

CIEN AÑOS, UN PRINCIPIO

Lcda. Alba Nydia Caballero Fuentes¹

En el gobierno tenemos la obligación moral de ofrecer a los ciudadanos una oportunidad libre de competir, de demostrar sus capacidades.

Milagros Guzmán²

La historia del Servicio Civil en Puerto Rico se destaca por ser una lucha por la eliminación del patronazgo político en los nombramientos a los cargos públicos.

José Trias Monge³

Introducción

La existencia de un servicio público de primer orden está condicionada a la viabilidad de un programa de recursos humanos fuerte y efectivo que tenga como eje el mérito. La normativa aplicable a ese programa permite que sus distintos componentes puedan estructurarse adecuadamente.

Durante cien años de legislación para ordenar la gerencia pública en el área de recursos humanos se mantiene intacta la visión de un servicio público de excelencia. Esa visión se ha concretado en algunas instancias verdaderamente memorables. En otras, no ha sido posible.

Las dos expresiones incluidas al principio de este artículo resumen el propósito y la lucha que han definido estos cien años. La lucha por la eliminación del patronazgo político en el reclutamiento de empleados públicos tiene una consideración ética jurídica dirigida a garantizar a los ciudadanos la

¹ Abogada y conferenciante en la Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

² Ponencia en torno al Proyecto del Senado 1428

³ *Reyes Coreano V. Wilson Loubriel* 110 DPR 40 (1980).

oportunidad de competir para participar en las funciones públicas del país en consideración única a sus capacidades.

Con el propósito de garantizar la libre oportunidad de competir, que es definitivamente la forma idónea para eliminar el patronazgo político, en estos cien (100) años se han aprobado ocho (8) leyes principales; todas de iniciativa ejecutiva.

El 14 de marzo de 1907, se aprobó la Ley para Mejorar y Reglamentar el Servicio Civil de Puerto Rico. La ley comenzó a regir el 1ro. de enero de 1908. La iniciativa sólo llegó a intento. Se aduce que las múltiples responsabilidades y facultades asignadas a la Junta de Servicios Civil Puertorriqueña unido a su limitado presupuesto impidieron adelantar en el propósito que animó la aprobación de la ley y que está recogido en su título.⁴

Veinticuatro (24) años después, específicamente el 11 de mayo de 1931, se aprobó la Ley para crear la Comisión de Servicio Civil de Puerto Rico. Esta ley estableció la estructura jurídica que la generación del cuarenta utilizó para avanzar en el propósito de establecer un sistema de recursos humanos basado en el mérito. Esa misma generación propulsó la aprobación de la Ley 345 de 12 de mayo de 1947, la que ciertamente constituyó una legislación de gran importancia para el desarrollo del servicio público. Esa ley propició el desarrollo e implantación de un programa de reclutamiento y selección que fue

⁴ García de Serrano, Irma, *La Selección de Personal en el Servicio Público de Puerto Rico*, (Río Piedras Editorial: Universitaria, Universidad de Puerto Rico 1969), pág. 8.

considerado como uno de los mejores y más adelantados de América⁵. Lamentablemente la ausencia de flexibilidad e incapacidad de ajustarse a nuevos tiempos provocó que 25 años después esa ley se convirtiera en un obstáculo para institucionalizar el principio de mérito en el servicio público.

El escenario estaba listo para la más grande reforma del sistema de gerencia de recursos humanos del servicio público. El 14 de octubre de 1975, se aprobó la Ley Núm. 5 que definió y extendió el principio de mérito a todo el servicio público de Puerto Rico. Un año antes, el 23 de julio de 1974 se había aprobado la Ley Núm. 182, la cual creó el Instituto para el Desarrollo de Personal del Servicio Público, que estableció la capacitación y el desarrollo de los empleados públicos como una prioridad gubernamental.

La creación del Sistema de Personal Municipal mediante la aprobación de la Ley de Municipios Autónomos en 1991 es uno de los eventos más importantes ocurridos en el primer centenario de la legislación de gerencia de recursos humanos.

Aunque la Ley Núm. 5 definió la estructura básica para hacer posible la sindicación de los empleados públicos, pasaron veintitrés (23) años antes que fuera autorizada mediante la Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998.

La nueva circunstancia de la sindicación hizo necesario modificar la Ley Núm. 5 *supra*. Se optó entonces por aprobar una nueva ley que armonizara la sindicación con un programa de recursos humanos basado en el principio de

⁵Goodsell, Charles T. *Administración de una Revolución*. Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1967 págs. 90-114

mérito. Con ese propósito, el 3 de agosto de 2004 se aprobó la Ley Núm. 184. Esta ley crea una nueva relación entre las agencias y la Oficina Central de Recursos Humanos.

En este artículo examinamos la trayectoria de cien años de legislación para la gerencia de recursos humanos y su impacto en la gerencia pública de Puerto Rico. Se trata de un resumen general que abre espacios para análisis más extensos y especializados sobre el primer siglo de desarrollo de la normativa para la gerencia de recursos humanos en el servicio público.

Primera Ley de Servicio Civil

La tercera iniciativa⁶ para la aprobación de la primera Ley de Servicio Civil en Puerto Rico se concretó el 14 de marzo de 1907.⁷ La Sección 3 de la Ley creó la Junta del Servicio Civil Puertorriqueño, integrada por tres personas designadas por el Gobernador, dos de estas afiliadas a los dos partidos políticos principales. Entre los nombrados, el Gobernador designaba un Presidente. Los nombramientos de los presidentes de la Junta siempre recayeron en estadounidenses.

Esta ley dividió el servicio civil insular (Sección 4) en servicio clasificado y servicio no clasificado. Este último correspondía esencialmente a los funcionarios a cargo de las agencias, de elección popular, los empleados de la legislatura insular, personal de servicios directos al gobernador, los jefes de cada departamento ejecutivo y el personal doméstico de la mansión ejecutiva.

El servicio clasificado correspondía a los funcionarios o empleados del gobierno no específicamente incluidos en el servicio no clasificado. Esas definiciones evolucionaron en el transcurso de estos cien años a servicios por oposición y sin oposición; convirtiéndose más adelante en los servicio de carrera y confianza según se conocen desde 1975.

⁶ En los años 1904 y 1905 se presentaron proyectos similares que no fueron aprobados.

⁷ Ley para Reglamentar y Mejorar el Servicio Civil de Puerto Rico, *Leyes de Puerto Rico*, 1907 págs. 171-184.

La Junta tenía facultades de reglamentación (Sección 3), ejecutivas (Sección 5), investigativas (Sección 8) y adjudicativas (Sección 2). Tal pretensión resultó en su total ineffectividad.

En su Sección 5 la Ley facultó a la Junta a adoptar las reglas necesarias para la clasificación de los cargos y empleos, hacer nombramientos de acuerdo a los méritos de los candidatos, administrar exámenes, establecer un período de prueba que no excediera de 90 días, para disponer sobre traslados y ascensos, remociones por justa causa y licencias entre otras materias. La ley autorizó los traslados del servicio civil de Puerto Rico al de los Estados Unidos condicionado a que la Comisión de Servicio Civil de Estados Unidos adoptara reglas similares. Como era previsible esas reglas nunca se aprobaron.

La Sección 10 de la ley ordenó a la Junta llevar un registro oficial de todos los funcionarios y empleados adscritos al servicio civil. Esta sección constituye el primer intento para tener una base de datos sobre la fuerza laboral en el servicio público. Una disposición similar se incluyó en las leyes de 1931 y 1947.

La Junta tenía facultad para ordenar detener los pagos a un empleado cuando advenía en conocimiento de que éste desempeñaba un cargo en el servicio civil en contravención a la ley o a las reglas adoptadas por la Junta (Sección 11).

Durante la vigencia de la ley no se estableció el sistema de clasificación de cargos que ordenaba la Sección 5. Tampoco se estableció una estructura

retributiva. Los nombramientos políticos y transitorios eran la norma. En fin, se fracasó en el intento de establecer un sistema de mérito⁸.

Ley 88 de 1931

El 11 de mayo de 1931⁹ fue aprobada la ley para crear la Comisión de Servicio Civil de Puerto Rico y Reglamentar y Mejorar el Servicio Público de Puerto Rico. La Comisión creada por esta ley estaba constituida por tres personas de las cuales no más de dos podían pertenecer al mismo partido político. El término del nombramiento era de cinco (5) años (Sección 1).

Al aprobarse la Ley de 1931 se designó por primera vez a un puertorriqueño para presidir la agencia a cargo del servicio civil.¹⁰ Esta ley al igual que la ley de 1907 dividió el servicio civil en clasificado y no clasificado (Sección 3).

En su Sección 9 la ley facultó a la Comisión para dictar las reglas para su administración, las cuales requerían la aprobación del Gobernador. La Sección 10 dispuso los deberes de la Comisión. Entre estos se destacan el de practicar investigaciones relacionadas con el funcionamiento de la ley, atender quejas en cuanto a la clasificación de los cargos, llevar un registro de todos los funcionarios y empleados del servicio civil y disponer la jornada de trabajo. En términos de reclutamiento y selección, esta ley dispuso que la Comisión debía certificar para cada vacante no más de los primeros tres (3) nombres en los registros correspondientes, establecer un período de prueba de entre tres (3) y

⁸ García de Serrano, pág. 10

⁹ *Leyes de Puerto Rico*, 1931 págs. 535-564.

