

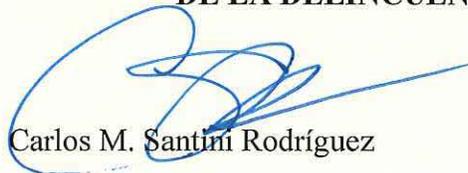


15 de septiembre de 2016

MEMORANDO CIRCULAR NÚM. 2016-11

**ALCALDES Y ALCALDESAS,
PRESIDENTES Y PRESIDENTAS DE LAS LEGISLATURAS MUNICIPALES
SECRETARIO DE JUSTICIA,
SECRETARIO DEL DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN Y REHABILITACIÓN,
ADMINISTRADOR DE LA ADMINISTRACIÓN DE INSTITUCIONES JUVENILES,
SUPERINTENDENTE DE LA POLICÍA DE PUERTO RICO,
COMISIONADOS Y COMISIONADAS DE LA POLICÍA MUNICIPAL**

**ASUNTO: DEBER MINISTERIAL DE LA OFICINA DEL COMISIONADO DE
ASUNTOS MUNICIPALES DE PROVEER CAPACITACIÓN Y
ADIESTRAMIENTO DE CONFORMIDAD CON LA LEY 81-1991, LA LEY
137-2014, Y LA LEY FEDERAL DE JUSTICIA JUVENIL Y PREVENCIÓN
DE LA DELINCUENCIA, *JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY ACT***



Carlos M. Santini Rodríguez

Este Memorando Circular se emite en cumplimiento con el deber y la responsabilidad de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM), de proveer capacitación y adiestramientos, de conformidad con el Capítulo Diecinueve de la Ley Núm. 81-1991, según enmendada, conocida como "*Ley de Municipios Autónomos*". Asimismo, se publica en cumplimiento con las disposiciones de la Ley 137-2014, que establece que la OCAM tiene el deber de capacitar a los funcionarios y empleados adscritos a las Oficinas de Programas Federales de los municipios *non-entitlement*", sobre temas relacionados a los fondos "*Community Development Block Grant Program*" (CDBG). Finalmente, este Memorando Circular se emite en virtud de la Ley Federal de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia, *Juvenile Justice and Delinquency Act* (JJJPA por sus siglas en inglés)¹, por ser esta Oficina la

¹ 42 U.S.C. 5601-5784

agencia designada para administrar los fondos federales bajo el Programa de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia, y a su vez, de efectuar monitorias a sus recipientes de fondos.

Este Memorando Circular determina que el requisito de dispensa establecido en la Ley 6-2010 no es de aplicación a los adiestramientos conferidos por la OCAM bajo la Ley 81-1991, la Ley 137-2014 y la Ley Federal de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia.

I. Adiestramientos bajo la Ley 6-2010

La Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH), tiene la encomienda de planificar y administrar actividades de capacitación y adiestramiento para el personal del servicio público. Mediante la Ley 6-2010 se enmendó la Sección 6.5 del Artículo 6 de la Ley Núm. 184-2004, según enmendada, conocida como "*Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público*" para designar a la OCALARH como el organismo gubernamental primario para ofrecer servicios de adiestramiento a todas las agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Además, la Ley 6-2010 establece que las necesidades de capacitación y adiestramiento de todas las agencias se canalizarán a través de la OCALARH. Sólo cuando ésta se vea imposibilitada de ofrecer los adiestramientos, las agencias podrán contratar de forma directa estos servicios con otras entidades, mediante la previa otorgación de una dispensa de parte de mencionada agencia.

No obstante, de conformidad con las disposiciones de ley que gobiernan los adiestramientos que ofrece la OCAM, el requisito de dispensa establecido en la Ley 6-2010 no es de aplicación a la función capacitadora que ofrece nuestra Oficina.

II. Adiestramientos bajo la Ley 81-1991

La capacitación y profesionalización de los funcionarios públicos es indispensable para lograr un servicio público de excelencia. En el caso particular de los municipios, la capacitación y educación continua de sus empleados y funcionarios, está regulada por la Ley 81-1991.

