



GOBIERNO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

Hon. Ricardo A. Rosselló Nevares
Gobernador

Hon. Wanda Vázquez Garced
Secretaria

23 de mayo de 2017

Hon. Yesmín M. Valdivieso
Contralora de Puerto Rico
Oficina del Contralor
PO Box 366069
San Juan, Puerto Rico

Consulta Número: A-128-17

Estimada señora Contralora:

I. INTRODUCCIÓN

Me refiero a su comunicación mediante la cual nos consulta las alternativas legales existentes ante la situación actual de la Universidad de Puerto Rico (“UPR” o “Universidad”). En específico, atendemos la controversia sobre las obligaciones y deberes de la administración universitaria, si alguna, ante la situación de conflicto “huelgario” decretado por grupos estudiantiles, lo que ha provocado de facto que la administración universitaria pierda el control de sus recintos. Como parte de la consulta, solicita le expongamos ¿cómo incide en dichas responsabilidades el recibo de fondos públicos y la obligación intrínseca de hacer un adecuado uso de los mismos por parte de la institución? Además, nos pide que analicemos ¿qué responsabilidad y/o deber fiduciario tiene la Universidad, si alguno, en virtud del recibo de fondos públicos? Sobre esto último, requiere abundemos sobre ¿cómo ello incide en el pago de salarios al personal docente y no docente de la Universidad durante el proceso “huelgario”?

Expuesta a grandes rasgos la controversia planteada procedemos con su discusión y análisis.

II. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

A. Hechos Medulares

Previo a presentar al análisis legal correspondiente, resulta meritorio exponer el marco fáctico en el cual se enmarca la controversia que provoca la solicitud de opinión que aquí atendemos. Para ello, procedemos a exponer varios hechos esenciales a la controversia:



1. El 21 de marzo de 2017, se celebró una Asamblea General de Estudiantes del Recinto de Río Piedras en la cual una mayoría aprobó un voto de “paro” o huelga a partir del 28 de marzo de 2017.
2. El 27 de marzo de 2017, la Rectora emitió una Carta Circular mediante la cual decretó un receso académico y administrativo de un día, a celebrarse el 28 de marzo de 2017.
3. La Rectora emitió una Carta Circular el 28 de marzo de 2017, dirigida a la comunidad universitaria donde indica que “a pesar de múltiples intentos de comunicación **con el estudiantado**, esto no fue posible”, por lo que la posición de la UPR es que éste permanecería abierto. Las operaciones para efectos de la administración debían continuar. Además, en la referida comunicación se declaró que el 29 de marzo de 2017, sería un día normal de labores y clases en el Recinto de Río Piedras.
4. Desde el 29 de marzo de 2017, el Recinto de Río Piedras está cerrado **por estudiantes y/o manifestantes quienes no permiten acceso al mismo**. De manera que quien está impidiendo el acceso a la universidad no es la administración de la UPR.
5. **Ningún funcionario de la UPR ni ninguno de sus agentes ha impedido el acceso de persona alguna ni ha puesto barrera de clase alguna en las entradas del Recinto de Río Piedras.**
6. El Recinto de Río Piedras, como otros recintos, están inoperantes.
7. El 31 de marzo de 2017, la parte demandante compuesta por Anamar Menéndez González, Rosaima Rivera Serrano, Carlos Vicente Villegas Del Valle, Edwin Francisco Rivera Otero y Gabriela Firpi Morales, presentaron una *Demanda Jurada de Mandamus, Entredicho y Sentencia Declaratoria (Demanda)* en contra de la Universidad de Puerto Rico (UPR), su Rectora Interina, Dra. Carmen Haydée Rivera Vega (Rectora), y el Presidente de la Junta de Gobierno de la UPR, Dr. Carlos Pérez Díaz bajo el Civil Núm. SJ2017CV00111. Solicitaron al Tribunal que, entre otras cosas, le ordenase a la parte demandada y a sus agentes a atender y garantizar el acceso al Recinto de Río Piedras de la UPR y a continuar el curso regular del calendario académico “**a través de cualquier medio o acción que resulte necesaria para garantizar el acceso al Recinto [de Río Piedras] con tal de poder continuar las labores académicas y administrativas en un Recinto abierto**”. Véase, *Demanda Jurada de Mandamus, Entredicho y Sentencia Declaratoria* presentada el 31 de marzo de 2017.
8. El 31 de marzo de 2017, el Tribunal de Primera Instancia (TPI) emitió una *Resolución* en la que declaró NO HA LUGAR el Entredicho Provisional.
9. Luego de celebrada una vista evidenciaria, con fecha de 6 de abril de 2017, el Tribunal de Primera Instancia emitió Sentencia Parcial mediante la cual declara NO HA LUGAR el Injunction Preliminar y el Mandamus.