¹⁰ F. R. Hilera presidió la Comisión de 1931 a 1933.

seis (6) meses, y disponer para la separación de aquellos empleados con conducta o desempeño no satisfactorio durante el período de prueba (Sección 10 incisos 8, 9 y 10).

La Ley también dispuso para la clasificación (Secciones 13, 14 y 15) y retribución de los cargos (Sección 16). Por primera vez se define el término *clase*. Esa definición ha permanecido esencialmente intacta durante los últimos 76 años.¹¹ En su Sección 11 la ley ordenaba a la Comisión a establecer cursos para la enseñanza en lo que podemos considerar la génesis de los programas de capacitación y desarrollo.

El derecho a reingreso tal como lo conocemos hoy se origina en la Sección 18 de la Ley 88 la cual disponía para la reincorporación al servicio público de los empleados que renunciaban. Entonces, se le denominó *reposición*.

En cuanto a nombramientos temporeros la Sección 24 disponía que todos los nombramientos de carácter temporero se efectuarían hasta donde fuera posible de las listas de elegibles. Nuevamente las excelentes disposiciones de la ley no fueron suficientes. García de Serrano afirma que de 1930 a 1940 la mayoría de los nombramientos efectuados fueron temporeros¹².

¹¹“Cada una de dichas clases incluirá todos los cargos cuyos deberes sean de tal modo semejantes en cuanto a autoridad, responsabilidad e índole del trabajo requerido que se exija de las personas que los desempeñen análogos requisitos en cuanto a educación, experiencia, capacidad, conocimiento y aptitudes para el debido cumplimiento de sus deberes; que las mismas pruebas de aptitud han de usarse al seleccionar candidatos capacitados; y que la misma tabla de retribuciones puede aplicarse equitativamente en iguales circunstancias relativas al trabajo”.

¹² García de Serrano, pág. 12.

Antonio Cuevas Viruet quien fue Director de la Oficina de Personal de 1956 a 1968 asegura con total corrección que no existían diferencias importantes entre la ley de 1931 y la ley de 1947.¹³ Fue el estatuto de 1931 el que sirvió de plataforma para los avances logrados en la década del 40 en materia de administración de los recursos humanos.

La Generación del 40

En *La Modernización de Puerto Rico*, Henry Wells afirma que los intentos del Gobernador Rexford G. Tugwell para reformar y revitalizar el servicio civil fracasaron porque Luis Muñoz Marín, entonces Presidente del Senado, no estaba aún dispuesto a sustituir el sistema de clientela política por un sistema de mérito para llenar vacantes. Por esa razón, Tugwell en lugar de insistir en aprobar una nueva legislación cambió la estrategia y se propuso dar cumplimiento a la ley vigente.¹⁴

En mayo de 1944, Tugwell nombró a Guillermo Nigaglioni como Presidente de la Comisión de Servicio Civil. Nigaglioni se propuso y logró que se cumpliera con las disposiciones de la Ley 88. El liderato de Nigaglioni, con el asesoramiento del Servicio de Administración Pública de la Universidad de Chicago marcó la diferencia. Se estableció el primer Plan de Clasificación del Servicio Público en Puerto Rico. También se estableció e implantó el primer Plan de Retribución. Se evaluaron los expedientes de 3,000 empleados temporeros que llevaban

¹³ Conferencia en Actos Conmemorativos Sexagésimo Aniversario de la Oficina de Recursos Humanos de Puerto Rico, 1ro. de Julio de 2007.

¹⁴ Wells, Henry *La Modernización de Puerto Rico* Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras (1979) pág. 148.

muchos años en el servicio público para determinar si debían convertirse a empleados regulares o separarse del servicio.¹⁵

La experiencia y los avances de la Comisión bajo el liderazgo de Nigaglioni llevaron a la presentación de un proyecto de ley para la aprobación de un nuevo estatuto. Aunque originalmente Muñoz Marín no favoreció la implantación de un sistema de mérito, tardó poco tiempo en convencerse de lo importante de su adopción. En 1947 fue él quien logró la aprobación de la Ley Núm. 345.¹⁶

Ley 345 de 1947

El 12 de mayo de 1947¹⁷ se aprobó la Ley 345 para crear una Agencia Central de Personal para el Gobierno Estatal de Puerto Rico. Esta ley creó la Oficina de Personal del Gobierno Estatal de Puerto Rico. Por primera vez desde 1907 se separa, aunque dentro de un mismo organismo, la función ejecutiva de la adjudicativa. En el esquema creado por la Ley 345 la Oficina quedó integrada por dos divisiones: la Oficina de Personal, con un Director y la Junta de Personal con tres miembros y un secretario (Sección 1).

La Sección 3 de la Ley dispuso un término de seis (6) años para el nombramiento del Director de Personal. Además, estableció nombramientos escalonados de cuatro (4), tres (3) y dos (2) años para los miembros de la Junta de Personal. La Junta era responsable por la aprobación de las Reglas de

¹⁵ *Ibid* pág. 149

¹⁶ *Ibid* pág. 149

¹⁷ *Leyes de Puerto Rico*, 1947 págs. 597 a 647.

Personal, previa recomendación del Director, del asesoramiento al Director y de la investigación y resolución de las controversias que se presentaran a su consideración.

La Sección 31 dispuso las circunstancias en que procedía la destitución y los términos y condiciones para su apelación. La destitución se justificaba por cualquiera de los motivos siguientes: la incapacidad manifiesta o ineptitud en el desempeño de las funciones; insubordinación; observación de una conducta desordenada, incorrecta o lesiva al buen nombre de la agencia en las funciones de su empleo y prevaricación, soborno y conducta inmoral. Actualmente esas conductas son parte de las acciones prohibidas a los empleados públicos y su infracción puede constituir justa causa para la destitución.

La Oficina de Personal y la Junta de Personal asumieron sus responsabilidades con dedicación y entusiasmo y ampliaron sustancialmente los importantes esfuerzos que se hicieron durante los últimos años de la Ley 88 para lograr un servicio civil de excelencia.

La Ley 345 dividió el servicio en tres categorías: Exento, Sin oposición y Por oposición (Sección 8). En el servicio exento quedaron incluidos los funcionarios electos, los nombrados por el Gobernador, los empleados de la Asamblea Legislativa, los empleados docentes del Departamento de Educación, los empleados de la Universidad y los empleados de las corporaciones públicas. El servicio sin oposición quedó comprendido hasta por 15 empleados de cada

agencia con funciones de tipo normativas, especializadas, asesorativas o de confianza, los abogados del Departamento de Justicia, los conserjes de las escuelas públicas y otros. Los empleados y funcionarios no incluidos en las categorías exento y sin oposición constituían el servicio por oposición. El término, por oposición se refiere a la competencia requerida para el reclutamiento y selección de personal.

Las Secciones 10, 11 y 12 recogen las disposiciones sobre el Plan de Clasificación. Precisamente el Plan de Clasificación aprobado por la Comisión de Servicio Civil según las disposiciones de la Ley 88 fue adoptado para regir bajo las disposiciones de la nueva Ley 345 (Sección 10).

Las disposiciones sobre reclutamiento incluyen exámenes, avisos públicos referentes a exámenes, resultado de los exámenes, establecimiento de registros de ascensos y de reingreso, nombramiento de personas certificadas de los registros y período probatorio (Secciones 14 a 21).

En su libro *La Selección de Personal en el Servicio Público (1967)* la Profesora García de Serrano describe el proceso de reclutamiento y selección de personal en el servicio público en los términos siguientes: “Es válido concluir que la selección de los empleados públicos en Puerto Rico, en 1967, responde a teorías modernas de selección que están a tono con las necesidades puertorriqueñas. En resumen, el sistema:

1. Da vigencia al principio de mérito.
2. Mantiene un clima de libertad y ausencia de discriminación.

3. Garantiza la apelación.
4. Lleva a cabo un reclutamiento bastante activo y ajustado a las necesidades de Puerto Rico.
5. Ofrece un buen programa de exámenes.
6. Certifica un número específico de candidatos.
7. Establece un período de prueba ajustado al tipo de trabajo que el empleado lleva a cabo.

En muchas ocasiones, las dificultades de que adolece el sistema son producto, no del desconocimiento de las teorías modernas de selección de personal ni de falta de interés de los funcionarios o del estado, sino de la falta de recursos tanto económicos como humanos. Otras fallas, sin embargo, pueden corregirse con los recursos con que se cuenta, solicitando la ayuda de otras agencias del gobierno y por medio de un cambio en las actitudes de los funcionarios y empleados de la Oficina de Personal y de las agencias bajo su jurisdicción, al igual que en las normas y los procedimientos de la oficina central y las de las agencias."¹⁸

La gran aportación de la Ley Núm. 5 y de la Oficina de Personal creada en virtud de ésta fue el establecimiento de un programa de reclutamiento y selección a base de exámenes. Este avance constituyó un salto cualitativo en el programa de recursos humanos del servicio público que no ha podido ser superado.

¹⁸ *García de Serrano, Ibid* pág. 132.

