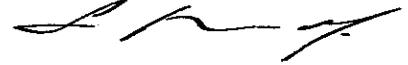


Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
**OFICINA DE RECURSOS HUMANOS DEL  
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO**  
P O Box 8476  
San Juan, Puerto Rico 00910-8476

DEPARTAMENTO DE ESTADO

Número: 7742  
Fecha: 14 de septiembre de 2009  
Aprobado: Hon. Kenneth D. McClintock  
Secretario de Estado

31 de julio de 2009



**CARTA NORMATIVA ESPECIAL NÚM. 2-2009**

Por: Eduardo Arosemena Muñoz  
Secretario Auxiliar de Servicios

Jefes de Agencias Administradores Individuales del Sistema de Administración de los Recursos Humanos y Jefes de Agencias Excluidas de la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público



Samuel G. Dávila Cid  
Director

**PARA DEJAR SIN EFECTO EL MEMORANDO ESPECIAL NÚM. 9-2008, EMITIDO POR ORHELA CON FECHA DE 24 DE JULIO DE 2008; PARA ESTABLECER EL ALCANCE Y APLICACIÓN DE LA SECCIÓN 4 DE LAS RESOLUCIONES CONJUNTAS 56 y 57 RELATIVAS AL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS GUBERNAMENTALES 2008-2009; PARA ORIENTAR A LOS JEFES DE AGENCIAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADECUADO PARA EVALUAR LAS TRANSACCIONES DE PERSONAL EFECTUADAS DURANTE EL PERÍODO DEL 1RO. DE JULIO DE 2008 AL 3 DE ENERO DE 2009; Y PARA REQUERIR LA PRESENTACIÓN DE INFORMES A ESTA OFICINA**

**A. PARA DEJAR SIN EFECTO EL MEMORANDO ESPECIAL NÚM. 9-2008 EMITIDO POR ORHELA CON FECHA DE 24 DE JULIO DE 2008**

Con fecha de 24 de julio de 2008, la Lcda. Marta Vera Ramírez, anterior Directora de la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ORHELA) emitió el MEMORANDO ESPECIAL NÚM. 9-2008, mediante el cual estableció determinadas normas sobre el alcance y la aplicación de las disposiciones de la Sección 4 de las R. C. de la C. Núm. 56 y Núm. 57 relativas al Presupuesto General de Gastos Gubernamentales para el Año Fiscal 2008-2009. Dicho Memorando Especial estuvo fundamentado en la Declaración Explicativa Núm. DE-2008-01, firmada por el entonces Gobernador, Lcdo. Aníbal Acevedo Vilá con fecha de 20 de julio de 2008, mediante la cual éste hizo una interpretación del alcance de las mencionadas resoluciones conjuntas. El ex gobernador instruyó específicamente a la Directora de ORHELA a interpretar las referidas Resoluciones de acuerdo con el criterio de éste, cosa que era inapropiado puesto que la agencia con

el expertise en materia de administración de los recursos humanos era esta. En las páginas número 13 y 14 de la Declaración Explicativa Núm.: DE-2008-01, el ex gobernador indicó lo siguiente:

*"A tenor con todo lo antes expuesto, se instruye a la Directora de la ORHELA a adoptar e implantar cualquier reglamentación interpretativa o emitir cualquier comunicación informativa que estime necesaria y apropiada para regular la aplicación de las excepciones a las limitaciones al reclutamiento objeto de las resoluciones conjuntas que hoy firmo, según interpretadas en esta Declaración Explicativa, en armonía con y sin limitación de, lo ya reglamentado bajo la Sección 6.9 de la Ley Núm. 184, supra, así como, a emitir cualquier interpretación, enmienda o ajuste a la reglamentación ya existente, conforme a la amplia discreción en estos asuntos que le reconoce dicha ley."*

En nuestro entendimiento de que ORHELA pudo haber incurrido en error al emitir el Memorando Especial Núm. 9-2008, solicitamos una opinión legal al Secretario de Justicia, Hon. Antonio Sagardía de Jesús, quien con fecha de 9 de julio de 2009 nos cursó una comunicación en la que examina la facultad del gobernador para emitir la Declaración Explicativa. Sostiene el Secretario de Justicia que:

*"De otra parte, precisa indicar que no encontramos disposición legal ni jurisprudencial alguna que establezca expresamente que las declaraciones explicativas de un Gobernador sean vinculantes para el Gobierno de Puerto Rico. No obstante, en cuanto a las órdenes ejecutivas también emitidas por el Gobernador, el Tribunal Supremo ha sostenido que aunque un Gobernador tiene el poder inherente de emitir órdenes ejecutivas, es preciso reiterar que ese poder está limitado por las leyes aplicables. Así, nuestro más Alto Foro judicial ha resuelto que una orden ejecutiva de un Gobernador no puede ir por encima o derrotar el objetivo pretendido por el legislador. Véase Otero de Ramos v. Secretario de Hacienda, 156 D.P.R. 876, 892 (2002). De igual forma, se ha establecido que un Secretario de un departamento ejecutivo puede en cualquier momento reformular una norma administrativa interpretativa de una ley o reglamento, cuando dicha norma tiene el efecto de corregir o mejorar una anterior para conformarla más adecuadamente a la ley. Banco Popular v. Mun. de Mayagüez, 126 D.P.R. 653, 664 (1990).*

*Por tanto, entendemos que la ORHELA no está obligada por la declaración explicativa emitida por el anterior Gobernador, ya que a la misma no puede adjudicársele fuerza de ley o de decisión judicial, más aún si luego de analizarla se determina que la referida declaración explicativa derrotó los objetivos establecidos mediante legislación. Aunque al ejecutar las leyes el Gobernador incidentalmente las interpreta, dicha interpretación no puede llegar al extremo de cambiar los términos de la ley. En nuestro sistema republicano de gobierno, a la Legislatura le compete aprobar las leyes y a la Rama Judicial interpretarlas de manera definitiva y vinculante en caso de que surja alguna controversia en cuanto el significado, constitucionalidad o alcance de las mismas. Así pues, si aceptáramos que la Declaración Explicativa es vinculante para todo el Gobierno de Puerto Rico, estaríamos reconociéndole al Gobernador*

