



Estado Libre Asociado de Puerto Rico
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA
Apartado 9020192, San Juan, PR 00902-0192

LCDO. CESAR R. MIRANDA
SECRETARIO DE JUSTICIA

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

4 de noviembre de 2016

Hon. Harry O. Vega Díaz
Director
Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos
Laborales y de Administración de Recursos Humanos
PO Box 8476
San Juan, Puerto Rico 00910-8476

Consulta Núm. 16-41-B

Estimado director Vega Díaz:

Atendemos su solicitud de opinión legal en torno a la aplicación de la Artículo 11.-*Disposiciones provisionales* de la Ley Núm. 89-2016, conocida como “Ley de Empleo Temporal en el Servicio Público” (“Ley Núm. 89”). En particular, nos peticiona que determinemos cuál es la fecha en que debe entenderse efectivo el cambio de estatus de los empleados transitorios para ocupar puestos permanentes en el servicio de carrera, según lo provee dicha disposición, para el caso de los empleados que, a la fecha de vigencia del referido estatuto, ocupaban puestos con estatus transitorio y cumplieren con los requisitos establecidos en su Artículo 9.-*Conversión de estatus*.

Según nos comenta en su comunicación, existe una divergencia de criterios sobre el particular entre la Oficina que usted dirige –Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (“OCALARH”)–, y la Oficina de Gerencia y Presupuesto (“OGP”). La OCALARH entiende, y así lo consignó en el Reglamento que promulgó de conformidad con la autoridad delegada por el legislador en el Artículo 13 de la Ley Núm. 89, que, para el caso de los empleados que se encontraban ocupando puestos transitorios al momento de aprobarse el estatuto, y ya cumplieren con los requisitos establecidos: “[e]l cambio de estatus será efectivo a la fecha de vigencia de la Ley Núm. 89, es decir, 25 de julio de 2016”;¹ mientras

¹ Véase, Artículo VI(C)(4) del “Reglamento para establecer las normas de cambio de estatus de empleados transitorios” de 9 de agosto de 2016 (“Reglamento”). Cabe señalar que el legislador eximió del cumplimiento con la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, según

que la OGP interpreta, y así lo dispuso en la Carta Circular Núm. 135-16, que “[l]a fecha de efectividad de tal conversión será aquella en que se cumplan los requisitos establecidos en el Artículo 9 de la Ley Núm. 89 y se apruebe el planteamiento en la OGP validando la existencia de fondos recurrentes, por lo que la conversión siempre será prospectiva y no se retrotraerá al 25 de julio de 2016, fecha de la aprobación de la Ley”.²

Usted nos solicita que atendamos con premura la consulta de referencia, en la que debemos interpretar las disposiciones de ley aplicables para aclarar la controversia trabada entre ambas agencias. Ello, toda vez que se trata de un asunto que “afectará los derechos de cientos de empleados públicos” y porque “dicha información es trascendental para las funciones de la OICALARH de capacitar, reglamentar, asesorar y fiscalizar a las agencias”. En cumplimiento con nuestra Carta Circular Núm. 2010-04 sobre “Opiniones del Secretario de Justicia”, usted acompañó copia de los siguientes documentos: Memorando de Derecho consignando la posición de la OICALARH en torno al asunto objeto de la consulta; Informe Positivo rendido por ambos cuerpos legislativos sobre el P. de la C. 2929; “Reglamento para Establecer las Normas de Cambio de Estatus de Empleados Transitorios” emitido por la OICALARH el 9 de agosto de 2016; Carta del 23 de agosto de 2016 suscrita por el Director de la OGP; Carta del 30 de agosto de 2016 suscrita por el Director de la OICALARH; Carta Circular Núm. 135-16 emitida por la OGP el 30 de agosto de 2016; Carta suscrita por el Hon. Jesús F. Santa Rodríguez el 8 de septiembre de 2016; y Carta del Director de la OGP fechada 9 de septiembre de 2016, respondiéndole al legislador.

Expuesto el asunto traído a nuestra consideración, procedemos a su depurado, detallado y fundamentado análisis.

I. La Ley Núm. 89-2016, denominada “Ley de Empleo Temporal en el Servicio Público” y su Reglamento:

La Ley Núm. 89 se aprobó con el fin de uniformar y controlar los contratos de empleo por tiempo definido para así facilitar la administración de los recursos humanos en el gobierno y hacer justicia a aquellos empleados transitorios que, aún en tiempos de crisis, se han mantenido al servicio del Pueblo de Puerto Rico. Véase la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 89.

En su Exposición de Motivos, la Ley Núm. 89 dispuso que:

Mediante esta legislación también adoptamos disposiciones provisionales para conceder estatus de empleado regular a aquellos empleados transitorios que llevan dos (2) años o más realizando funciones cuya necesidad es permanente, sujeto a ciertos requisitos para elegibilidad.

enmendada, 3 L.P.R.A. § 2101 *et seq.*, la reglamentación que promulgue la OICALARH de conformidad con el Artículo 13 de la Ley Núm. 89.

² Véase, inciso 6 de las “Disposiciones Normativas” dispuestas en la Carta Circular Núm. 135-16.

A través de los años hemos sido testigos de cómo se ha intentado evitar el mantener un sistema de empleados temporales, paralelo al servicio de carrera. Sin embargo, forzosamente debemos concluir que los esfuerzos han sido infructuosos, cuando la evidencia denota que una gran parte de los empleados transitorios lleva prestando más de ocho (8) años de servicios y sigue manteniendo estatus transitorio.

Corregir esta anomalía, mediante la conversión de estatus dispuesta en el Artículo 11 de esta Ley, no solo es necesario en términos de administración pública, sino que también es un mecanismo de justicia social para estos empleados que han brindado servicios al Pueblo de Puerto Rico en tiempos de crisis, sin ninguna expectativa de continuidad. Es momento de redoblar esfuerzos para retener a nuestros profesionales en la Isla y reconocer su lealtad al servicio público.

Del extracto citado surge que el legislador tuvo la intención de aprobar la Ley Núm. 89, en parte, como un mecanismo de justicia social para los empleados que han dedicado su tiempo y esfuerzo al servicio público, "sin ninguna expectativa de continuidad". Ello, en clara referencia a los empleados transitorios que, según las estadísticas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, llevaban más de ocho (8) años prestando servicios al Pueblo, pero seguían con un estatus transitorio.

