

# OCAM

OFICINA DEL COMISIONADO DE ASUNTOS MUNICIPALES

MEMORANDO CIRCULAR OCAM 96-29

1 de octubre de 1996

A TODOS LOS ALCALDES  
Y CONSORCIOS MUNICIPALES

  
José A. Otero García  
Comisionado

RESUMEN DE OPINION DE OCAP DEL 29 DE JULIO DE 1996, SOBRE EL  
REGIMEN QUE DEBE APLICARSE AL PERSONAL DE LOS CONSORCIOS  
MUNICIPALES

El Artículo 2.001(p) de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendado, por la Ley Núm. 36 de 13 de abril de 1995, dispone entre las facultades y poderes de los municipios la de:

"Crear organismos intermunicipales que permitan a dos (2) o más municipios identificar problemas comunes, planificar y desarrollar actividades o servicios conjuntamente, en beneficio de los habitantes. La organización de éstos se realiza mediante convenio intermunicipal suscrito por los Alcaldes, con la aprobación de por lo menos dos terceras (2/3) partes de las Asambleas concernidas. Una vez aprobado el convenio intermunicipal, se constituye lo que se conocerá como ~~Consortio, el cual tendrá existencia y personalidad~~ jurídica propia, separada del municipio, a tenor con lo dispuesto para las sociedades en el Código Civil de Puerto Rico de 1930. Dichas disposiciones aplicarán en todo aquello que no sea contrario a las disposiciones de esta Ley u otras leyes locales y federales que le rigen. Las operaciones de los Consortios intermunicipales estarán sujetos a la auditoría de la Oficina del Contralor de Puerto Rico. Además, toda persona que fuere empleado o funcionario de una agencia gubernamental y que fuera socio de la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico por un período no menor de un (1) año al momento de ser trasladado, reubicado o contratado por un consorcio intermunicipal, podrá

continuar su membresía con la Asociación. De no optar por continuar su membresía, deberá notificar por escrito dicha intención al Director Ejecutivo de la Asociación dentro de un período de sesenta (60) días a partir de la fecha del cambio. En el caso que el empleado opte por continuar su membresía, el Director Ejecutivo de la Asociación tomará las medidas necesarias para implementar los propósitos de este Artículo, a saber, coordinar con los respectivos consorcios para la implementación de esta sección."

De acuerdo al Artículo expuesto, la Oficina Central de Administración de Personal en adelante "OCAP" ha expresado en su Opinión que;

(1) Los consorcios intermunicipales poseen ante terceros personalidad jurídica propia independiente de los municipios que lo constituyan.

(2) Un consorcio que pretenda beneficiarse de los fondos J.T.P.A., "Job Training Partnership Act", 29 U.S.C. Secs. 1507-1781, Pub. L. 97-300, 96 Stat. 1324 (fondos para promover adiestramiento en el empleo para personas en desventaja económica a través de ayuda federal) debe cumplir con las leyes estatales para su constitución. Este estatuto impone al estado la responsabilidad de establecer aquellos controles fiscales necesarios para el buen manejo de estos fondos, por esto el legislador sujeto las operaciones de los consorcios intermunicipales a la auditoría de la Oficina del Contralor. Por otro lado, el JTPA establece un procedimiento exclusivo para aquellas acciones que consistan en violaciones a la ley federal, no obstante, el estatuto no diseña ningún procedimiento para regir las operaciones de personal de tales consorcios que operan los fondos JTPA.

(3) En ausencia de expresión legislativa sobre el régimen a aplicarse al sistema de personal de los consorcios intermunicipales, OCAP interpreta como se va a regir el personal de estos consorcios, que aunque autónomos están ligados a los municipios, toda vez que parte de sus empleados vienen de agencias gubernamentales o de los municipios. Esta facultad interpretativa de la Agencia proviene del Artículo 12.001 de la Ley Núm. 81, supra. El cual dispone entre las funciones de la Oficina, las de asesorar y prestar ayuda técnica y especializada a los municipios, para crear un sistema autónomo de administración de personal basado en el principio de mérito establecido en la "Ley del Servicio Público de Puerto Rico". 3 L.P.R.A. Sec. 3001 et seq.

En beneficio de mantener una armonía con el ordenamiento existente en materia de personal con los municipios, es que OCAP interpreta que la Ley Núm. 81, *supra*, debe regir a los consorcios municipales, en este particular. Veamos el por qué y cómo la Ley Núm. 81, *supra*, regirá.

La referida Opinión dispone en sus páginas 9, 10 y 11 lo siguiente:

Conforme a la interpretación dada por los tribunales federales a la JTPA, debemos conservar la experiencia administrativa de los municipios para la mejor implantación de este programa. Además la constitución de estos entes debe ser cónsona con las leyes estatales. Hernández Colón v. Secretary of Labor, supra, 962, 963.

