

# LA ARMONIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÉRITO Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA:

APROBACIÓN DE LA LEY PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS  
RECURSOS HUMANOS DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE  
PUERTO RICO

*Lcda. Emmalind García García<sup>1</sup>*

*“...en el cambio está la evolución...”*

Chambao

**L**as primeras leyes de servicio civil en Puerto Rico se aprobaron el 14 de marzo de 1907 y 11 de mayo de 1931.<sup>2</sup> Diez y seis años después, el 12 de mayo de 1947, se aprobó la Ley Núm. 345, conocida como la Ley de Personal, una de las más significativas en la administración pública. Esta ley creó la Oficina de Personal y con ella se estableció el sistema de mérito. El sistema de personal creado por las leyes anteriores se integró, dividiéndose el servicio civil en tres grupos, denominados servicio exento, por oposición y sin oposición. El servicio por oposición es el precursor del actual servicio de carrera.

- 
- 1 La autora fue Administradora de la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Administración de Recursos Humanos desde marzo de 2001 a mayo de 2004. Al momento de escribir este Artículo, es Juez del Tribunal de Apelaciones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Las expresiones que expone en el artículo se hacen en el marco académico y no representan el punta de vista de la Rama Judicial del país.
  - 2 Las leyes de personal se han denominado leyes del servicio civil para distinguir empleados gubernamentales del servicio militar.

En 1974, ante una controversia sobre los derechos de una empleada del servicio sin oposición, cuyo puesto se cambió al servicio por oposición sin ésta haber competido, el Tribunal Supremo, luego de hacer un recuento sobre el sistema de mérito en otros países, expresó lo siguiente sobre la Ley Núm. 345:

El propósito de la Ley de Personal es crear las condiciones que hagan posible atraer y retener los mejores servidores públicos. Es pues, el principal propósito del régimen que establece la Ley de Personal el que el país sea servido por los más competentes y mejores servidores. Es una ley eminentemente investida del interés público.

El servicio público supone no solo pericia técnica sino también actitudes e ideales de honradez, autodisciplina, respeto a la dignidad y dedicación al bienestar general. Los servidores públicos que no ocupan posiciones primordialmente normativas y que por lo tanto no tiene que cesar en sus cargos cuando cambia la Administración...tienen la obligación de servir con igual eficacia a los distintos dirigentes que sucesivamente tienen a cargo la responsabilidad de gobernar, pues esa obligación de servir se basa en lealtades más amplias y básicas que las meras lealtades partidistas.

Dicha obligación de servir se basa en la lealtad al país, a la Constitución, al ideal de la primacía de la ley sobre la posible arbitrariedad humana, al respeto a la dignidad del hombre, en el sano orgullo o espíritu profesional del servidor público, y en suma, en los altos valores del espíritu.

Así también el país espera que los políticos y los administradores de más alto nivel también tengan una base irreductible de valores comunes sobre la cual a pesar de sus diferencias de orden ideológico-puedan salvar, mantener y propiciar el interés general. En este sentido, es posible para dichos dirigentes conservar su particular ideología política y a la vez respaldar y sostener aquellos valores como el que representa la Ley de Personal, pues dicha ley representa un valor de indudable beneficio general y de por sí ni favorece ni obstaculiza ninguna ideología política en particular. (*Díaz González v. Tribunal Superior*, 102 D.P.R. 195, 211-212, 1974).

La Ley Núm. 345 representó un avance para el empleo público, pero, con el transcurso del tiempo, surgió insatisfacción con el esquema de personal dispuesto. La completa centralización resultaba inadecuada para responder a las necesidades de una masa trabajadora que había crecido de cerca de 75,000 a 185,000 empleados. Se buscaba dotar las nuevas entidades gubernamentales que iban surgiendo de la flexibilidad operacional necesaria para el desarrollo eficaz de sus programas. Esa necesidad, unida a 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 fuese colocado fuera del servicio por oposición, única categoría regida estrictamente por el principio de mérito. Como consecuencia, sólo quedó cubierto por este último alrededor de una tercera parte de los empleados públicos.

#### SISTEMA DE PERSONAL PREVIO A LEY NÚM. 184

En 1975, se aprobó la Ley Núm. 5 del 14 de octubre, conocida como la Ley de Personal del Servicio Público. Su aprobación representó otro paso significativo en la evolución histórica de nuestra administración pública al estructurar un sistema integrado de administración de personal basado en el principio de mérito. Éste se reforzó y consolidó al adoptarse como el principio rector en todas las áreas esenciales de las acciones de personal, al extenderlo a otros sectores del empleo público que, hasta ese momento, no les aplicaba y al delimitar las áreas esenciales para su protección.

La política pública sobre el Principio de Mérito pretende que los más aptos ocupen los puestos en el servicio público y que todo empleado sea seleccionado, adiestrado, ascendido y retenido en su empleo en consideración al mérito y a la capacidad, sin discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen, condición social, ideas políticas o religiosas. Aunque no tiene rango constitucional, el Principio de Mérito se adoptó en Puerto

Rico y ha evolucionado en virtud y de conformidad a como fue formulado en la Ley Núm. 5 y tal y como ha sido interpretado nuestro Tribunal Supremo.<sup>3</sup>

La Ley Núm. 5 convirtió la Oficina de Personal en la Oficina Central de Administración de Personal u OCAP (en adelante la Oficina)<sup>4</sup>, y creó un foro *cuasi* judicial para las apelaciones de los empleados relacionadas con el Principio de Mérito, el cual se denominó Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (en adelante, JASAP).