Con miras a corregir esta situación, el legislador incluyó disposiciones provisionales para conceder estatus de empleo regular a aquellos empleados transitorios que, al aprobarse el estatuto, llevaban más de dos (2) años realizando funciones. Ello, si reúnen una serie de criterios, entre los que se encuentran: que sea un puesto cuya necesidad del servicio sea permanente y se sufrague con fondos recurrentes. Dichas disposiciones están contempladas en el Artículo 11 de la Ley Núm. 89, el cual establece que:

Cualquier empleado que a la fecha de vigencia de esta Ley esté ocupando un puesto con estatus transitorio en el servicio de carrera en una agencia (excluyendo a las corporaciones públicas) y cumpla con todos los requisitos establecidos en el Artículo 9 de esta Ley, tendrá derecho a convertirse en empleado regular de carrera.

Sin embargo, dada la emergencia fiscal por la cual atraviesa el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, mantendrá el mismo salario y los mismos beneficios marginales a los cuales era acreedor como empleado transitorio mientras esté en vigor la Ley 66-2014, según enmendada, mejor conocida como "Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico".

En el proceso de conversión de estatus se dará prioridad a las agencias destinadas a brindar servicios de salud, seguridad, bienestar social y educación.

Del texto invocado surge el derecho inequívoco de todo empleado transitorio a convertirse en un empleado de carrera si, para la fecha de la aprobación de la Ley Núm. 89, llevaba más de dos (2)

años de servicios ininterrumpidos y cumple con los requisitos dispuestos en el Artículo 9 de la Ley Núm. 89.

Conforme al Artículo 9 de la Ley Núm. 89, para que el empleado tenga derecho a la conversión al servicio de carrera, además de haber ocupado un puesto transitorio por un periodo de dos (2) años, sin que haya ocurrido una desvinculación del puesto por quince (15) días o más, deben estar presentes los siguientes requisitos: (1) el puesto es de carácter permanente, según certificado por la agencia a la OICALRH; (2) el empleado reúne los requisitos mínimos de preparación y experiencia para dicho puesto; y (3) el empleado ha rendido servicios satisfactorios, según lo certifique el jefe de la agencia al Director de la OICALRH.

Cabe observar que en el último párrafo del referido articulado se establece que la conversión de un empleado transitorio al servicio regular de carrera habrá de ocurrir al inicio del próximo año fiscal, una vez éste reúna todos los requisitos allí dispuestos, y “sujeto a que el puesto sea sufragado con fondos recurrentes”.³ Ahora bien, esa fecha cierta de efectividad del cambio –cada inicio del próximo año fiscal– opera a favor de los empleados que, habiendo sido ya contratados como transitorios a la fecha de la aprobación del estatuto, no reunían dichos requisitos, pero que con posterioridad cumplieren con éstos al reunir cada uno de sus elementos; así como a favor de todo aquel empleado que eventualmente sea contratado con estatus transitorio y alcance el momento en que reúna todos los requisitos antes enumerados.

No obstante, precisamente se incluyó el Artículo 11.-*Disposiciones provisionales* para que operara a favor de aquellos empleados que cumplían –restando tramitar su constancia– con los aludidos requisitos al momento de su aprobación. Siendo una cláusula “provisional”, esto es, que “se hace, se halla o se tiene temporalmente”,⁴ lo procedente es interpretar que, desde la fecha cierta en que se aprobó el estatuto (25 de julio de 2016), éstos obtuvieron el derecho de cambiar su estatus, sujeto a la condición temporal o suspensiva de corroborar que, en efecto, el empleado, a dicha fecha, cumplía con los requisitos de aplicación general establecidos en el Artículo 9. Nótese que el legislador estableció que, para esos casos, se mantendría el mismo salario y los mismos beneficios marginales a los cuales el empleado era acreedor en el puesto transitorio, mientras estuviese en vigor la Ley Núm. 66-2014, conocida como “Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, según enmendada, 3



³ Específicamente, el último párrafo del Artículo 9 de la Ley Núm. 89 lee:

Los empleados transitorios adquirirán el estatus de empleados regulares el día primero de julio inmediatamente después de haber reunido los requisitos señalados anteriormente, **sujeto a que el puesto sea sufragado con fondos recurrentes.**

(Énfasis suplido).

⁴ Definición del término “provisional”, proveniente del Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, <http://dle.rae.es/?id=UUUuOLG>.

L.P.R.A. § 9101 *et seq* (“Ley Núm. 66”).⁵ Ello, a los fines de evitar un impacto fiscal para el erario.

Una sosegada lectura del Artículo 11 de la Ley Núm. 89 pone de manifiesto que el legislador quiso autorizar la conversión en el estatus de los empleados transitorios que cualificaran a la fecha de su aprobación, pero previo a que la Ley Núm. 66 perdiera su vigencia el 1 de julio de 2017. Lo anterior, sujeto a la condición suspensiva de que se acreditara el cumplimiento de los requisitos enumerados en el Artículo 9 del estatuto, incluyendo la corroboración por parte de la OGP de la determinación de la agencia concernida sobre la existencia de fondos recurrentes para sufragar el puesto.

Cónsono con lo anterior, el 9 de agosto de 2016 la OCALARH aprobó el Reglamento mencionado en la nota al calce número 1 del presente escrito. Cabe señalar que dicha reglamentación es aplicable a toda agencia, junta, comisión, negociado, oficina o dependencia de la Rama Ejecutiva, con independencia de su estatus como agencia, según las disposiciones de su Ley Orgánica o de la propia Ley Núm. 184-2004, según enmendada, conocida como “Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. Véase, Artículo III del Reglamento. Ahora bien, se excluyó de su alcance a los empleados de la Rama Judicial y la Rama Legislativa; los empleados municipales; los empleados transitorios de la Comisión Estatal de Elecciones designados por los partidos políticos o por candidatos independientes a puestos electivos; los pensionados empleados conforme a la Ley Núm. 40 de 15 de junio de 1959, según enmendada; y los empleados transitorios de las corporaciones públicas. Véase, Artículo IV del Reglamento.