*2009*

*facultades que le competen a las ramas legislativa y judicial de nuestro ordenamiento. En fin, un Gobernador no puede legalizar lo que la ley dispone que es ilegal mediante una declaración explicativa.*

*La misma conclusión aplica en cuanto al Memorando Especial Núm. 9-2008 de ORHELA, mediante el cual se les notificó a los jefes de agencia, administradores individuales y jefes de agencias excluidas, el alcance y aplicación de la Sección 4 de las Resoluciones Conjuntas Núm. 56 y Núm. 57, según la interpretación plasmada por el ex gobernador en la Declaración Explicativa. De nuevo, aunque una agencia administrativa puede tener la facultad de establecer directrices dentro del campo de acción que le confiera su ley orgánica, dicha prerrogativa no puede estar en conflicto con las disposiciones y los propósitos de la legislación vigente. Por ende, si la ORHELA entiende que las directrices emitidas en el Memorando Especial Núm. 9-2008 se hicieron al amparo de una interpretación errónea y acomodaticia de la ley, ésta puede emitir nuevas normas que se ajusten a la legislación y reglamentación pertinente. Dicho curso de acción estaría claramente dentro de sus facultades, pues la ORHELA es la agencia especializada en asuntos de personal y la encargada de administrar e interpretar la Ley Núm. 184. Asimismo, por disposición expresa de su Ley Orgánica, la ORHELA tiene autoridad para, entre otras cosas, 'promulgar, modificar, enmendar, derogar o adoptar la normativa de aplicación general al sistema de administración de recursos humanos en el servicio público' y para implantar las disposiciones relativas a la veda electoral. 3 L.P.R.A.S. 1461b(2) (a) y (q).'" (Énfasis suplido).*

Por tales motivos, procedo a dejar sin efecto el Memorando Especial Núm. 9-2008, emitido por ORHELA, con fecha de 24 de julio de 2008, en nuestro entendimiento y convencimiento de que el mismo incurrió en error al interpretar las R. C. de la C. Núm. 56 y Núm. 57.

**B. PARA ESTABLECER EL ALCANCE Y APLICACIÓN DE LA SECCIÓN 4 DE LAS R. C. DE LA C. NÚM. 56 Y DE LA R. C. DE LA C. NÚM. 57 RELATIVAS AL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS GUBERNAMENTALES 2008-2009**

El Artículo 4, Sección 4.3 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", establece que entre las funciones y facultades de(l) (la) Director(a) de ORHELA, creada por la Ley Núm. 184, *supra*, se encuentran:

- "b. Supervisar la Administración del Sistema de Recursos Humanos guiado por la política pública enunciada en esta ley.*
- c. Aprobar y promulgar normas y directrices, conforme a la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, las cuales regirán las relaciones entre la Oficina, agencias y los municipios.*

.....

- f. Asesorar a(el) Gobernadora(or) y a la Asamblea Legislativa en todo lo relativo a las relaciones laborales y a la administración de recursos humanos en el servicio público”.*

Asimismo, el citado Artículo 4, Sección 4.3 de la Ley Núm. 184, *supra*, dispone que entre las funciones y facultades de ORHELA se encuentran las siguientes:

- “a. Promulgar, modificar, enmendar, derogar o adoptar la normativa de aplicación general al sistema de administración de recursos humanos en el servicio público para que se cumpla eficazmente con el Principio de Mérito. Además, aprobar todos aquellos reglamentos o normas que sean necesarios para la administración de la presente ley, conforme dispone la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como ‘Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme’. (Énfasis nuestro).*

.....

- c. Implantar el funcionamiento del Sistema de Administración de Recursos Humanos establecido en esta Ley.*

.....

- m. Asesorar a las agencias y municipios sobre las normas aplicables en materias especializadas de recursos humanos, incluyendo la materia de retribución y relaciones laborales.*

.....

- q. Reglamentar e implantar las disposiciones relacionadas con la prohibición de acciones de recursos humanos durante la veda electoral”.*

.....

En lo referente a esas facultades el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha sostenido que ORHELA es el organismo directivo general responsable de prescribir las normas generales para la aplicación del Principio de Mérito, de asesorar a las agencias en la preparación de sus reglamentos y de evaluar la vigencia del Principio de Mérito en todo el servicio público.

Por consiguiente, procedemos a establecer lo que a nuestro juicio constituye la interpretación correcta de las disposiciones de la Sección 4 de las R. C. de la C. Núm. 56 y Núm. 57 relativas al Presupuesto General de Gastos Gubernamentales para el Año Fiscal 2008-2009.

Las Resoluciones antes citadas disponen en su Sección 4 lo siguiente:

*“R.C. de la C. Núm. 56*

*Sección 4. – A partir del 1ro de julio de 2008 y hasta dos (2) meses después de la celebración de las elecciones generales se prohíbe el reclutamiento de personal con cargo a las asignaciones consignadas para gastos de nóminas a través de esta Resolución Conjunta, excepto los cambios como resultado de la terminación del período probatorio, renovaciones de empleados transitorios e irregulares y la imposición de medidas disciplinarias. Se exceptúa de esta disposición el del personal relacionado al área de la salud, educación y seguridad que presten servicio directamente a la ciudadanía; las Ramas Legislativa y Judicial, los municipios y cualquier otra excepción conforme a las disposiciones establecidas en ley para regular el proceso electoral. Disponiéndose, que durante dicho período tampoco podrán tramitarse ni registrarse en los expedientes de personal, nombramientos de ninguna índole con efecto retroactivo.*