10. El 5 de mayo de 2017, el Tribunal de Apelaciones (TA) emitió una *Sentencia* mediante la cual concedió un *Injunction Preliminar y Mandamus* (la *Orden*) a favor de la parte demandante de epígrafe y, en síntesis, dispuso lo siguiente:
 - a. Se le ordena al Recinto de Río Piedras y a la Universidad de Puerto Rico, a través de su Presidenta Interina y Rectora Interina, a no más tardar del jueves 11 de mayo de 2017 a las 6:00 am, proveer los cursos en el calendario académico del presente semestre y a reestablecer el acceso al Recinto.
 - b. Se le ordena al Recinto de Río Piedras y a la Universidad de PR, a través de su Presidenta Interina y Rectora Interina:
 - i. continuar con las labores educativas del Recinto, conforme al calendario educativo vigente;
 - ii. permitir el libre y seguro acceso al Recinto, sus instalaciones, edificios y salones de clases y actividades, y;
 - iii. no impedir de ninguna forma lo dispuesto en esta orden.
11. Notificada la *Sentencia* del TA y conforme a lo allí dispuesto, el 11 de mayo de 2017, el TPI citó a las partes a una *Vista de Seguimiento* a celebrarse el 16 de mayo de 2017. Luego de celebrada la vista, el Tribunal como sanción y en virtud del desacato civil a la Orden de Injunction y Mandamus, impuso una multa a la Universidad de Puerto Rico, a través de su Presidenta Interina y Rectora Interina, de \$5,000 cuyo pago deberá realizarse en 24 horas y \$1,000 diarios desde la fecha de esta Resolución y Orden hasta que se reestablezca el acceso al Recinto.
12. A su vez dispuso el Tribunal que la Universidad de Puerto Rico, a través de su Presidenta Interina y Rectora Interina, tenía “24 horas para cumplir con la Orden del TA y de este Tribunal, lo que significa reestablecer el acceso al Recinto, **y ejercer todas las acciones necesarias para abrir los portones** y realizar el pago de la multa correspondiente. El caso quedó citado para el 17 de mayo de 2017, a las 3:00 pm para que la parte demandada acredite el cumplimiento con la presente Resolución y Orden, así como, el fiel cumplimiento con la Orden de Injunction y Mandamus del TA.” Luego del señalamiento quedaron citadas la Presidenta y la Rectora para comparecer el próximo lunes 22 de mayo de 2017 a mostrar causa por la cual no deben ser encontradas incurso en desacato por no cumplir con la Resolución dictada el 16 de mayo de 2017.
13. Información provista a los medios de comunicación por representantes de la Universidad de Puerto Rico detalla un gasto aproximado de nómina de \$40,000 correspondiente a empleados docentes y no docentes cuya labores se ha visto parcial o totalmente detenidas como consecuencia de la “huelga estudiantil”.
14. A la luz de la Sentencia del TA era la obligación del Recinto de Río Piedras y de la Universidad de Puerto Rico, a través de su Presidenta Interina y Rectora Interina, reestablecer el acceso al Recinto, desde el jueves 11 de mayo de 2017. La Administración de la Universidad ha realizado esfuerzos de diálogo para lograr la apertura de los recintos sin tener éxito y a pesar de varias iniciativas.

B. Derecho Aplicable

La Ley Núm. 1 de 20 de enero de 1966, según enmendada, 18 L.P.R.A. sec. 601 et seq., conocida como "Ley de la Universidad de Puerto Rico", establece en el Artículo 1 que la ley tiene el propósito de reorganizar la Universidad de Puerto Rico (UPR), reafirmar y robustecer su autonomía y facilitar su continuo crecimiento. El Artículo 3 de dicha ley dispone que la UPR será gobernada y administrada por una Junta de Gobierno, la cual entre los deberes indelegables se encuentra el “de formular las directrices que regirán la orientación y el desarrollo de la Universidad, examinará y aprobará las normas generales de funcionamiento propuestas por los organismos legislativos y administrativos de ésta [...] y supervisar el funcionamiento de la institución”. Además tienen el deber indelegable de aprobar o enmendar el Reglamento General de la UPR, el Reglamento del Sistema de Retiro y cualquier otro reglamento de aplicación general; adoptar normas respecto a los derechos y deberes del personal universitario; velar por el sano mantenimiento y la actualización de las infraestructuras universitarias, tanto constructivas como tecnológicas, prestando particular atención al patrimonio arquitectónico del cual es depositaria. Artículo 3 de la Ley Núm. 1, supra, 18 L.P.R.A. sec. 602.

El Tribunal Supremo ha enfatizado la importancia de la UPR enmarcada en su misión institucional. En *Universidad de Puerto Rico v. Gabriel Laborde Torres y otros*, 180 D.P.R. 253, 300 (2010) nuestro máximo foro señaló que “[e]s incuestionable que la Universidad de Puerto Rico es una institución vital y de suma importancia para el pleno desarrollo de nuestro sistema educativo y la prosperidad del territorio.” Nuestro máximo foro enfatizó que la propia Ley de la Universidad de Puerto Rico en su Artículo 2 establece como objetivos y obligaciones los siguientes:

(a) La Universidad, como órgano de la educación superior, por su obligación de servicio al pueblo de Puerto Rico y por su debida fidelidad a los ideales de una sociedad integralmente democrática, tiene como misión esencial alcanzar los siguientes objetivos, con los cuáles es consustancial la más amplia libertad de cátedra y de investigación científica:

(1) Transmitir e incrementar el saber por medio de las ciencias y de las artes, poniéndolo al servicio de la comunidad a través de la acción de sus profesores, investigadores, estudiantes y egresados.