En este punto, resulta importante destacar que el Reglamento define la frase “necesidades o funciones permanentes” como “aquellas actividades relacionadas con poderes y deberes que la ley orgánica de la agencia le asigna y aquellas otras que le sean asignadas por leyes especiales, reglamentos o asignaciones ejecutivas o administrativas, que deben ejercerse en forma continua y estable, o que se repiten o extienden sin interrupción por tiempo indefinido, sin que necesariamente sean perpetuas. Las funciones permanentes de la agencia pueden corresponder al servicio de carrera”. Véase, Artículo V(19) del Reglamento. Más adelante, el Reglamento aclara que “no se considerará una necesidad permanente para conceder estatus regular en el servicio de carrera conforme a la Ley Núm. 89” cuando el puesto vacante que ocupa el empleado transitorio responde a las siguientes circunstancias: (a) el ocupante del puesto de carrera esté en licencia sin sueldo; (b) el ocupante del puesto de carrera haya sido destituido y su caso esté en apelación ante el foro competente; (c) el ocupante del puesto de carrera esté suspendido de empleo y sueldo por tiempo determinado; (d) el ocupante del puesto de carrera pase a ocupar un puesto de confianza o pase a ocupar otro puesto mediante nombramiento transitorio y tenga derecho de reinstalación; o (e) el puesto que ocupa el empleado transitorio está reservado para un becario. Véase, Artículo VI (B)(2) (a)(i) del Reglamento.

⁵ El Artículo 4 de la Ley Núm. 66 dispone que las medidas allí dispuestas estarán “en efecto hasta el 1ro de julio de 2017, o, si ocurre antes, el 1ro de julio de cualquier año fiscal para el cual, como parte de su respectivo proceso de recomendación del Presupuesto General de Gastos sometido por el Gobernador a la Asamblea Legislativa, se haya incluido una certificación firmada por los funcionarios concernidos (...)”. 3 L.P.R.A. § 9103.

El Artículo VI(B)(2)(c) del Reglamento reconoce que la Ley Núm. 89 y su reglamento estarán sujetos a las disposiciones de la Ley Núm. 66 y a la participación de la OGP para acreditar la existencia de fondos recurrentes que exige el estatuto objeto de análisis.

Por su especial pertinencia al asunto que nos ocupa, citamos las “normas adicionales aplicables al cambio de estatus de empleados transitorios conforme el Artículo 11 de la Ley Núm. 89”, enumeradas en el Artículo VI(C) del Reglamento:

1. Los empleados transitorios que adquieran estatus regular en el servicio de carrera bajo las disposiciones de la Ley Núm. 89, conservarán el salario y los beneficios marginales a los cuales eran acreedores como empleado transitorio mientras esté vigente la Ley Núm. 66.
2. Luego de la vigencia de la Ley Núm. 66 se les asignará a los empleados el sueldo mínimo de la escala y beneficios marginales correspondientes a la clase del puesto que ocupan.
3. En el proceso de cambio de estatus se dará prioridad a las agencias destinadas a brindar servicios de salud, seguridad, bienestar social y educación.
4. El cambio de estatus será efectivo a la fecha de vigencia de la Ley Núm. 89, es decir, 25 de julio de 2016.
5. Aquella agencia que al 25 de julio de 2016, hubiere comenzado un proceso de reclutamiento ordinario para ocupar una clase de puesto del servicio de carrera, no podrá utilizar dicho proceso en menoscabo del derecho de los empleados que tienen derecho a obtener un cambio de estatus conforme al Artículo 11 de la Ley Núm. 89.

De lo anterior se desprende con meridiana claridad que la interpretación otorgada por la OCLARH, entidad a la cual el legislador le delegó la facultad de aprobar reglamentación para implementar la Ley Núm. 89 y que tiene pericia en asuntos de personal y recursos humanos en el servicio público, al Artículo 11 de la Ley Núm. 89, es que el legislador ordenó que la fecha de conversión para los empleados transitorios que ya cumplían con los requisitos legales a la fecha de la aprobación del estatuto (25 de julio de 2016), fuese desde ese momento. Tal interpretación fue avalada por el autor de la medida, Hon. Jesús F. Santa Rodríguez, mediante comunicación escrita fechada 8 de septiembre de 2016, dirigida al Director de la OGP, Sr. Luis F. Cruz Batista.

No obstante lo anterior, el Director de la OGP respondió por escrito mediante carta de 9 de septiembre de 2016, indicando que se reafirmaba en lo establecido en la Carta Circular Núm. 135-16. Fundamentó su posición, entre otras cosas, en que:

[E]l proceso de ocupación de puestos de carrera en virtud de lo establecido por la Ley Núm. 89 no está exento del cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley Núm. 66-2014... Esta ley tiene supremacía, por lo que cualquier ocupación de un puesto está supeditada al cumplimiento de las disposiciones contenidas en la misma. Por ende, resulta necesario obtener la autorización previa de nuestra

Oficina para la conversión de los empleados transitorios a puestos de carrera. Destacamos que la ausencia previa de autorización acarrea la nulidad del nombramiento tal y como se establece en el mencionado Artículo 9. A esos efectos, advertimos que la consecuencia de un nombramiento nulo es la devolución de los fondos ilegalmente pagados, lo que al fin y al cabo resultaría perjudicial para el empleado que ha ocupado estos puestos nulos. Es por ello que toda autorización de la OGP al amparo de esta disposición se aplicará prospectivamente.

Id a las págs. 1 y 2.

Pasemos, pues, a examinar las disposiciones y el alcance de la Ley Núm. 66 al asunto bajo estudio.