*R.C. de la C. Núm. 57*

*Sección 4. – A partir del 1ro de julio de 2008 y hasta dos (2) meses después de la celebración de las elecciones generales se prohíbe el reclutamiento de personal con cargo a las asignaciones consignadas a través de esta Resolución Conjunta, excepto los cambios como resultado de la terminación del período probatorio, renovaciones de empleados transitorios e irregulares y la imposición de medidas disciplinarias. Se exceptúa de esta disposición el personal relacionado al área de la salud, educación y seguridad que presten servicio directamente a la ciudadanía; las Ramas Legislativa y Judicial, los municipios y cualquier otra excepción conforme a las disposiciones establecidas en ley para regular el proceso electoral. Disponiéndose, que durante dicho período tampoco podrán tramitarse ni registrarse en los expedientes de personal, nombramientos de ninguna índole con efecto retroactivo.”*

El Memorando Especial Núm. 9-2008, según instrucciones del ex gobernador, hace una interpretación incorrecta de lo que es la prohibición de reclutamiento de personal. Además, le añade una palabra adicional al contenido de la prohibición que no estuvo contemplada en las Resoluciones Conjuntas Número 56 y 57. Dispone el Memorando, según instrucciones del ex gobernador, que la prohibición es para el reclutamiento de personal “nuevo”.<sup>1</sup> Al adicionar el vocablo “nuevo”, tanto ORHELA como el ex gobernador pretenden excluir de la prohibición el reclutamiento de personal que previamente estuviera trabajando en otras agencias del gobierno. En otras palabras, si la persona que se reclute proviene de otra agencia del gobierno, ello sería válido según la interpretación del ex gobernador y de la exdirectora de ORHELA. La prohibición contenida en las resoluciones es a los fines de que no se

<sup>1</sup> Véase páginas 3 y 4 del Memorando Especial.

permite el reclutamiento de personal, toda vez que existe una intención legislativa de reducir el gasto gubernamental y de establecer controles fiscales. Sabido es que:

*“Hay que interpretar y aplicar las leyes en comunión con el propósito social que las inspira, sin desvincularlas de la realidad y del problema humano que persiguen resolver. Pueblo v. Zayas Rodríguez, 147 D.P.R. 530 (1999). Además, ha quedado establecido que: ‘Cuando el lenguaje de una ley es claro, no se debe menospreciar su letra y siempre hay que darle valor a la intención legislativa’. Mun. San Juan v. Banco Gub. Fom., 140 D.P.R. 873 (1996).”*

El Memorando Especial Núm. 9-2008 indica además, que la prohibición para reclutamiento de personal será aplicable a partir del 21 de julio de 2008, un día después que el ex gobernador le impartió su aprobación a las Resoluciones mencionadas. Con ello, se pretende establecer dos fechas de efectividad del estatuto. En lo que respecta a las asignaciones presupuestarias, según interpreta el ex gobernador en la DE 2008-01, las mismas entraron en vigor a partir del 1ro. de julio de 2008. Sin embargo, en lo que concierne a la prohibición de reclutamiento de personal, la misma entró en vigor un día después en que éste firmó las resoluciones. Esa interpretación es una acomodaticia, que no está contemplada en las Resoluciones. Por lo tanto, entendemos que es incorrecta y nula dicha interpretación. El lenguaje de estas piezas legislativas es claro. Las mismas indican que la prohibición de reclutamiento de personal comenzará a partir del 1ro. de julio de 2008.

Otra interpretación errónea es la que hace alusión a que los reclutamientos que se hubiesen iniciado antes del 1ro. de julio de 2008, pueden continuar en vigor, toda vez que según el ex gobernador y la exdirectora de ORHELA la prohibición no aplica a esos reclutamientos. Una vez más, dicha interpretación es contraria a la intención legislativa de reducir el gasto gubernamental y de establecer controles fiscales.

1. Redefinición del concepto “Reclutamiento” en materia de recursos humanos en el servicio público.

Mediante la DE 2008-01 y el ME 9-2008, tanto el entonces Gobernador de Puerto Rico como la entonces Directora de la ORHELA (siguiendo sus instrucciones), respectivamente, intentaron redefinir el concepto “Reclutamiento” que históricamente ha imperado en el servicio público. Bajo su elocución, el ex gobernador pretendió establecer que “reclutamiento” es un concepto que opera independiente de su finalidad, cuando el mismo realmente constituye la denominación de todo un proceso. A base de su nueva interpretación, todo reclutamiento que hubiera comenzado previo a la fecha de efectividad de las Resoluciones Conjuntas se mantendría vigente y no enmarcaría dentro de la prohibición impuesta por las Resoluciones; como si el reclutar, seleccionar y nombrar personal fuesen procesos separados entre sí.

El concepto “Reclutamiento”, para fines de la Ley Núm. 184, *supra*, constituye un Área Esencial al Principio de Mérito y se encuentra precisamente regulado mediante

la Sección 6.3(2)<sup>2</sup> de este estatuto. “Reclutamiento”, para fines de recursos humanos en el servicio público, es un proceso unificado que incluye la identificación de una necesidad de personal dentro de una agencia de gobierno; la publicación de esa necesidad a terceros; la evaluación de candidatos; el análisis de los requisitos que poseen dichos candidatos con el puesto a ocupar; la entrevista de empleo; y la eventual selección y nombramiento del escogido. Se da el reclutamiento para cubrir puestos transitorios o de personas con nombramiento transitorio; de trabajadores diestros y no diestros; para puestos de duración fija o temporera; y el mismo puede darse tanto para puestos en el Servicio de Carrera como para puestos en el Servicio de Confianza. Refiérase a la Carta Normativa Especial Núm. 1-2007 de 26 de diciembre de 2007, aprobada como Reglamento 7452 de 11 de enero de 2008.