Situación previa a la aprobación de la Ley Núm. 5

Los logros no impidieron las críticas en muchas instancias justificadas. Existía insatisfacción con la Oficina de Personal: demasiado burocrática; demasiado centralizada; limitada capacidad de respuesta; y un Plan de Clasificación con las 1,152 clases, que resultaba inoperante, entre otros. Para evitar ese proceso excesivamente burocrático y lento el legislador, al crear nuevos organismos gubernamentales, disponía que estuvieran exentos de la Ley Núm. 345. El alcance de la aplicación de la Ley Núm. 345 se redujo poco a poco.

El Presidente del Comité para la Revisión de la Ley Personal caracterizó la situación existente según se indica a continuación.

“La naturaleza centralizada del antiguo sistema resultaba ya inadecuada para responder a las necesidades de una masa trabajadora que había crecido en los últimos veinte años de 75,000 a cerca de 185,000 empleados. La creciente diversidad y complejidad de las gestiones públicas necesarias para atender debidamente el desarrollo económico y social de Puerto Rico trajo como resultado que un número cada vez mayor de empleados públicos fuesen colocados fuera del servicio por oposición, única categoría regida estrictamente por el principio de mérito en aras de dotar a las nuevas entidades gubernamentales que iban surgiendo de la flexibilidad operacional necesario para el desarrollo eficaz de sus programas. Como consecuencia de esa práctica, únicamente quedaron cubiertos por el principio de mérito

alrededor de una tercera parte de los empleados públicos, esto es 60,000 de un total de 185,000".¹⁹

La década del 70 marcó el fin de la Ley Núm. 345. En muchos procesos electorales se discute sobre la negociación colectiva. En la única ocasión que durante un proceso electoral se discute ampliamente sobre la necesidad de aprobar una nueva Ley de Personal, fue en 1972. Los señalamientos principales fueron: el abuso en los nombramientos transitorios, la eliminación de exámenes de comparecencia y el patronazgo político en las transacciones de personal. Las ediciones del periódico El Mundo de 24, 30, y 31 de octubre y 4 de noviembre de 1972 dan cuenta de una álgida controversia entre el Director de la Oficina de Personal y el Presidente del Senado, entonces candidato a la Gobernación.

En noviembre de 1972, el electorado avaló un cambio de gobierno. El crítico de la Oficina de Personal fue electo Gobernador. En enero de 1973, se designó a la Profesora Milagros Guzmán como Directora de la Oficina de Personal. Se le asignó la encomienda principal de lograr la aprobación de una nueva Ley de Personal que atendiera la situación prevaleciente.

El proceso que llevó a la aprobación de un nuevo estatuto se destacó por su amplia participación. El 31 de mayo de 1973 se designó el Comité para la Revisión de la Ley de Personal.²⁰

¹⁹ Aponte Pérez, Francisco *Armonización del Principio de Mérito y la Negociación Colectiva en el Servicio Público*, 35 Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico (1975) pág. 923.

- el Lic. Francisco Aponte Pérez, abogado en derecho laboral, fue designado Presidente del Comité.

Los demás miembros del comité fueron:

- Sr. Homero Monsanto, Director de la Escuela de Administración Pública
- Sr. Santiago Pellicier, Presidente del Consejo de Personal,
- Sr. Joaquín Sánchez, Ayudante del Presidente de la Universidad de Puerto Rico,
- Lic. Esdras Cruz Dones, Asesor Legal de la Oficina de Personal.

La encomienda del comité fue:

“hacer un análisis de la aplicación y administración del principio de mérito en la administración de personal público en Puerto Rico; estudiar la eficacia de la estructura legal y administrativa para garantizar la aplicación de dicho principio; apreciar la función de la oficina de personal y del sistema de mérito frente a las nuevas realidades y necesidades de la administración pública moderna y una consideración de la problemática del principio y del sistema de mérito frente a la actual tendencia hacia la organización y participación de los empleados públicos en la negociación de las condiciones de trabajo.”²¹

Se llevaron cabo vistas públicas y reuniones en San Juan, Ponce, Mayagüez, Arecibo y Humacao.

²⁰ *Informe del Comité para la Revisión de la Ley de Personal* presentado el 29 de noviembre de 1973, pág.10

²¹ *Ibid* pág. 1

La visión de Milagros Guzmán, Directora de la Oficina de Personal fue igualmente considerada por el Comité.

“Los nuevos enfoques que deben inspirar la Administración del Sistema de Mérito Central de la Rama Ejecutiva deben orientarse hacia la gradual descentralización a las agencias. Concibo la función de la Oficina de Personal como una de liderato, asesoramiento técnico y supervisión adecuada para lograr que tenga éxito dicha delegación; cooperar y asesorar en programas de adiestramiento; orientar y desarrollar la participación de las agencias y los empleados en los programas de personal, y en otras funciones relacionadas. Considero que el área de mayor énfasis debe ser la de asesoramiento y seguimiento, desarrollo de un amplio programa de adiestramiento en relaciones del trabajo, asesoramiento en desarrollo organizacional y de los recursos humanos, asesoramiento técnico a las agencias y a los municipios, y mayor información y orientación al público. Es necesario el estudio y evaluación continua de los salarios, clasificación de puestos, las relaciones del trabajo, recursos humanos, y mecanismos de participación.”²²

Además de la información recopilada en las vistas públicas y los estudios realizados, el Comité consideró las conclusiones y recomendaciones del Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles nombrado por el Gobernador de Puerto Rico, presentado en 1959. Estas fueron:

²² *Ibid* pág. 25

1. La Ley de Personal carece de una declaración de principios que aclare y amplíe la aplicación del principio de mérito a todos los funcionarios y empleados del servicio público, y la prohibición de todo discrimen irrelevante y ajeno al criterio de idoneidad.
2. El derecho de apelación ante la Junta de Personal debe amparar a todos los funcionarios públicos tanto en la Rama Ejecutiva como en los sistemas autónomos.
3. El principio de mérito debe extenderse a los sistemas autónomos, sin que se lesione la autonomía y discrecionalidad de estos sistemas, pero resguardando y protegiendo ciertas garantías básicas aplicables a todo servidor público.
4. El principio de mérito debe extenderse al Servicio Sin Oposición.
5. Se justifica crear un sistema político en lugar del exento reconocido al presente.
6. El principio de mérito debe extenderse a los sistemas independientes de lo judicial, legislativo y municipal, pero con el asesoramiento y sin la intervención de la Rama Ejecutiva.
7. Existe necesidad de reglamentar las actividades políticas de los servidores públicos en forma similar a la reglamentación federal.
8. Debe adoptarse una norma clara sobre los derechos de asociación y negociación colectiva de los empleados públicos.
9. Debe incluirse la norma básica del principio de mérito en la constitución.

10. Urge la adopción de mecanismos efectivos de participación del empleado público.²³

El 29 de noviembre de 1973, al rendirse el informe del Comité para la Revisión de la Ley de Personal se inició una larga y difícil jornada. El anteproyecto de la nueva ley de personal recomendado por el Comité fue presentado como el Proyecto del Senado 1428 y el Proyecto de la Cámara 1633.

En su ponencia en torno al P. del S 1428, la entonces Directora de Personal puntualizó: “El principio de mérito es un concepto tan universal que para la empresa privada significa aplicarlo para mejorar su productividad, su eficiencia y su ganancia. Pero, para el Gobierno no es sólo aplicarlo para mejorar el servicio que prestamos, sino que además en el Gobierno tenemos una obligación moral de ofrecer a los ciudadanos una oportunidad libre de competir, de demostrar sus capacidades. Por eso, esta ley no sólo define ese principio de mérito a diferencia de la ley actual, la nueva ley lo define claramente sino que lo extiende a todo el servicio público.”

Antes de que se aprobara la nueva ley, la Oficina y muy especialmente su Directora, Milagros Guzmán debieron exponerse a un duro proceso público que incluyó piquetes, manifestaciones, cartas, presiones a legisladores y todo tipo de expresión pública en contra de la aprobación del estatuto propuesto. La mayor oposición la presentaron los líderes obreros, quienes alegaban que la

²³ *Los Derechos Fundamentales y el Principio de Mérito en el Servicio Público*, Informe de la Comisión de Derechos Civiles, 1959.

Directora de Personal insistía en imponerle la Ley de Personal a las agencias que hasta entonces eran exentas.

Las agrupaciones que representan a los maestros del sistema público de enseñanza presentaron la oposición más dramática. También los universitarios se opusieron. Fue necesario llevar a cabo una masiva campaña de divulgación sobre el contenido y alcance del proyecto de ley.²⁴ Todo ese esfuerzo fue insuficiente.

Se requirió la intervención del Gobernador y una sesión extraordinaria para que el proyecto quedara finalmente aprobado y se convirtiera en la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975.²⁵ Así nació esta importante Ley que creó la Oficina Central de Administración de Personal, nombre que fue sugerido durante el proceso de vistas públicas por el Dr. Gabriel Cirino Gerena, quien era Subdirector de la Oficina.²⁶ La nueva Oficina se comenzó a conocer por sus siglas de *OCAP* las cuales reflejan movimiento. La Directora entendió que desde su representación gráfica la nueva oficina debía tener movimiento y agilidad. La *OCAP* se creó como una Oficina mayormente normativa, de asesoramiento, de ayuda técnica, de seguimiento y evaluación a través de todo el servicio público, con amplias facultades para delegar funciones operacionales y con la responsabilidad sobre la aplicación del principio de mérito.²⁷

²⁴ Véase folleto de *Orientación sobre la Ley de Personal* publicada por la Oficina de Personal, 1975.