(2) Contribuir al cultivo y disfrute de los valores éticos y estéticos de la cultura.

(b) En el cumplimiento leal de su misión, la Universidad deberá:

(1) Cultivar el amor al conocimiento como vía de libertad a través de la búsqueda y discusión de la verdad, en actitud de respeto al diálogo creador.

- (2) Conservar, enriquecer y difundir los valores culturales del pueblo puertorriqueño y fortalecer la conciencia de su unidad en la común empresa de resolver democráticamente sus problemas.
- (3) Procurar la formación plena del estudiante, en vista a su responsabilidad como servidor de la comunidad.
- (4) Desarrollar a plenitud la riqueza intelectual y espiritual latente en nuestro pueblo, a fin de que los valores de la inteligencia y del espíritu de las personalidades excepcionales que surgen de todos sus sectores sociales, especialmente los menos favorecidos en recursos económicos, puedan ponerse al servicio de la sociedad puertorriqueña.
- (5) Colaborar con otros organismos, dentro de las esferas de acción que le son propias, en el estudio de los problemas de Puerto Rico.
- (6) Tener presente que por su carácter de Universidad y por su identificación con los ideales de vida de Puerto Rico, ella esta esencialmente vinculada a los valores e intereses de toda comunidad democrática.

Id., págs. 300-301; 18 L.P.R.A. sec. 601.

En ese sentido, la Universidad de Puerto Rico es el órgano de la educación superior que tiene la misión esencial de alcanzar unos objetivos delimitados por ley en cumplimiento de su obligación de servicio al Pueblo de Puerto Rico y a su debida fidelidad a los ideales de nuestra sociedad democrática. Art. 2, Ley Núm. 1, supra, 18 L.P.R.A. sec. 601. Los objetivos primordiales de la Universidad son promover el saber, investigar, educar y proveer servicios a la ciudadanía, industria y gobierno. Ciertamente, la Universidad es una institución que ejerce un fin público del Gobierno de Puerto Rico. 18 L.P.R.A. sec. 612 (f). Por eso, la ley promueve que la Universidad de Puerto Rico sea un lugar donde se cultive el conocimiento, la cultura, el servicio y el estudio, entre otros deberes meritorios, y donde se practiquen los más altos valores de nuestro sistema democrático. Véanse: *Universidad de Puerto Rico v. Gabriel Laborde Torres y otros*, supra, pág. 301; *Consejo Educación Superior v. U.I.A.*, 120 D.P.R. 224 (1985); *C.E.S. U.P.R. v. Gobernador*, 137 D.P.R. 70 (1994) (Sentencia). “[L]a Universidad de Puerto Rico está esencialmente vinculada a los valores e intereses de toda la comunidad democrática... [por lo que] debe procurar la formación plena de los estudiantes, quiénes son parte fundamental de la comunidad universitaria. *Universidad de Puerto Rico v. Gabriel Laborde Torres y otros*, supra; *García Cabán v. U.P.R.*, 120 D.P.R. 167, 180 (1987).

La Universidad, a pesar de que posee ciertas facultades corporativas, no opera con ánimo directo ni indirecto de lucro. *Sepúlveda v. U.P.R.*, 115 D.P.R. 526, 527 (1984). La concesión de estas facultades tiene como objetivo el proveerle a la UPR la mayor autonomía posible para asegurar

su debido funcionamiento acorde con su más amplia libertad de cátedra y de investigación científica. Ahora bien, lo anterior no la convierte en una empresa privada dedicada a negocios lucrativos. Su estructura es claramente distinguible de cualquier empresa privada. *Id.* A estos efectos, el Tribunal Supremo expresó en *U.P.R. v. Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios*, 136 D.P.R. 335, 398 (1994), que en la UPR no se da el esquema clásico de una empresa con fines de lucro en la cual sus ganancias son el resultado de que sus ventas excedan sus gastos.

A pesar de su autonomía fiscal, la Universidad no deja de ser una corporación de origen legislativo cuyo fin es proveer servicio de educación superior al Pueblo, para lo cual se nutre de manera significativa de fondos provenientes del "Fondo General – fondos públicos. Véase, *Sepúlveda v. U.P.R.*, supra; 18 L.P.R.A. sec. 621-1. Aunque lo cierto es que, independientemente de donde provengan los fondos, los mismos se presumen públicos, pues sabido es que si los fondos en cuestión responden a "propósitos de utilidad pública," los mismos se considerarán públicos, estén consignados o no dentro del Fondo General. *Librotex v. A.A.A.*, 138 D.P.R. 938, 941 (1995).

Sobre la naturaleza de los fondos de las corporaciones públicas, el Tribunal Supremo ha expresado, *in extenso*:

No obstante, a pesar de la autonomía que caracteriza a las corporaciones públicas, éstas no pierden su cualidad de instrumentalidad gubernamental, creada para responder a propósitos de utilidad pública. Véase: *York County Fair Assn. v. South Carolina Tax Commn.*, 154 S.E.2d 361 (1967); *Sharon Realty Company v. Westlake*, 188 N.E.2d 318 (1961). Por tal razón, en la medida que llevan a cabo este tipo de función, tanto el Ejecutivo como la Legislatura ejercen, conforme a la ley y a la costumbre, diferentes grados de control sobre sus funciones. Friedman, *op. cit.*, págs. 557-558.