Por otro lado, en la página 3 del Memorando Especial Núm. 9-2008, vemos otra interpretación errónea que hacen el ex gobernador y la exdirectora de ORHELA. Establecen los mencionados exfuncionarios que la prohibición no aplica al personal de apoyo y supervisión del área de la salud, la educación y la seguridad. Sobre dicho particular, las Resoluciones eximieron a personal del área de la salud, la educación y la seguridad que presten servicios directamente a la ciudadanía. El personal de apoyo no está excluido. Por lo tanto, la prohibición impera en lo que respecta al personal de apoyo de las mencionadas áreas.

En la página 4 del Memorando Especial Núm. 9-2008 se establece que la prohibición tampoco contempla transacciones de personal tales como: traslado, ascenso, descenso, reclasificación, cambio de servicio de carrera a confianza o viceversa, convocatorias internas, asignaciones administrativas o traslados interagenciales, o cualquier otra transacción de personal que no conlleve el ingreso de una nueva persona al Sistema de Recursos Humanos del Gobierno. Esa interpretación es incorrecta. Si el traslado, el ascenso, el descenso, la reclasificación de un puesto vacante con el fin de cubrir el mismo, el cambio del servicio de carrera a de confianza o viceversa, o la convocatoria interna se efectúa a través del proceso de reclutamiento, dichas transacciones están prohibidas según las Resoluciones Núm. 56 y 57.

La Sección 4 de las Resoluciones Núm. 56 y 57 establece que:

*“A partir del 1ro de julio de 2008 y hasta dos (2) meses después de la celebración de las elecciones generales se prohíbe el reclutamiento de personal con cargo a las asignaciones consignadas para gastos de nóminas a través de esta Resolución Conjunta, excepto los cambios como resultado de la terminación del período probatorio, renovaciones de empleados transitorios e irregulares y la imposición de medidas disciplinarias. Se exceptúa de esta disposición el del personal relacionado al área de la salud, educación y seguridad que presten servicio directamente a la*

<sup>2</sup> La Sección 6.3(2) sobre “Reclutamiento y Selección” dispone lo siguiente:

“Toda persona que vaya a ocupar un puesto en el servicio público, sea mediante nombramiento original o cualquier otra acción de personal, deberá reunir los requisitos mínimos de preparación académica y de experiencia que se establezcan para la clase de puesto correspondiente.” (Énfasis nuestro).

*ciudadanía; las Ramas Legislativa y Judicial, los municipios y cualquier otra excepción conforme a las disposiciones establecidas en ley para regular el proceso electoral. Disponiéndose, que durante dicho período tampoco podrán tramitarse ni registrarse en los expedientes de personal, nombramientos de ninguna índole con efecto retroactivo.*

Por tales motivos, entendemos que las excepciones contenidas en dichos estatutos son las siguientes:

- 
- a. Toda transacción de personal que se sufrague con fondos que no provengan de las Resoluciones Conjuntas Núm. 56 y 57.
  - b. Los aumentos de sueldo por mérito, por años de servicios, por reasignaciones de clases a escalas superiores, por reclasificaciones por efecto de cambio sustancial, evolución del puesto, clasificación original errónea y por modificación al Plan de Clasificación; por diferenciales salariales, por bonificaciones especiales, por disposición de convenios colectivos y otros que no conlleven un proceso de reclutamiento.
  - c. Cambio de estatus a la terminación del período probatorio, renovaciones de nombramientos transitorios e irregulares e imposición de medidas disciplinarias.
  - d. Transacciones de personal en puestos relacionados con la prestación de servicios de salud, educación y seguridad, cuyos incumbentes presten servicios directos a la ciudadanía.
  - e. Transacciones de Personal en la Rama Legislativa, en la Rama Judicial, en los municipios y en las instrumentalidades corporativas del gobierno que generen sus propios fondos, disponiéndose que no se exceptúan de la prohibición aquellas transacciones de las instrumentalidades corporativas del gobierno que se sufraguen de fondos provenientes de las Resoluciones Núm. 56 y 57.
  - f. Cualquier otra excepción conforme a las disposiciones establecidas en ley para regular el proceso electoral. Es decir, las excepciones para la veda electoral establecida en la Ley Núm. 184, *supra*, que aplica al período del 5 de septiembre de 2008 al 3 de enero de 2009.

Efectuada una enumeración de las excepciones, sostenemos que todas las demás transacciones están prohibidas durante el período del 1ro. de julio de 2008 al 3 de enero de 2009. La prohibición de reclutamiento de personal contempla no solamente el reclutamiento, selección y nombramiento de personal nuevo, sino también todos los reclutamientos producto o no de una convocatoria para ascenso, traslado o descenso a partir del 1ro. de julio de 2008 y hasta el 3 de enero de 2009.

Desde luego, esta Oficina emitió la Carta Normativa Especial Núm. 1-2008 titulada: PROHIBICION DE EFECTUAR ACCIONES DE RECURSOS HUMANOS DURANTE EL PERÍODO PRE Y POST ELECCIONARIO 2008-2009, de conformidad con las disposiciones de la Sección 6.9 de la Ley Núm. 184, *supra*, y al amparo de lo dispuesto en el Artículo 11.0014 de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como "Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991", así como también en conformidad con lo dispuesto en la Sección 5.5 de la Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998<sup>3</sup>, y en la Ley Núm. 197 de 18 de agosto de 2002. Esos estatutos establecen una prohibición de efectuar determinadas transacciones de personal durante el período pre y post eleccionario, lo cual fue debidamente reglamentado e interpretado por ORHELA en la mencionada Carta Normativa Especial Núm. 1-2008. Dicha Carta Normativa no está siendo reinterpretada ni condicionada en el presente Memorando Especial, razón por la cual está en todo vigor y debe ser observada por todos los administradores individuales, agencias excluidas y municipios.