Los municipios constituyen una parte fundamental de la gestión gubernamental. A través del principio de autonomía municipal, han ido adquiriendo mayores funciones administrativas y fiscales y han obtenido delegaciones de competencias que antes pertenecían al gobierno central. Por ello, cada vez se hace más necesario su capacitación en áreas relacionadas a la administración de fondos y recursos públicos.

Con relación a los empleados y funcionarios municipales, la Ley 81-1991 contiene las disposiciones aplicables a su capacitación y educación continua. El inciso (m) del Artículo

19.002 establece la facultad de nuestra Oficina en promover programas de educación continuada para todo empleado y funcionario municipal, en los siguientes términos:

Promover programas de educación continuada para los Alcaldes, Legislador Municipal y funcionarios y empleados municipales, a los fines de orientarlos sobre las leyes, reglamentos, procedimientos y sistemas municipales, así como sobre las alternativas y programas utilizados en otras jurisdicciones para atender los diversos problemas, necesidades y asuntos de la competencia municipal. En el caso de los directores de las unidades administrativas, la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales establecerá un Programa de Capacitación y Educación Continuada Compulsoria, según el puesto o unidad administrativa que corresponda. El Programa de Capacitación y Educación Continuada Compulsoria, para el Director de la Oficina de Recursos Humanos y de Finanzas, se preparará tomando en consideración las recomendaciones de la Oficina Central de Administración de Personal.

Además, la Ley 81-1991, en su Artículo 19.002 (a), establece una facultad amplia de nuestra Oficina de asesorar y proveer asistencia técnica y profesional a los municipios en las materias relacionadas con su organización, administración, funcionamiento y operación.

Por su parte, en relación a temas de recursos humanos y finanzas, se desprende de las disposiciones legales citadas que nuestra Oficina ostenta responsabilidad compartida con la OCAARH para capacitar a los empleados y funcionarios municipales. Ahora bien, para cualquier otro asunto relacionado con la organización, administración, funcionamiento y operación de los municipios, nuestra Oficina tiene la **responsabilidad primaria** de proveer la asistencia técnica, adiestramiento y capacitación necesaria. Es principio de interpretación que cuando una ley especial regula una materia específica, ésta prevalece sobre una ley de carácter general. *Córdova & Simonpietri v. Crown American*, 112 D.P.R. 797,800 (1982). Sabido es que la Ley 81-1991 es la ley habilitadora de los municipios, y como tal, es su ley especial. Por tanto, le corresponde en primera instancia a nuestra Oficina proveer la asistencia técnica, capacitación y adiestramientos necesarios a los funcionarios y empleados municipales.

Ciertamente, la OCAM tiene un deber estatutario de naturaleza continua de capacitar a los empleados y funcionarios municipales en virtud de la Ley 81-1991. Por ello, y en aras de establecer mecanismos efectivos para que la OCAM pueda llevar a cabo su responsabilidad de promover y proveer una educación continua de excelencia, la agencia aprobó el Reglamento Núm. 8563 de 5 de marzo de 2015, "*Reglamento del Programa de Capacitación y Educación Continua de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales*". Mencionado Reglamento tiene el propósito de diseñar y llevar a cabo iniciativas educativas y establecer los requisitos para el cumplimiento con el Programa de Capacitación y Educación Continua de modo que contribuya al mejoramiento profesional de todos los servidores públicos municipales. El

Reglamento también establece guías que garantizan la uniformidad en la calidad de los cursos ofrecidos y la medición de las horas crédito. Finalmente, la capacitación y asesoramiento que esta Oficina le ofrece a los gobiernos municipales es libre de costos.