²⁵ *Leyes de Puerto Rico*, 1975 págs. 800 a 836

²⁶ Informe del Comité para la Revisión de la Ley de Personal, Exhibit 7, pág. 9.

²⁷ Informe Explicativo Anteproyecto de Ley de Personal, pág. 6.

La principal aportación de la Ley Núm. 5 fue la extensión del principio de mérito a todos los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, incluyendo a los empleados de las corporaciones públicas y al personal docente del Departamento de Educación. También se extendió a los municipios.²⁸ Como resultado directo de la aprobación de la ley, el número de empleados a quienes aplicaba el principio de mérito aumentó de 60,000 a 185,000.

Sistema de Personal

El nuevo diseño del Sistema de Administración de Personal integrado por una Administración Central y los Administradores Individuales permitió que las agencias hasta entonces exentas se incorporaran al nuevo sistema como administradores individuales.²⁹ La Administración Central incluyó todas las agencias que a la fecha de efectividad de Ley estaban bajo la jurisdicción de la Oficina. Las agencias cuyo personal estaba incluido en los servicios exento y sin oposición fueron incorporadas al sistema como Administradores Individuales. El Sistema de Personal creado era uno muy flexible. Permitía que las agencias originalmente incluidas en la Administración Central se convirtieran en administradores individuales. Los municipios, también quedaron incorporados al sistema de personal como administradores individuales. En Delgado Rivera V. Alcalde de Carolina, 109 DPR 5 (1979) y Delbrey V. Municipio de Carolina, 111

²⁸ Ibid, pág. 2.

²⁹ La Universidad de Puerto Rico se incorporó al Sistema de Administración de Personal como Administrador Individual. Sin embargo, mediante la Ley Núm. 49 de 7 de junio de 1977 y en lo que constituyó la primera enmienda al nuevo estatuto, la Universidad fue excluida de las disposiciones de la Ley Núm. 5.

DPR 492 (1981) el Tribunal Supremo resolvió que si los reglamentos de los municipios no cumplen con el propósito primordial de garantizar la aplicación del principio de mérito, entonces se observa lo provisto por la Ley y el Reglamento de Personal.

El nuevo estatuto reconoció cuatro (4) exclusiones: rama legislativa, rama judicial, los empleados de agencias o instrumentalidades del Gobierno que funcionen como empresas o negocios privados y los empleados de agencias o instrumentalidades del Gobierno con derecho a negociar colectivamente mediante leyes especiales. Por tratarse del sistema de personal de la rama ejecutiva, quedaron fuera del mismo las otras dos ramas de gobierno. Dos años antes de la aprobación del nuevo estatuto y en reconocimiento a la independencia que debe existir entre las ramas de gobierno la Ley Núm. 64 del 31 de mayo de 1973, excluyó la rama judicial de las disposiciones de la Ley Núm. 345.

Las agencias e instrumentalidades excluidas tenían por mandato de la Sección 10.6 de la ley que incorporar el principio de mérito en el reglamento de personal aplicable a aquellos empleados no cubiertos por convenios colectivos.³⁰ La obligatoriedad de la aplicación del principio de mérito se concretó cuando en *Torres Ponce v Puerto Rico Telephone* 113 DPR 58 (1982) el Tribunal Supremo aplicó a las agencias excluidas lo resuelto en *Delgado Rivera y Delbrey*, *supra*. En consecuencia, si un excluido no incorpora el

³⁰ Leyes de Puerto Rico, 1975 pág. 834

principio de mérito en su reglamentación de personal entonces procede decretar la nulidad del reglamento y aplicar la Ley de Personal.

Principio de Mérito

La Ley Núm. 5 definió por primera vez el término *principio de mérito*. Según indicamos previamente, uno de los señalamientos a la Ley Núm. 345 era la ausencia de una definición de principio de mérito. La nueva ley precisó en forma y contenido el principio y el sistema de mérito. La definición del principio de mérito contenida en el Artículo 8 de la ley es abarcadora: **Se refiere al concepto de que los empleados públicos deben ser seleccionados, ascendidos, retenidos y tratados en todo lo referente a su empleo sobre la base de la capacidad, sin discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social, ni por sus ideas políticas o religiosas.**³¹

Consistente con esa definición, se identifican y establecen las áreas esenciales al principio de mérito. Estas son: Clasificación, Reclutamiento y Selección, Ascensos Traslados y Descensos, Adiestramiento y Retención. Con el transcurso del tiempo la definición de principio de mérito se amplió para prohibir el discrimen por la condición de veterano y por impedimento físico o mental.

En anticipo de la definición de principio de mérito, entre junio de 1973 y septiembre de 1974, la Oficina llevó a cabo un proyecto dirigido a eliminar el requisito de sexo de las clases de puesto que así lo estipulaban. Se identificaron un total de 30 clases con requisito de sexo entre las que se destacaban:

³¹ Leyes de Puerto Rico, 1975 págs. 828 y 829

Bombero, Cabo de Bombero, Investigador de Seguro de Choferes y Agente de Rentas Internas. El requisito de sexo fue eliminado.³² La Ley Núm. 5 otorgó igual rango a los requisitos mínimos de preparación académica y experiencia que a las condiciones de ingreso al servicio público. El aspirante a empleado público tiene que tener la formación académica y la experiencia que requiere el puesto y además ser digno de servirle a su pueblo.

Servicios de Carrera y Confianza

La creación, definición y separación definitiva de los servicios de carrera y confianza es otra aportación significativa de la Ley Núm. 5. El Servicio de Confianza reconoce tres tipos de funciones: las que intervienen o colaboran sustancialmente en la formulación de la política pública, las de asesoramiento directo al jefe de la agencia y los servicios personales al jefe de la agencia. El anterior servicio sin oposición y el servicio de confianza de la Ley Núm. 5 comparten la característica de que sus integrantes fueron y son de libre selección y remoción. Lo anterior no quiere decir que sean equivalentes. No todo empleado en el servicio sin oposición intervenía sustancialmente en la formulación de la política pública del gobierno o asesoraba o prestaba servicios directos al jefe de la agencia, criterios fundamentales que distinguen el servicio de confianza del de carrera.

³² Oficina de Personal, Informe sobre el Reclutamiento para las Clases en que se Eliminó el Requisito de Sexo, 30 de julio de 1975 págs. 1- 4.

Impacto en la Estructura Gubernamental

Desde la perspectiva del diseño de estructura organizacional gubernamental, la creación de los Administradores Individuales constituyen el esfuerzo de apoderamiento y descentralización más importante en muchos años. Los administradores individuales, que son sistemas autónomos de administración de recursos humanos, constituyen un modelo exitoso de descentralización. Mediante este modelo, los administradores individuales administran su sistema de recursos humanos y la Oficina de Personal retuvo la aprobación de los reglamentos de personal y de los planes de clasificación y retribución, así como de sus modificaciones. Sin embargo, en 1975 hubo mucha oposición y desconfianza. Se consideraba que las agencias no podían asumir esa responsabilidad. Esa desconfianza provocó que las agencias de la administración central tardaran más de 15 años en convertirse en administradores individuales.

La idea de sistemas autónomos de personal surge desde 1959 en el Informe de la Comisión de Derechos Civiles.³³ En 1966, en su segundo mensaje a la Legislatura, el Gobernador Roberto Sánchez Vilella retomó el asunto y propuso la creación de sistemas autónomos de administración de personal en las agencias de Gobierno.³⁴ La propuesta no fue aprobada. En las vistas llevadas a cabo durante el proceso de audiencias públicas del Comité del Gobernador

³³ Informe del Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles, pág. 151.

³⁴ Domenech Abreu, Ligia T. *Que el Pueblo Decida, La Gobernación de Roberto Sánchez Vilella*. Puerto Rico: EMS Editoriales, 2007 pág. 210.

para el Estudio de los Derechos Civiles, el Director de la Oficina de Personal se expresó en contra de esa propuesta.³⁵ En muchas ocasiones las buenas ideas tardan en concretizarse.

Como parte del diseño organizacional y del principio de separación o segregación de funciones, se creó la Junta de Apelaciones del Sistema de Personal (JASAP), foro apelativo del sistema recién creado, como una entidad adjudicativa totalmente independiente. Hasta entonces la Junta de Personal era parte de la Oficina de Personal y tenía la responsabilidad de aprobar la reglamentación de personal. La Ley Núm. 5 adscribió la función normativa exclusivamente a la OCAP. Esta segregación de deberes fue reconocida y validada por el Tribunal Supremo en el caso de Aulet Lebrón v. Depto. de Servicios Sociales 129 DPR 1 (1991).

También, y como resultado de la aprobación de la Ley Núm. 5, se creó la Administración de los Sistemas de Retiro, que hasta entonces era la División de Retiro de la Oficina de Personal.