[...]

En Puerto Rico, el control gubernamental sobre las corporaciones públicas se plasma mediante las propias leyes habilitadoras de la corporación pública de que se trate y leyes que directa o indirectamente inciden sobre ésta.

[...]

La intervención gubernamental en el desenvolvimiento de las corporaciones públicas obedece primordialmente a que, a pesar de la combinación de características públicas y privadas que hemos señalado, **los fondos con que opera la entidad se consideran como públicos independientemente de que éstos no pasen a formar parte del presupuesto del Estado. Ante esto, hemos expresado que los fondos mediante los cuales se paga a los empleados de las corporaciones públicas provienen de fuentes gubernamentales y constituyen**

fondos públicos. Véase además, *Municipio de Mayagüez v. Rivera*, 113 D.P.R. 467 (1982). (Énfasis suplido).

En lo pertinente a la UPR, la mayor parte de su presupuesto proviene del Fondo General del Gobierno de Puerto Rico, que depende de una fórmula establecida por ley sobre la cual la UPR no tiene control y recibe el nueve punto sesenta por ciento (9.60%) del promedio del monto total de las rentas anuales obtenidas de acuerdo con las leyes de Puerto Rico. Véase Artículo 3 de la Ley Núm. 2 de 20 de enero de 1966, según enmendada, 18 L.P.R.A. sec. 621-1.¹ De ese presupuesto por fórmula, el Recinto de Río Piedras, por dar un ejemplo replicable a los demás recintos, utiliza la mayoría para el pago de salarios, aportaciones patronales y demás compensaciones. Véase *U.P.R. v. Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios*, supra, pág. 400-401. **“Privada de medios propios suficientes para generar ingresos y cargada por una enorme responsabilidad salarial fija, la UPR no tiene ni remotamente el espacio que tienen las empresas privadas para manipular los elementos de “costos y ganancias...”** *Id.*, pág. 401. (Énfasis nuestro). Esta fórmula fue modificada para congelarla a través de la Ley 66-2014.

Ante la realidad de que los fondos de la Universidad son fondos públicos, no podemos obviar que la Constitución de Puerto Rico dispone en su Artículo VI, Sección 9 que “[s]ólo se **dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado**, y en todo caso por autoridad de ley.” (Énfasis suplido). De manera que es evidente que sólo se pueden utilizar los fondos públicos para fines que sean de interés público y para sostener y hacer funcionar las instituciones públicas, siempre que exista autorización legal para ello, por lo cual por mandato constitucional no se pueden utilizar fondos públicos para el fomento de empresas privadas, ni para el beneficio de personas o entidades particulares en su condición como tales. Véase Opinión del Secretario de Justicia Número 7 de 1983, reiterando el criterio expuesto en las Opiniones del Secretario de Justicia de 1 de febrero de 1982, no publicada y Núm. 1960-30.

Dicha disposición constitucional fue reflejada en la Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974, según enmendada, 3 L.P.R.A. secs. 283 a 283p. Dicha Ley dispone que: **“Las dependencias ordenarán obligaciones y desembolsos de sus fondos públicos únicamente para obligar o pagar servicios, suministros de materiales y equipo, reclamaciones u otros conceptos que estuvieran autorizados por ley.”** 3 L.P.R.A.

¹ El Artículo 3 de la Ley Núm. 2 de 20 de enero de 1966, según enmendada, dispone en lo pertinente:

- (a) Comenzando con el Año Fiscal 1997 se destinará a la Universidad de Puerto Rico una cantidad equivalente al nueve punto sesenta por ciento (9.60%) del promedio del monto total de las rentas anuales obtenidas de acuerdo con las disposiciones de las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico e ingresados al Fondo General del Tesoro Estatal en los dos (2) años económicos inmediatamente anteriores al año económico corriente y de lo ingresado en cualesquiera fondos especiales creados mediante legislación a partir del 1ro de julio de 1993, que se nutran de recursos generados por imposiciones contributivas.

sec. 283h. (Énfasis suplido). Es decir, solamente se puede autorizar el desembolso de fondos públicos por servicios y trabajos realizados.

En el caso *De Jesús González v. Autoridad de Carreteras*, 148 D.P.R. 255 (1999), el Tribunal Supremo de Puerto Rico dispuso con respecto al uso de fondos públicos, citando la opinión concurrente en el caso *A.E.E. y A.A.A. v. P.N.P.*, 128 D.P.R. 294, 294-295 (1991), lo siguiente:

... el desembolso indebido o ilegal de fondos públicos --en sus formas múltiples, a veces burdas y otras sofisticadas-- son actos incompatibles con el sistema de gobierno democrático consagrado en nuestra Constitución y apuntalado en el respeto a la dignidad humana y el dinero del pueblo como único soberano. No importa las modalidades que adopten ni la jerarquía del funcionario involucrado; las mismas son intolerables. En última instancia, quien verdaderamente se perjudica, no sólo en lo económico sino en lo moral, es la ciudadanía en general.... Es, pues, obligación de los tribunales reivindicar esos valores fundamentales.

