



Honrando la Confianza del Pueblo

Estado Libre Asociado de Puerto Rico

30 de octubre de 2009

Sr.

Estimado señor

OPC-10-082, OPC-10-083, OPC-10-084, OPC-10-085 y OPC-10-090

2

Ante nuestra Oficina se han presentado varias solicitudes de opinión de agencias y servidores públicos.¹ Todas ellas con la misma controversia: ¿aplican las prohibiciones contenidas en el Artículo 3.7 de la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico² (Ley de Ética Gubernamental) a los empleados públicos que fueron cesanteados en virtud de la Fase II de la Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico³ (Ley Núm. 7)?.

Por tratarse de la misma controversia, consolidamos todas estas solicitudes de opinión, y procedemos a expresarnos.

La Ley Núm. 7 declaró en estado de emergencia económica y fiscal el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Ante dicha declaración, se adoptó un plan cuyo "propósito principal [es el] de estabilizar las finanzas del Gobierno de Puerto Rico y proteger nuestro crédito mediante [la] reducción de gastos, aumentos de ingresos y mejor fiscalización, y medidas financieras." Con dicho propósito en mente, se determinó proceder con una combinación balanceada de: (a) nuevas medidas de ingresos y de mejor

Ave. Roosevelt 185
Edificio Roosevelt Plaza
Hato Rey, PR

Apartado 194200
San Juan, PR 00919-4200

Tel. (787) 622-0305
TTY (787) 999-4865
Fax (787) 754-0977

www.oegpr.net

¹ En su caso particular, el número bajo el cual fue codificado su solicitud de opinión es la OPC-10-082.

² Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada.

³ Ley Núm. 7 de 9 de marzo de 2009, según enmendada.

fiscalización (Capítulo II); (b) medidas de control y reducción de gastos (Capítulo III); y (c) medidas de financiamiento (Capítulo IV).

Como medida de control y reducción de gastos, la Ley Núm. 7 estableció reducciones combinadas de gastos operacionales y gastos en nómina. Específicamente, sobre la reducción de la nómina gubernamental, la Ley Núm. 7 dispuso que la misma se implantará mediante un plan de tres fases.⁴

El Programa de Renuncias Voluntarias Incentivadas (Fase I) tenía dos componentes. Primero, se ofreció una ventana para que aquellos empleados públicos con 20 años o más de servicio público pudieran acogerse a una reducción permanente de jornada de un 10%, lo que equivale a un (1) día por quincena. Segundo, se estableció un programa de renuncias voluntarias incentivadas. El empleado público que participara en este programa recibiría un incentivo económico, basado en sus años de servicio, la liquidación correspondiente a su licencia de vacaciones y de enfermedad, de tiempo extraordinario acumulado, si aplican, y el pago de su plan médico por espacio de un año.

2
Concluida la Fase I, la Ley Núm. 7 establece un plan de cesantías involuntarias para la eliminación de puestos (Fase II). Según se dispone expresamente en dicha legislación, las cesantías de los empleados con nombramiento permanente o de carrera, habría de comenzar una vez concluya la Fase I y de no alcanzarse los ahorros proyectados.⁵

⁴ Por disposición de la propia legislación, la Ley Núm. 7 sólo es aplicable a todas las agencias cuyo presupuesto se sufraga, en todo o en parte, con cargo al Fondo General a la fecha de vigencia de esta Ley. Están exentas de la aplicabilidad de esta Ley las ramas judicial y legislativa, así como las agencias de gobierno e instrumentalidades gubernamentales excluidas por el Artículo 5, Sección 5.3 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.

⁵ Se excluyó de dicho plan de cesantía a los policías y bomberos, agentes del Cuerpo de Vigilantes, agentes del Negociado de Investigaciones Especiales y la Oficina del Fiscal Especial Independiente; oficiales de corrección y oficiales juveniles; maestros asignados al salón de clases, incluyendo los transitorios durante el año escolar; Directores, bibliotecarios, orientadores y empleados de comedores adscritos al Departamento de Educación; maestros del Conservatorio de Música de Puerto Rico y de la Escuela de Artes Plásticas; profesionales de la salud (médicos, paramédicos, enfermeras, farmacéuticos y técnicos de laboratorio); trabajadores sociales; operadores del sistema de llamadas de emergencia 911; patólogos, personal pericial y técnicos del Instituto de Ciencias Forenses; empleados de la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público y la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público; Personal de la Oficina de Servicios con Antelación a Juicio; Personal del Registro de la Propiedad; Personal de la Junta de Libertad Bajo Palabra; y, Consejeros en Rehabilitación Vocacional y personal de apoyo técnico.