Nos señala la Ley Núm. 81, *supra*, en el Artículo 12.002 que: "[e]l Alcalde y el Presidente de la Asamblea serán la autoridad nominadora de sus respectivas [r]amas de gobierno municipal". Por otro lado, la Ley Núm. 5, *supra*, dispone en su Artículo 8 que "autoridad nominadora significa cualquier funcionario o agencia con facultad legal para hacer nombramientos para puestos en el Gobierno". Conforme a las facultades concedidas a los consorcios municipales, entendemos que estos no tienen facultad para hacer nombramientos. Dicha facultad reside en los Alcaldes que suscriben el convenio para establecer el consorcio intermunicipal. Por lo que conforme a este marco legal, caben las siguientes posibilidades para estructurar la forma de gobierno del consorcio:

1. Que cada empleado sea nombrado por el alcalde que suscribe el convenio y a éste le responda.
2. Que entre todos los alcaldes se nombre un ~~funcionario y éste nombre el personal del~~ consorcio. A tales efectos y conforme a la investigación que hiciéramos, el Consorcio Caguas-Guayama, compuesto por los municipios de Caguas, Guayama, Aibonito, Arroyo, Cayey y Gurabo opera de esta forma. En conjunto nombran a un Director Ejecutivo que responde a la Junta de Alcaldes compuesto por los integrantes del Consorcio.

Estas composiciones no son incompatibles con el Sistema de Personal creado por la "Ley de Municipios Autónomos" para los municipios.

Así, el Artículo 2.001, supra, contempla entre las personas que presten servicios en un consorcio intermunicipal aquellos empleados o funcionarios de una "agencia gubernamental" que puedan ser "trasladados, reubicados o contratados" por dicha entidad. Aunque "agencia gubernamental" no está definido en la Ley, el Artículo 1.003(a) define lo que es una "agencia pública". Significará cualquier departamento, negociado, administración, oficina, comisión, junta, tribunal examinador, cuerpo, programa, autoridad, entidad, corporación pública y subdivisión de ésta, instrumentalidad e institución de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo la Oficina Propia del Gobernador. Entendemos que allí donde se dice "agencia gubernamental" significa "agencia pública" conforme al Artículo 1.003(a).

El traslado forma parte de las áreas esenciales al principio de mérito y es una figura reglamentada por la Ley Núm. 81, supra, en su Artículo 12.009:

**"Se podrán efectuar ascensos y traslados de empleados de carrera siempre que reúnan los requisitos mínimos de los puestos a los cuales sean ascendidos o trasladados.**

**También podrán efectuarse traslados de agencias de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado a los municipios y viceversa, o de un municipio a otro, cuando sea necesaria la transferencia de recursos humanos. En todos estos casos, el empleado conservará la retribución y demás beneficios marginales, como lo son las licencias que tenía antes de la transferencia o traslado, siempre que exista reciprocidad entre la clase de puesto que ocupa el empleado y la clase de puesto al cual sea trasladado.** (Énfasis nuestro)

Conforme a lo anterior, el traslado de empleados se contempla entre municipios o entre municipios y la Rama Ejecutiva, así la Ley Núm. 81, supra, también lo hace extensivo para los consorcios intermunicipales, todo ello en el sector público. Nótese, que la figura del traslado no se contempla del sector público al privado.

Por otro lado, la reubicación consiste en la acción de volver a estar en determinado lugar y espacio. Véase Diccionario de la Real Academia Española, edición 1984, vol. II, págs. 1147 y 1355. La figura de la reubicación, aunque no se define ni se reglamenta en la Ley Núm. 81,

supra, esta aparece en el Reglamento de Areas Esenciales al Principio de Mérito al amparo de la Ley Núm. 5, supra, en la Sección 6.3(2) sobre Status de los empleados en puestos reclasificados y en el Reglamento de la Administración Central también bajo la Ley Núm. 5, supra, en la Sección 9.3(2) sobre Cesantías. Dicho concepto se manifiesta en ambas secciones como una acción de personal dentro de la misma agencia.

La contratación de servicios profesionales, técnicos y consultivos aunque se contempla bajo los poderes del alcalde para ejercer sus funciones y responsabilidades, es una figura que no forma parte de la composición del servicio municipal contemplado dentro de la normativa de personal de los municipios, bajo el Artículo 12.003 de la Ley Núm. 31, supra, o del gobierno estatal bajo la Ley Núm. 5, supra.

La composición y estructura del personal de los consorcios intermunicipales debe regirse por el Principio de Mérito de la Ley Núm. 81, supra, para garantizar un servicio público de excelencia sobre bases de equidad, justicia, eficiencia y productividad. Nótese, que es una figura creada por la Asamblea Legislativa bajo la Ley Núm. 81, supra. Interpretar que los consorcios municipales son entidades privadas es contrario a la política pública que se establece en las leyes analizadas. Así, la operación de fondos JTPA debe estar sujeta a que su composición sea conforme a las leyes locales, está sujeto a la Oficina del Contralor, se utiliza el traslado para efectuar transacciones de personal entre estos y el gobierno gubernamental y sus empleados podrán continuar siendo participantes de la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado.

Sin otro particular, nos reiteramos a su disposición.