### C. LEY NÚM. 103 DE 25 DE MAYO DE 2006

Cabe destacar además, que la Ley Núm. 103 de 25 de mayo de 2006, conocida como "Ley para la Reforma Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2006", tiene el objetivo de manejar responsablemente los gastos y las finanzas del gobierno. En su Exposición de Motivos, dicho estatuto establece que:

*"Por todo lo anterior, esta Asamblea Legislativa entiende que es de suma prioridad implantar una Reforma Fiscal que incluya, entre otras cosas, reestructurar el proceso presupuestario del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, prohibir la utilización de deudas, préstamos o cualquier mecanismo de financiamiento para cubrir gastos operacionales y para balancear el Presupuesto General de Gastos del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, establecer controles para lograr la reducción del gasto público, hacer cumplir el requerimiento constitucional de que el Presupuesto General esté balanceado, reforzar la prohibición legal de que los gastos del Poder Ejecutivo y de cada una de las agencias, instrumentalidades, departamentos y organismos del Gobierno de Puerto Rico, no pueden exceder las asignaciones presupuestarias; asignar responsabilidades, establecer penalidades, prohibir el uso de fondos públicos para ciertos gastos, y disponer el uso de los ahorros producto de esas prohibiciones, limitar el uso de fondos públicos para sufragar el uso de teléfonos celulares, prohibir el uso de fondos públicos para sufragar la utilización de vehículos de motor para uso personal o ilimitado de funcionarios, limitar el uso de fondos públicos para sufragar el costo de servicios profesionales de cabildeo, establecer la prohibición de gastos de difusión pública del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, establecer los mecanismos sobre exactitud en los gastos y la creación de*

<sup>3</sup>Véase Artículo 3 inciso (y) de la Ley Núm. 45, *supra*, la cual dispone sobre la prohibición de llevar a cabo negociaciones de convenios colectivos en el período comprendido entre los cuatro (4) meses anteriores a los dos (2) meses posteriores a las elecciones generales (7 de julio de 2008 hasta 3 de enero de 2009).

*un sistema de contabilidad uniforme y organización fiscal para el Gobierno de Puerto Rico, y para otros fines.” (Énfasis nuestro).*

Además, esta Ley estableció un procedimiento riguroso para cubrir puestos en las agencias del gobierno. Específicamente en su Artículo 14, la “Ley para la Reforma Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2006”, dispuso lo siguiente:

*“Artículo 14.-Puestos Vacantes*

*Cualquier puesto de personal de carrera que esté vacante al momento de entrar en vigor esta Ley o que quede vacante con posterioridad a la aprobación de la misma y cuyo costo se sufrague con cargo al Fondo General, permanecerá vacante. Luego de un plazo que nunca será menor de seis (6) meses, si fuera necesario ocupar el puesto, deberá mediar una justificación de la agencia para la ocupación del puesto y autorización por escrito de la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Se seguirá el siguiente orden de prioridad al momento de reclutar la persona para cubrir la vacante:*

*(a) Se ocupará la vacante por el ascenso o traslado de otra persona, empleado de carrera de la misma agencia, cuyo puesto a su vez quedará vacante.*

*(b) Cuando no haya personas en la misma agencia con las cualificaciones necesarias para llenar el puesto, el mismo podrá ser cubierto por una persona debidamente cualificada a tenor con las disposiciones de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como la ‘Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico’, que ocupe un puesto de confianza en otra agencia, quien si fuese necesario, será reemplazada, a su vez, siguiendo las disposiciones de este Artículo.*

*(c) De no existir en alguna de las agencias del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico personal cualificado para cubrir el puesto, el mismo permanecerá vacante, salvo que medie una certificación del Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto para la utilización de los fondos, así como una certificación de necesidad del Director de la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a los efectos de que el puesto es esencial para el funcionamiento regular de la agencia.*

*(d) Se crea en la Oficina del Contralor, a partir del 1ro de enero de 2007, un Registro de Puestos para todas las agencias y corporaciones públicas en el cual cada jefe de*

*agencia o corporación pública informará mensualmente los puestos existentes, y si los mismos están ocupados o vacantes, registro que hará disponible por la Internet.*

*Quedarán exentos de las disposiciones de este Artículo los reclutamientos para los siguientes puestos: (1) policías; (2) maestros de salón de clases; (3) profesionales de la salud; (4) bomberos; (5) oficiales de corrección; (6) trabajadores sociales; (7) guardias nacionales, de aplicarse y (8) puestos técnicos del Instituto de Ciencias Forenses. También estarán excluidos los nombramientos que debe realizar el Gobernador en la Oficina del Gobernador o de conformidad con la legislación correspondiente tales como jueces, fiscales, procuradores de menores y de familia, registradores de la propiedad, miembros de juntas, entre otros.*

*Los puestos que queden vacantes y que no sean cubiertos mediante este procedimiento se administrarán según dispuesto por ley. Así también, la reducción de los puestos de confianza en el Gobierno de Puerto Rico se harán según dispuesto por ley.*

*Se le ordena a la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, para que en un término no mayor de doscientos setenta (270) días a partir de la aprobación de esta Ley, provea un estudio de la clasificación de puestos y sus equivalencias en todas las agencias del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, con el propósito de atemperar las disposiciones de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, mejor conocida como la 'Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico', con las disposiciones de esta Ley, tomando en consideración los efectos sobre otras leyes que regulen el sistema de personal del servicio público.*

*De igual forma, se le ordena al Secretario del Departamento de Educación para que, junto a la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, se revise la fórmula entre empleados docentes y no docentes de la agencia, a los fines de realizar un estudio para establecer un balance adecuado entre el personal antes señalado dirigido a proveer un plan de acción que regule la contratación y nombramiento de personal dentro del Departamento. Este estudio deberá ser presentado, junto al Plan de Acción, a la Asamblea Legislativa, no más tarde del 31 de diciembre de 2006.*