III. Adiestramientos bajo la Ley 137-2014

El Artículo 21.009 de la Ley 81-1991 dispone que la OCAM es la agencia designada en Puerto Rico para la administración y distribución de los fondos federales del programa CDBG. Además, en virtud de la Ley 137-2014, la OCAM tiene el deber de capacitar a los funcionarios y empleados adscritos a las Oficinas de Programas Federales de los municipios con una población de menos de cincuenta mil habitantes, a los que se les conoce como "*non-entitlement*". Esta capacitación abarca temas relacionados a los fondos CDBG, el manejo de fondos federales en general y otros requisitos federales y estatales aplicables. El recibo de los fondos federales bajo el programa CDBG implica que OCAM no tiene discreción para proveer estos adiestramientos, por ser la agencia designada para administrar mencionados fondos.

IV. Adiestramientos bajo el Programa de Justicia Juvenil de la OCAM

Nuestra Oficina es la agencia designada para administrar los fondos federales que recibe Puerto Rico bajo el Programa de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia, los cuales se conceden de conformidad con la Ley JJDPA. A tenor con las responsabilidades delegadas y la otorgación de estos fondos a entidades vinculadas a la prestación de servicios de prevención de delincuencia juvenil, el Programa de Justicia Juvenil de la OCAM tiene la responsabilidad de efectuar monitorías a sus recipientes de fondos y otras entidades de ley y orden, incluyendo las agencias e instrumentalidades del ELA y los gobiernos municipales y sus respectivas policías municipales. Así lo dispone la legislación federal contenida en la Sección 223, 42 U.S.C. 5633(a)(12)(13)(14), de la Ley JJDPA.

La Ley Federal de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia es de aplicabilidad a Puerto Rico, como bien denota su sección 103, 42 U.S.C 5603(7). Además, dispone que cada estado participante de los fondos que esta otorga, debe desarrollar e implementar estrategias para alcanzar y mantener el cumplimiento con sus requisitos medulares. Como parte de la estrategia para mantener el cumplimiento, los estados deben demostrar que cuentan con un sistema adecuado de monitoría, que incluye un proceso educativo de cumplimiento y ejecución.

Los adiestramientos anuales que ofrece el Programa de Justicia Juvenil, son parte del Plan Estratégico que Puerto Rico sometió al Gobierno Federal para demostrar que contamos con un sistema adecuado de monitoría y que capacitamos al personal de ley y orden con el fin de poder cumplir con las disposiciones de la ley federal JJDPA. Por ello, la OCAM no tiene discreción para proveer estos adiestramientos. Asimismo, la asistencia a estos adiestramientos por parte de nuestros recipientes, incluyendo los servidores públicos, es compulsoria.

V. Adiestramientos durante el periodo de veda eleccionaria

La Carta Normativa Especial Núm. 1-2015, emitida por la OCALARH, regula la prohibición de efectuar acciones de Recursos Humanos durante el periodo pre y post eleccionario 2016-2017. A su vez, el Memorando Especial Núm. 37-2016 regula los adiestramientos en periodo de prohibición electoral. En el caso de los municipios, dicha prohibición se extiende desde el 9 de septiembre de 2016 hasta el 9 de enero de 2017. Específicamente requiere que las autoridades nominadoras soliciten dispensa ante la OCALARH para los adiestramientos, cursos y talleres entre otros, para atender necesidades particulares y específicas de las entidades gubernamentales.

La Ley 81-1991 establece en su Artículo 11.014 lo siguiente:

*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 categoría 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.*

[...]

Nótese que el estatuto establece con especificidad el tipo de acciones de personal que están limitadas durante el periodo eleccionario, a saber: nombramientos, ascensos, traslados, descensos, reclasificaciones, cambio en sueldos y cambio de categoría de puesto y empleados. Mencionada disposición no incluye el área esencial de adiestramiento, ni suspende el deber ministerial de la OCAM de capacitar al personal municipal. El Artículo 19.002 (m) de la Ley 81-1991 claramente establece el deber ministerial de la agencia de promover y proveer “**educación continuada para los Alcaldes, Legislador Municipal y funcionarios y empleados municipales**”. El lenguaje que utiliza la Ley 81-1991 revela la intención legislativa que permea la función asesora y de capacitación de la OCAM hacia los gobiernos municipales: es una función de naturaleza continua. El Artículo 14 del Código Civil de Puerto Rico² dispone que: “Cuando la ley es clara libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu.” La voluntad de la Asamblea Legislativa sobre el deber ministerial de la OCAM de proveer educación continuada a los gobiernos municipales es una clara y sin ambages. Surge del texto expreso de la ley que la función de capacitación es continuada.

