



9 de agosto de 2013

Carta Circular Núm. 112-13

Secretarios, Jefes de Agencia, Directores de Oficina y de Corporaciones Públicas

Carlos D. Rivas Quiñones
Director

DISPOSICIONES SOBRE RECLUTAMIENTO DE EMPLEADOS PÚBLICOS EN AGENCIAS CUYOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO SE SUFRAGAN DEL FONDO GENERAL, COMO RESULTADO DEL PATRÓN DE RETIRO DE EMPLEADOS PÚBLICOS AL AMPARO DE LA LEY 3-2013

Trasfondo

La recién promulgada Ley 3-2013 estableció una nueva estructura de beneficios para los pensionados cobijados por los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura. Este nuevo diseño aseguró determinados beneficios a los pensionados mediante el Programa Híbrido de Contribución Definida, y atendió de forma decidida y duradera la salud fiscal del Sistema y un reto a la estabilidad crediticia de la Isla.

Como parte de los cambios implantados, ciertos empleados que se retirasen previo a junio 30 de 2013, fecha de efectividad de la Ley 3-2013, tendrían una estructura de beneficios distinta a los que retirasen posterior a dicha fecha. Esto ha resultado un patrón inusualmente elevado de jubilación para el año fiscal 2013-2014 que comenzó el 1 de julio de 2013; inclusive, un patrón que excedió lo anticipado durante la confección y evaluación del presupuesto.

Este número de jubilaciones tiene implicaciones importantes presupuestarias y gerenciales que requieren acción a corto plazo. Por un lado, una porción de los empleados jubilados son sin duda esenciales para el funcionamiento de las agencias y para el servicio directo al ciudadano. Por otro lado, el balance presupuestario requiere una tasa de remplazo limitada, ya que (i) es necesario cumplir con las liquidaciones de los balances de licencias acumuladas de enfermedad y vacaciones dentro de las partidas presupuestarias asignadas; y (ii) las asignaciones presupuestarias ya, de por sí, contemplaban una reducción neta – aunque más moderada – en la nómina total.

La Constitución del ELA requiere que las asignaciones presupuestarias se ajusten a los recursos totales disponibles, y la legislación vigente requiere que cada agencia termine su presupuesto sin sobregiro contra sus asignaciones presupuestarias. Esta importantísima responsabilidad recae personalmente sobre cada jefe de agencia, según establecido claramente en la Ley de Reforma Fiscal, Ley 103-2006, la cual impone sanciones de carácter penal por razón del incumplimiento de sus directrices. La Ley



Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, Ley 147-1980, así como las Órdenes Ejecutivas emitidas a su amparo, otorgan a nuestra oficina amplias facultades en el monitoreo y control presupuestario, las cuales ha descargado a través de normativa que establece claramente procesos de aprobación previa para ciertas acciones, incluyendo diversas transacciones de personal – véase, por ejemplo, la Carta Circular 93-11 de la OGP, *Normas Sobre la Administración Presupuestaria y Aspectos Organizacionales de las Agencias de la Rama Ejecutiva*. Existe además legislación importante de aplicación específica relacionada con transacciones de personal, según citadas en adelante. En fin, la ejecución de cada jefe de agencia de su Autoridad Nominadora está legalmente enmarcada y limitada por la asignación presupuestaria y el control fiscal de esta OGP.

En vista de todo lo anterior es necesario que se emitan directrices de efecto inmediato y carácter paliativo que aseguren que se cumplan las metas presupuestarias y se cumplan con las diversas leyes fiscales que imponen límites a los márgenes del gasto gubernamental. En el futuro cercano, una vez se tenga un cuadro final de los empleados públicos que se jubilarán – incluyendo aquellos que solicitaron cotización de servicio o aquellos que se jubilarán a 31 de diciembre – se podrán emitir directrices adicionales. Igualmente, se podrán emitir criterios más específicos en cuanto a los parámetros que se deberán seguir para la priorización de cuáles puestos particulares se remplazarán y bajo qué condiciones.

Objetivo

Mediante esta Carta Circular se (i) sintetizan y subrayan elementos importantes del marco legal sobre control presupuestario, en particular lo relacionado con transacciones de personal y reclutamientos aplicables a todas las agencias; (ii) se dispone como medida preventiva de carácter inmediato la congelación y extracción de la partida de nómina de cada una de las Agencias cuyos gastos de funcionamiento provengan en todo o en parte del Fondo General, de una cantidad estimada del costo del pago de la liquidación de empleados retirados de cada una de ellas, que será reservada por la OGP y autorizada de forma individual para esos propósitos.