Creación de un Escenario Propicio a la Negociación Colectiva

Uno de los objetivos del estudio del Comité para la Revisión de la Ley de Personal era considerar el principio de mérito frente a la tendencia hacia la organización y participación de los empleados públicos. Para atender la eventual aprobación de la sindicación, la ley creó un diseño de áreas esenciales al principio de mérito y áreas no esenciales a ese principio. Las áreas

³⁵ Informe del Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles págs. 151 y 152.

esenciales al principio de mérito estarían vedadas a la negociación y las áreas no esenciales serían el objeto de la negociación colectiva. El anteproyecto de ley las identificó como áreas esenciales y áreas necesarias. Las áreas necesarias son las que conocemos como áreas no esenciales al principio de mérito.³⁶

El escenario para la negociación colectiva estaba preparado desde 1975, aunque tomó 23 años que se aprobara la ley de sindicación en el servicio público.

La Capacitación y el Desarrollo como un Área Esencial al Principio de Mérito

En reafirmación de la importancia que para el país tiene la capacitación y el desarrollo continuo de los servidores públicos, las áreas esenciales incluyen el adiestramiento. Esa incorporación del adiestramiento como un área esencial al principio mérito refrendó la creación del Instituto para el Desarrollo de Personal del Servicio Público en 1974 bajo el liderazgo de Milagros Guzmán.³⁷

Programas de Avanzada

Hoy la productividad y eficiencia son temas obligados. En 1975 el tema de la productividad y eficiencia fue innovador y vanguardista. El establecimiento de sistemas de evaluación como parte del área esencial de retención constituyó un paso significativo y todavía son un gran reto de la gerencia de recursos humanos. La incorporación en la ley de un programa de relaciones de personal

³⁶ Leyes de Puerto Rico, 1975 pág. 805. Véase además, Informe Explicativo del Anteproyecto de Ley de Personal págs. 4 y 6.

³⁷ Ley Núm. 182 de 23 de julio de 1974.

con componentes de consejería y comités de participación son ejemplos de la visión creativa e innovadora de los gestores de la Ley Núm. 5.

Otras aportaciones importantes de esa Ley son:

- Reconocer el derecho a reinstalación para permitir que los empleados de carrera puedan aportar a la formulación de la política pública sin el riesgo de perder su seguridad de empleo.
- Disponer el derecho a vista previa en casos de acciones que conllevaran privación de sueldo. Este derecho de avanzada fue eliminado en las enmiendas que se le introdujeron a la ley mediante la Ley Núm. 1 de 17 de febrero de 1979; para después tener que restituirlo como resultado de jurisprudencia federal en 1985.³⁸
- La Ley también definió los deberes y obligaciones mínimas de los empleados públicos. Estos deberes y obligaciones recogen las aspiraciones de la ciudadanía respecto de sus servidores públicos. Son la estructura básica para desarrollar los sistemas de evaluación y las normas de conducta para medir la aportación de los servidores públicos al logro de las metas gubernamentales y para determinar su ajuste al orden institucional.
- Incorporar la habilitación como una de las funciones de la Oficina. La habilitación permite considerar nuevamente a quienes transgreden las normas establecidas como personas o como servidores públicos o en

³⁸ *Cleveland Board of Education V. Loudermill*, 470 US. 532 (1985).

ambas capacidades. Es un concepto de avanzada que reconoce que el ser humano tiene la capacidad de reconocer y superar sus errores.

En cuanto al Informe del Comité para el Estudio de los Derechos Civiles, la Ley Núm. 5 incorporó ocho (8) de sus diez (10) recomendaciones:

1. amplió la aplicación del principio de mérito;
2. incluyó una declaración de principios y una definición de principio de mérito que prohíbe el discrimen;
3. reconoció el derecho de apelación para todos los empleados de carrera;
4. extendió el principio de mérito a todas las agencias excluidas;
5. creó el servicio de confianza equivalente al servicio político;
6. extendió el principio de mérito a los municipios;
7. creó mecanismos de participación; y
8. creó la estructura para viabilizar la sindicación de los empleados públicos.

No fueron incluidas ni han sido atendidas al día de hoy las recomendaciones de: (1) reglamentar las actividades políticas de los servidores públicos en forma similar a la reglamentación federal; e (2) incluir el principio de mérito en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

José Trías Monge, uno de los integrantes de la Asamblea Constituyente expresó que la principal falla de las disposiciones sobre la rama ejecutiva contenidas en

la Constitución es la negativa a consagrar el principio de mérito constitucionalmente.³⁹

La necesidad de reglamentar las actividades políticas de los servidores públicos es hoy más importante que nunca. El activismo político de los empleados públicos promueve la politización y el deterioro del servicio público. Cualquier enmienda a la Constitución para incorporar el principio de mérito como un derecho debe estar acompañada de una prohibición de activismo político por parte de los empleados públicos.

Consideraciones Desfavorables

Todo proceso tiene sus consideraciones desfavorables. Las tres consideraciones desfavorables de la Ley Núm. 5 fueron:

- **AUSENCIA DE UNA CLÁUSULA PARA PROTEGER PERSONAL EN FUNCIONES DE CARRERA.** Mientras se discutía la ley, algunos recomendaron que se concediera estatus regular de carrera a los empleados que estaban desempeñando tareas correspondientes al servicio de carrera en puestos incluidos en el servicio sin oposición en agencias de la Administración Central. No se les escuchó. De conformidad con el artículo 9 de la Ley Núm. 5, estos empleados adquirieron estatus de confianza en puestos de carrera. Después se pretendió adjudicarle estatus de carrera mediante cartas normativas que fueron dejadas sin efecto en consideración a

³⁹ Trías Monge, José *Así Fue* Editorial Universitaria: Puerto Rico, pág. 158.

opiniones del Secretario de Justicia.⁴⁰ Esta situación fue atendida más de diez (10) años después con la aprobación núm. 22 de 11 de mayo de 1986, que concedió estatus de carrera a los empleados de confianza en puestos de carrera que adquirieron dicho estatus conforme a los incisos (5) y (7) del artículo 9 de la Ley Núm. 5.

- **PROHIBICIÓN.** La prohibición es un gran ejemplo de un excelente y legítimo propósito que no logra su objetivo.

La idea de prohibir las transacciones de personal dos (2) meses antes y dos (2) meses después de las elecciones generales para evitar influenciar el proceso electoral no logró su objetivo. La prohibición promueve las transacciones de personal anticipadas. Tal vez por esa realidad de que lo prohibido provoca al ser humano, la prohibición despierta un apetito voraz por las transacciones de personal. Es muy probable que en ausencia de la prohibición muchas de esas transacciones nunca se hubieran considerado.

- **DIVULGACIÓN.** El historial de la divulgación en nuestro sistema de personal es más que revelador. La Ley de 1907 no incluyó disposición alguna sobre divulgación. Entonces se aprobó reglamentación para disponer que se publicaría un aviso previo a los exámenes. La Ley de 1931 disponía lo siguiente: *La Comisión dará en todas las formas posibles aviso público de las fechas, sitios y alcance o carácter general de todos*

⁴⁰ Véase opiniones del Secretario de Justicia de 20 de enero de 1976 y 7 de febrero de 1977.

los exámenes. La Ley 345 de 1947 amplió el requerimiento para disponer que “*Con dos semanas de anticipación por lo menos, el director publicará avisos para cada examen de ingreso en por lo menos uno de los diarios de circulación general.*”

La Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975 dispuso que, “Las oportunidades de empleo se publicarán por los medios de comunicación más apropiados en cada caso y de modo que puedan llegar a las fuentes de recursos, conforme se establezca mediante reglamento.”⁴¹ El Reglamento Áreas Esenciales al Principio de Mérito dispuso a su vez que; “Se considerarán medios adecuados entre otros, los siguientes: la radio, la televisión, prensa diaria, publicaciones y revistas profesionales; comunicaciones con organizaciones profesionales, laborales, cívicas y educativas; comunicaciones oficiales interagenciales, tabloneros de edictos; y otros medios que razonablemente puedan llegar a las personas interesadas.”⁴²

La divulgación es al reclutamiento y al sistema de personal lo mismo que la notificación es al debido proceso de ley. El solicitante potencial tiene que tener conocimiento de las oportunidades de empleo. El conocimiento de la oportunidad es un requisito indispensable para solicitar. Desde una consideración estrictamente técnica, la disposición

⁴¹ Ley Núm. 5, Sección 4.3 inciso (2)

⁴² Oficina Central de Administración de Personal, *Reglamento de Personal: Áreas Esenciales al Principio de Mérito* (1976), Secc. 7.2, inciso 2.

contenida en la Ley Núm. 5 en términos de que las oportunidades de empleo se divulgarán por los medios más apropiados en cada caso es perfecta. Permite que sean los especialistas en reclutamiento los que determinen el esfuerzo de divulgación que corresponde en cada caso a base de la clase de trabajo y del mercado de empleo. Sin embargo, la ausencia de un requisito mínimo de divulgación de alcance masivo resultó en que los Tablones de Edictos se convirtieron en el medio de divulgación más efectivo. Esa práctica derrota el principio de mérito, pues la divulgación es un elemento esencial del mismo. Sorpresivamente el foro apelativo ha validado esta indeseable práctica al resolver que la divulgación de las oportunidades de empleo en los periódicos es onerosa para las agencias.⁴³ Un comentario sobre el particular: No importa cuán costoso sea un programa de divulgación, a la larga resultará beneficioso al servicio.⁴⁴

La única enmienda importante que tuvo la Ley Núm. 5 fue la aprobación de la Ley Núm. 1 de 17 de julio de 1979. La enmienda se caracterizó por autorizar una flexibilidad excesiva de los procesos de reclutamiento y selección. Permitió los ascensos sin oposición independientemente de la existencia de registros de elegibles, aumentó de 5 a 10 el número de candidatos a incluirse en una certificación de elegibles y autorizó las certificaciones selectivas. Además,

⁴³ *Sonia Nazario de Méndez y otros 3 V. Instituto de Cultura Puertorriqueña*, Caso Núm. IN-88-10 367 a 370. Resolución de la Junta de Apelación del Sistema de Personal de 4 de septiembre de 1990.