² 31 L.P.R.A. § 14

Por su parte, la Ley 184-2004 establece en su Artículo 6, Sección 6.9 la siguiente prohibición en periodo electoral:

*A los fines de asegurar la fiel aplicación del Principio de Mérito en el Servicio Público durante periodos pre y post electorales, las Autoridades Nominadoras se abstendrán de efectuar cualquier transacción de personal que incluya las áreas esenciales al Principio de Mérito tales como **nombramientos, ascensos, descensos, traslados; tampoco podrán efectuar cambios o acciones de retribución, ni cambio de categoría de puestos.** Se exceptúan de la veda los cambios como resultado de la terminación del periodo probatorio y la imposición de medidas disciplinarias. El incumplimiento de esta disposición conllevará la nulidad de la transacción efectuada.*

[...]

Nuestra Oficina ofrece adiestramientos a empleados estatales y autoridades de ley y orden cobijados bajo la Ley 148-2004, en virtud del Programa de Justicia Juvenil que administra la OCAM. Dichos adiestramientos se ejecutan para demostrar que Puerto Rico cuenta con un sistema adecuado de monitoría y que capacitamos al personal de ley y orden con el fin de poder cumplir con las disposiciones de la ley federal JJDP. El recibo de los fondos federales bajo el Programa de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia, implica que OCAM no tiene discreción para proveer estos adiestramientos, por ser la agencia designada para administrar mencionados fondos.

Debemos advertir que el lenguaje de la Ley 81-1991 y de la Ley 184-2004 sobre las prohibiciones para efectuar transacciones de personal durante veda electoral, excluyen del listado de transacciones de personal ligadas al principio de mérito, el área esencial de adiestramiento. De hecho, el listado de transacciones de personal que detallan los estatutos se limita a aquellas transacciones de personal que afectan puestos. Según la regla de hermenéutica legal denominada *expressio unius est exclusio alterius*, la mención específica de una persona o cosa implica la exclusión de otras personas o cosas, independientemente de si la mención es afirmativa o negativa. *Suc. Álvarez Crespo v. Pierluisi*, 150 D.P.R. 252 (2000). Es decir, cuando el legislador ha querido delimitar una situación de un modo particular, no se debe extender su intención más allá de la expresada en la ley. Como puede apreciarse de los textos citados, el legislador quiso distinguir aquellas transacciones de personal sujetas a las prohibiciones de veda electoral. De haber interesado incluir el adiestramiento como un área sujeta a las prohibiciones de veda electoral, así lo hubiese hecho constar expresamente en la ley.

VI. Determinación

Los adiestramientos que ofrece la OCAM en virtud de la Ley 81-1991 y de la Ley 137-2014 emanan de las funciones ministeriales de esta agencia. La OCAM tiene el deber de ejercer las

funciones que le han sido encomendadas legislativamente y aquellas que surjan de su actividad y encomienda primordial. Por tanto, la actuación administrativa de la OCAM en proveer educación continuada a los Alcaldes, Legisladores Municipales, funcionarios y empleados municipales se ajustan al poder delegado por vía legislativa. La OCAM no tiene discreción para interrumpir sus encomiendas legislativas, y abdicar sus responsabilidades ante los municipios. Por ello, el requisito de dispensa establecido en la Ley 6-2010 no es de aplicación a los adiestramientos conferidos por la OCAM bajo la Ley 81-1991 y la Ley 137-2014. Asimismo, las disposiciones sobre adiestramientos contenidas en la Carta Normativa Especial Núm. 1-2015 y en el Memorando Especial Núm. 37-2014, emitidos por la OCALARH, no son de aplicabilidad a los adiestramientos que reciben los empleados municipales a través nuestra Oficina en virtud de la Ley 81-1991 y la Ley 137-2014.