Base Legal

Esta Orden se emite al amparo de las siguientes leyes y normas de aplicación general¹:

- a. Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, Ley 147-1980, según enmendada, la cual dispone en lo pertinente que esta oficina

“Artículo 3(a) – “La Oficina de Gerencia y Presupuesto [...] velará por que la ejecución y administración del presupuesto por parte de los organismos públicos se conduzcan de acuerdo con las leyes y resoluciones de asignaciones, con las más sanas y adecuadas normas de administración fiscal y gerencial [...]”.

“Artículo 3(b)(2)(C) – “[Tendrá la facultad de] eliminar todos aquellos puestos vacantes o que vacaren como resultado de reorganizaciones, eliminación de funciones, reducción en

¹ Este resumen de leyes no pretende ser exhaustivo, y solamente se presenta para propósitos de fácil referencia. Además, no sintetiza las disposiciones de las Órdenes Ejecutivas emitidas sobre el tema de control de gastos y reclutamiento.



el volumen de trabajo, consolidación de programas o funciones, o cuando se considere necesario por razones fiscales o de control presupuestario”.

“Artículo 3(b)(2)(F) – “[Tendrá la facultad de] verificar la disponibilidad de fondos para cubrir las reasignaciones de personal, los aumentos de sueldos dentro del grado, y cualquier otra transacción de personal que conlleve efecto presupuestario, con carácter previo a la autorización final por la [OCALARH] o por los Administradores Individuales cuyos gastos de funcionamiento dependen de asignaciones legislativas”.

“Artículo 3(b)(2)(H) – “[Tendrá la facultad de] verificar la disponibilidad de fondos para el empleo de personal irregular en aquellas agencias que dependen de asignaciones legislativas para sus gastos de funcionamiento.”

“Artículo 4(e)(4)– “[Tendrá la facultad, por delegación del Gobernador, de] determinar qué puestos vacantes o que puedan vacar luego, no deben cubrirse durante el periodo que sea necesario”.

“Artículo 4(e)(5)– “[Tendrá la facultad, por delegación del Gobernador, de] establecer reservas presupuestarias y restringir los recursos a disposición de los organismos en la forma que [el Director de la OGP] crea pertinente cuando en la ejecución y control del presupuesto lo estime necesario [...]”.

Las delegaciones al amparo del Artículo 4(e) de la Ley 47-1980 se hicieron explícitas por el Hon. Alejandro García Padilla en el Boletín Administrativo 2013-14, Orden Ejecutiva que establece en el sexto Por Tanto que: *“A los fines de lograr el control de gastos necesarios para el sano y eficiente funcionamiento de las agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, por la presente se delega en el Director de la OGP las herramientas y facultades contenidas en el Artículo 4(e) de la Ley Orgánica de la [OGP], para realizar todos los ajustes pertinentes a las asignaciones presupuestarias cuando la ejecución y control del presupuesto lo estime necesario”.*

- b. La Carta Circular 93-2011, *Normas sobre la Administración Presupuestaria y Aspectos Organizacionales de las Agencias de la Rama Ejecutiva*, emitida el 25 de octubre de 2011, establece en su Guía Número 9, *Nombramientos de Puestos Regulares, Duración Fija, e Irregulares* que:

Guía 9.1: “Todos los puestos regulares, de duración fija (transitorios y contrato) e irregulares que se encuentren vacantes, permanecerán vacantes indefinidamente”.

Guía 9.2: “Ninguna agencia podrá llenar dichos puestos vacantes por cualquier método (nombramiento, ascenso, traslado u otros) sin la previa autorización escrita de la Oficina de Gerencia y Presupuesto”.

- c. Ley de Reforma Fiscal de 2006, Ley Núm. 103-2006 la cual establece en lo pertinente

“Artículo 8 – Prohibición a Exceder el Presupuesto Asignado – Ninguna agencia del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico ni las Ramas Judicial y Legislativa



están autorizadas a gastar en exceso de lo asignado en el Presupuesto General de Gastos, según lo dispuesto en esta Ley [...] [c]ualquier violación a este Artículo se sancionará de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo [23] de esta Ley”.

“Artículo 13 – Puestos Vacantes – Cualquier puesto de personal de carrera que esté vacante al momento de entrar en vigor esta ley o que quede vacante con posterioridad a la aprobación de la misma y cuyo costo se sufrague con cargo al Fondo General, permanecerá vacante. Luego de un plazo que nunca será menor de seis (6) meses, si fuera necesario ocupar el puesto, deberá mediar una justificación de la agencia para la ocupación del puesto y autorización por escrito de la Oficina de Gerencia y Presupuesto. [...]

“Artículo 13(d)(5) [...] quedarán exentos de las disposiciones de este artículo los reclutamientos para los siguientes puestos: (1) policías; (2) maestros de salón de clases; (3) profesionales de la salud; (4) bomberos; (5) oficiales de corrección; (6) trabajadores sociales; (7) guardias nacionales, de aplicarse y (8) puestos técnicos del Instituto de Ciencias Forenses”.