⁴⁴ García de Serrano, pág. 25.

eliminó el derecho a vista previa en casos de medidas disciplinarias que conlleven privación de sueldo.

Nombramientos Transitorios

La amenaza continua a la estabilidad del sistema de personal creado por medio de la Ley Núm. 5 la constituyen los nombramientos transitorios. El sistema paralelo de personal transitorio es la afrenta y la burla más grande al principio de mérito y al servicio público. Los nombramientos transitorios se utilizan para obviar el procedimiento ordinario de reclutamiento y selección. En ocasiones se trata de justificar el reclutamiento de personal transitorio alegando que el procedimiento ordinario es demasiado largo y burocrático. Esa justificación es falsa, por lo que carece de validez. Además, pretende esconder la propia incompetencia de quienes la sostienen, pues son incapaces de hacer una planificación de recursos humanos que les permita atender las necesidades de reclutamiento de manera rápida y eficaz. Las cuatro leyes aprobadas para adjudicarles status a más de 50,000 mil empleados transitorios entre 1989 y 2004 son una obscena violación al principio de mérito. La primera de esas leyes se aprobó en 1989, (Ley Núm. 56 de 16 de agosto de 1989). Siete años después se aprobó la Ley Núm. 80 de 26 de julio de 1996. En el año 2000 se aprobó la Ley Núm. 85 de 24 de marzo con iguales propósitos. Completa el cuarteto la Ley Núm. 172 de 30 de julio de 2004. Las últimas tres leyes coinciden con los años de las tres elecciones generales más recientes. La existencia de un sistema de

personal en el cual el mérito tenga primacía está directamente atada a que podamos superar ese patrón.

El balance de los 29 años de la Ley Núm. 5 y de la OCAP es en términos generales positivos. Como estatuto ha demostrado su superioridad. Su aportación más importante es la extensión del principio de mérito a todos los empleados públicos. Existen muchos ejemplos. El ejemplo más revelador, el que afirma la gran aportación y el gran impacto de la Ley Núm. 5 ocurrió en 1991 en ocasión de considerarse y finalmente aprobarse la Ley de Reforma Educativa. Esta ley excluyó al Departamento de Educación de la Ley Núm. 5. En 1975 la Federación de Maestros cuestionó la aplicación a los maestros de la Ley Núm. 5. Sin embargo, diez y seis (16) años después publicó anuncios en los periódicos a página completa oponiéndose a que el Departamento de Educación se le excluyera de la misma. En esos anuncios sostenía que la Ley Núm. 5 garantizaba la aplicación del principio de mérito a los maestros.

Al analizar en retrospectiva el proceso de aprobación de la Ley Núm. 5 y la creación de la OCAP – sólo es posible concluir que ese grupo de visionarios liderados por Milagros Guzmán fueron capaces de dar forma y lograr la aprobación de una ley y un sistema de personal que tiene como eje el principio de mérito que es ejemplo de un estatuto de avanzada.

Municipios

El Sistema de Personal Municipal aprobado en 1991 marca un avance significativo en el Sistema de Personal Público al proveerle a los Municipios un

ordenamiento jurídico claro y específico para la administración de sus recursos humanos.

Las Leyes de 1907, 1931 y 1947 no aplicaron a los municipios. Era importante llevar a los municipios a la adopción de prácticas de personal basadas en el mérito.

La alternativa identificada fue una enmienda a la Ley Núm. 447 de 1952, según enmendada, ley que creó el Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno y sus Instrumentalidades. En 1953 se enmendó la Ley 447 *supra* para disponer que el ingreso de los empleados municipales al Sistema de Retiro estaría sujeto a que los municipios aprobaran una ordenanza adoptando el principio de mérito como el principio rector del programa de administración de personal. La legislación se presentó a iniciativa del Director de la Oficina Personal, quien por mandato de ley administraba la Ley de Personal y la Ley de Retiro.

En la actualidad esa condición no tendría resultado alguno, pues no existe propiamente un Sistema de Retiro.⁴⁵ En aquel momento muchos municipios adoptaron la ordenanza e ingresaron al Sistema de Retiro, sin que necesariamente se registrara un cambio significativo en sus prácticas de administración de personal.

Mediante la Ley Núm. 5 los municipios se integraron al Sistema de Personal como Administradores Individuales. Aunque algunos municipios se quedaron rezagados, otros especialmente los municipios principales alcanzaron avances

⁴⁵ La Ley 305 de 24 septiembre de 1999 creó un sistema de cuentas de ahorro para los participantes del sistema a partir del 1ro. de enero de 2000.

significativos. Finalmente, en 1991 cuando se aprueba la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto, los municipios se convierten en excluidos de la Ley Núm. 5. Unos excluidos muy particulares, *sui generis*, pues la Ley 81 crea un Sistema de Personal Municipal en muchos extremos similares al de la Ley Núm. 5 y en algunas instancias muy superior.

Ley 184 de 3 de agosto de 2004

La aprobación de esta ley es parte de un desarrollo gerencial dirigido a la descentralización, a la delegación. Debe examinarse conjuntamente con la Ley de Municipios Autónomos. Esta ley atiende la agenda inconclusa de la Ley Núm. 5, respecto a la estructura del sistema de recursos humanos, la divulgación y el sistema retributivo.

Política Pública

La Ley 184 reafirma el principio de mérito como el principio que regirá el servicio público⁴⁶, fortalece las áreas esenciales al principio de mérito y establece que el servicio público demanda capacidad técnica y profesional, actitud ética evidenciada en honradez, autodisciplina, respeto a la dignidad humana, sensibilidad y dedicación al bienestar general. Es importante que se equiparan la capacidad técnica y profesional con la actitud ética y se define así el perfil del servidor público al que aspira nuestro pueblo.

⁴⁶ La definición de principio de mérito permaneció intacta a la fecha de aprobación de la Ley Núm. 184. Sin embargo, fue enmendada por la Ley Núm. 84 de 30 de julio de 2007 para incluir una nueva modalidad de discrimen que tiene el efecto de desvirtuar la definición. La nueva modalidad incorpora "el ser víctima o ser percibida como víctima de violencia doméstica, agresión sexual o acecho."

La nueva ley reforma el sistema de personal para que sea compatible con la sindicación y la negociación colectiva. Además, culmina el proceso de descentralización responsabilizando enteramente a los Administradores Individuales por la cabal administración de sus recursos humanos. También promueve una gerencia de recursos humanos que facilite proveer servicios ágiles, eficaces y de calidad.

La Ley reconceptualiza la Oficina de Recursos Humanos como ente facilitador de la gerencia de recursos humanos y promotor de investigaciones e innovación en gerencia de recursos humanos. Sus funcionarios y empleados tienen la responsabilidad y la gran oportunidad de hacer realidad la Oficina conceptualizada en la ley, una de alta innovación y tecnología dirigida a identificar nuevos programas y procesos de gerencia de recursos humanos. Estos programas y procesos estarán disponibles para ser utilizados por los administradores individuales a su discreción. 😊

Para que la Oficina de Recursos Humanos pueda asumir sus nuevas tareas y facultades se elimina toda tarea operacional centralizada incluyendo la aprobación de planes de clasificación y retribución y reglamentos. Bajo este esquema jurídico las únicas actividades centralizadas que la Oficina retiene son Habilitación y Prohibición.

El Sistema de Administración de los Recursos Humanos que está integrado por los administradores individuales de las agencias de la rama ejecutiva se amplió al incluir el Departamento de Educación y a todas las agencias que reciban sus

asignaciones presupuestarias del Fondo General. Cada Administrador Individual aprobará su propia reglamentación y planes de clasificación y retribución. Las únicas agencias fuera del sistema a la aprobación de la Ley eran la Universidad de Puerto Rico y la Oficina del (de la) Gobernador(a). Mediante la Ley Núm. 246 de 2 de septiembre de 2004, se excluyó la Oficina de Ética Gubernamental.

Propósito conceptual no logrado

Uno de los propósitos de la ley era establecer un sólo foro apelativo para todos los servidores públicos no sindicados de la Rama Ejecutiva y los empleados de los Municipios. El esquema contenido en la propuesta original eliminaba todos los foros existentes en el sistema de personal y en las agencias excluidas y creaba un foro único. Esa propuesta fue eliminada durante el proceso legislativo.

La Ley 184 le asigna Nuevas Funciones a la Oficina

- Implantar un programa integral de capacitación en administración de recursos humanos y relaciones laborales del servicio público. Proveer asesoramiento, ayuda técnica o cualquier otro servicio, seminarios o conferencias para el desarrollo y mantenimiento del Sistema de Recursos Humanos u otros asuntos relacionados a aquellos organismos públicos, privados o cuasi públicos incluyendo los municipios.
- Crear una unidad de investigación y desarrollo dirigida a identificar innovaciones, generar nuevos conocimientos y nuevos programas en

administración de recursos humanos incluyendo la incorporación de la tecnología de informática.