La estructura del sistema giraba en torno a una Administración Central que comprendía todas las agencias del gobierno con funciones tradicionales, exceptuando las constituidas en Administradores Individuales y las excluidas por disposición de la propia ley. Éstas eran la Rama Legislativa, la Rama Judicial y las agencias del gobierno que funcionaban como empresas o negocios privados o que tenían derecho a la negociación colectiva mediante leyes especiales.

La Administración Central se apoyaba sobre la base de una mayor delegación de funciones operacionales a las agencias que constituían el sistema, lo que estimuló una administración de personal más ágil que la ley anterior, promoviendo que las agencias gradualmente se convirtieran en Administradores Individuales como efectivamente ocurrió.

Las categorías de empleados se redujeron a dos: el Servicio de Carrera y el Servicio de Confianza. El Servicio de Confianza estaba compuesto por los empleados que intervenían o colaboraban sustancialmente en la formulación de la política pública, los que asesoraban directamente y los que prestaban servicios directos al jefe de la agencia, los cuales eran todos de libre selección y remoción. También eran de confianza los que aun cuando eran de libre selección sólo podían ser removidos por justa causa

3 Ver, *Vázquez Cintrón v. Banco de Desarrollo Económico*, 171 D.P.R., 2007 T.S.P.R. 86.

4 La Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, según enmendada, cambió el nombre de la Oficina Central de Administración de Personal (OCAP) a Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Administración de Recursos Humanos (OCALARH) y la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, lo cambió nuevamente a Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado (ORHELA). Para evitar confusión en este escrito nos referiremos generalmente a la Oficina.

por disposición de ley, o aquellos cuyo nombramiento era por un término prefijado por ley. Los empleados de carrera eran todos los que competían para obtener un puesto en el gobierno.

Durante su vigencia, la Ley Núm. 5 fue objeto de una transformación de hecho, que para el 2004 no se había atendido. En la práctica, el proceso de descentralización dejó sin efecto el concepto de Administración Central. Para el 1995 casi todas las agencias eran Administradores Individuales, bien por acción legislativa o por órdenes ejecutivas. La conversión significó que todas las agencias cubiertas por la ley, cuyos trámites habían sido reglamentados, coordinados y administrados de forma centralizada por la Oficina, asumieron directamente tales responsabilidades.

La transformación del sistema provocó la reducción del rol operacional de la Oficina, convirtiéndola en una agencia predominantemente normativa, evaluadora, asesora y de ayuda técnica a las agencias en la administración de los recursos humanos. Como los Administradores Individuales llevaban a cabo los procesos relacionados con las áreas esenciales al principio de mérito, la Oficina retuvo control únicamente sobre la aprobación de planes de clasificación, reglamentos de personal, planes de puestos de confianza y sobre los sistemas de evaluación de empleados. Los cambios en el sistema y en las funciones de la Oficina provocó la consecuente reducción de su personal y de la asignación presupuestaria.

## SISTEMA DE RETRIBUCIÓN PREVIO A LA LEY NÚM. 184

La retribución se visualiza como una herramienta esencial para el logro de metas y objetivos del gobierno, que viene obligado a responder a los reclamos del pueblo. A través de los años se aprobaron en Puerto Rico diversas leyes de retribución para los empleados públicos en un marco conceptual donde se consideraban las posibilidades fiscales del gobierno, el desarrollo del país y las necesidades económicas de los servidores públicos. En

la redacción de las leyes se tomaron en consideración tanto los cambios en las condiciones económicas y sociales del país, como el crecimiento y diversificación de los servicios públicos debido a las innovaciones tecnológicas que se fueron incorporando al mundo del trabajo a través de los años. Estas leyes intentaron lograr un balance entre la estabilidad económica del país y el bienestar social y económico de los empleados públicos.

La Ley Núm. 345 de 1947 representó uno de los primeros esfuerzos de la Asamblea Legislativa de adoptar un plan de retribución integral. El estatuto estableció un plan de retribución uniforme para fomentar la equidad salarial a base de la evaluación e importancia de las funciones realizadas por el empleado. Con posterioridad a su aprobación, el 8 de julio de 1974 mediante la Ley Núm. 111, se revisaron las escalas de salarios y se incorporaron enfoques innovadores y mejoras en los mecanismos para la administración del plan de retribución.

No obstante, al aprobarse una nueva ley de personal en el 1975, imperó la necesidad de nuevas normas de retribución que estuviesen en armonía con ésta y que aplicaran criterios uniformes de retribución a través de todo el sistema de personal recién creado. Por ello, 4 años después de la aprobación de la Ley Núm. 5, el 12 de julio de 1979, se aprobó la Ley Núm. 89 de Retribución Uniforme, que estableció las normas de retribución para el gobierno, y las cuales estuvieron vigentes hasta el 2004. Su aprobación se dio en un ambiente donde la centralidad era el eje del sistema de personal gubernamental.