II. La Ley Núm. 66-2014, conocida como “Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”:

Ante la grave situación fiscal que atraviesa el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se declaró la existencia de una situación de emergencia económica y fiscal grave en nuestra Isla que hizo necesaria la aprobación de una ley especial de carácter socioeconómico que le permitiera al Estado contar con la liquidez suficiente para poder pagar la nómina de los empleados públicos y sufragar los servicios esenciales que ofrece a sus ciudadanos. Véase Exposición de Motivos y Artículo 2 de la Ley Núm. 66, 3 L.P.R.A. § 9101. En aras de lograr sus importantes propósitos, el legislador diseñó un Plan Estructurado para proteger la disponibilidad de efectivo del Gobierno. Particularmente, el Capítulo II de la Ley Núm. 66 estableció medidas de reducción de gastos y estabilización fiscal para la recuperación económica de Puerto Rico, sin tener que recurrir al despido de empleados públicos de carrera ni afectar las funciones esenciales de las agencias de gobierno que brindan servicios de seguridad, educación, salud o de trabajo social.⁶ Cabe señalar que la Ley Núm. 66 contiene disposiciones que aplican tanto a las agencias como a las corporaciones públicas. Id. Para lograr este objetivo, el legislador dispuso que la Ley Núm. 66 tendría supremacía sobre cualquier otra ley.⁷

⁶ En resumen, las medidas de reducción de gastos impuestas por el legislador son las siguientes: (1) Artículo 6- ordena la reducción de la contratación de servicios profesionales y otros servicios adquiridos por la Rama Ejecutiva; (2) Artículo 7- dispone para la realización de ajustes en tarifas en servicios comprados y profesionales; (3) Artículo 8- mandata la reducción en el gasto de nómina de los empleados de confianza; (4) Artículo 9- prohíbe la ocupación de puestos vacantes durante la vigencia de la ley, salvo ciertas excepciones expresamente contempladas en el estatuto; (5) Artículo 10- autoriza los traslados y destagues administrativos de empleados regulares y transitorios entre puestos, clases y niveles de puestos, grupos de empleados, unidades apropiadas, de unidades sindicales a no sindicales y viceversa, entre Entidades de la Rama Ejecutiva, con el fin de asegurar la continuidad, costo-eficiencia y calidad de los servicios gubernamentales y previa autorización de la Oficina de Gerencia y Presupuesto; (6) Artículo 11- prohíbe la concesión de aumentos en beneficios económicos y compensaciones monetarias extraordinarias a los empleados de todas las entidades de la Rama Ejecutiva, durante la vigencia de la ley; y (7) control y reducción en los gastos de transportación escolar. 3 L.P.R.A. §§ 9112, 9113, 9114, 9115, 9121.

⁷ El Artículo 3 de la Ley Núm. 66 dispone que:

Esta Ley Especial se aprueba en el ejercicio del poder de razón del Estado, así como en la facultad constitucional que tiene la Asamblea Legislativa, reconocida en el Artículo II, Secciones 18 y 19 de

El legislador delegó en la OGP “todas las facultades necesarias y convenientes para descargar las encomiendas asignadas” en dicha ley, tales como “promulgar reglamentación; realizar o encomendar a las agencias o departamentos que están a su cargo, que realicen los estudios que sean necesarios; requerir a las entidades de la Rama Ejecutiva la información necesaria para realizar su encomienda; asesorar al Gobernador y a las entidades de la Rama Ejecutiva en todo lo relativo a las medidas de control y reducción de gastos, medidas de impacto laboral y/o fiscal de las entidades de la Rama Ejecutiva, así como evaluar, aprobar o rechazar peticiones en el renglón de traslados, destacados, entre otros”. Véase, Artículo 32 de la Ley Núm. 66, 3 L.P.R.A. § 9152. Así, en el segundo y tercer párrafo del Artículo 32, el legislador estableció que:

Se dispone, excepto por lo establecido en el Artículo 17, que es la intención de esta Asamblea Legislativa que las facultades que le son conferidas a la Oficina de Gerencia y Presupuesto por virtud de esta Ley Especial tengan primacía sobre las respectivas leyes orgánicas de las Entidades de la Rama Ejecutiva según aquí definidas, sean agencias, instrumentalidades o corporaciones públicas. A tales fines, en lo que fuera pertinente y necesario, se interpretará que esta Ley Especial, durante el término de su vigencia, modifica, atempera o condiciona cualquiera de las disposiciones en las respectivas leyes orgánicas de las Entidades de la Rama Ejecutiva a los fines de que se cumpla lo mandado en la presente Ley.

Por tanto, la Oficina de Gerencia y Presupuesto podrá establecer la reglamentación necesaria dirigida a las Entidades de la Rama Ejecutiva, sean agencias, instrumentalidades o corporaciones públicas para implementar las disposiciones de la presente Ley. Toda reglamentación implementada por la Oficina de Gerencia y Presupuesto en virtud de esta Ley será de carácter mandatorio. La ausencia o falta de cualquier reglamento autorizado por la presente Ley, no será causa para invalidar ni dejar de aplicar sus disposiciones en ningún caso.



Id. Adviértase que la Asamblea Legislativa concedió supremacía a la Ley Núm. 66 sobre cualquier otra ley del Estado Libre Asociado, inclusive sobre las leyes orgánicas de las agencias, instrumentalidades y corporaciones públicas. Véase, Artículo 3 de la Ley Núm. 66, supra. Además, delegó la facultad de interpretar y reglamentar la Ley Núm. 66 en la OGP y declaró la aplicación compulsoria de toda la reglamentación aprobada por ésta en virtud de dicho estatuto de naturaleza socio-económica.

la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de aprobar leyes en protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo, así como en casos de grave emergencia cuando estén claramente en peligro la salud, la seguridad pública o los servicios gubernamentales esenciales, así como al amparo de la Sección 7 y 8 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Por esta razón, esta Ley tendrá primacía sobre cualquier otra ley.

En su Artículo 9, la Ley Núm. 66 restringió la facultad de las agencias ejecutivas para realizar nombramientos de empleados de carrera, transitorios o irregulares durante su vigencia. Por la especial relevancia, citamos el referido articulado en su parte aquí pertinente:

Las entidades de la Rama Ejecutiva no realizarán nombramientos de empleados regulares o de carrera, transitorios o irregulares a partir del 1ro de julio de 2014 y mientras dure la vigencia de esta Ley. Se **exceptúan** de esta prohibición [el] . . . (5) **reclutamiento de empleados transitorios ejerciendo labores en el mismo puesto;** . . . En todos los casos que se tratase de un nuevo nombramiento, **inclusive aquellos sujetos a excepción, se requerirá la autorización de la Oficina de Gerencia y Presupuesto previa a la ocupación del puesto.** . . .