“Artículo 23 – Penalidades – (a) Toda persona que intencionalmente viole cualesquiera de las disposiciones de esta Ley y/o de aquellas leyes, reglamentos o normas aprobadas en virtud de ésta, será acusada de delito menos grave y convicta que fuere será castigada con multa de mil (1,000) hasta cinco mil (5,000) dólares, por cada violación de cada disposición de esta Ley [...]”

d. Otras Leyes que eliminan, congelan, o limitan puestos

(i) Ley 7-2009 – Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal

“Artículo 37 – Se establece, como Fase II, un plan de cesantías involuntarias para la eliminación de puestos el cual aplicará a todas las Agencias y a todo empleado que no esté excluido por el Artículo 37.02 de este Capítulo”.

(ii) Ley 70-2010 – Ley del Programa de Incentivos, Retiro y Readiestramiento

“Artículo 18 – Puestos Vacantes – Todos los puestos de empleados que se acojan al Programa y que no sean cubiertos mediante traslados, se declararán vacantes y el Director de la OGP tendrá discreción para eliminarlos, en consulta con las agencias, basado en el criterio de necesidad del servicio y la situación fiscal de la Agencia. Aquellos puestos que queden vacantes debido al retiro de empleados bajo el Art. 4 (c), y que no sean eliminados, podrán ser ocupados, luego de transcurrido un año fiscal previa certificación de la agencia concernida y la OGP de que ello es necesario para el buen funcionamiento de la agencia y de que existen los fondos necesarios.”

Aplicabilidad

Esta normativa aplicará a todas las instrumentalidades públicas cuyos gastos de funcionamiento se sufraguen total o parcialmente por asignaciones del Fondo General, incluyendo Asignaciones Especiales, con excepción de la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la UPR, la Oficina del Contralor, la Comisión Estatal de Elecciones, la Oficina del Contralor Electoral, la Oficina de Ética Gubernamental, y cualquier otra agencia o entidad pública que esté exenta por legislación específica y expresa de congelaciones



presupuestaria y medidas análogas. Se eximen las corporaciones públicas cuyos gastos se sufragan parcialmente del Fondo General, incluyendo a modo ilustrativo y no exhaustivo la AMA, la ATM, ASEM, la Administración de Desperdicios Sólidos, el Centro Cardiovascular y otros; sin que se entiendan derogados los controles establecidos en otras Cartas Circulares o normativa de la OGP.

Esta Carta Circular no aplicará al Departamento de Educación, que por sus particularidades, incluyendo tamaño, complejidad administrativa, estacionalidad del reclutamiento, naturaleza de los servicios y estrechez presupuestaria se regirá por normativa particular emitida separadamente.

Disposiciones

1. Autorización para Nombramiento de Puestos

- a. En base al marco legal antes descrito, se reitera que todos los puestos regulares (carrera), los de duración fija (transitorios) y los irregulares que se encuentren vacantes, permanecerán vacantes indefinidamente. Ninguna agencia podrá llenar dichos puestos vacantes por cualquier método (nombramiento, promoción, traslado u otros) sin la previa autorización escrita de la OGP.
- b. Cada jefe de agencia será responsable además de cumplir con las disposiciones de la Ley de Reforma Fiscal y otra legislación, reglamentación o normativa aplicable, incluyendo Órdenes Ejecutivas.²

2. Transferencia de Balance de Nómina a Reserva Bajo la Custodia de la OGP

- a. Se restringen los recursos a disposición de las Agencias por las cantidades que se detallan respectivamente en el **Anejo Núm. 1**. Los balances serán extraídos de las partidas de nómina correspondientes a la Resolución Conjunta del Presupuesto General y serán transferido a una cuenta bajo la custodia directa de la OGP.
- b. Las cantidades representan el estimado actual del costo de las liquidaciones de los empleados que se jubilarán durante el año fiscal. La OGP podrá realizar ajustes a las respectivas reservas para conciliar con información actualizada o un estimado más preciso, sea extrayendo o devolviendo balances adicionales; esto, sin la necesidad de una carta o normativa adicional.
- c. Las agencias deberán someter para aprobación de la OGP, a través de la Plataforma para Procesamiento de Planteamientos (PP), las liquidaciones que le surjan por razón de jubilación de empleados. La OGP transferirá balances para esos propósitos, hasta las cantidades originalmente extraídas, y a cuentas correspondientemente designadas y restringidas.