A tenor con ello, la nueva ley de retribución tuvo como propósito alcanzar la uniformidad y agilidad necesaria para proporcionar un trato justo e imparcial a todos los empleados públicos de acuerdo a la realidad económica del país. La misma excluía de su aplicación a las instrumentalidades gubernamentales no cubiertas por la Ley Núm. 5, pero les requería que adoptasen un reglamento con normas de retribución similares a las dispuestas en la ley.

La Ley Núm. 5 y la Ley Núm. 89 fueron, por más de 20 años, la base legal de las acciones de personal y de retribución en el servicio público puertorriqueño.

### SINDICACIÓN EN EL “SISTEMA CENTRAL”

Para la década de los 70, mientras se discutía una nueva ley de personal, también se discutía un proyecto de ley que autorizaría la sindicación de los empleados públicos, permitiendo la negociación de las áreas no esenciales al Principio de Mérito, como lo eran los beneficios marginales y la retribución. Aunque el proyecto no se aprobó en aquel momento, la sindicación de los empleados públicos se contempló en la Ley Núm. 5. En la declaración de la política pública se expresó que se creaba un sistema de personal concebido, estructurado y administrado en forma compatible con la participación de los empleados, incluso la negociación colectiva, y con una dinámica interna que permitiera y estimulara su continua auto-renovación.

Sin embargo, la inexistencia del derecho a la sindicación no impidió que los empleados públicos se organizaran en asociaciones *bonafide* reglamentadas por ley y realizaran actividades concertadas o acordaran con jefes de agencias lo que se denominó “cartas contractuales”<sup>5</sup>. Pero, en la década de los 90, luego de varios años de reclamar el derecho a la sindicación, el Tribunal Supremo reiteró la inexistencia de tal derecho en el Sistema Central y describió el estado de derecho de la siguiente manera:

“La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico reconoce a todos los empleados del sector privado el derecho a organizarse y a negociar colectivamente sus condiciones de trabajo, mas no así a todos los del sector público. Nuestra Ley Fundamental configura el derecho a la negociación colectiva sólo para los empleados públicos que trabajen en “agencias o instrumentalidades del gobierno que funcionen como

5 La Ley Núm. 134 de 19 de julio de 1960 autoriza el descuento de cuotas para asociaciones *bonafide* de empleados de la Rama Ejecutiva. 3 L.P.R.A. §702. La Ley Núm. 139 de 30 de junio de 1961 autoriza igual descuento para los empleados municipales. 21 L.P.R.A. § 4551.

empresas o negocios privados.. Art. II, Sec. 18, Const. E.L.A... La Comisión, en su informe sobre la Carta de Derechos de la Asamblea Constituyente, indicó que:

Los derechos congregados en torno al convenio colectivo no se hacen extensivos en primer término, a los trabajadores o empleados del gobierno en sus funciones regulares, esto es, al ámbito de empleados públicos encargados de suplir los servicios normales del gobierno, ni tampoco a los empleados de agencias o instrumentalidades públicas cuando ésta *operan fuera de los supuestos de la empresa y negocios privado*. En todos los casos así exceptuados, el empleo es incidental al servicio, constituyendo este último una responsabilidad indeclinable para con la ciudadanía. (Énfasis suplido) 4 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente 2574-2575 (1961).

Por imperativo constitucional, pues, el ordenamiento jurídico de Puerto Rico divide el sector público, para propósitos de negociación colectiva, en dos (2) grupos. Por un lado están los empleados públicos a los cuales se les reconoce un derecho *constitucional* a negociar colectivamente en iguales condiciones que a los del sector privado por su similaridad con éstos. Por otro lado se encuentran aquellos empleados públicos que, por sus similaridad a los que tiene cargos en el servicio gubernamental regular, están excluidos de dicha protección constitucional y no les es reconocida la capacidad de reclamarla..." *J.R.T. v. Corp. Del Conserv. Música P.R.*, 140 D.P.R. 407 (1996).

La reafirmación de la inexistencia de un derecho a la sindicación en el Sistema Central promovió un intenso cabildeo legislativo y político a favor de la sindicación que culminó en la aprobación de la Ley de Sindicación de los Empleados Públicos, Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998. En ella se concedió a los empleados públicos de las agencias de gobierno que no operan como corporaciones públicas, el derecho a la sindicación que había quedado pendiente en el 1975. La política pública recogida en la Ley Núm. 45 requiere que:

[...] la organización de sindicatos en el sector público y la negociación colectiva deban orientarse por criterios de productividad y mejoramiento de los servicios al pueblo al menor costo posible; **...realizarse en armonía con el principio de mérito**; ...equiparar la responsabilidad indelegable que tiene las agencias de servir al pueblo y el poder que la ley concede a los empleados públicos en las determinaciones de salarios, beneficios marginales y términos y condiciones de empleo;...estar fundamentada en la obligación de mantener ininterrumpidamente los servicios esenciales al pueblo y en la consecución del bienestar general de la ciudadanía”. 3 L.P.R.A. § 1451. (Énfasis nuestro).