*Esta disposición no deberá interpretarse, bajo ningún concepto como una medida dirigida a la reducción del sueldo de los empleados públicos ni a la cesantía de empleados de carrera, ni utilizarse como mecanismo para menoscabar derechos adquiridos por ley o acordados por convenios colectivos o impedimento para negociar de buena fe, conforme a la Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, según enmendada, mejor conocida como 'Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico' y a la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada, mejor conocida como 'Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico'.*

*Los puestos pagados con fondos federales que queden vacantes, serán cubiertos de manera preferencial por empleados que ocupen puestos pagados con fondos estatales, salvo que se disponga lo contrario mediante legislación federal."*

Como podemos ver, todos los puestos vacantes o que queden vacantes con posterioridad a la aprobación de esta Ley Núm. 103, *supra*, permanecerán vacantes durante un período de seis (6) meses. Para cubrir los mismos se deberá conseguir una autorización por escrito de la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Sin embargo, la Ley dispuso que los puestos tendrían que cubrirse mediante ascensos o traslados de empleados de la misma agencia en que el puesto quede vacante. De no haber candidatos disponibles, entonces se puede cubrir el puesto con personas de otras agencias que ocupen puestos de confianza. Además, de no existir candidatos cualificados, se podrá cubrir el puesto cuando medie una certificación del Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto para la utilización de los fondos, así como una certificación de necesidad del Director de ORHELA, a los efectos de que el puesto es esencial para el funcionamiento regular de la agencia. Ese es un procedimiento riguroso que todas las agencias del gobierno cuyos puestos se sufragan del Fondo General debieron haber cumplido. Obviamente, están exceptuados de dicho procedimiento los reclutamientos para los siguientes puestos: (1) policías; (2) maestros de salón de clases; (3) profesionales de la salud; (4) bomberos; (5) oficiales de corrección; (6) trabajadores sociales; (7) guardias nacionales, de aplicarse y (8) puestos técnicos del Instituto de Ciencias Forenses. También estarán excluidos los nombramientos que debe realizar el Gobernador en la Oficina del Gobernador o de conformidad con la legislación correspondiente tales como jueces, fiscales, procuradores de menores y de familia, registradores de la propiedad, miembros de juntas, entre otros.

#### **D. LEY NÚM. 111 DE 31 DE MAYO DE 2006**

De igual forma, para la fecha del 1ro. de julio de 2008 también se encontraba vigente la Ley Núm. 111 de 31 de mayo de 2006, titulada "Ley de Control de Gastos en la Nómina Gubernamental para la Reforma Fiscal del Gobierno de Puerto Rico del 2006". En lo pertinente a esta Ley, la cual en sus Artículos 1, 2, 3 y 5 establece lo siguiente:

##### *"Artículo 1.- Título-*

*Esta Ley se conocerá como 'Ley de Control de Gastos en la Nómina Gubernamental para la Reforma Fiscal del Gobierno de Puerto Rico del 2006'.*

##### *Artículo 2.- Reducción de las plazas de confianza en el Gobierno-*

*El total de plazas bajo la categoría de puestos de confianza en el Gobierno de Puerto Rico con cargo al Fondo General deberán ser reducidas en diez por ciento (10%) anual por el término de cinco (5) años a partir del Año Fiscal 2006-2007 hasta alcanzar una reducción de cincuenta por ciento (50%), tras lo cual deben ser mantenidas en dicho nivel alcanzado hasta el*

décimo año. Así también, el total de la nómina de empleados de confianza en el Gobierno de Puerto Rico con cargo al Fondo General deberá reducirse en un seis punto seis (6.6) por ciento anual hasta alcanzar un treinta y tres (33) por ciento durante este mismo período. Esta reducción no tiene que ser en la misma proporción en todas las agencias, considerando las complejidades, magnitud de los servicios y el tamaño de las agencias, siempre que a nivel agregado de los puestos con cargo al Fondo General se alcance el límite de reducción de diez (10) por ciento anual. La Oficina de Gerencia y Presupuesto establecerá controles para la implantación de esta disposición.

*Artículo 3.- Congelación de plazas en el Gobierno-*

*Del total de plazas que queden vacantes durante el año fiscal en el Gobierno de Puerto Rico y cuyo costo se sufrague con cargo al Fondo General, una tercera parte quedará vacante y será eliminada del Plan de Clasificación de la Agencia luego de una evaluación de la naturaleza de la plaza y notificación a esos efectos a la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a la Oficina de Gerencia y Presupuesto. El cuarenta por ciento (40%) de los ahorros que se generen en cada agencia durante los primeros tres años de esta política de congelación de plazas ingresará a un fondo especial de la agencia para financiar mejoras salariales a los empleados de conformidad con los convenios colectivos en cada entidad. La Oficina de Gerencia y Presupuesto establecerá controles para la implantación de esta disposición. En caso de existir la necesidad de cubrir un puesto que quede vacante, tendrá que ser autorizado por la Oficina de Gerencia y Presupuesto y deberá cubrirse, preferentemente, por el ascenso de una persona en funciones en la agencia en un rango inferior o equivalente.*

Ante tales circunstancias, las agencias deben cotejar el cumplimiento con esas disposiciones legales, tanto en lo referente a cubrir puestos de confianza como en lo relativo a la congelación antes descrita.

Por tanto, deberá además observarse lo dispuesto en el siguiente artículo:

*Artículo 5.- Penalidades-*

*Cualquier Jefe de Agencia que al finalizar un año fiscal incurra en un sobregiro de gastos sobre lo aprobado, perderá el derecho a recibir la liquidación final que el Gobernador está autorizado a otorgar cuando un funcionario cesa en sus funciones. Dicha violación a estas disposiciones será causa suficiente para la destitución de dicho funcionario por el Gobernador."*

Como hemos observado existen unas prohibiciones sobre la cuantía de los puestos de confianza y sobre la forma en que estos deberán reducirse. Asimismo, dispone la reducción del total de los puestos y la autorización de la Oficina de Gerencia y

Presupuesto para crear puestos. A tales efectos, se deberá dar cumplimiento a lo establecido en esta Ley.