148 D.P.R. 255, 269 (Énfasis en el original suprimido y énfasis suplido.)

El Tribunal Supremo ha sido claro en que es responsabilidad de los tribunales la de velar porque los fondos públicos respondan directamente a las necesidades de la ciudadanía. Pero más aún ha expresado que para que una erogación de fondos del Pueblo tenga un fin público y carácter legítimo, ésta **debe redundar en beneficio de la salud, seguridad, moral y bienestar general de la ciudadanía, es decir, al bienestar general.** *P.P.D. v. Gobernador I*, 139 D.P.R. 643 (1995). (Énfasis suplido).

A tenor con lo anterior, la Universidad es una corporación pública con facultad para demandar y ser demandada, que funciona económicamente con fondos gubernamentales y no opera con ánimo de lucro. Tanto en virtud de su ley orgánica como de la jurisprudencia interpretativa, se ha determinado que la Universidad es una instrumentalidad pública. Por eso, a pesar de la autonomía universitaria, la misma es parte del gobierno estatal. Véase Ley Núm. 1, supra; *Sepúlveda v. U.P.R.*, supra.

No cabe duda que los empleados y funcionarios de la Universidad de Puerto Rico son públicos.² El principio de que la UPR sirva a su fin público, es un imperativo fiduciario que se les impone a todos los organismos rectores de la institución. La Junta de Gobierno es a quien corresponde

² Véase el Capítulo 2 de la Ley 26-2017. Véase además, *Pueblo v. Hernández Torres y Barreda*, 125 D.P.R. 560 (1989), donde nuestro más Alto Foro expresó, en relación con los empleados de la Puerto Rico Telephone Co., una corporación público-privada:

. . . [E]l hecho de que éstos no son parte del sistema central de personal, no altera su condición de empleados públicos. La Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico[, 31 L.P.R.A. sec. 1301 y ss.,] expresamente excluye de la aplicación de la ley a todos los empleados de corporaciones públicas. Sin embargo, esto no significa que sean empleados privados. Por el contrario, del lenguaje de la referida disposición lo que se desprende es que aunque éstos se consideran empleados públicos, por razones de política pública se decidió no someterlos a la aplicación detallada de la ley, aunque sí a los principios de mérito.

gobernar y administrar la Universidad. Ley Núm. 1, supra, 18 L.P.R.A. sec. 602. As su vez, la ley Universitaria impone a la función del (la) Presidente(a) de la institución, quien funge como director del sistema universitario, coordinar y supervisar las labores universitarias y “[h]acer cumplir los objetivos, normas, reglamentos y planes presupuestarios y de desarrollo de la Universidad.” Ley Núm. 1, supra, 18 L.P.R.A. sec. 604. (Énfasis suplido). Además, conforme a la Ley de la Universidad “[l]os recintos y colegios universitarios estarán dirigidos cada uno por un rector”, el cual entre sus deberes y atribuciones tienen que ejercer “la autoridad administrativa y académica dentro del ámbito de su respectiva unidad institucional”; “[o]rientar y supervisar el personal universitario y las funciones docentes, técnicas, de investigación y administrativas”; así como “[e]stablecer los mecanismos que sean necesarios para que los distintos organismos que componen el sistema universitario, tales como las juntas administrativas, claustro, estudiantes y senados académicos lleven a cabo sus tomas de decisiones de acuerdo a lo dispuesto por [la Ley de la Universidad]”. Ley Núm. 1, supra, 18 L.P.R.A. sec. 606.

Como bien señaló el entonces Juez Asociado del Tribunal Supremo Fuster Berlingery, “[t]odo servidor público tiene el deber de desempeñar el cargo que ocupa con completa devoción al bien común, lo que incluye administrar los fondos públicos a su disposición con la mayor pulcritud y eficacia. Ello es particularmente cierto de funcionarios de alta jerarquía, sobre quienes está depositada en gran medida la confianza pública.” *In re Joaquín Peña Peña*, 153 D.P.R. 642, 664 (2001) (Opinión disidente). Faltar al grave deber fiduciario que tiene ese funcionario, merece el repudio severo de todos en el país. *Id.*

Ante lo antes expuesto debemos concluir que la Universidad de Puerto Rico, la cual opera con fondos públicos y cuyo propósito es y debe ser de utilidad pública, tiene un deber fiduciario en cuanto al uso de los recursos del pueblo y por ello de la sana administración de la Universidad. **Como bien hemos indicado, la misión principalísima de la UPR es educar.** Por tal razón, es contrario a la Constitución, la moral, la ley y el orden público que se produzcan desembolsos de fondos públicos por servicios no prestados, ya sea porque esté contemplado en un convenio colectivo u cualquier otro contrato, y aquellos que vienen llamados a administrarlos tienen una responsabilidad mayor por la posible erogación desmedida de fondos sin un fin público legítimo, ello enmarcado en nuestro estado de derecho vigente. Veamos.

En nuestro ordenamiento los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público. Art. 1207 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A. sec. 3372. Por lo tanto, como norma general, en Puerto Rico hay libertad para contratar y las partes pueden celebrar los contratos que tuvieren a bien, en ausencia de algún principio de derecho constitucional, estatutario o de política pública que se lo impida. Véanse: *Hennes v. Sun Life Assurance Company of Canada*, 291 F. Supp. 670 (1968); *Clausells v. Commercial Union Assurance Co.*, 37 D.P.R. 117 (1927).