Un examen de la Ley Núm.45 refleja que los procedimientos de certificación y de prácticas ilícitas allí dispuestos son similares a los que llevan a cabo la Junta Nacional de Relaciones del Trabajo, organismo administrativo creado por la Ley Nacional de Relaciones del Trabajo, conocida como Ley Taft-Hartley, 29 U.S.C. § 141, *et seq.*, y a los procedimientos de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico creada al amparo de la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, 29 L.P.R.A. § 61 *et seq.* Difiere de ambas, sin embargo, en los procesos de arbitraje laboral. Bajo estas leyes el arbitraje es contractual, voluntario, privado e independiente de los procesos que llevan a cabo las juntas. Mientras, en la Ley Núm. 45, el arbitraje es compulsorio; es el mecanismo de solución de disputas que sustituye la huelga o actividades concertadas<sup>6</sup>. Los árbitros de la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (en adelante la Comisión) son los que resuelven las disputas, sin la intervención de los comisionados. Son ellos los que tienen jurisdicción para resolver controversias que surgen de los convenios negociados, incluso las relacionadas con alguna de las áreas esenciales del Principio de Mérito. En consecuencia, el árbitro de la Comisión sustituyó el foro colegiado de

---

6 La Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935 sobre Compensaciones por Accidentes de Trabajo, similar a la Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, Ley sobre Sindicación, le concedía a los empleados del Fondo de Seguro del Estado el derecho a la sindicación y a la negociación colectiva; la huelga estaba prohibida y el mecanismo de arbitraje era compulsorio.

la JASAP que existía para beneficio de los empleados públicos sindicados y no sindicados<sup>7</sup>.

Otra diferencia de la Ley Núm. 45 con la Ley Taft-Hartley y con la Ley Núm. 130 es que éstas dos leyes no regulan las materias objeto de negociación. Mientras, la Ley Núm. 45 contiene prohibiciones, algunas de las cuales resultan confusas, en particular la relacionada a las materias del Principio de Mérito. Por un lado, la Ley dispone que no es negociable todo asunto que niegue o defraude el Principio de Mérito, el cual incluye las áreas esenciales, y el de no discriminación en las transacciones de personal en el Servicio de Carrera, y de otra parte, al definir “cláusulas no económicas” dice que éstas constituyen un área de negociación mandatoria y entre ellas incluye a las áreas esenciales al principio de mérito y cualquier materia cuyo costo no sea determinable económicamente.<sup>8</sup>

Luego de varias enmiendas introducidas a la Ley Núm. 45 entre los años 2001 y 2004, al presente los asuntos que no son negociables son:

- 1) Formulación de política pública y decisiones inherentes a las facultades y prerrogativas del Gobernador, la Asamblea Legislativa y la Gerencia Gubernamental.
- 2) **Todo asunto que niegue o defraude el principio de mérito** o el de no discriminación en las acciones de personal en el servicio público de carrera<sup>9</sup>.

7 Los Comisionados de la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público son nombrados por el gobernador(a) con consentimiento del Senado. Tienen intervención directa en los procedimientos de certificación y de prácticas ilícitas, pero no participan de los procesos de arbitraje. Los árbitros son empleados de la Comisión reclutados por los Comisionados. Al aprobarse la ley los casos se atendían por un panel de 3 árbitros. Al presente cada caso de arbitraje es resuelto por un árbitro.

8 Ver, 3 L.P.R.A. § 1451j y 1451 a (h) y (i), respectivamente.

9 El texto original de la prohibición sobre el Principio de Mérito decía: “Las materias esenciales al principio de mérito en las áreas de clasificación, reclutamiento, selección, ascensos, traslados y remoción de personal.” El texto actual se refiere a todo asunto que niegue o defraude el Principio de Mérito y en la definición del principio se hace referencia a las áreas esenciales selección, adiestramiento, ascensos y retención. La enmienda al texto de ambas secciones de la ley se introdujo mediante la Ley Núm. 96 de 7 de agosto de 2001. Previo a la aprobación de esta Ley, la Gobernadora nombró una comisión para analizar cambios sugeridos por un grupo de sindicatos. El grupo estuvo compuesto por representantes de la gerencia, de sindicatos y miembros de interés público. En el proceso de revisión hubo una extensa discusión sobre la propuesta de algunos sindicatos de elimi-

- 3) Procedimientos y contenidos de exámenes de solicitantes de empleo y requerimiento de que no se discrimine contra éstos por las razones expuestas en el ordenamiento jurídico vigente.
- 4) La creación y clasificación de los puestos y su ubicación dentro de la organización del patrono del patrono, la descripción de deberes y responsabilidades de los puestos.
- 5) La dirección y supervisión de los empleados
- 6) El contenido, alcance y participación en adiestramientos de iniciativa patrono.
- 7) La función administrativa y gerencial de las condiciones de trabajo.
- 8) La administración y contratación de beneficios de retiro y asociación.
- 9) La aportación patronal a planes médicos en exceso de lo establecido por ley
- 10) El establecimiento de normas de compensación extraordinaria, eficiencia, productividad y calidad.
- 11) Taller cerrado. (Énfasis nuestro).