**E. EVALUACIÓN DE LAS TRANSACCIONES DE PERSONAL EFECTUADAS DURANTE EL PERÍODO DEL 1RO. DE JULIO DE 2008 AL 3 DE ENERO DE 2009**

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, se instruye a los jefes de agencia para que lleven a cabo una evaluación de todas las transacciones de personal efectuadas durante el período del 1ro. de julio de 2008 al 3 de enero de 2009, de modo que se pueda establecer la corrección de las mismas, de conformidad con el ordenamiento jurídico antes discutido y según la correcta interpretación que se debe dar al mismo. En la evaluación de las transacciones de personal, las agencias deberán observar un proceso libre de arbitrariedades y/o de imputaciones de naturaleza discriminatoria. Sugerimos que se lleve a cabo en orden cronológico, en orden de los apellidos de los empleados o en orden del número de seguro social, utilizando sólo los últimos 4 dígitos, o del número del empleado. Lo anterior, segregado por oficinas, áreas o programas.

Adjunto, le ofrecemos unas Guías para la evaluación de las transacciones de personal y los formularios que las agencias podrán utilizar para establecer la corrección de las transacciones de personal efectuadas. Véase Anejo A.

Una vez se haga una determinación sobre la corrección de las transacciones se deberá enviar una comunicación a aquellos empleados que se vean afectados, garantizándoles un debido proceso de ley.

Por tales motivos, las agencias deberán velar por el fiel cumplimiento del debido proceso de ley en todas aquellas instancias que determinen que la transacción de personal no cumplió con las disposiciones legales aplicables.

**F. PRESENTACIÓN Y RADICACIÓN DE INFORMES ANTE LA ORHELA**

Por la importancia que reviste esta Carta Normativa y las directrices aquí impartidas, es necesario que se mantenga una compilación de todas las transacciones llevadas a cabo que a juicio de los jefes de agencias no cumplen con las disposiciones legales antes analizadas. Por tales motivos, todos los jefes de agencias deberán rendir a esta Oficina un informe especial sobre este particular. Se incluye formato de informe, véase Anejo B.

ORHELA ha creado un grupo de trabajo especial dirigido a orientar a los jefes de agencias y a aquellos funcionarios que sean designados por éstos, para atender esta encomienda. Además, se ofrecerán orientaciones sobre esta Carta Normativa y los estatutos aquí discutidos. Las orientaciones serán ofrecidas los días 3, 4, 5 y 6 de agosto de 2009 a la 1:30 p.m. en las instalaciones de ORHELA, para las cuales serán citados.

## **G. DEFINICIONES**

Las palabras y frases que a continuación se indican tendrán el significado que a su lado se expresa:

1. Acción o transacción de recursos humanos – es aquel acto que impacta a una persona, clase, puesto o empleado en cualquier aspecto relacionado con el Área de Administración de Recursos Humanos.
2. Administrador Individual – Agencia u organismo comprendido dentro del Sistema de Administración de Recursos Humanos cuyo personal se rige por el Principio de Mérito y se administra en forma autónoma con el asesoramiento, ayuda técnica y seguimiento de la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
3. Agencia – Conjunto de funciones, cargos y puestos que constituyen toda la jurisdicción de una autoridad nominadora, independientemente de que se le denomine departamento, municipio, corporación pública, oficina, administración, comisión, junta o de cualquier otra forma.
4. Ascenso – Cambio de un empleado de un puesto en una clase a un puesto en otra clase con funciones o salario básico de nivel superior.
5. Clase o clase de puesto – Grupo de puestos cuyos deberes, índole de trabajo, autoridad y responsabilidad sean de tal modo semejantes que puedan razonablemente denominarse con el mismo título; exigirse a sus ocupantes los mismos requisitos mínimos; utilizarse las mismas pruebas de aptitud para la selección de empleados; y aplicarse la misma escala de retribución con equidad bajo condiciones de trabajo sustancialmente iguales.
6. Clasificación de puestos – Agrupación sistemática de puestos en clases similares en virtud de sus deberes y responsabilidades, para darle igual tratamiento en la administración de recursos humanos.
7. Descenso – Cambio de un empleado de un puesto en una clase a un puesto en otra clase con funciones o salario básico de nivel inferior.

8. Descripción de Puesto – Exposición escrita y narrativa sobre los deberes, autoridad y responsabilidad que requiere un puesto en específico y por los cuales se responsabiliza al incumbente. La misma ha de orientar al empleado sobre las funciones esenciales y marginales que debe realizar para el adelanto y logro de las metas, objetivos, prioridades y estrategias de la agencia.
9. Empleado – Persona que rinde servicios a una agencia mediante nombramiento con status probatorio o regular en el servicio de carrera, en el servicio de confianza, transitorio o irregular.
10. Empleado en el servicio de carrera – Son aquellos que han ingresado al servicio público en cumplimiento cabal de lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente y aplicable a los procesos de reclutamiento y selección del Servicio de Carrera al momento de su nombramiento.
11. Empleado en el servicio de confianza – Son aquellos que intervienen o colaboran sustancialmente en la formulación de la política pública, que asesoran directamente o que prestan servicios directos al jefe de la agencia o asesoran al mismo, cuyo nombramiento es de libre selección y remoción.
12. Escala de retribución – Margen retributivo que provee un tipo mínimo, uno máximo y varios niveles intermedios a fin de remunerar el nivel del trabajo que envuelve determinada clase de puestos y la adecuada y progresiva cantidad y calidad de trabajo que rindan los empleados en determinada clase de puestos.
13. Especificación de clase – Significará una exposición escrita y narrativa en forma genérica que indica las características preponderantes del trabajo intrínseco de uno o más puestos en términos de naturaleza, complejidad, responsabilidad y autoridad, y las cualificaciones mínimas que deben poseer los candidatos a ocupar los puestos.
14. Funcionario – Aquél que ocupa un cargo de creación constitucional o legislativo, que conlleva el ejercicio de ciertos deberes y autoridades, por lo que está investido de parte de la soberanía del Estado.