En afinidad con lo anterior, el Tribunal Supremo ha apuntado que los tribunales no pueden auxiliar a litigantes que han incurrido en conducta contraria a la ley, la moral o al orden público; “[h]ay una equidad que le debemos a la comunidad en general.” *Serra v. Salesian Society*, 84 D.P.R. 322, 335 (1961). Por lo tanto, la libertad de contratación encuentra sus límites en tales principios de cardinal importancia en nuestro ordenamiento jurídico.

En cuanto a la connotación de lo que significa “orden público”, en *De Jesús González v. Autoridad de Carreteras*, 148 D.P.R. 255, 264 (1999), el Tribunal Supremo manifestó lo siguiente:

Orden público es el conjunto de valores eminentes que guían la existencia y el bienestar de una sociedad. Éste recoge y ampara un interés social dominante por su trascendencia, por el número de personas que afecta y por la valía de los derechos que tiende a proteger. En gran medida es un acopio de normas de moral y de ética pública que en ocasiones alcanzan su exposición en ley, pero aun sin esa declaración legislativa, constituyen principios rectores de sabio gobierno, nacidos de la civilización y fortalecidos por la cultura, la costumbre y por la manera de ser; en fin, por el estilo de una sociedad. Tanto en la costumbre como en la ley se manifiesta la voluntad social predominante.

(Énfasis suplido). Nuestro máximo foro judicial ha añadido que el orden público es lo permanente y esencial de las instituciones que, aun favoreciendo a algún individuo en quien se concreta algún derecho, no puede quedar a su arbitrio, por lo que la evolución jurídica va dirigida hacia una infiltración cada vez mayor de elementos éticos y sociales, de tono imperativo, que de modo general en absoluto disciplinan las relaciones de derecho privado, imprimiéndoles carácter público a expensas del principio de autonomía de la voluntad que, de esta suerte, va perdiendo volumen en su clásica y amplia esfera de acción. *Id.*, pág. 265. Es considerado como parte integrante del bien común y constituye el fin al que las normas de un determinado ordenamiento jurídico tienden. El orden público tiene como finalidad el evitar que el Estado tenga que imponer algo que repugne al buen sentido de lo justo o de lo moral, sólo porque se trata de la voluntad de los contratantes; incorpora los principios fundamentales sobre los que descansa el ordenamiento jurídico de un país. *Id.*

A fortiori, cuando la contratación del Estado involucra el uso de bienes o fondos públicos, el Tribunal Supremo ha insistido en la aplicación rigurosa de todas las normas pertinentes a la contratación y desembolso de esos fondos, a los fines de proteger los intereses y dineros del pueblo; el manejo prudente de fondos públicos está saturado de intereses de orden público, por lo que existe la imperiosa necesidad de evitar el dispendio, la extravagancia, el favoritismo y la prevaricación en los contratos gubernamentales. Véanse: *Id.*, págs. 267-268; *Hatton v. Mun. de Ponce*, 134 D.P.R. 1001 (1994); *Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 D.P.R. 864

(1990); *Ocasio v. Alcalde de Maunabo*, 121 D.P.R. 37, 54 (1988); *Morales v. Municipio de Toa Baja*, 119 D.P.R. 682, 693 (1987); *Cancel v. Municipio de San Juan*, 101 D.P.R. 296, 300 (1973); *Justiniano v. E.L.A.*, 100 D.P.R. 34, 338 (1971).

Como bien lo indicó el Tribunal Supremo de Puerto Rico:

Ciertamente, al interpretar el sentido contemporáneo de la disposición del Código Civil que requiere que los contratos no sean contrarios al orden público, **no podemos ignorar que en la contratación por el Estado, la sana y recta administración de los fondos del pueblo está revestida del más alto interés público, y que todo organismo gubernamental está obligado a observar cabalmente la esencia del principio consagrado en la sección 9 del Artículo VI de la Constitución de Puerto Rico, de que los fondos públicos sólo pueden gastarse para fines públicos legítimos. Como hemos señalado antes, todas las actuaciones del gobierno están siempre circunscritas por la Constitución.** El gobierno como contratante sigue siendo el gobierno, y no puede actuar de un modo que esté reñido con los principios que encarna el orden constitucional... El concepto del "orden público" del Artículo 1207 del Código Civil, supra, pues, incluye en su contenido la prohibición de cláusulas contractuales contrarias a la política pública de origen constitucional que preconiza el uso escrupuloso de los fondos públicos. El concepto del "orden público", como acopio y reflejo de los principios generales del derecho, ciertamente recoge un alto valor jurídico.

De Jesús González v. Autoridad de Carreteras, supra, pág. 268. (Cita omitida) (Énfasis suplido).