En Estados Unidos a nivel del gobierno federal se permite la sindicación de los empleados federales. 5 U.S.C. § 7101 *et seq.* La Ley Núm. 45 también difiere de esta ley en un aspecto fundamental, la ley federal no permite la negociación de salarios. En ella el derecho a la sindicación se define como “ *the right... to present views of the labor organization to heads of agencies and other officials of the executive branch of the Government, the Congress, or other appropriate authorities...to engage in collective bargaining with respect to conditions of employment through representatives chosen by employees...*”. 5 U.S.C. § 7102 (1) y (2).

El razonamiento para tal limitación es que las agencias federales dependen del presupuesto que anualmente les asigna el Congreso de Estados Unidos y la distribución de dicho presupuesto por agencia es una prerrogativa que la Rama Ejecutiva con el aval del Congreso se ha reservado para sí. La sindicación

nar la prohibición de negociar el Principio de Mérito, al no conseguirse consenso sobre la propuesta se mantuvo la prohibición y sólo se modificó el texto. Minuta reunión 18 de mayo de 2001, de la Comisión para la Revisión y Estudio de la Ley Núm. 45 de 1998.

en el gobierno federal se dirige sustancialmente a la representación de empleados ante una junta que atiende los asuntos de personal y problemas disciplinarios.

La Ley Núm. 45 permite negociar cláusulas económicas o con impacto económico sujeto a una fórmula cuyo origen se desconoce. El artículo 5 de la Ley lee de la siguiente manera:

**Prohibición-Negociar cláusulas que representen compromisos económicos más allá de los recursos disponibles**

Ningún convenio colectivo podrá elevar, en ninguno de los años de su vigencia, la proporción del presupuesto funcional que una agencia ha destinado, en promedio, para sueldos y beneficios marginales de los empleados cubiertos por la negociación, durante los cuatro (4) años anteriores al año al convenio. A los efectos de estimar los ingresos adicionales futuros de la agencia y hacer los cálculos de costos correspondientes a la negociación para cada año, se utilizará el incremento porcentual promedio presupuestario de los cuatro (4) años anteriores del convenio. En caso de no ocurrir un incremento presupuestario en una agencia durante los cuatro (4) años anteriores al año del convenio, la negociación colectiva podrá realizarse como excepción con la autorización del gobernador, dentro de los parámetros correspondientes al por ciento promedio del crecimiento que hubiese tenido el presupuesto del fondo general de Puerto Rico durante los cuatro (4) años anteriores, multiplicando el mismo por el factor punto (.60). El resultado de esta última operación matemática se aplicará al presupuesto de la agencia concernida...

Las economías que se realicen como resultado de la eliminación o consolidación de puestos en una agencia podrán utilizarse, hasta un setenta y cinco por ciento (75%) del importe de los sueldos asignados a las plazas suprimidas o consolidadas, para mejorar las condiciones de trabajo y las compensaciones de los empleados de la agencias. 3 L.P.R.A. § 1451 v.

Si el propósito de la fórmula era conceder el derecho a la sindicación y limitar significativamente la negociación de salarios anteponiendo la realidad presupuestaria del país, el objetivo no se cumplió. Aun cuando la Oficina de Gerencia y Presupuesto, en cumplimiento con el mandato de ley, aprobó un reglamento para implantarla, la fórmula parece haber sido ignorada. Durante el cuatrienio que culminó en el 2004, ante la realidad de un presupuesto altamente comprometido, los sindicatos se movieron a la legislatura y lograron aumentos uniformes sin relación alguna a la productividad que promueve la Ley Núm. 45.

La Ley Núm. 45 se concibió de manera independiente a la Ley Núm.5. En el 1998, esta última se enmendó sólo a los efectos de: cambiar el nombre de la Oficina a Oficina Central de Asesoramiento y Administración de Recursos Humanos u OCALARH; asignar funciones a la Oficina relacionadas a los procesos de negociación colectiva; y, reducir la jurisdicción de los foros apelativos que la Ley Núm. 5 había creado.

No debe existir duda de que aun cuando el sistema de personal estructurado en la Ley Núm. 5 permaneció inalterado, la sindicación impactó sustancialmente las relaciones de personal en el gobierno. La administración de personal del Sistema Central se dividió. Para los empleados no sindicados había una Ley y reglamentos con derechos bien definidos, casuística interpretativa del Tribunal Supremo y un foro apelativo con jurisdicción claramente establecida. Mientras, para los empleados sindicados, en algunas de estas áreas, había y hay incertidumbre.

Una de las áreas conflictivas de la Ley Núm. 45 se refiere a la jurisdicción de la Comisión que no aparece definida. La Ley le asigna poderes, deberes, responsabilidades, facultades y funciones, encontrándose entre éstos la facultad de designar un panel de conciliadores y de árbitros que tendrán a su cargo **todo** lo relativo a la atención de controversias sobre aplicación de los convenios colectivos y cuando surjan estancamientos en los procedimientos de negociación de los convenios. 3 L.P.R.A. §1452 t (j).