Se entenderá suspendida toda disposición o norma en convenio, ley, reglamentación o disposición administrativa que resulte contraria o interfiera con lo aquí dispuesto. Lo anterior incluye, sin que se entienda como una limitación, toda disposición o norma que establezca o pretenda establecer como obligación la ocupación de puestos adicionales, las condiciones en que se remplazan empleados, la categoría de puestos ocupados; o que restrinja, o pretenda restringir de cualquier forma, la facultad del Gobierno de determinar el volumen o tipo de plantilla necesaria para su funcionamiento y para la provisión de servicios a la ciudadanía.

La Entidad de la Rama Ejecutiva, en su proceso de nombramiento, incluirá como parte de la documentación necesaria para perfeccionarlo, además del juramento y carta de nombramiento, un documento adicional donde el jefe de la Entidad de la Rama Ejecutiva o el funcionario delegado autorizado a nombrar, certifica el cumplimiento con las disposiciones de este Artículo, y el candidato a ser nombrado reconoce el riesgo de nulidad por incumplimiento y su derecho a exigir copia de las autorizaciones requeridas en este Artículo. La Oficina de Gerencia y Presupuesto establecerá, mediante normativa, el formato del documento a ser cumplimentado por las partes, que será replicado y utilizado de forma íntegra en su contenido y formato. Todo nombramiento efectuado en contra de las disposiciones de este Artículo será nulo.

3 L.P.R.A. § 9115 (énfasis suplido). Surge del texto transcrito que la Ley Núm. 66 exceptuó de la prohibición general de nombramiento de empleados, entre otros, aquellos nombramientos que conllevaran el reclutamiento de un empleado transitorio que realiza las funciones de un puesto regular. No obstante, aún los nombramientos permitidos a modo de excepción, tienen que obtener la autorización de la OGP previo a la ocupación del puesto.

Resulta claro, pues, que el Artículo 9 de la Ley Núm. 66, supra, incide en la facultad de las agencias para nombrar empleados transitorios a ocupar plazas regulares. En el ejercicio de la facultad que le fue delegada por la Ley Núm. 66, entre otras, el 30 de agosto de 2016 la OGP aprobó la Carta Circular Núm. 135-16 sobre “Medidas para Implementar la Conversión de Puestos en la Ley Núm. 89-2016, conocida como “Ley de Empleo Temporal en el Servicio Público”. En ésta, luego de

reiterarse los requisitos del Artículo 9 de la Ley Núm. 89 y disponerse que las agencias debían cumplir con las disposiciones de la reglamentación aprobada por OICALARH para implantar dicho estatuto, se estableció como normativa que “[l]a OGP no atenderá solicitudes de fondos para atender el impacto de la conversión de puestos dispuesta por la Ley Núm. 89”, por lo que las agencias tendrán obligación de demostrar, a satisfacción de la OGP, que dichos puestos fueron y serán sufragados con fondos recurrentes. Véase, inciso 3 de las “Disposiciones Normativas” de la Carta Circular, a la pág. 4. Adicionalmente se dispuso lo siguiente:

4. Aquellos empleados que cumplan con los requisitos establecidos en el Artículo 9 [de la Ley Núm. 89], incluyendo la evaluación positiva en términos de fondos recurrentes para sufragar los puestos de carrera, adquirirán el estatus de empleados regulares el día primero de julio inmediatamente después de haber reunido los requisitos. Se exceptúa de lo anterior a los empleados que al momento de entrar en vigor la Ley Núm. 89 se encontraban ocupando puestos transitorios en el servicio de carrera en una agencia y cumplan con todos los requisitos establecidos en el Artículo 9 de la ley, a los cuales les aplicará lo dispuesto en el Inciso 5 de esta Carta Circular.
5. Aquellos empleados que al momento de entrar en vigor la ley se encontraban ocupando puestos transitorios en el servicio de carrera en una agencia, conforme a lo establecido en el Artículo 11 [de la Ley Núm. 89], tendrán derecho a convertirse en empleado regular de carrera si cumplen con todos los requisitos establecidos en el Artículo 9 [de la Ley Núm. 89], previamente detallados en el inciso 2. Ello incluye la evaluación en términos de la existencia de fondos recurrentes para sufragar los puestos de carrera. En estos casos se mantendrá el mismo salario y los mismos beneficios marginales a los cuales era acreedor como empleado transitorio mientras esté en vigor la Ley Núm. 66. A partir de esa fecha, y conforme a lo provisto en el Inciso (C), Subinciso (2) del Artículo VI del Reglamento promulgado por OICALARH, “luego de la vigencia de la Ley Núm. 66, se les asignará a los empleados el sueldo mínimo de la escala y beneficios marginales correspondientes a la clase de puesto que ocupa”. Por tanto, como parte del proceso para aprobar la conversión, se analizará si el puesto se sufraga con fondos recurrentes, así como la agencia deberá someter la proyección en torno al impacto adicional, si alguno, que tendría la ocupación del puesto de carrera una vez suspendan la aplicación de la Ley Núm. 66.
6. En el proceso de conversión de estatus de los empleados transitorios a los que le aplique el Artículo 11 de la Ley Núm. 89, se dará prioridad a las agencias destinadas a brindar servicios de salud, seguridad, bienestar social y educación, de forma tal que se pueda hacer justicia a los empleados transitorios, pero de forma ordenada, cónsona con la política pública de salvaguardar preeminentemente servicios esenciales y considerando la realidad que atraviesa el País. **La fecha de efectividad de tal conversión será aquella en que cumplan los requisitos del Artículo 9 de la Ley Núm. 89 y se apruebe el**



planteamiento en la OGP validando la existencia de fondos recurrentes, por lo que la conversión siempre será prospectiva y no se retrotraerá al 25 de julio de 2016, fecha de aprobación de la ley.

Id a las págs. 4 y 5 (énfasis suplido).