- Requerir a todos los componentes gubernamentales de las tres ramas de gobierno, información necesaria para desarrollar y mantener actualizado un sistema de información sobre el estado del sistema de administración de recursos humanos y la composición de la fuerza laboral del sector público.
- Administrar el directorio de ocupaciones y clases del servicio público. Este directorio al concretarse permitirá a todos los interesados acceder de inmediato a todas las clases del servicio público debidamente organizados por grupo ocupacional.
- Promover la mediación como mecanismo para solucionar disputas. Los procesos adversativos, las controversias la mayoría de las veces innecesarias apuntan a una terrible falta de destrezas de comunicación. La mediación es hoy más necesaria que nunca antes.

Unidas a las tradicionales

Las nuevas funciones y facultades de la Oficina se unen a sus tareas tradicionales de supervisar la administración del sistema, promulgar normas y directrices, auditar el cumplimiento de la ley, asesorar a las agencias y atender los asuntos relacionados con las disposiciones sobre habilitación y prohibición. Uno de los factores que inciden en la toma de decisiones equivocadas es la ausencia de datos y especialmente la ausencia de datos confiables. La nueva

ley provee para el desarrollo de un sistema de información de los recursos humanos del servicio público.

Este sistema de información que en principio requerirá una gran inversión de tiempo, talento y recursos económicos permitirá, una vez esté funcionando acceso inmediato a información vital para la toma de decisiones y para fortalecer el programa de recursos humanos

Esta es una de las tareas más importante de la nueva Oficina de Recursos Humanos. Cuando el sistema esté funcionando a capacidad podrá proveer en segundos el perfil del servidor público puertorriqueño, su edad promedio, la distribución por género, por ocupación, por escolaridad, por clase de trabajo, por grado académico y otros. Este sistema permitirá además tener información precisa sobre sueldos y beneficios marginales.

Áreas Esenciales: Clasificación de Puestos (Sección 6.2)

En términos de las áreas esenciales la nueva ley faculta a los administradores individuales a seleccionar los métodos de análisis trabajo y evaluación de puestos para preparar sus planes de clasificación.

Cada agencia preparará y aprobará planes de clasificación separados para personal sindicado, gerencial y de confianza y enviará una copia para registro a la Oficina. Este envío es el que proveerá la información necesaria para desarrollar y mantener actualizado el directorio de ocupaciones y clases del servicio público.

Áreas Esenciales: Reclutamiento y Selección (Sección 6.3)

En el área esencial de reclutamiento se destacan dos reformas importantes. La primera es la ampliación de las alternativas de exámenes o instrumentos de medición. Los índices académicos y las puntuaciones de reválidas se incorporan como criterios para determinar el orden de los candidatos en los registros de elegibles. Estas alternativas proveen un procedimiento efectivo de medición para las clases reguladas por ley, que son considerables. Al reducir sustancialmente el tiempo dedicado a la administración de exámenes sin comparecencia se crean espacios para que los administradores individuales puedan desarrollar instrumentos de medición más confiables para las demás clases.

La segunda reforma en el área esencial de reclutamiento y selección, la cual es suficiente para validar la aprobación del nuevo estatuto, es el establecimiento de nuevos requisitos de divulgación. La Ley Núm. 184 mantiene la opción de divulgación por los medios más apropiados en cada caso e introduce la disposición más importante de la ley: Las convocatorias a empleo se publicarán en la página electrónica del gobierno como requisito para su validez. Esta disposición cambiará para siempre los procesos de reclutamiento y selección.

Áreas Esenciales: Ascensos, Traslados y Descensos (Sección 6.4)

La expansión del Sistema de Administración de Recursos Humanos amplía considerablemente el ámbito de los traslados. El ejemplo más significativo es el

Departamento de Educación. La incorporación de los 70,000 empleados del Departamento de Educación al Sistema de Recursos Humanos amplía y facilita la movilidad desde y hacia ese Departamento.

Para facilitar la reubicación de empleados en casos de cesantías la ley eliminó el requisito de consentimiento escrito del empleado cuando esa acción responda a la eliminación de puestos y ausencia de otros puestos similares que permitan la reubicación lateral del empleado(a).

Se amplía el alcance de esta área esencial para facultar a las agencias a realizar designaciones, cambios o destacados en forma administrativa por un término razonable, por un término máximo de doce (12) meses, siempre que tal acción no resulte onerosa para el empleado(a).

También se introduce el concepto de movimiento de empleados como medida cautelar (Sección 6.4 (1) inciso 6). En los casos apropiados en que se justifique, las autoridades nominadoras tendrán facultad para tomar todas aquellas medidas cautelares, provisionales y adecuadas, con el fin de preservar un clima de trabajo saludable y seguro para los empleados y la óptima prestación de los servicios, tales como el movimiento de personal, sin que ello constituya una adjudicación final de ninguna acción o reclamo. Para asegurar que estos movimientos se utilizan como un mecanismo de excepción se dispone que en ningún caso, el traslado ni el movimiento cautelar de personal puedan resultar onerosos para el empleado sujeto del mismo.

Áreas Esenciales: Adiestramiento (Sección 6.5)

En esta área se elimina el Instituto de Desarrollo de Personal del Servicio de Personal del Servicio Público aprobado mediante la Ley 182 de 23 de julio de 1974, y la función de adiestramiento se revierte a la Oficina.

Como justificación para el cambio se aduce que por constituir el área de adiestramiento una esencial al principio de mérito es imperativa la integración de la misma a la Oficina. Con ese propósito, se crea la División para el Desarrollo del Capital Humano en el servicio público como parte de la Oficina. La Nueva División realizará estudios e investigaciones sobre la conducta humana en el ambiente de trabajo, para adaptar a la realidad puertorriqueña las experiencias y resultados obtenidos en otros centros de investigación, y utilizará el adiestramiento y la capacitación de personal como una de las formas para propiciar un clima de trabajo apropiado en el servicio público. Se instauro como concepto básico en administración que, el cumplimiento cabal de la misión de cada agencia requiere desarrollar al máximo sus recursos humanos y proveer los instrumentos administrativos para su mejor utilización.

El área esencial de adiestramiento debe estudiarse en conjunto con el Artículo 7 de la Ley que crea el Consejo Asesor para el Desarrollo de la Carrera Pública. El Consejo, integrado por nueve (9) jefes de agencias, tendrá como función primaria identificar las necesidades de capacitación y desarrollo del personal gubernamental.

Prohibición (Sección 6.9)

Las disposiciones sobre la prohibición se amplían para incluir los cambios o acciones de retribución y los cambios de categoría. Ambas disposiciones están contenidas en la Ley de Municipios Autónomos desde su aprobación en 1991.

Se fortalece la prohibición al disponer que el incumplimiento de las disposiciones de prohibición conlleva la nulidad de la transacción efectuada.

Se exceptúan de la prohibición: los cambios, resultados de la terminación de período probatorio y la imposición de medidas disciplinarias. Estas excepciones son muy importantes. Finalmente, se reconoce que paralizar la determinación final de un período probatorio o la imposición de una medida disciplinaria debilita el principio de mérito.

Retribución (Artículo 8)

Las disposiciones sobre retribución se incorporan a la Ley Núm. 184 mediante su artículo 8. El nuevo estatuto deroga la Ley Núm. 89 de 12 de julio de 1979, según enmendada, Ley de Retribución Uniforme.

La política pública de retribución reconoce como valores principales:

- La capacidad demostrada por el empleado en el desempeño de sus tareas.
- El compromiso demostrado con las metas y objetivos de su organización
- La adhesión a las normas de orden y disciplina.
- El trato sensible, respetuoso y diligente hacia nuestros ciudadanos.

Para alcanzar estos valores la Ley establece que los sistemas de retribución gubernamentales estarán:

- Orientados a atraer y retener el personal idóneo
- Reconocer los logros grupales e individuales de los trabajadores
- Fomentar el trabajo en equipo
- Propiciar que los trabajadores tengan una vida digna

Es importante destacar el énfasis de la ley en la retribución al trabajo grupal, lo que constituye un cambio importante respecto al reconocimiento único al trabajo individual que disponía la ley derogada.

El Artículo 8 separa las disposiciones sobre retribución en Normas Generales aplicables a todos los empleados cubiertos por la ley (Sección 8.2) y Normas Específicas aplicables a los empleados no sindicados gerenciales o excluidos (Sección 8.3).

Lamentablemente las 14 enmiendas introducidas a la Ley 184 en los pasados tres (3) años casi todas de iniciativa legislativa pueden derrotar el propósito que llevó a su aprobación. En algunos casos, las enmiendas han estado esencialmente dirigidas a minar la autoridad concedida a cada autoridad nominadora respecto de su sistema de gerencia de recursos humanos. En otros la exposición de motivos no guarda relación alguna con las disposiciones enmendadas.