La Comisión se aparta del foro apelativo administrativo tradicional. Los Comisionados, que son nombrados por el

Gobernador/a con el consentimiento del Senado, tienen un poder directo delegado en los procedimientos de prácticas ilícitas de trabajo y en los procesos de certificación de sindicatos, pero no en los procesos de arbitraje. En éstos, son los árbitros nombrados por ellos los que resuelven las disputas que surgen en el ambiente de trabajo sindicado, que puede incluir disputas relacionadas a las áreas esenciales al Principio de Mérito. De hecho, otra laguna de la Ley es que de ella no surgen con claridad las materias sobre las cuales los árbitros tienen jurisdicción. El artículo 8 indica que toda controversia surgida al amparo de un convenio colectivo negociado entre las partes, será dirimida a través de los mecanismos pactados en el convenio colectivo para el ajuste de quejas y agravios. 3 L.P.R.A. § 1452 (a). Como se puede apreciar, se refiere a controversias surgidas al amparo de un convenio colectivo.

De igual manera al concederle a los Comisionados el poder para nombrar árbitros la Ley indica que los árbitros "...tendrán a su cargo todo lo relativo a la atención de controversias sobre la aplicación de los convenios colectivos y cuando surjan estancamientos." 3 L.P.R.A. § 1452 t (j). Existe, por tanto, incertidumbre sobre controversias que surgen al margen del convenio o sobre controversias surgidas durante la vigencia de las leyes Núm. 5 y Núm. 89.

## EL ESTADO FÁCTICO Y DE DERECHO PREVIO A LA LEY DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS DE 2004

Varias situaciones e incongruencias en las leyes que regían el personal gubernamental en el 2001 hicieron necesario un análisis de los problemas en la gerencia del capital humano gubernamental. Se identificaron las siguientes áreas para analizar: la descentralización de hecho; la concesión del derecho a la sindicación; el gigantismo gubernamental; la ineficiencia de la función fiscalizadora de la Oficina; continuidad del patronazgo en el sistema; falta de autoridad legal para salarios y beneficios margi-

nales; y, finalmente, el conflicto de jurisdicción entre los foros apelativos.

## DESCENTRALIZACIÓN

Para el 1995 la Oficina retenía control sólo sobre ciertos aspectos de la administración de los recursos humanos del sistema central tales como: la aprobación de planes de clasificación, reglamentos de personal, planes de puestos de confianza, y sobre los sistemas de evaluación de empleados. Sus funciones la habían reducido a un organismo evaluador, normativo, asesor y de orientación sobre recursos humanos. La reducción ocurrió simultáneamente con un proceso de reorganización gubernamental, el cual exponemos adelante, que aparejó una reducción de presupuesto y de los recursos humanos de la Oficina. Ello limitó ejercer con eficiencia las funciones que aún le correspondían, en especial la función fiscalizadora que se llevaba a cabo mediante auditorías a las agencias, y prolongó los trámites para la aprobación de los planes de clasificación y de retribución.

La eficiencia de la Oficina también se vio afectada con la aprobación de la Ley Núm. 45, la cual aun cuando no constituyó una enmienda a la Ley Núm. 5, ni es parte de ella, su artículo 13 le añadió una nueva función de asesoramiento en torno a la negociación colectiva. Dicho artículo expresa que la Oficina "... coordinaría y supervisaría la creación y funcionamiento de un Comité Negociador compuesto por su personal y aquellos que designe la Oficina de Gerencia y Presupuesto...". Por ello, el nombre de la Oficina cambio para incluir la función de asesoramiento o tutelar los procesos de negociación colectiva que resultaren de la Ley Núm. 45.

## EFFECTO DE LA SINDICACIÓN EN EL SISTEMA CENTRAL

La Ley Núm. 45 estableció términos para iniciar los procesos de negociación colectiva en el sistema central. A partir del 1 de enero de 2000 se podían iniciar las negociaciones de cláusulas no

económicas. Éstas, conforme a la definición de la ley, incluyen: deducción de cuotas, disposiciones sobre ingreso a los sindicatos, quejas, agravios, arbitraje, unidad apropiada, reconocimiento de las partes, subcontratación, áreas esenciales al principio de mérito y **cualquier otra cuyo costo no sea determinable económicamente**. (Énfasis nuestro). A partir del 1 de enero de 2001 se autorizaba a los jefes de agencias a iniciar la negociación de las cláusulas económicas, que incluyen: salarios, licencias, bonificaciones, aportaciones y cualquiera otro beneficio o compensación cuyo costo a la agencia pueda ser precisado por depender su importe de las horas trabajadas por los empleados.

La fecha para iniciar la negociación de cláusulas económicas en el Sistema Central coincidió con la juramentación de un nuevo gobierno, luego de las elecciones generales en noviembre de 2004. En esas elecciones prevaleció un partido opositor al partido que estaba gobernando. Por esta razón, al momento de iniciar la negociación de los aspectos económicos, el nuevo gobierno y su estructura gerencial no estaban conformados y mucho menos estaban preparados para tal gestión<sup>10</sup>.