De lo anterior se desprende que la OGP se distanció de lo dispuesto por la OICALARH en el Artículo VI(C)(4) del Reglamento en torno a cuál es la fecha de efectividad de las conversiones realizadas en virtud del Artículo 11 de la Ley Núm. 89. Lo anterior obedeció a que, según la OGP, la interpretación de la OICALARH no es cónsona con el balance de intereses que refleja el texto de la Ley Núm. 89 por, alegadamente, permitir que ocurran las conversiones en el estatus del empleado “sin que se haya acreditado el cumplimiento con los requisitos establecidos en el Artículo 9 [de la Ley Núm. 89] y sin considerar el orden de prioridades dispuestas (salud, seguridad, bienestar social y educación)”.⁸ Además, la contención de la OGP es que tal determinación de la OICALARH tendría como consecuencia un posible incremento en el impacto fiscal, lo cual dificultaría “su implementación, perdiéndose el espíritu e intención procurado por la Ley”.⁹

La correcta disposición del asunto consultado nos exige hacer un breve repaso a las normas de hermenéutica aplicables a la interpretación de estatutos. Veamos.

III. Reglas de Hermenéutica para la Interpretación de Estatutos:

El proceso de interpretación estatutaria o hermenéutica legal consiste en auscultar, precisar y determinar cuál ha sido la voluntad del legislador. Uno de los principios de hermenéutica legal más reiterado en nuestra casuística es aquel que dispone que “[l]as leyes hay que interpretarlas y aplicarlas en comunión con el propósito social que las inspira, sin desvincularlas de la realidad y del problema humano que persiguen resolver”. Colegio de Ingenieros v. A.A.A., 131 D.P.R. 735, 756 (1992). Por esto, las leyes se deben interpretar como un ente armónico, dándole sentido lógico a sus diferentes disposiciones y supliendo las posibles deficiencias cuando esto fuere necesario. San Gerónimo Caribe Project v. Registradora, 189 D.P.R. 849, 868-869 (2013).

En este sentido, las disposiciones de una ley deben ser examinadas e interpretadas de modo que no conduzcan a resultados absurdos o irrazonables, sino armoniosos. Rodríguez Aguiar v. Syntex, 148 D.P.R. 604, 616 (1999), citando a Pardavco, Inc. v. Srio. de Hacienda, 104 D.P.R. 65, 71 (1975) y a García Pagán v. Shiley Caribbean, 122 D.P.R. 193, 208 (1988). Para ello, precisa considerar cuáles fueron los principios perseguidos por la Asamblea Legislativa al aprobarla, de manera tal que su interpretación asegure el resultado que originalmente se quiso obtener. Yiyi Motors v. E.L.A., 177 D.P.R. 230, 249 (2009). Tal ejercicio conllevará descartar cualquier

⁸ El razonamiento de la OGP surge de la carta fechada 23 de agosto de 2016, suscrita por el Director de la OGP, Sr. Luis F. Cruz Batista, y dirigida al Director de la OICALARH, Sr. Harry O. Vega Díaz, que obra en el expediente ante nuestra consideración.

⁹ Id.

interpretación forzada que conduzca a un resultado que no puede haber sido el que se intentó por el legislador. Id.

El Artículo 19 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 19, dispone que el medio más eficaz y universal para descubrir el verdadero sentido de una ley cuando sus expresiones son dudosas es considerar su razón y espíritu, o la causa o motivos que incluyeron al poder legislativo a dictarle. Es por eso que el análisis de una ley debe hacerse teniendo en mente los fines que ésta persigue y de forma tal que la ley se ajuste a la política pública que la inspira. Véase, P.R.T.C. v. J. Reg. Tel de P.R. 151 D. P.R. 269, 285 (2000).

También es norma ampliamente conocida que, al interpretar un estatuto, se debe considerar en su totalidad y no fraccionadamente. Véanse, Col. Ing. Agrim. P. R. v. A.A.A. 131 D.P.R. 735, 756 (1992); Zambrana Maldonado v. E.L.A. 129 D.P.R. 740, 749 (1992); Álvarez & Pascual v. Srio. Hacienda, 84 D.P.R. 482, 490 (1962), Op. Sec. Just. Núm.12 de 1992. A esos efectos, en Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et. al. II, 179 D.P.R. 923, 939 (2010), el más alto Foro dispuso: “por su parte, es un principio fundamental en la hermenéutica legal que las leyes deben ser consideradas como un todo para determinar el significado de cada una de sus partes. Las diferentes secciones deben interpretarse las unas en relación con las otras, y así se puede completar o suplir cualquier falta u oscuridad de una con lo dispuesto en la otra, procurando siempre dar cumplimiento a la intención legislativa”. Id. (énfasis suplido). Asimismo, debe evitarse una interpretación que ocasione grandes inconveniencias o inequidad prefiriéndose otra que sea más razonable y justa, en forma que propicie el sentido y significado razonable deducible de su contenido. A.R.P.E., rep. por su Administrador Ing. Motta García v. Ozores Pérez, 116 D.P.R. 816, 820 (1986). Si la interpretación conduce a resultados irrazonables o absurdos, debe ser rechazada ya que se presume que el legislador intenta que de las leyes resulte el bien, por lo que de resultar el mal ello sugiere que la interpretación no es la correcta. Véanse, Op. Sec. Just. Núm. 31 de 1988 y Núm. 14 de 1984.

Otros principios de interpretación de las leyes están contenidos en los Artículos 3, 5 y 6 del Código Civil. 31 L.P.R.A. §§ 3, 5 y 6. Dichos artículos establecen que las leyes no pueden tener efecto retroactivo, salvo que lo dispongan expresamente; que el efecto retroactivo de una ley nunca puede perjudicar los derechos adquiridos al amparo de una legislación anterior; que las leyes sólo se derogan por otras leyes posteriores; que una ley puede ser derogada total o parcialmente; y que la derogación de una ley es expresa, cuando se declara literalmente por una ley posterior; o tácita, cuando la nueva ley contiene preceptos que son o contrarios o irreconciliables con los de la anterior ley. A estos principios de hermenéutica, nuestro Tribunal Supremo ha añadido que los tribunales no favorecen las derogaciones tácitas; y que una ley general no deroga disposiciones de una ley especial a menos que tal derogación se consigne expresamente o surja claramente de la voluntad legislativa; y que en correcta hermenéutica se debe presumir que el legislador tenía conocimiento de todas las leyes vigentes cuando aprueba una nueva ley. McCrillis v. Aut. Navieras de P.R., 123 DPR 113, 130-131 (1989); Director I.C.P. v. Fitzgerald, etc., 130 DPR 46, 61-62 (1992).