Un ejemplo ilustrativo de lo anterior lo encontramos en *C.F.S.E. v. Unión de Médicos*, 170 D.P.R. 443, 450 (2007) donde el Tribunal señaló varias normas de derecho que son aplicables a la consulta en cuestión:

... [L]as partes contratantes se obligan a todos los extremos de lo pactado, **siempre y cuando las disposiciones pactadas estén conformes con la ley, la moral y el orden público.** Art. 1207 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A. Sec. 3372; *Pérez v. Autoridad Fuentes Fluviales*, 87 D.P.R. 118 (1963). Cuando una disposición contractual no está reñida con la ley, la moral o el orden público, se le debe dar aplicación integral a lo convenido. Si, por el contrario, una cláusula de un contrato contraviene la ley, la moral o el orden público, la misma carece de eficacia entre las partes y el juzgador no puede conferirle validez. Por consiguiente, si la decisión del juzgador está fundamentada en un convenio o cláusula contraria a la ley, la moral o el orden público, la misma es defectuosa y no es válida en la parte en que conflige con ello. *Pagán v. Fund. Hosp. Dr. Pila*, 114 D.P.R. 224 (1983); *Junta de Relaciones del Trabajo v. Vigilantes, Inc.*, 125 D.P.R. 581 (1990).

... [L]a contratación gubernamental...está revestida del más alto interés [L]a ...[L]a contratación gubernamental...está revestida del más alto interés público en cuanto involucra el uso de bienes o de fondos públicos. En vista de ello, deben aplicarse rigurosamente las normas sobre los contratos y el desembolso de esos fondos, a los fines de proteger los intereses y el dinero del Pueblo. Principalmente, no puede ignorarse que todo organismo gubernamental está obligado a observar de forma cabal la esencia de las disposiciones constitucionales en cuanto a que **los fondos públicos sólo pueden gastarse para fines públicos legítimos**. Const. E.L.A., Art. VI, Sec. 9, 1 L.P.R.A.; *De Jesús v. Autoridad de Carreteras*, 148 D.P.R. 255 (1999) (Énfasis suplido).

Id., pág. 451-452. (Énfasis suplido).

En dicho caso, nuestro máximo foro judicial, con respecto a la controversia de si procedía cargar a licencia de vacaciones unos días concedidos por el Gobernador a unos empleados de una corporación pública que reclamaban no se les cargara a licencia alguna, acotó:

Esta interpretación, además, es cónsona con la política pública establecida por la normativa constitucional de que los fondos del estado tienen que usarse para fines públicos. Al mismo tiempo, permite que el Fondo promueva la directriz enunciada por el Contralor en el Informe, a los efectos de que **el acto de pagar a los empleados y a los funcionarios unos días que no han sido trabajados o cargados a la licencia de vacaciones**, cuando dicho cargo haya sido decretado por el Gobernador de Puerto Rico, **constituye una regalía y, por ende, un desembolso de fondos públicos contrario a la ley**.

Id., pág. 458. (Énfasis suplido). Es decir, el Tribunal Supremo expresamente resolvió que el acto de pagar a los empleados y los funcionarios por días que no han trabajado o cargado a licencia alguna, constituye un desembolso de fondos públicos contrario a la ley y al orden público.

En otro precedente, el Tribunal Supremo repudió la conducta de un juez administrador del Tribunal de Primera Instancia que cobró salario de fondos públicos sin haber trabajado. En palabras del Tribunal:

En este caso, el Juez Ferrán Quintana no sólo cometió unos hechos contrarios a los Cánones de Ética Judicial y a las reglas administrativas de la OAT, sino que con su comportamiento al mentir conscientemente en unos documentos administrativos y cobrar fondos públicos sin haber rendido la labor correspondiente, **exhibió una conducta carente de valores morales que es contraria al honor de la judicatura y que proyecta una imagen distorsionada de lo que debe ser un buen administrador de la justicia. Su conducta es tan reprobable como la del Juez que cobra un salario de tiempo completo cuando realmente trabaja a tiempo parcial**.

In re Ferrán Quintana, 157 D.P.R. 622, 633-634 (2002). Véanse además *In re Mercado Santaella*, 2017 T.S.P.R. 64 (reiterando la norma anterior a un juez que cobró por servicios no rendidos); *In re Silvagnoli Collazo*, 154 D.P.R. 533, 541 (2001) (abogado se apropió de fondos públicos por haber cobrado por labores no rendidas).

No puede haber excepciones a esta norma. El dinero del Pueblo que sufraga la operación mayoritaria de la UPR es el que está en juego cuando se desembolsan para pagar salarios a empleados y funcionarios por servicios no prestados, ya sea por un paro o por un cierre administrativo. Si no se trabaja no se puede cobrar dinero público revestido del mayor interés público.

A lo anterior hay que añadir que la causa del cierre de la UPR se debe a un paro o huelga estudiantil que nuestro Tribunal Supremo ya resolvió que es ilegal. Véase, *Universidad de Puerto Rico v. Gabriel Laborde Torres y otros*, supra. (Allí, a pesar de reconocerse el derecho de los estudiantes de libre expresión y asociación, el Tribunal dijo que no se puede hablar de un derecho a la huelga toda vez que los estudiantes no gozan del derecho a huelga que la Constitución y las leyes le reconocen a los obreros).

