mental del individuo, o que tienden al mantenimiento de la salud o el diagnóstico y tratamiento de enfermedades, incluyendo los servicios de emergencia.
- (d) Nada de lo dispuesto por esta sección se interpretará como que impide a los funcionarios o empleados públicos de cualquier departamento, agencia, municipio, corporaciones públicas o entidades gubernamentales, incluyendo las Ramas Legislativa y Judicial, a prestar servicios para el Comité Olímpico de Puerto Rico y sus federaciones afiliadas, aún cuando la actividad sea financiada parcial o totalmente con fondos públicos, lo que se autoriza siempre que sea fuera de sus horas laborables.

No existiendo prohibición constitucional ni estatutaria, pasamos a analizar las disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental en cuanto a las compensaciones de los servidores públicos. De entrada, el Artículo 1.2 (gg) de la Ley Núm. 1-2012, conocida como la Ley de Ética Gubernamental del Puerto Rico define el término servidor público como:

Toda persona en el Gobierno que interviene en la formulación e implantación de la política pública o no, aunque desempeñe su encomienda permanente o temporalmente, con o sin remuneración. También, incluye al contratista independiente cuyo contrato equivale a un puesto o cargo, o que entre sus responsabilidades está la de intervenir directamente en la formulación e implantación de la política pública.

Es decir, el término “servidor público” incluye tanto a los jefes de agencia como a los contratistas cuyas funciones incluyan la formulación de política pública, ya sea con remuneración o sin ésta.

A su vez el artículo 4.3(a) de la Ley Núm. 1-2012, prohíbe a los servidores públicos aceptar un empleo, un contrato o responsabilidades adicionales a las de su empleo o cargo público, ya sea en el Gobierno o en la esfera privada que, aunque legalmente permitido, tenga el

efecto de menoscabar su independencia de criterio en el desempeño de sus funciones oficiales.

La Oficina de Ética Gubernamental, en la Opinión CE-14-101, estableció que en casos relacionados al artículo 4.3(a) a la Autoridad Nominadora, que en este caso es el Gobernador, se le da total deferencia a la hora de determinar si dicho empleo o contratación menoscaba o no su independencia de criterio. A su vez, señaló que la lealtad principal debe ser a su cargo público, y que su función como jefe de agencia tiene prioridad sobre cualquier contratación adicional.

De las disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental se puede colegir lo siguiente: (1) un Secretario o Jefe de Agencia puede asumir un cargo público con o sin remuneración; (2) dicho Secretario o Jefe de Agencia puede obtener empleos o contratos, ya sea en la empresa privada o en el servicio público; (3) no existe un conflicto ético siempre y cuando el empleo o contrato adicional no menoscabe la independencia de criterio en el ejercicio de sus funciones oficiales. Por tanto, un Secretario o Jefe de Agencia puede obtener un empleo o contrato en otra agencia de gobierno siempre y cuando dicho empleo no menoscabe su independencia de criterio en ejercicio de su cargo oficial. Ahora bien, a quien la Ley de Ética Gubernamental le da deferencia para determinar si un contrato o compensación adicional menoscaba la independencia de criterio es la autoridad nominadora, que en este caso es el Gobernador de Puerto Rico, quien nombra a los jefes de agencia.

### **III. CONCLUSIÓN**

Luego de analizar todas las disposiciones legales relacionadas a la consulta ante nuestra consideración, podemos llegar a las siguientes conclusiones: (1) El Artículo 5 (d), inciso vi, establece que la Autoridad podrá negociar y otorgar, con cualquier persona, incluyendo cualquier agencia gubernamental, federal o estatal, todo tipo de contrato, incluyendo todos aquellos instrumentos y acuerdos necesarios o convenientes para ejercer los poderes y funciones conferidos a la Autoridad por esta Ley, por lo que puede otorgar contratos de consultoría; (2) La Constitución de Puerto Rico no prohíbe que un Secretario o Jefe de Agencia renuncie a un sueldo y reciba una compensación por parte de otra agencia del gobierno. Lo que no puede hacer es recibir sueldos por más de un cargo; (3) Si bien es cierto que el Artículo IV, Sección 11 de la Constitución de Puerto Rico establece que el salario de los Secretarios o los jefes de agencia serán establecidos por ley especial y la Ley Núm. 13 de 24 de junio de 1989, establece unos salarios para los secretarios de agencia, no existe prohibición alguna para que un Secretario o Jefe de Agencia renuncie a la remuneración establecida en dicha Ley; (4) Nada de lo establecido en la Ley Núm. 1-2012, conocida como la Ley de Ética Gubernamental, impide que un servidor público, incluyendo un jefe de agencia, reciba una compensación mediante un empleo o contrato, ya sea en el Gobierno o en empresa privada, siempre y cuando dicho contrato no menoscabe su independencia de criterio como servidor público; (5) a quien la Ley de Ética le da deferencia para determinar si un contrato o empleo adicional menoscaba la independencia de criterio de un servidor público es la autoridad nominadora, que en este caso es el Gobernador.

Por tanto, a tenor con las disposiciones constitucionales y legales aplicables, no encontramos nada que impida que un Secretario o Jefe de Agencia reciba una compensación mediante un contrato con otra agencia siempre y cuando: (1) no reciba compensación por ocupar más de un cargo público y (2) dicha compensación no menoscabe su independencia de criterio como servidor público y es la autoridad nominadora quien determina si dicho contrato o empleo adicional menoscaba o no ese criterio.

Al aplicar el análisis a los hechos pertinentes encontramos que no existe impedimento legal o ético aparente para que un consultor de AAFAF pueda a su vez ser Secretario de una Agencia toda vez que, al renunciar a su salario como jefe de agencia, el Secretario no estará recibiendo doble compensación. Tampoco existe prohibición a esta contratación en la Ley de Ética Gubernamental, siempre y cuando la misma no menoscabe el criterio del servidor público y el Gobernador, al hacer el nombramiento, determine que dicha contratación no representa menoscabo alguno a ese criterio.

Esperamos que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,



Wanda Vázquez Garced  
Secretaria