Finalmente, de manera reitera el máximo Foro ha expresado que “la exclusión de un empleado de los beneficios de legislación laboral debe ser clara y debe interpretarse restrictivamente”. Véase, Muñoz Hernández v. Policía de P.R. 134 D.P.R. 486, 495-496 (1993).

Conforme a los principios reseñados en materia de interpretación de estatutos, procedemos a aplicar el derecho antes expuesto a la consulta objeto de este escrito.

IV. Análisis y Discusión:

Como ya hemos indicado, la Ley Núm. 89 se aprobó con el fin de uniformar y controlar los contratos de empleo por tiempo definido para así facilitar la administración de los recursos humanos en el gobierno y hacer justicia a aquellos empleados transitorios que, aún en tiempos de crisis, se han mantenido en el servicio público. Como medida provisional, la Ley Núm. 89 autorizó la conversión, como empleados regulares, de aquellos empleados transitorios que ocupan puestos pagados con fondos recurrentes y que cumplen con los requisitos dispuestos en el Artículo 9 de dicha ley, con efectividad a la fecha de su aprobación para el caso de los empleados cubiertos por el Artículo 11.-*Disposiciones provisionales.*

Al revisar el historial legislativo del P. de la C. 2929, el cual se convirtió en la Ley Núm. 89, no encontramos mayor discusión sobre el alcance del Artículo 11. En los Informes Positivos rendidos por ambos cuerpos legislativos no se discutió específicamente el proceso de conversión autorizado bajo el referido precepto. Ahora bien, el historial legislativo revela, sin ambages, que estamos ante un estatuto reparador con miras a hacerle justicia social a los empleados transitorios que, a la fecha de la aprobación de la Ley Núm. 89, llevaban ejecutando de forma satisfactoria, por dos años o más, funciones permanentes de puestos sufragados con fondos recurrentes, al extenderles el **derecho de retención**... derecho tan importante para las personas, no sólo por la paz y tranquilidad mental que ello les pueda ocasionar, sino porque les permite obtener financiamiento bancario para obtener un hogar, un vehículo y otros bienes que les ayude a mejorar su calidad de vida y la de sus familias. Véanse, página 8 del Informe Positivo de la Cámara de Representantes sobre el P. de la C. 2929 de 21 de junio de 2016; y página 6 del Informe Positivo del Senado sobre el P. de la C. 2929 de 25 de junio de 2016.

Además, en los documentos referidos a nuestra atención, obra una carta de 8 de septiembre de 2016, suscrita por el autor de la medida, Hon. Jesús F. Santa Rodríguez, en la que le expresó al Director de la OGP que la intención legislativa al aprobar el Artículo 11 de la Ley Núm. 89 era precisamente declarar la fecha de promulgación de la ley como la fecha de efectividad de las conversiones de empleados transitorios a empleados regulares en el servicio de carrera para aquellas personas que, para ese entonces, ya cumplían con todos los requisitos dispuestos en el Artículo 9 de la Ley Núm. 89. Específicamente, el legislador expresó lo siguiente:

(...) si bien es cierto que el derecho a conversión de estatus establecido en las Disposiciones Provisionales del Artículo 11 de la Ley Núm. 89, *supra*, están supeditadas a que se cumpla con los requisitos del Artículo 9 de la Ley, de proceder la conversión, la misma debe retrotraerse a la fecha de vigencia de la Ley, que fue

el 25 de julio de 2016 y no prospectivamente, como sugiere el lenguaje utilizado por OGP en su Carta Circular Núm. 135-16.

Por lo tanto, respetuosamente, sugiero que se corrija el lenguaje de la referida Carta Circular, de manera que se aclare la aparente discrepancia entre las normativas emitidas con relación a la Ley 89-2016 y se haga cumplir la voluntad de esta Asamblea Legislativa.

Vemos, pues, que la intención legislativa es que los nombramientos en puestos regulares para los empleados transitorios que a la fecha de la aprobación de la ley (25 de julio de 2016) ya cumplieran con todos los requisitos dispuestos en el Artículo 9, serían efectivos desde ese momento. Ahora bien, como hemos ilustrado, lo anterior estaría sujeto al cumplimiento de una condición temporal o suspensiva, esta es: que la agencia para la cual prestan servicios, la OGP y la OICALRH determinaran concluyentemente, tras el análisis de rigor, que dichos empleados sí cumplieran con todos los requisitos legales al momento en que se aprobó el estatuto.

Es decir, el Artículo 11 de la Ley Núm. 89 **no** dispone para la aplicación retroactiva,¹⁰ sino que se limita a reconocer a todo empleado transitorio, que para la fecha de promulgación del estatuto ya cumpliera con todos los requisitos establecidos en el Artículo 9, como acreedor del puesto de carrera que ocupaba hasta esa fecha en calidad de empleado transitorio. Reiteramos que el Artículo 11 de la Ley Núm. 89 exige que, en o antes de la fecha de la aprobación del estatuto, el empleado reúna todos los requisitos legales, incluyendo el referente a que el puesto se sufrague con fondos recurrentes, para que pueda tener derecho a ocupar el puesto de carrera con efectividad a esa fecha. Así, las certificaciones requeridas, tanto por la Ley Núm. 89 como por el Reglamento, aunque se realicen con posterioridad a la aprobación del estatuto, tienen el fin de atestiguar y consignar que el empleado ya cumpliera con todos los requisitos para ese entonces, siendo, por ello, acreedor al puesto de carrera desde el 25 de julio de 2016.

