



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
Departamento de Justicia
APARTADO 9020192, SAN JUAN, PR 00902-0192

Guillermo A. Somoza Colombani
Secretario de Justicia

Tel. (787) 723-4983
(787) 721-7771

20 de abril de 2011

Hon. Samuel G. Dávila Cid
Director
Oficina de Recursos Humanos
Estado Libre Asociado de Puerto Rico
Apartado 8476
San Juan, Puerto Rico 00910-8476

Consulta Núm. 11-194-A

Estimado señor Director:

I. INTRODUCCIÓN

Tenemos ocasión de expresarnos en torno al asunto que exponemos a continuación. La Ley Núm. 6 de 4 de enero de 2010 ("Ley Núm. 6") enmendó el Inciso 4.3(2)(h) del Artículo 4 de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, conocida como "Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico" ("Ley Núm. 184"). Conforme a dicha enmienda, se autorizó a la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico ("ORHELA") a facturar por los servicios técnicos de asesoramiento laboral y de recursos humanos, mediación y de adiestramiento, así como por el uso de las instalaciones, materiales y equipo que se preste a las instrumentalidades, corporaciones públicas o componentes del gobierno, incluyendo a los componentes del Sistema de Administración de

Recursos Humanos creado por la Ley Núm. 184 y al sector privado cuando sea a solicitud de éste.¹

Respecto a los Municipios, el Artículo 11.025 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” (“Ley Núm. 81”), dispone que la ORHELA “proveerá, a solicitud del municipio, el asesoramiento y ayuda técnica necesaria para desarrollar sus sistemas de personal...”. 21 L.P.R.A. § 4574.

Conforme al mandato expreso de la Ley Núm. 6, la ORHELA está en el proceso de comenzar a facturar por los servicios de asesoramiento autorizados por la Ley Núm. 184 y la Ley Núm. 81. No obstante lo anterior y según nos informa, le surge la duda en torno al alcance que pueda tener el que la ORHELA facture por sus servicios de asesoramiento a los Administradores Individuales y a los municipios siendo ésta una de sus funciones medulares sobre todo en lo que concierne al área de recursos humanos en el gobierno y particularmente al principio de mérito.

En virtud de lo anterior, nos solicita que evaluemos las siguientes controversias:

1. ¿Existe una contradicción o incongruencia en la Ley Núm. 184 al imponerle a la ORHELA el deber ministerial de asesorar en materia de Recursos Humanos y Relaciones Laborales por un lado y por otro lado, mediante las disposiciones de la Ley Núm. 6 de 4 de enero de 2010, facultarle a facturar por los servicios de asesoramiento inclusive a las agencias del sistema de administración de los recursos humanos?
2. ¿Incumple la ORHELA con su deber ministerial al facturar a los municipios por su asesoramiento y ayuda técnica?

¹ Anterior a la enmienda, el Inciso 4.3(2)(h) del Artículo 4 de la Ley Núm. 184 excluía expresamente a los componentes del gobierno que eran parte del Sistema de Recursos Humanos. En específico, el texto disponía lo siguiente:

Facturar por servicios técnicos, de asesoramiento laboral y de recursos humanos, mediación y de adiestramiento, así como por el uso de facilidades [sic.], materiales y equipo, que se preste a instrumentalidades, corporaciones públicas o componentes del gobierno que no sean parte del Sistema de Recursos Humanos que se crea en esta [Ley Núm. 184], y al sector privado cuando es a solicitud de éste.

Antes de iniciar nuestra discusión y análisis, expondremos brevemente los aspectos principales de las disposiciones de ley que gobiernan el asunto ante nuestra consideración. Veamos.

II. DERECHO APLICABLE

La Ley Núm. 184 se estableció con el fin primordial de reformar el Sistema de Administración de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico. Dicha pieza legislativa atempera el sistema creado por la Ley de Personal del Servicio Público a la realidad actual para que “el mejoramiento económico y de las condiciones de trabajo de los empleados se ajuste a la realidad fiscal del gobierno, que los servicios gubernamentales se presten ininterrumpidamente y que se promueva la productividad dentro del marco de un sistema de relaciones obrero patronales que responda al principio de mérito como principal factor determinante.” Véase Exposición de Motivos de la Ley Núm. 184, 2004 L.P.R. 184.

La legislación, entre otros aspectos, renombra la dependencia gubernamental encargada de ofrecer asesoramiento laboral y de administración de recursos humanos como “Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” (“ORHELA”) y le delega mayores poderes y facultades; le concede mayor autonomía a los Administradores Individuales y armoniza el Sistema de Administración de Recursos Humanos con la negociación colectiva y sindicación de los servidores públicos; establece la política pública y las normas generales que regirán la retribución de los servidores públicos; crea la carrera pública como un mecanismo de desarrollo y capacitación del servicio público; y establece la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos de Servicio Público. Id.

Como parte integral de su política pública, la pieza legislativa ratifica el principio de mérito como el eje rector en el servicio público. Garantiza, con razonable certeza, el que todo empleado sea considerado por mérito y capacidad, sin ser discriminado por razón de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ideología política o religiosa, edad, condición de veterano, o impedimento físico o mental. Véase Sec. 2.1(1) del Artículo 2 de la Ley Núm. 184, 3 L.P.R.A § 1461 nt.

Además, promueve la selección de los empleados más aptos y capacitados que, a su vez, serán los que brindarán a nuestros ciudadanos servicios ágiles, eficaces y de calidad que aseguren el continuo desarrollo económico y social de Puerto Rico, la

mayor justicia social y el disfrute pleno de los derechos consagrados en la Carta de Derechos de nuestra Constitución. Véase Sec. 2.2 del Artículo 2 de la Ley Núm. 184, 3 L.P.R.A. § 1461 nt.

A la luz de las disposiciones legales expuestas, procedemos al análisis y discusión de la controversia ante nuestra consideración.

III. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

Como ya expresáramos, el primer asunto que nos ocupa se circunscribe a determinar si la Ley Núm. 6 contraviene las disposiciones de la Ley Núm. 184 al disponer que la ORHELA facture por sus servicios de asesoramiento y ayuda técnica a los Administradores Individuales a pesar de ser estos servicios parte de sus funciones medulares contenidas en la Ley Núm. 184, sobre todo en lo que concierne al área de recursos humanos en el gobierno y, particularmente, al principio de mérito, establecida en la Ley Núm. 184. Veamos.

El Artículo 3 de la Ley Núm. 184 define el término “agencia” como el “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”. 3 L.P.R.A. § 1461(3). Conforme a esta definición, el rol asesor de la ORHELA abarca a todo el sector público, inclusive a los municipios y corporaciones públicas. Asimismo, la Sección 4.3(2)(m) del Artículo 4 de la Ley Núm. 184, impone a la ORHELA el deber de “[a]sesorar a las agencias y municipios sobre las normas aplicables en materias especializadas de recursos humanos, incluyendo la materia de retribución y relaciones laborales.” 3 L.P.R.A. § 1461b(2)(m).

Es importante recabar que la ORHELA cuenta con el “*expertise*” y la infraestructura necesaria para cumplir con esta encomienda de asesorar. Los servicios de adiestramiento y de capacitación que ofrece la ORHELA gozan de un alto grado de excelencia al menor costo posible. Véase Exposición de Motivos de la Ley Núm. 6, 2010 L.P.R. 6. Además, es la agencia que cuenta con el caudal de conocimiento especializado y mayor peritaje en el campo de la administración de los recursos humanos y relaciones laborales dentro del servicio público. Id. Esto por ser, históricamente, el ente gubernamental responsable de velar y supervisar la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público. Id.


Así pues, la aprobación de la Ley Núm. 6, que a su vez enmienda a la Ley Núm. 184, y que le otorga a la ORHELA la facultad de facturar por servicios técnicos y de asesoramiento ofrecidos a las agencias que son componentes del Sistema de Administración de los Recursos Humanos, no es incompatible con la facultad inherente de asesorar. Nótese que esta enmienda bajo ningún concepto limita el poder de la ORHELA a ofrecer ayuda y asesorar a las agencias que componen dicho Sistema que establece la Sección 4.3(2)(m) del Artículo 4 de la Ley Núm. 184. Más bien, constituye un impulso para buscar alternativas que garanticen a la ciudadanía la prestación de servicios de calidad, preservando a la vez el consagrado principio de mérito. Véase Exposición de Motivos de la Ley Núm. 6, 2010 L.P.R. 6. Véase además Informe Positivo del P. de la C. 2071 (29 de octubre de 2009).²

La segunda controversia va dirigida a determinar si la ORHELA incumple con su deber ministerial al facturar a los municipios por su asesoramiento y ayuda técnica.

Respecto a este segundo asunto, debemos destacar que la Sección 4.3.2(m) del Artículo 4 de la Ley Núm. 184, antes citada, le impone el deber ministerial a la ORHELA de asesorar a los municipios. No obstante, el Artículo 11.025 de la Ley Núm. 81, dispone expresamente para el pago de dichos servicios. Sobre el particular, dicho artículo dispone, en lo pertinente, lo siguiente:

La Oficina Central de Administración de Personal proveerá, a solicitud del municipio, el asesoramiento y ayuda técnica necesaria para desarrollar sus sistemas de personal, según dispone esta Ley. **El municipio sufragará el costo de dichos servicios, excepto en los casos en que el Director de la Oficina Central de Administración de Personal determine ofrecer el servicio sin costo alguno.**

La Oficina Central de Administración de Personal periódicamente estudiará el desarrollo del principio de mérito en el municipio, **a los fines de estar en mejores condiciones para suplir la ayuda técnica y asesoramiento autorizados en esta sección.**

 Id. 21 L.P.R.A. § 4574. (Énfasis nuestro).

² Surge del Informe positivo sobre el P de la C. 2071 (29 de octubre de 2009) que la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico estuvo de acuerdo con la medida propuesta que luego se convirtió en la Ley Núm. 6 de 4 de enero de 2010.

Como vemos, pues, si el Artículo 11.025 de la Ley Núm. 81, dispone expresamente para el pago de asesoramiento y ayuda técnica, la ORHELA no incumple con su deber ministerial al facturar a los municipios por dichos servicios.

Finalmente, cabe destacar que, como parte de su función de asesoramiento y normativa, y conforme requiere la Ley Núm. 184, la ORHELA emite comunicaciones numeradas clasificadas en tres (3) grupos principales de acuerdo con el asunto a tratar. Estas son: comunicaciones normativas, comunicaciones informativas y órdenes administrativas.

Las comunicaciones normativas (primer grupo) se usan para establecer normas o procedimientos y emitir determinaciones o directrices relacionadas con las funciones asignadas a la ORHELA y al (a la) Director(a). Bajo esta clasificación se encuentra la Carta Normativa (esta comunicación normativa es dirigida y de aplicación a todas las agencias que comprenden el Sistema de Administración de los Recursos Humanos) y la Carta Normativa Especial (esta comunicación normativa es dirigida y de aplicación a algunas de las agencias del Sistema de Recursos Humanos, a todas o algunas de las Agencias Excluidas o Municipios o en combinación de estos grupos; en ningún caso la misma se dirige o es de aplicación exclusiva a todo el Sistema de Recursos Humanos).

Las comunicaciones informativas (segundo grupo) las cuales se utilizan para ofrecer información general o específica de interés transitorio que queda sin efecto cuando deja de ser necesaria. También se utilizan para aclarar o dar énfasis especial a ciertos aspectos relacionados con las normas o procedimientos en vigor, o con las funciones asignadas a la ORHELA y al (a la) Director(a). Entre éstas se encuentra el Memorando (esta comunicación informativa es dirigida y de aplicación a todas las agencias que comprenden el Sistema de Recursos Humanos) y el Memorando Especial (esta comunicación informativa es dirigida y de aplicación a algunas de las agencias del Sistema de Recursos Humanos, o a todas o algunas de las Agencias Excluidas o Municipios o combinación de estos grupos; en ningún caso se dirige o es de aplicación exclusiva a todo el Sistema de Recursos Humanos).

Las órdenes administrativas (tercer grupo) establecen y promulgan normas, procedimientos, determinaciones o directrices, amparadas en disposiciones legales y reglamentarias, relacionadas con asuntos de naturaleza variada concernientes a la ORHELA. Las mismas están dirigidas al logro del funcionamiento eficiente y

adecuado de la ORHELA, y pueden ser extensivas al personal que labora en ella, así como a los funcionarios, los empleados públicos y a la ciudadanía en general.

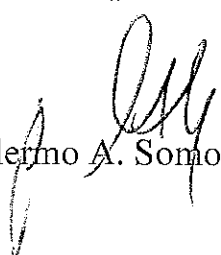
Esa normativa general complementa el contenido de la Ley, así como de los reglamentos que en virtud de ésta se emiten. Por ejemplo, la ORHELA difunde diversas comunicaciones, mensuales y anuales, sobre temas tan variados como la determinación de status de agencias, resúmenes de jurisprudencia emitida por la Rama Judicial, normas complementarias sobre retribución, guías sobre acciones de personal que pueden llevarse a cabo previo a comicios electorales, nueva legislación adoptada, entre otras. Véase <http://www.orhela.gobierno.pr/>.

Así pues, la función inherente de asesorar a las agencias y a los municipios que tiene la ORHELA, se cumple con la emisión de la normativa y reglamentación antes mencionada.

IV. CONCLUSIÓN

Conforme al análisis que precede y los estatutos antes mencionados, podemos colegir que la ORHELA cumple con su deber ministerial de asesoramiento al publicar reglamentación de aplicación general y normativa referente a la interpretación de la Ley Núm. 184, Ley Núm. 81 y cualesquiera otras que incidan sobre éstas o las que dispongan para su intervención o jurisdicción. De igual forma, la ORHELA cumple con su deber ministerial al asesorar y brindar ayuda técnica a las agencias que son componentes del Sistema de Administración de los Recursos Humanos y a los municipios, independientemente de que facture por sus servicios. Nótese que tanto la Ley Núm. 184, según enmendada por la Ley Núm. 6, como la Ley Núm. 81 autorizan a la ORHELA a facturar por tales servicios. Además, dicha facturación de servicios no limita la facultad inherente de asesorar que tiene la ORHELA bajo las disposiciones de la Ley Núm. 184. Más bien es un mecanismo de garantizar la calidad y continuidad de los servicios.

Esperamos que los comentarios que anteceden le sean de utilidad.


Guillermo A. Somoza Colombani