² Quedarán exentos de las disposiciones de este Artículo los reclutamientos para los siguientes puestos: (1) policías; (2) maestros de salón de clases; (3) profesionales de la salud; (4) bomberos; (5) oficiales de corrección; (6) trabajadores sociales; (7) guardias nacionales, de aplicarse y (8) puestos técnicos del Instituto de Ciencias Forenses. También estarán excluidos los nombramientos que debe realizar el Gobernador en la Oficina del Gobernador o de conformidad con la legislación correspondiente tales como jueces, fiscales, procuradores de menores y de familia, registradores de la propiedad, miembros de juntas, entre otros.





- d. En caso que se paguen, cumpliendo con la reglamentación y derecho aplicable, liquidaciones con fondos federales para empleados jubilados cuyo origen de recursos era fondos federales, la OGP procederá a reembolsar las liquidaciones a la partida de nómina estatal. Se someterá un planteamiento específico a esos propósitos.

3. Guías para Remplazo de Empleados Jubilados durante el Año Fiscal 2013 – 2014

- a. Cuando consideren los empleados a ser remplazados, cada jefe de agencia tomará como criterio primordial la necesidad de terminar con un presupuesto sin sobregiro al final del año fiscal, según requerido por la ley.
- b. Cada jefe de agencia deberá evaluar, en un inicio, el impacto global de las bajas, la estrategia holística de remplazo, y el impacto presupuestario en el año completo. Decisiones individualizadas *ad hoc* podrían conllevar el riesgo de no contar con balance presupuestario en un momento posterior, cuando surja una urgencia real o se manifieste el efecto de una necesidad de remplazo urgente. Se debe aprovechar para evaluar oportunidades de re-ingeniería, mejoras organizacionales, automatización de procesos y otras estrategias gerenciales.
- c. Como guía general, una proporción de remplazo de un 40% de los empleados jubilados es un rango razonable para terminar con un balance presupuestario; con este porcentaje llegando hasta 50% dependiendo del sueldo de remplazo con relación al de la persona jubilada, las clasificaciones que se estén llenando en comparación con los jubilados, el efecto en el servicio directo y la misión programática de la agencia, y el efecto de los otros movimientos o componentes que influyen en la nómina de la agencia.
- d. La OGP tomará en consideración, al evaluar una aprobación, no solamente la proyección presupuestaria del año en curso, sino el efecto recurrente del remplazo del empleado en años futuros. En otras palabras, la dilación del remplazo de los empleados a un momento posterior en el año fiscal cuando no quede tanto gasto proporcionalmente remanente, no resultará en una probabilidad mayor de aprobación del puesto.
- e. En algunos casos o agencias específicas, se incrementó la partida de nómina en antelación a un aumento en el número neto de empleados en algunas funciones, por ejemplo, trabajadores sociales u oficiales de custodia correccional. Este factor se tomará en consideración al momento de que la OGP evalúe la aprobación de los puestos, y pueden llevar a una tasa de remplazo mayor.
- f. Estas guías son solamente para ayudar en los procesos de análisis, y no sustituyen la aprobación específica de la OGP para cada nombramiento.

4. Informes Periódicos a OGP y Revisión Continua

- a. La OGP podrá requerir informes mensuales de evolución en nombramientos de puestos, incluyendo para cada mes balance de puestos ocupados a principio de mes, puestos



ocupados durante el mes, puestos desocupados durante el mes, y puestos ocupados al fin del mes.

- b. El personal del Área de Auditoría Operacional, Gerencial y Administrativa de la OGP verificará el cumplimiento con las disposiciones de esta Carta Circular, y conforme sus deberes y facultades en ley, podrá verificar cumplimiento con los requisitos de autorización, balance global de puestos ocupados en comparación con puestos autorizados, reconciliación de autorizaciones específicas con nombramientos particulares, y otros asuntos pertinentes.
- c. Los auditores de la OGP podrán realizar auditorías en sitio y ejercerán, para el cumplimiento de sus objetivos, la plenitud de las facultades dispuestas en la Ley 147-1980, según enmendada por la Ley 62-2013, para auditorías operacionales, gerenciales y administrativas; incluyendo, entre otras, la citación de testigos, requerimiento por subpoena o recurso judicial, o referidos a agencias fiscalizadoras y de ley y orden.
- d. Cada jefe de agencia es responsable por el cumplimiento de la normativa vigente con respecto a los temas aquí cubiertos, incluyendo legislación, reglamentos, órdenes ejecutivas y cartas circulares. Esta Carta Circular no se podrá interpretar como relevando el cumplimiento de otra normativa aplicable, más allá de obligaciones que nazcan exclusivamente a raíz de las Cartas Circulares previas emitidas por la OGP y cuyas disposiciones sean inconsistentes con la misma.

5. Vigencia

Esta Carta Circular tendrá vigencia inmediata.