Por último, amerita señalar que, aunque en los Informes Positivos del P. de la C. 2929 no se atendió cuál sería el orden jerárquico entre la Ley Núm. 89 y la Ley Núm. 66, del historial legislativo de la primera se desprende que la versión original del referido Proyecto **no** incluía ninguna referencia a la Ley Núm. 66 como parte del Artículo 11. Ahora bien, como parte del trámite legislativo se

¹⁰ Una ley tiene efecto retroactivo cuando sus disposiciones afectan acciones o eventos ocurridos con anterioridad a su aprobación. En el caso Municipio de Añasco v. ASES, 188 D.P.R. 307 (2013), trataba sobre la aplicación de la Ley Núm. 3-2003 y la Ley Núm. 27-2006 a contratos otorgados previo a su aprobación. Al considerar los hechos y el derecho allí planteado, el Tribunal Supremo de Puerto Rico resuelve que:

De conformidad con ello, entendemos que la intención legislativa que inspiró tanto la Ley Núm. 3-2003, como la Ley Núm. 27-2006, *supra*, fue el interés de hacerle justicia a los municipios que aportaban económicamente al sostenimiento de la Reforma de Salud y que, de forma contraria, experimentaban dificultades fiscales para sostener eficientemente los servicios esenciales que debían brindar a sus ciudadanos. Ciertamente, este interés constituyó para el legislador una razón de envergadura **para aplicar las disposiciones de la Ley Núm. 3-2003 a los contratos suscritos antes de su aprobación**. Así lo hizo mediante la inclusión del Art. 17 del estatuto, *supra*.

Id. a la pág. 331 (énfasis suplido).

desprende que posteriormente el legislador hizo alusión a la Ley Núm. 66, por lo que puede colegirse que estaba consciente de las restricciones que esta última le imponía a las entidades gubernamentales para hacer nombramientos en el servicio público durante su vigencia.

Empero, el legislador decidió autorizar las conversiones bajo el Artículo 11 de la Ley Núm. 89, irrespectivamente de lo dispuesto en la Ley Núm. 66, con la salvedad de que, para evitar un impacto al presupuesto corriente, los empleados cuyo nombramiento al puesto de carrera fuese efectivo al 25 de julio de 2016, pasarían al puesto de carrera pero con el mismo salario y beneficios marginales al que ostentaban en su puesto transitorio, mientras estuviese en vigor la Ley Núm. 66. Con tal salvedad, el legislador pretendió evitar que tales conversiones tuvieran un impacto fiscal para el erario y, con ello, garantizó el cumplimiento de los propósitos del referido estatuto socio-económico.

V. *Conclusión*

Luego del análisis legal que antecede, podemos concluir que las conversiones de empleados transitorios a empleados de carrera autorizadas por el Artículo 11 de la Ley Núm. 89 son efectivas a la fecha de aprobación de la ley, puesto que así lo dispuso meridianamente el legislador. Ciertamente, ello estará condicionado a que las agencias concernidas evalúen, certifiquen y acrediten posteriormente que, en efecto, el empleado cumplía con los requisitos legales y la existencia de fondos recurrentes. Coincidimos con la postura de la OALARH en cuanto a que “[e]l legislador no dejó al arbitrio de ningún jefe de agencia el determinar cuándo sería efectiva la conversión, sino todo lo contrario, se estableció como fecha cierta para la primera conversión la fecha de vigencia de la ley, 25 de julio de 2016, para las conversiones subsiguientes se estableció el día primero de julio inmediatamente después de haber reunido los requisitos señalados”.¹¹

El resto de las conversiones a las que se refiere son las que hemos reseñado al comienzo. Por un lado, los empleados que, habiendo sido ya contratados como transitorios a la fecha de la aprobación del estatuto, no reunían dichos requisitos, pero que con posterioridad cumplieren con éstos al reunir cada uno de sus elementos. Como segundo grupo están los empleados que eventualmente sean contratados de manera transitoria y, con el transcurrir del tiempo y ejecutorias eficientes, alcancen el punto de poder reunir todos los requisitos enumerados en el Artículo 9. Para ambos grupos de empleados transitorios fue que se diseñó la fecha cierta del inicio del próximo año fiscal como punto de partida en su puesto regular. Definitivamente, el Artículo 11.-*Disposiciones provisionales*, de manera intencional proveyó un trato particular, de aplicación exclusiva, a los empleados que, al 25 de julio de 2016, se entendía que cumplían con los requisitos de aplicación general establecidos en el Artículo 9, pero sujeto a la condición suspensiva y naturalmente temporal de poder corroborar con posterioridad tal cumplimiento.

Muestra adicional de ello lo es el claro mandato legislativo de no oponer las disposiciones de la Ley Núm. 66 más allá de su aplicación a lo expresamente dispuesto en el Artículo 11 de la Ley

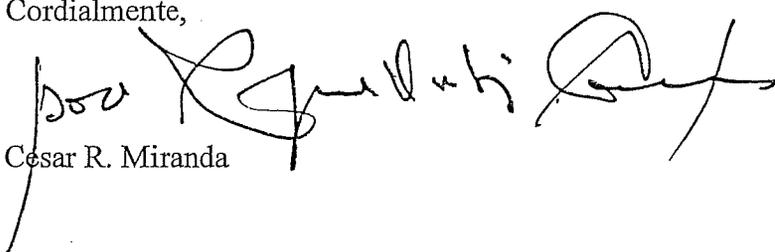
¹¹ Véase, página 8 del Memorando de Derecho de la OALARH del 11 de octubre de 2016, sometido ante nuestra consideración en cumplimiento con nuestra Carta Circular Núm. 200-04.

Núm. 89, en torno a la restricción de conceder los salarios y los beneficios marginales durante la vigencia de la primera. Un resultado contrario a éste, de aplicación particular y prospectiva caso a caso, para el supuesto de empleados cobijados bajo el Artículo 11.-*Disposiciones provisionales*, derrotaría la finalidad legislativa de concretar las conversiones de estatus de manera unísona conforme a dos fechas fijas específicas: al 25 de julio de 2016, o, con posterioridad, al inicio de cada año fiscal tras el cumplimiento con los requisitos establecidos en el Artículo 9.

La intención del legislador fue clara en cuanto al cambio de estatus con efectividad a una de ambas fechas ciertas. Sobre este aspecto, cabe concluir recordando la norma referente a que, el legislador, “todo lo que ha dicho ha sido por alguna razón y a todo lo que ha expresado debe dársele efecto.”¹²

Esperamos que nuestro análisis legal le sea de utilidad.

Cordialmente,


Cesar R. Miranda

¹² R. Elfren Bernier y J. Cuevas Segarra, Aprobación e interpretación de las leyes en Puerto Rico, Publicaciones JTS, 2da Ed., 1987, pág. 316 (citado en Rodríguez Quintana v. Rivera Estrada, 192 D.P.R. 832, 846 (Op. Disidente, J. Martínez Torres).