Interpretación de la legislación durante el centenario

El acercamiento de los foros judiciales especialmente el Tribunal Supremo durante los pasados cien años a las controversias relacionadas con el empleo público ha sido para reafirmar el principio de mérito, especialmente en lo relacionado con el área de retención. Uno de los temas que el Tribunal Supremo ha considerado con especial cuidado es el de las cesantías por falta de trabajo o fondos para las que ha requerido un procedimiento en extremo riguroso Olivieri V. Pierluisi 113 DPR 790, Calzada Quiñones V.D.A.C.O 114 DPR 757.

El Tribunal Supremo reiteradamente se niega a entrar en asuntos relacionados con las áreas esenciales al principio de mérito como clasificación y reclutamiento. Esa posición es muy diferente respecto de las controversias retributivas las cuales han movido con frecuencia la discreción del Tribunal. Al considerar esas controversias ha resuelto que la legislación reguladora del empleo público y en especial la que reglamenta la retribución salarial de los servidores públicos reviste un alto interés público. Aulet Lebrón V. Departamento de Servicios Sociales 129 DPR1 1991.

El Tribunal Supremo tiene un historial consistente de afirmar y establecer que los empleados públicos gozan de protección contra el discrimen por ideas políticas. Un número considerable de las alegaciones de discrimen político, especialmente en los municipios las presentan empleados transitorios que son nombrados por propuestas o programas especiales de término fijo.

Al unir esas alegaciones a las de los empleados de confianza que después de beneficiarse del reclutamiento directo y los sueldos propios de ese servicio cuando son removidos alegan discrimen político, entonces tenemos la mayoría de los casos de discrimen político. Cuando levantamos la bandera del discrimen político tenemos que tener mucho cuidado. Lamentablemente, la ausencia de soberanía política ha provocado que los empleados transitorios tengan más derechos que los empleados de carrera⁴⁷ y que los empleados de confianza adquieran derecho propietario sobre puestos para los cuales no compitieron y con sueldos muy superiores a los que corresponden al servicio de carrera. Lo anterior constituye una derogación tácita de las disposiciones de la Ley de Personal⁴⁸ y trastoca la naturaleza del servicio de confianza como servicio político. Quienes aceptan las prerrogativas del servicio de confianza deben aceptar sus riesgos. Las garantías, la protección tiene que ser para los empleados de carrera.

Al adoptar la jurisprudencia federal (*Elrod v. Branti*, 427 U. S. 347(1976); *Branti v. Finkel*, 455 U.S.507 (1980); *Rutan v. Republican Party*, 497U.S.62 (1990) el Tribunal Supremo convierte en letra muerta y deroga tácitamente las disposiciones de la ley de personal relativas al libre nombramiento y remoción de los empleados

⁴⁷ El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha determinado que como regla general el derecho de los empleados transitorios está limitado a la vigencia de su nombramiento. *Depto. de Recursos Naturales V. Correa* 118 DPR 689 (1987) y que cualquier derecho que pueda tener un empleado transitorio no puede trastocar el carácter temporero del empleo transitorio *Aponte Burgos V. Aponte Silva* 154 DPR 117 (2001). Esa no es la norma en el caso de los tribunales federales que es el foro al cual de ordinario recurren los empleados transitorios.

⁴⁸Véase voto disidente de Hon. Juez Asociado Díaz Cruz en *Ramos Villanueva V. Depto. de Comercio* 112 DPR 514

de confianza. A estos no les debe estar permitido reclamar derechos de empleados de carrera, pues no lo son.

RESUMEN

Al repasar la trayectoria de cien años de legislación para regular la gerencia de recursos humanos en el servicio público es imperativo concluir que cada uno de los ocho estatutos examinados aportó progresiva y positivamente al desarrollo de la legislación de avanzada necesaria para ordenar y estructurar la gerencia de recursos humanos en el servicio público.

En resumen: **La Ley de 14 de marzo 1907** – conceptualizó la idea de un servicio público que tenga como centro el mérito. **La Ley 88 de 12 de marzo de 1931** – aportó el Primer Plan de Clasificación y Retribución del Servicio Público. **La Ley de 1947** – estableció el mejor programa de reclutamiento mediante exámenes que haya existido en el servicio público en Puerto Rico. **La Ley 182 de 23 de julio de 1974** – potenció la capacitación y el desarrollo de los servidores públicos como una prioridad gubernamental. **La Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975** – constituyó la más grande reforma que el sistema de gerencia de recursos humanos durante estos 100 años e hizo posible la extensión del principio de mérito a todo el servicio público. **Ley 81 de 30 de agosto de 1991**- Ley de Municipios Autónomos – creó un Sistema de Personal Municipal de avanzada. **Ley 45 de 25 de febrero de 1998** – atendió el reclamo del sector sindical. **Ley 184 de 3 de agosto de 2004** – fortalece los sistemas autónomos de personal y armoniza la sindicación con el Sistema de Recursos Humanos.

Nota Final

La lucha de 100 años en el objetivo de garantizar la libre competencia y eliminar el patronazgo político no puede ni remotamente depender exclusivamente de las leyes. La solución a las situaciones que enfrenta el Programa de Recursos Humanos del Servicio Público requiere algo más que leyes. Se requiere voluntad de todos nosotros. Nigaglioni y la generación del 40 no necesitaron una nueva ley para marcar un cambio y revitalizar la gerencia de recursos humanos. Los gestores de la Ley Núm. 5 de 1975 liderados por Milagros Guzmán se levantaron ante múltiples obstáculos y lograron la aprobación de una nueva ley que significó la reforma más amplia e importante del sistema de recursos humanos del servicio público de los últimos cien años.

Nosotros tenemos todo para lograr una gerencia de recursos humanos y un servicio público de excelencia. No valen las excusas. Estamos todos convocados. Está en nosotros.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

1. Domenech Abreu, Ligia T. Que el Pueblo Decida, La Gobernación de Roberto Sánchez Vilella. Puerto Rico: EMS, Editores, 2007.
2. García de Serrano, Irma. La Selección de Personal en el Servicio Público de Puerto Rico. Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras 1969.
3. Goodsell, Charles T. Administración de una Revolución. Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1967.
4. Trias Monge, José. Así Fue. Puerto Rico Editorial Universitaria: Universidad de Puerto Rico 2005.
5. Wells, Henry. La Modernización de Puerto Rico. Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras 1979.

REVISTAS

1. Aponte Pérez, Francisco. Armonización del Principio de Mérito y la Negociación Colectiva en el Servicio Público. Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico. Vol. 35 Número 1975, págs. 921-949.

DOCUMENTOS

1. Los Derechos Fundamentales y Principio de Mérito en el Servicio Público, Puerto Rico, Comité de Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles.

Comisión de Derechos Civiles. Edición 1973, Equity Publishing Corp. Oxford, NH 1960; 143-181.

2. Leyes de Puerto Rico, 1907.
3. Leyes de Puerto Rico, 1931.
4. Leyes de Puerto Rico, 1947.
5. Leyes de Puerto Rico, 1952.
6. Leyes de Puerto Rico, 1973.
7. Leyes de Puerto Rico, 1974
8. Leyes de Puerto Rico, 1975.
9. Leyes de Puerto Rico, 1979.
10. Leyes de Puerto Rico, 1989.
11. Leyes de Puerto Rico, 1991.
12. Leyes de Puerto Rico, 1996.
13. Leyes de Puerto Rico, 2000.
14. Leyes de Puerto Rico, 2004
15. Escuela de Administración Pública. La Nueva Constitución de Puerto Rico. Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico 1952; pág. 345-350 y 515-516.
16. Puerto Rico, Oficina de Personal. Informe del Comité para la Revisión de la Ley de Personal. 1973; 71 págs.
17. Puerto Rico, Oficina de Personal. Informe Explicativo Anteproyecto de Ley de Personal. 1974; 22 págs.

18. Puerto Rico, Oficina de Personal Orientaciones sobre la Ley de Personal.
1975; 4 págs.

JURISPRUDENCIA

1. Reyes Coreano V. Wilson Loubriel 110 DPR 40 (1980).
2. Delgado Rivera V. Alcalde de Carolina 109 DPR 5 (1979).
3. Delbrey V. Municipio de Carolina 111 DPR 492 (1981).
4. Torres Ponce V. Puerto Rico Telephone 113 DPR 58 (1982).
5. Aulet Lebrón V. Depto. de Servicios Sociales 129 DPR 1 (1991).
6. Olivieri V. Pierlusi 113 DPR 790 (1983)
7. Calzada Quiñones V. D.A.C.O 114 DPR 757(1983)
8. Aponte Burgos V. Aponte Silva 154 DPR 117 (2001)
9. Depto. de Recursos Naturales V. Correa 118 DPR 689 (1987)
10. Ramos Villanueva V. Depto. de Comercio 112 DPR 514(1982)

PERIÓDICOS

1. El Mundo (San Juan, Puerto Rico) 24 octubre de 1972.
2. El Mundo (San Juan, Puerto Rico) 30 octubre de 1972.
3. El Mundo (San Juan, Puerto Rico) 31 octubre de 1972.
4. El Mundo (San Juan, Puerto Rico) 4 de noviembre de 1972.

OTRAS FUENTES

1. Conferencia de Don Antonio Cuevas Viruet en Actos Conmemorativos Sexagésimo aniversario de la Oficina de Recursos Humanos. 1ro de julio de 2007. Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.