El procedimiento para llevar a cabo la Fase II abarcaba dos componentes. El primero era la suspensión temporera por un término de 2 años de toda cláusula o precepto contenido en leyes, convenios colectivos, acuerdos, reglamentos, reglas, planes de clasificación o planes de retribución que impliquen ascensos, descensos o reingresos. También se suspendió el efecto de toda cláusula o precepto que impidiera: (a) la asignación de tareas correspondientes a un grupo de empleados, clases de puestos, niveles, unidad sindical o unidad apropiada; (b) la sub-contratación de tareas; y, (c) la consolidación de tareas en puestos, clases de puestos o niveles;

El segundo componente de la Fase II conllevó primeramente la terminación de todo nombramiento transitorio o irregular. En segundo lugar, comprendía la cesantía de los empleados con nombramiento permanente o de carrera, observando para ello exclusivamente el criterio de antigüedad.

2 ✓
Conforme dispone el Artículo 37.05 de la Ley Núm. 7, los empleados cesanteados bajo esta Fase II recibirán la liquidación de vacaciones regulares una vez presenten la documentación requerida para tal liquidación. De igual manera, aquellos empleados elegibles para ello, recibirán una liquidación por licencia por enfermedad y por tiempo extraordinario acumulado. También tendrán el beneficio de contar con una prima de cobertura médica por un término ininterrumpido de seis meses o hasta que éste sea elegible para cobertura de seguro de salud en otro empleo.

Conforme se establece en el Artículo 39 de la Ley Núm. 7, tanto los empleados que se acojan a la renuncia voluntaria incentivada establecida en la Fase I como los que sean cesanteados en virtud de las disposiciones relativas a la Fase II, podrán participar en el Programa de Alternativas para el Empleado Público. Este programa ofrece las siguientes alternativas para ayudar en la transición de estos empleados públicos a otros sectores de nuestra economía: (a) la posibilidad de obtener un empleo en el sector privado o en corporaciones sin fines de lucro cuyo salario será subsidiado por el Gobierno por un año; o (b) un vale educativo para perseguir nuevas áreas de estudio y prepararse para otros trabajos; o (c) un vale para readiestramiento en destrezas vocacionales o para relocalización para poder

También están excluidos aquellos puestos en Agencias que son sufragados con fondos federales y cuyo programa condiciona la concesión y recibo de fondos federales a retener tales puestos.; y los empleados que pertenecen a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos: Ejército ("Army"), Fuerzas Navales ("Navy"), Infantería de Marinos ("Marine Corps"), Fuerza Aérea ("Air Force"), Guardia Costanera ("Coast Guard") y las reservas de dichas Fuerzas Armadas, así como a la Guardia Nacional del Ejército ("Army National Guard") y la Guardia Nacional de la Fuerza Aérea ("Air National Guard"), que presten servicio militar y estén en licencia militar.

Los empleados de confianza también fueron excluidos de la aplicabilidad de la Fase II.

capturar oportunidades de empleo; o (d) un vale para establecer un negocio propio o emplearse por cuenta propia.

A la luz de dichas alternativas, los incentivos son los siguientes:

- i. Vale educativo por la cantidad total de \$5,000.
- ii. Vale vocacional/técnico o para relocalización, por una cantidad de \$2,500.
- iii. Subsidio por 1 año del 50% del salario de transición a un empleo en el sector privado o en entidades sin fines de lucro elegibles, aplicable a un salario máximo bruto de hasta \$30,000. Por lo tanto, el beneficio máximo de esta alternativa es de \$15,000.
- iv. Vale por la cantidad de \$5,000 para el establecimiento de un negocio propio o para emplearse por cuenta propia.

Los pagos provistos por estas alternativas no se harán directamente al empleado, sino que serán tramitados o canalizados a la institución educativa, vocacional/técnica o al nuevo patrono.

✓ El propósito de este Programa de Alternativas para el Empleado Público contemplado en la Ley Núm. 7 es sumamente claro: se intenta promover la reducción de la nómina gubernamental bajo el otorgamiento de un incentivo a favor del empleo en el sector privado.

Así lo dispuso específicamente el Legislador al indicar en el Artículo 39 de la Ley Núm. 7 que “[e]l Departamento del Trabajo y de Recursos Humanos promoverá en el sector empresarial y de patronos privados el reclutamiento de los empleados cesanteados en áreas donde exista demanda de trabajo, mediante los programas existentes y mecanismos que estime necesarios.”

Dicho propósito también surge del Artículo 42 de la Ley Núm. 7, cuando al permitir la subcontratación de tareas, el Legislador dispuso que en “todo contrato otorgado por las Agencias conforme a este Artículo se le requerirá al contratista que, en la prestación de los servicios contratados, emplee empleados cesanteados disponibles, que tengan la preparación y experiencia necesaria para prestar el servicio contratado, conforme a la lista de candidatos a reemplazo que habrá de preparar la ORHELA a tenor con lo dispuesto en el Artículo 43 de este Capítulo III.”

Consciente de que dicho objetivo pudiera verse limitado por ciertas disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental, el Legislador claramente estableció en el Artículo 36.03 de la Ley Núm. 7, que aquellos empleados que se acojan a la Fase I estarán eximidos de las restricciones para las

actuaciones de los ex servidores públicos incluidas en la Ley de Ética Gubernamental.