A esa fecha, conforme a datos ofrecidos por la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, de 32 peticiones de elección presentadas, aproximadamente 18 unidades apropiadas se habían certificado, representadas por diferentes sindicatos. Esto representaba 60,830 empleados cubiertos por convenios con cláusulas no económicas negociadas, 8,887 empleados en unidades certificadas donde aún no se había negociado convenio, 31,688 empleados cubiertos por peticiones de elección pendientes de resolución por la Comisión y 7,900 empleados en agencias para las cuales no se había presentado una petición de elección.

La negociación colectiva impactó directamente el sistema retributivo gubernamental. Afectó la retribución de alrededor del 75% de los empleados del sector público y de 25% de los empleados excluidos de la Ley Núm. 45.

---

10 Ver, Carta Normativa Especial OICALARH Núm. 1-2001; Memorando OICALARH Núm. 1-2001; Memorando OICALARH Núm. 2-2001; Carta Normativa Especial OICALARH Núm. 1-2004.

La concesión del derecho a la sindicación representó un cambio significativo en la administración de recursos humanos en el gobierno. Le impuso a la Oficina la tarea de revisar las normas generales, los procedimientos, figuras y mecanismos que por casi tres décadas regían y determinaban su curso de acción. Fue necesario revisar todos los aspectos del sistema de personal para restablecer el Principio de Mérito y proponer un esquema retributivo moderno, justo, equitativo y armonizado con la negociación colectiva.

La sindicación y los procesos de negociación económica que se iniciaron en el 2001 fueron algunos de los factores principales que motivaron el inicio de una reflexión que culminó en la aprobación de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004.

## GIGANTISMO GUBERNAMENTAL

Un año después de la aprobación de la Ley Núm.5, en el 1976 se aprobó en Puerto Rico una Ley de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1976, 3 L.P.R.A. sec. 1551. Entre sus propósitos se encontraba lograr el funcionamiento eficiente y económico de las operaciones gubernamentales; y mantener y mejorar la prestación de servicios esenciales para el bienestar del pueblo de Puerto Rico. Se facultó al Gobernador a evaluar la Rama Ejecutiva con miras a proponer los cambios necesarios y presentar a la Asamblea Legislativa el plan o planes junto con la declaración de la necesidad de aprobación. Esta ley tenía vigencia hasta el 1982.

Aun cuando carecemos de datos precisos sobre el tamaño del gobierno en el 1982 todo parece indicar que el número de empleados continuó aumentando, especialmente mediante los nombramientos transitorios. El nombramiento de empleados transitorios ha sido un asunto problemático en el servicio público. En el 1987, en *Departamento de Recursos Naturales v. Enrique Correa*, D.P.R. (1987), el Tribunal Supremo de Puerto Rico hizo las siguientes expresiones al rechazar el nombramiento

transitorio como subterfugio para evitar la creación de puestos en el Servicio de Carrera:

Finalmente, deseamos expresar nuestra preocupación por el uso de nombramiento de empleados transitorios para desempeñar funciones que propiamente corresponden a una plaza de carrera. Este ha sido un medio tradicionalmente utilizado por las agencias para no someter a los candidatos a empleo público al proceso cualificador y competitivo que caracteriza y fortalece el sistema de mérito. En muchos casos estos nombramientos se han utilizado para desempeñar por prolongados periodos de tiempo funciones que correspondían a puestos regulares, estableciéndose así una estructura paralela al sistema consagrado en la Ley de Personal. El efecto de esta práctica sobre el sistema de mérito es devastador e impermisible.

En reacción a la decisión, el 16 de agosto de 1989, la legislatura aprobó la Ley Núm. 56 cuyo propósito era conceder status de carrera a empleados transitorios de la Rama Ejecutiva que cumplieran con determinados requisitos<sup>11</sup>. En la Exposición de Motivos de la Ley se reconoció que el mecanismo se había utilizado en forma irregular para atender necesidades permanentes de las agencias. Se expresó que a partir de ese momento el empleo transitorio debía ser utilizado con prudencia y sólo cuando fuera

11 Ley Núm. 56 de 16 de agosto de 1989 ha sido enmendada por Ley Núm. 3 de 29 de diciembre de 1989, Ley Núm. 3 de 31 de octubre de 1990, Ley Núm. 256 de 28 de diciembre de 1995, Ley Núm. 80 de 26 de julio de 1996 y Ley Núm. 172 de 30 de julio de 2004, con el propósito de crear puestos de carrera para ubicar empleados que fueron contratados para necesidades transitorias. En el intento de evitar lo inevitable el legislador dispuso en la ley original que las funciones permanentes, irrespectivo de la procedencia de los fondos debían responder a puestos permanentes. Las necesidades temporeras, de emergencia, imprevistas o de duración determinada se atenderían por empleados transitorios por un periodo que se podía prolongar hasta 24 meses. *La Oficina Central de Administración de Personal emitió la Carta Normativa 1-96 dirigida a los Administradores Individuales*, la cual establecía las normas que regirían en la implantación de la Ley Núm. 56. según enmendada. En el año 2000 se aprobó otra de las enmiendas a la Ley Núm. 56. En esta ocasión la Ley Núm. 85 de 24 de mayo de 2000 concedía permanencia a los empleados transitorios que al 30 de junio de 2000 estuviesen en puestos de duración fija con funciones permanentes de servicio de carrera, adquirirían status regular efectivo al 1 de julio de 2000 en puestos iguales o similares si cumplían ciertos requisitos. El Memorando Especial 20-2000 de 23 de junio de 2000 de la OCLARH explicaba la Ley Núm. 85. La Carta Normativa 1-96 se mantuvo vigente en todas las demás normas.

necesario, limitado a situaciones de emergencia, imprevistas o de duración determinada. Además, se prohibió el nombramiento de personas en puestos transitorios por más de 12 meses, prorrogables sólo 18 meses. Lamentablemente, la Ley Núm. 56 no impidió nuevos nombramientos transitorios y la eventual conversión de éstos en empleados del Servicio de Carrera, sin competir para los puestos.