RDB

15. Justa causa – Aquella causa ajena a la causa legal, que está basada en motivos razonables y debe de existir una razón honesta y regulada por buena fe.
16. Necesidad urgente e inaplazable – Aquella acción esencial o indispensable que es menester efectuar en forma apremiante para cumplir con las funciones de la agencia. No incluye aquellas acciones que resulten meramente convenientes o ventajosas, cuya solución pueda aplazarse hasta que se realice el trámite ordinario.
17. Nombramiento – Designación oficial de una persona por la autoridad nominadora, para realizar determinadas funciones correspondientes a un puesto.
18. Oficina – Significará la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
19. Planes de retribución – Significará los sistemas adoptados por los administradores individuales, mediante los cuales se fija y administra la retribución para los Servicios de Carrera y de Confianza de acuerdo con las disposiciones de la Ley Núm. 184, la reglamentación y en lo pertinente, los convenios colectivos.
20. Principio de Mérito – Principio que rige el servicio público, de modo que sean los más aptos los que sirvan al Gobierno y que todo empleado sea seleccionado, adiestrado, ascendido, tratado y retenido en su empleo en consideración al mérito y capacidad, sin discrimen conforme a las leyes aplicables, incluyendo discrimen por razón de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, o ideas políticas o religiosas, edad, por ser víctima o ser percibida como víctima de violencia doméstica, agresión sexual o acecho, condición de veterano, ni por impedimento físico o mental. Como sistema, el Principio de Mérito existe en virtud de, y de conformidad con su formulación en la Ley Núm. 184.
21. Puesto – Conjunto de deberes y responsabilidades asignadas o delegadas por la autoridad nominadora, que requieren el empleo de una persona.



22. Reclasificación – Acción de clasificar o valorar un puesto que había sido clasificado o valorado previamente. La reclasificación puede ser a un nivel superior, igual o inferior.
23. Registro de Elegibles – Lista de nombres de personas que han cualificado para ser considerados para nombramientos en una clase determinada, colocados en orden descendentes de calificación.
24. Servicios directos – Se refiere a aquellos servicios según establecidos en la Parte V de la Carta Normativa Especial Núm. 1-2008 de 6 de junio de 2008. También la Ley Núm. 103, *supra*, en su Artículo 14 establece los puestos que estarán exentos para efectuar reclutamientos.
25. Servicio público – Servicio al Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Para efectos del denominado “Sistema de Administración de los Recursos Humanos” creado en la Ley Núm. 184, el término no comprende las ramas u organismos excluidos del mismo. En lo concerniente a la protección del Principio de Mérito reconocida a los empleados con status regular en el servicio de carrera bajo las Áreas Esenciales al Principio de Mérito estatuidas en la ley para la administración de los recursos humanos, así como para propósitos de movilidad intragencial o interdepartamental en o entre agencias de la Rama Ejecutiva, corporaciones públicas y municipios, se considerará servicio público la función del empleado de carrera o de confianza con derecho a reinstalación, en cualquier cargo, puesto, empleo o posición en agencias cuya jurisdicción corresponda a la de una autoridad nominadora, llámese departamento, agencia, municipio, corporación pública, administración, oficina, comisión, junta, u otro.
26. Sistema de recursos humanos – Es el Sistema de Administración de los Recursos Humanos creado en la Ley Núm. 184, armonizable con la negociación colectiva, cuyo objetivo primordial es aplicar, evaluar y proteger el Principio de Mérito en el servicio público. Será administrado por las autoridades nominadoras con el asesoramiento, ayuda y supervisión de esta Oficina y comprenderá las agencias constituidas como administradores individuales y aquellos organismos que no están expresamente excluidos por la misma.

## **H. CLÁUSULA DE SEPARABILIDAD**

Si cualquier palabra, inciso, sección o parte de la presente normativa fuese declarada nula por un tribunal, tal declaración no afectará, menoscabará o invalidará las restantes disposiciones de esta Carta Normativa Especial, sino que su efecto de nulidad se limitará a la palabra, artículo, sección, inciso, oración o parte específica involucrada en la controversia.

## **I. CLÁUSULA DE DEROGACIÓN**

2406  
Esta Carta Normativa Especial deroga el Memorando Especial Núm. 9-2008 de 24 de julio de 2009 sobre "ALCANCE Y APLICACIÓN DE LA SECCIÓN 4 DE LAS RESOLUCIONES CONJUNTAS SUSTITUTIVAS DE LA R. C. DE LA C. 2443 Y DE LA R. C. DE LA C. 2444 RELATIVAS AL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS GUBERNAMENTALES 2008-2009, SEGÚN INTERPRETADAS EN LA DECLARACIÓN EXPLICATIVA DEL GOBERNADOR NÚM. DE-2008-01, EN ARMONÍA CON LAS SECCIONES 4.3 (q) Y 6.9 DE LA LEY NÚM. 184 DE 3 DE AGOSTO DE 2004, 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) y toda parte de cualquier otra comunicación normativa o informativa previamente emitida por esta Oficina incompatible con lo aquí establecido.

## **J. VIGENCIA**

Las disposiciones de esta Carta Normativa Especial entrarán en vigor a los treinta (30) días de haberse radicado en el Departamento de Estado conforme a lo dispuesto en la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme".