

Departamento de Justicia

APARTADO 9020192, SAN JUAN, PUERTO RICO 00902-0192

DIRIJASE LA CORRESPONDENCIA A LA
SECRETARIA DE JUSTICIA

18 de marzo de 2004

Lcda. Emmalind García García
Administradora
Oficina Central de Asesoramiento Laboral
y de Administración de Recursos Humanos
PO Box 8476
San Juan, Puerto Rico 00910-8476

Consulta Núm. 95-04-A

Estimada licenciada García:

Me refiero a su comunicación en la que solicita una opinión legal para determinar si la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos (“OCALARH”), tiene facultad para incluir en la reglamentación que se proponen adoptar para regular la veda electoral, lo relativo a la prohibición de nombramientos consignada en el Artículo 22 de la Ley Núm. 197 de 18 de agosto de 2002, “Ley para Regular el Proceso de Transición del Gobierno de Puerto Rico” (“la Ley Núm. 197”).

Antes de responder a su inquietud, es preciso que haga una breve recapitulación sobre los preceptos legales vigentes que regulan el nombramiento de funcionarios y empleados públicos durante el período electoral.

La Sección 4.7 de la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, según enmendada, “Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico” (la “Ley de Personal”), 3 LPRA sec. 1337, dispone:

“A los fines de asegurar la fiel aplicación de mérito en el servicio público durante períodos pre y post

eleccionarios, las autoridades deberán abstenerse de efectuar cualquier transacción de personal que envuelva las áreas esenciales al principio de mérito, tales como nombramientos, ascensos, descensos, traslados y cambios de categoría de empleados.

Esta prohibición comprenderá el período de dos (2) meses antes y dos (2) meses después de la celebración de las Elecciones Generales en Puerto Rico. En el caso de los municipios se entenderá que la prohibición se extiende hasta el segundo lunes del mes de enero siguiente a dichas Elecciones Generales.

Se podrá hacer excepción de esta prohibición por necesidades urgente del servicio, previa la aprobación del Director,¹ conforme a las normas que se establezcan mediante reglamento”.

Las áreas esenciales al principio de mérito sobre las cuales no pueden realizarse transacciones de personal sin su autorización, durante los períodos pre y post eleccionarios son de acuerdo a la Sección 4.1 de la Ley de Personal, 3 LPRA sec. 1331, las siguientes:

- “(1) Clasificación de Puestos
- (2) Reclutamiento y Selección
- (3) Ascensos, Traslados y Descenso
- (4) Adiestramiento
- (5) Retención”.

Disposiciones similares, aparecen en el Artículo 12.014 de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, “Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991”, 21 LPRA sec. 4564, que reza así:

¹ “Director,” según el inciso (a) de la Sección 8 de la Ley de Personal, 3 LPRA sec. 1411(3), significa “el Director de la Oficina Central de Administración de Personal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. El inciso (a) del Artículo 3 de la Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, según enmendada, “Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico”, 3 LPRA sec. 1451a (a), cambió el nombre al de Administrador de la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos.

“A los fines de asegurar la fiel aplicación del principio de mérito en el servicio público municipal en todo momento, las autoridades nominadoras se abstendrán de efectuar cualquier transacción de personal que envuelva las áreas esenciales al principio de mérito, tales como nombramientos, ascensos, traslados, descensos, reclasificaciones, cambio en sueldos y cambios de categorías de puesto y empleados, en un período de tiempo comprendido entre los dos (2) meses anteriores a la fecha de celebración de las elecciones generales y hasta el segundo lunes del mes de enero siguiente a dichas elecciones.

Se podrá hacer excepción de aquellas transacciones de personal que resulten necesarias para atender las necesidades del servicio, previa aprobación de la Oficina Central de Administración de Personal.

Será responsabilidad de cada autoridad nominadora, en aquellos casos necesarios, solicitar que se exceptúe alguna acción de personal de la prohibición. La solicitud deberá indicar los efectos adversos a evitarse mediante la excepción. Los nombramientos que no cumplan con este procedimiento se considerarán nulos”.

A su vez, la Ley Núm. 197 fue aprobada, según anuncia su título, con el fin de regular “el proceso de cambio de Gobierno a nivel de la Rama Ejecutiva luego de unas elecciones generales”. Los incisos (A) y (C) de su Artículo 2, definen los términos “Gobierno” y “Agencia,” de esta forma:

“(A) Gobierno – es el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que incluye todos sus departamentos, agencias, instrumentalidades, oficinas, comisiones, dependencias y corporaciones públicas.

(C) Agencia – todo departamento, negociado, administración, oficina, comisión, comisión de ciudadanos, tribunal examinador, cuerpo, autoridad, entidad, corporación pública y subsidiaria de ésta,

instrumentalidad o institución de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo la oficina propia del Gobernador o la Gobernadora”.