Específicamente, se les eximió a los empleados que se acojan a la Fase I, de las disposiciones de nuestra Ley Habilitadora que le prohibirían: participar en asuntos en los que intervinieron mientras estuvieron activos en el Gobierno como servidores públicos;⁶ ocupar algún cargo o tener interés pecuniario en entidades a las que hayan contratado o reglamentado durante su desempeño en el servicio público;⁷ y otorgar un contrato con la agencia de la que cesaron dentro de los dos años de su cese.⁸

Surge del Artículo 36.03, que el Legislador solamente eximió de la aplicabilidad de las disposiciones del Artículo 3.7 de la Ley de Ética Gubernamental a los servidores públicos que se acogieran a la Fase I de la Ley Núm. 7. Es por ello, que la controversia en el presente caso se circunscribe a determinar si los servidores públicos cesanteados en virtud de la Fase II de la Ley Núm. 7 también deben estar excluidos de las prohibiciones sobre ex servidores públicos de nuestra Ley Orgánica.

Al analizar dicha interrogante, tomamos en consideración que en nuestro ordenamiento jurídico, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha adoptado el uso de la técnica de las analogías en aquellas instancias donde:

✓
“las normas no contemplan el supuesto específico del caso que se ha de resolver, existe una laguna legal; pero si el intérprete advierte que está previsto otro supuesto semejante al planteado y en los dos aprecia identidad de razón, podrá aplicar por analogía la norma del caso regulado al que no lo está, porque la misma razón justifica la identidad de la consecuencia.” *Vélez Rodríguez v. Pueblo Int'l, Inc.*, 135 D.P.R. 500 (1994).

Con solamente examinar aquellas disposiciones antes mencionadas de la Ley Núm. 7 que incentivan el reclutamiento por el sector privado de los empleados cesanteados, podemos concluir que el propósito que propició la excepción al Artículo 3.7 de nuestra Ley Orgánica contenida en la Ley Núm. 7 bajo la Fase I, está cobijado en igualdad de condiciones en la Fase II. La razón para excluir a los servidores públicos de la Fase I es la misma que

⁶ Véase incisos (a) y (c) del Artículo 3.7 de la Ley de Ética Gubernamental.

⁷ Véase los incisos (b) y (d) del Artículo 3.7 de la Ley de Ética Gubernamental.

⁸ Conforme al inciso (e) del Artículo 3.7 de la Ley de Ética Gubernamental una agencia no podrá contratar con uno de sus ex servidores públicos durante los dos años posteriores al cese de éste, a falta de una dispensa.

debe motivar dicha excepción para la Fase II, a saber; promover la creación de empleos en el sector privado y reducir la nómina gubernamental.

Más aun, en este análisis, no podemos olvidar que la finalidad del Artículo 3.7 de la Ley de Ética Gubernamental es evitar que los servidores públicos desempeñen sus tareas considerando su posterior intervención en los mismos asuntos o en asuntos relacionados en el sector público o privado, y no en lo que genuinamente le pueda beneficiar al Pueblo de Puerto Rico.

Debemos preguntarnos entonces: ¿pudo un empleado cesanteado establecer un *quid pro quo* a favor de un empresa privada cuando se trata precisamente de empleados cuyo interés era el de permanecer en el servicio público?. ¿Cómo explicamos que la excepción al Artículo 3.7 sea sólo aplicable al servidor público que se acoja a la Fase I cuando lo cierto es que el empleado de la Fase II no tuvo la oportunidad de prepararse y planificar sus futuras gestiones?. Más aun, hay que considerar ¿qué posibilidad existe de que los empleados de la Fase II hayan realizado sus trabajos considerando su posterior intervención en el sector privado?.

Ciertamente, si tomamos en consideración que los empleados de la Fase II no cesaron en el Gobierno con el objetivo de tomar alguna ventaja de sus relaciones con el sector privado; que lo que persigue la Ley Núm. 7 es precisamente fomentar que éstos pasen a formar parte del sector privado, tenemos entonces que concluir, utilizando la técnica de la analogía reconocida en nuestro ordenamiento jurídico, que las restricciones contenidas en el Artículo 3.7 de nuestra Ley Orgánica tampoco pueden ser aplicables a aquellos empleados cesanteados en virtud de la Fase II de la Ley Núm. 7.⁹

Para información adicional puede acceder nuestra página en la Internet en la siguiente dirección: www.oegpr.net.

Cordialmente,



Lcda. Zulma R. Rosario Vega
Directora Ejecutiva

⁹ Lo resuelto en esta opinión se circunscribe específicamente a lo relacionado con las cesantías en virtud de la Ley Núm. 7. Nada de lo aquí dispuesto se puede entender como un aval que permite excluir a otros ex servidores públicos de las disposiciones de nuestra Ley.