Por su parte, los adiestramientos anuales que ofrece el Programa de Justicia Juvenil, son parte del Plan Estratégico que Puerto Rico sometió al Gobierno Federal para demostrar que contamos con un sistema adecuado de monitoría y que capacitamos al personal de ley y orden con el fin de poder cumplir con las disposiciones de la ley federal JJDP. Por ello, la OCAM no tiene discreción para cumplir con la Ley y dejar de proveer estos adiestramientos. Además, la asistencia a estos adiestramientos por parte de nuestros recipientes, incluyendo los servidores públicos, es compulsoria y no puede estar sujeto a evaluaciones y autorizaciones externas ya que se dan en virtud del cumplimiento de este programa federal. Por lo anterior, el requisito de dispensa establecido en la Ley 6-2010 no es de aplicación a los adiestramientos conferidos por la OCAM bajo la Ley Federal de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia. Igualmente, las disposiciones de la Carta Normativa Especial Núm. 1-2015 y del Memorando Especial Núm. 37-2016 emitidos por la OCALARH, tampoco son de aplicabilidad a los adiestramientos que ofrecemos a los empleados municipales, estatales y autoridades de ley y orden, bajo el Programa de Justicia Juvenil que administra la OCAM.

Ley 81-1991, la Ley 137-2014 y la Ley Federal de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia son estatutos particulares, y la autoridad de la OCAM de capacitar en virtud de mencionadas disposiciones legales responde a un interés exclusivo de capacitación. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que “[e]l principio general de interpretación de estatutos que una ley de carácter especial sobre la materia prevalece sobre una de carácter general. Este principio dimana del Artículo 12 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 12, y lo hemos reiterado consistentemente en nuestra jurisprudencia cuando hay conflicto entre dos estatutos, una de carácter general y otro de carácter especial”. Córdova & Simonpietri v. Crown American, *supra*.

A igual conclusión llegó el Departamento de Justicia al interpretar la Ley 206-2004, conocida como “*Ley del Instituto de Capacitación y Desarrollo del Pensamiento Jurídico del Departamento de Justicia*”. Mencionado estatuto se aprobó con el propósito de establecer un programa de capacitación profesional continuo para la formación del personal del Departamento de Justicia. Mediante Opinión del Secretario de Justicia Núm. 2011-17 del 15 de septiembre de

Memorando Circular Núm. 2016-11
15 de septiembre de 2016
Página número 8

2011, el Secretario de Justicia concluyó que la Ley 206-2004 es una legislación particular que responde al interés exclusivo de la educación continua de los abogados, fiscales, procuradores y registradores del Departamento de Justicia. Por tal razón, el requisito de dispensa establecido en la Ley 6-2010 no le aplica al Instituto de Capacitación. Además, el Secretario de Justicia expresó que el legislador, al aprobar la Ley 6-2010, reconoció que la iniciativa de dispensar se apoya, en gran medida, en asegurarse de brindar servicios de capacitación y adiestramiento al menor costo posible. Los adiestramientos ofrecidos por la OCAM en virtud de sus encomiendas legislativas son libres de costo para los funcionarios públicos. Por lo tanto, esta interpretación que emite el Departamento de Justicia, es cónsona con nuestra determinación sobre la no aplicabilidad del requisito de dispensa de la OICALARH, para los adiestramientos y capacitación que ofrece la OCAM.



En conclusión, no se requiere la previa autorización de la OICALARH para que los Alcaldes, Legisladores Municipales, funcionarios y empleados municipales, y los empleados y funcionarios estatales que se capacitan bajo la Ley 81-1991, la Ley 137-2014 y el Programa de Justicia Juvenil, asistan a talleres, seminarios, adiestramientos y/o “webinars” que ofrece la OCAM. Esta Oficina no puede tener impedimento externo para cumplir con su encomienda legislativa.