Reiterando una larga serie de pronunciamientos anteriores, en Op. Sec. Just. Núm. 12 de 1979, página 70, dijimos:

“En lo atinente, es de rigor subrayar que reiteradamente este Departamento ha expresado la norma interpretativa de que si bien los municipios son parte integrante de nuestro Gobierno, cuando éstos se han querido incluir dentro del ámbito de determinada ley, *así se ha hecho expresamente sin lugar a dudas*”. (Énfasis en el original y citas omitidas).

Por lo tanto, coincido con usted en su apreciación de que se excluyen los gobiernos municipales y que por ende permanecen inalteradas las facultades que concede a OCALARH la Ley de Municipios Autónomos.

En el inciso (A) del Artículo 20 de la Ley Núm. 197, se dispone que “[e]l Departamento de Estado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico aprobará un reglamento para la implantación adecuada de esta Ley. El reglamento deberá ser aprobado no más tarde del 31 de diciembre del año que antecede a la elecciones generales de Puerto Rico”. Igualmente, en el inciso (A) del Artículo 22, se establece una veda electoral con el siguiente texto:

“(A) Los Secretarios, jefes de agencia, o jefes de departamentos o de corporaciones públicas no podrán hacer nombramientos de personal subalterno de confianza o carrera durante el período de transición”.²

² Este período lo define el Artículo 4 así:

“(A) El Proceso de Transición del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico comenzará el cuarto día después de celebradas las elecciones generales.

(B) El Proceso de Transición del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico concluirá en o antes del 31 de diciembre del año eleccionario”.

Por último, el único estatuto que se deroga en la Ley Núm. 197, inciso (A) del Artículo 24, lo es “la Ley Núm. 452 del 8 de diciembre de 2000, conocida como la ‘Ley para Garantizar el Acceso de la Prensa a los Procesos de Transición de Gobierno’,³ ya que sus alcances quedan sustituidos y ampliados por las disposiciones de esta Ley”. Ciertamente, ni deroga ni enmienda nada de lo dispuesto sobre veda electoral en la Ley de Personal.

Como expresó el Tribunal Supremo de Puerto Rico en Pérez Vega v. Tribunal Superior, 93 DPR 749, 756 (1966), “[e]n buena interpretación de estatutos no hay duda de que la manifestación legislativa *especial, posterior y expresa* debe prevalecer sobre una disposición general y anterior. Así habría que resolver si existiese conflicto entre esas dos disposiciones pero no lo hay”. (Énfasis en el original). (Ver además, Op. Sec. Just. de 8 de enero de 1998, no publicada). Aquí nos encontramos con dos estatutos que tratan de resolver situaciones parecidas, pero no exactamente iguales, por lo que es posible armonizar sus textos aparentemente contradictorios y aplicar sus diversas disposiciones.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico señaló en El Pueblo de Puerto Rico v. Leandro Ruiz Martínez, 2003 TSPR 52, pág. 7, “[e]s un principio elemental de hermenéutica que a toda ley se le dará la interpretación que mejor responda a los propósitos que persigue. Los tribunales deben interpretar la ley como un ente armónico dándole sentido lógico a sus diferentes disposiciones, supliendo las posibles deficiencias cuando esto fuere necesario”.

Siguiendo estos principios es que puedo llegar a las siguientes conclusiones:

1.- OCAJARH no puede reglamentar las disposiciones de la Ley Núm. 197, ya que el Artículo 20 del estatuto le confiere esa facultad al Secretario de Estado. Sin embargo, esto no significa que está impedida de hacer referencia a las disposiciones de una ley vigente cuya constitucionalidad se presume siempre. Véase, Op. Sec. Just. Núm. 12 de 1995, pág. 44.

³ 1 LPRA secs. 456 – 457 (Sup. Ac. 2002).

2.- OICALARH puede y debe reglamentar todas las transacciones de personal que involucren las áreas esenciales del principio de mérito, que ocurran entre el 3 de septiembre de 2004 y el 1ro. de enero de 2005.

3.- Si la solicitud fuera para hacer nombramientos en la Rama Ejecutiva del Gobierno, excluidos los municipios, entre el 6 de noviembre y el 31 de diciembre de 2004,⁴ la solicitud debe rechazarse de plano. La prohibición de hacer nombramientos de personal de confianza o carrera, que contiene el Artículo 22 de la Ley Núm. 197, es total y absoluta.

Espero que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,


Anabelle Rodríguez
Secretaria de Justicia

⁴ El inciso (B) del Artículo 4 de la Ley Núm. 197 permite que el período de transición concluya antes del 31 de diciembre del año electoral, por lo que su reglamentación debe tener en cuenta dicha disposición.