La importancia que reviste el uso adecuado de fondos públicos en nuestro ordenamiento jurídico es tal que el Código Penal en su Título IV tipifica los delitos contra la función gubernamental que incluyen en su Artículo 262³ el Incumplimiento del Deber y en el Artículo 263⁴ la Negligencia en el incumplimiento del deber. Ambos son delitos que se enmarcan en la responsabilidad penal del funcionario público que como consecuencia de la inobservancia de los

³ El Artículo 262 del Código Penal dispone que:

Todo funcionario o empleado público que mediante acción u omisión y a propósito, con conocimiento o temerariamente, incumpla un deber impuesto por la ley o reglamento y, como consecuencia de tal omisión se ocasione pérdida de fondos públicos o daño a la propiedad pública, incurrirá en delito menos grave.

Si el valor de la pérdida de los fondos públicos o el daño a la propiedad pública sobrepasa de diez mil (10,000) dólares, será sancionado con pena de reclusión por un término fijo de tres (3) años.

El tribunal también podrá imponer la pena de restitución. 33 L.P.R.A. sec. 5353.

⁴ Por su parte, el Artículo 263 tipifica como delito:

Todo funcionario o empleado público que obstinadamente mediante acción u omisión y negligentemente incumpla con las obligaciones de su cargo o empleo y como consecuencia de tal descuido se ocasione pérdida de fondos públicos o daño a la propiedad pública, incurrirá en delito menos grave. Si el valor de la pérdida de los fondos públicos o el daño a la propiedad pública sobrepasa de diez mil (10,000) dólares, será sancionado con pena de reclusión por un término fijo de tres (3) años.

El tribunal también podrá imponer la pena de restitución. 33 L.P.R.A. sec. 5354.

deberes de su cargo, intencionalmente o que por negligencia ocasiona pérdida de fondos públicos o daños a la propiedad.

Sin duda, el análisis que precede establece la ilegalidad del desembolso de fondos públicos para el pago de salarios al personal docente y no docente de la Universidad, por servicio no prestado, durante un proceso “huelgario” ilegal. Somos de la posición que procede en este caso, al igual que en todos, aplicarse rigurosamente las normas sobre los contratos y el desembolso de esos fondos, a los fines de proteger los intereses y el dinero del Pueblo, pues es precisamente dicha la obligación de todo organismo gubernamental: asegurar que los fondos públicos sólo se gasten en fines públicos legítimos.

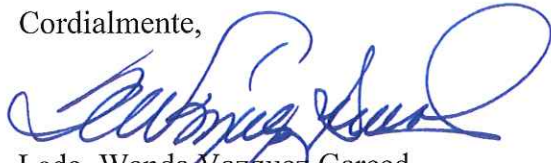
III. CONCLUSIÓN

Dentro del contexto de la responsabilidad de la Administración Universitaria procede concluir que, a pesar de su autonomía fiscal, los fondos que administra son fondos públicos, por lo cual existe un deber fiduciario en cuanto a la administración y al uso de los recursos del pueblo y por ello de la sana administración de la Universidad. Está claro que no se justifica el pago de fondos públicos por servicios no prestados, máxime cuando la paralización de labores se debe a una huelga no reconocida en ley. Ello, en nada adelanta los objetivos de la Universidad de Puerto Rico que le son impuestos por ley, ni el fin público y legítimo al que están destinados los fondos del Pueblo. Tal pago constituye una regalía y, por ende, un desembolso de fondos públicos contrario a la ley y al orden público que lacera el más alto sentido de lo justo y lo moral. No podemos perder de perspectiva que tan repudiable es la utilización de fondos públicos para fines no públicos que hay delitos en Código Penal que penalizan esa práctica o mal uso de los fondos. Pero, más aún, se ha expresado que para que una erogación de fondos del Pueblo tenga un fin público y carácter legítimo, **ésta debe redundar en beneficio de la salud, seguridad, moral y bienestar general de la ciudadanía.**

Es contrario a la ley, a nuestra Constitución, a la moral y al orden público que se les pague con fondos públicos a los empleados o funcionarios de la UPR por el tiempo en que no se encuentren trabajando, si dicho pago no se carga a alguna licencia, según lo permite la ley. La Universidad de Puerto Rico y su dirección, tienen un deber fiduciario de asegurarse que los fondos públicos se utilicen para fines públicos. Entre esos fines se encuentra adelantar los objetivos y funciones que se le delegan en virtud de la Ley Núm. 1, supra, según discutidos previamente conforme el caso de *Universidad de Puerto Rico v. Gabriel Laborde Torres y otros*, supra. Es obvio que mientras la Universidad de Puerto Rico permanezca cerrada, dichos objetivos no se cumplen, por lo que cualquier pago a un empleado o funcionario de dicha institución que no haya estado prestando servicios, es ilegal e improcedente. Como bien dijo el Tribunal Supremo, la erogación de fondos del Pueblo tiene que tener un fin público y carácter legítimo que debe redundar en beneficio de la salud, seguridad, moral y bienestar general de la ciudadanía. Pagarles a los

empleados o funcionarios de la UPR por trabajo no realizado no tiene ninguno de esos fines.
Véase *P.P.D. v. Gobernador I*, 139 D.P.R. 643 (1995).

Cordialmente,



Lcda. Wanda Vazquez Garced
Secretaria De Justicia