El 11 de enero de 1993, el Gobernador firmó la OE-1993-06, para disponer y crear mecanismos para atender problemas de ubicación, reubicación, traslados de servidores públicos que pudieran afectarse por la reorganización de la Rama Ejecutiva. El propósito de la orden era convertir la Rama Ejecutiva en un instrumento más ágil, efectivo y económico del pueblo. Dicha reorganización incluía la agrupación, coordinación y consolidación de agencias y departamentos y la transferencia y modificaciones de funciones y servicios. En la orden se anticipaba la fusión, consolidación o eliminación de agencias públicas.

Meses después de firmada la orden ejecutiva, el 6 de abril de 1993 se aprobó una nueva ley sobre Reorganización de la Rama Ejecutiva, Ley Núm. 5 de 6 de abril de 1993, En esta ocasión se indicaba:

Los cambios en los patrones sociales y económicos, los avances en lo tecnológico y los requisitos en la administración de programas y fondos federales, entre otros, ha propiciado que durante los pasados veinte años al Gobierno de Puerto Rico *multiplicara su tamaño y sextuplicara su presupuesto de funcionamiento*. Existe la percepción en la ciudadanía de que este crecimiento, así como la aplicación del ámbito de las funciones gubernamentales, no ha redundado en una mejoría de los servicios públicos. Todo lo contrario: hoy el pueblo percibe su gobierno como un ente ajeno e insensible a sus necesidades, esto es, como un aparato burocrático de incontenible crecimiento de voraz apetito de recursos, que responda a sus propósitos. 3 L.P.R.A. § 1551, *et seq.*

La nueva ley de reorganización del gobierno pretendía optimizar el nivel de efectividad y de eficiencia de la gestión ejecutiva, expeditar la prestación de servicios, reducir el gasto público, así como facilitar acceso de los ciudadanos a los servicios públicos. En esta ocasión la ley concedía hasta el 30 de junio de 1996 para los cambios.

A partir de 1993 se fusionaron algunas agencias y se crearon los departamentos “sombriillas”. Estos consistían en la agrupación de agencias que prestaban servicios relacionados, bajo la autoridad de una de ellas, algunos de los cuales se componían de Administradores Individuales y de agencias excluidas de la Ley Núm. 5. Al aprobarse la ley de sindicación en el sistema central, ello tuvo el efecto de unir bajo algunos departamentos-sombrilla a componentes cubiertos por la Ley Núm. 45, por la Ley Núm. 5 y otros organizados al amparo de la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945<sup>12</sup>. Este disloque generó conflicto en la administración de recursos humanos y en las relaciones laborales de los componentes. Un ejemplo de ello fueron los conflictos en la sombrilla del Departamento de Agricultura y del Departamento de Transportación y Obras Públicas.

La reorganización de 1993 también fue responsable de otros procesos que alteraron las relaciones laborales y la administración de recursos humanos en el sector público. Mediante procesos de privatización se desmanteló el sistema de salud pública y se vendió la compañía telefónica. La venta de hospitales públicos y de centros de diagnóstico y tratamiento redujo la nómina gubernamental mediante el despido masivo de empleados públicos y la confiscación de derechos adquirido por leyes y reglamentos, tales como licencias acumuladas y beneficios de retiro. Muchas de las personas desplazadas tuvieron que acudir a los tribunales para que se le liquidaran licencias y beneficios<sup>13</sup>. Otros tuvieron

12 29 L.P.R.A. § 61 *et seq.*

13 Recientemente el Tribunal Supremo determinó que al cesantear un empleado que pasó del empleo público directamente a una compañía privatizadora como resultado de la venta de un hospital, éste no puede reclamar el pago de mesada a base de todos los años trabajados, incluyendo el tiempo servido en el gobierno. *Adventist Health System Corp. v. Lourdes Mercado Ortiz*, 2007 TSPR 2006 JTS 106. La juez asociada Fiol Matta en su disenso, expresó que la decisión “cierra de forma lamentable un capítulo en la vida de los emplea-

que hacer reclamos en contra de las compañías privatizadoras ante la Corte de Quiebra por la incapacidad económica de éstas para continuar operando o para pagar salarios y beneficios.

Los procesos de privatización, fusión y consolidación de agencias que iniciaron en el 1993 no lograron reducir el tamaño del gobierno. Los datos de la Oficina de Gerencia y Presupuesto demuestran que en septiembre de 1994 el número de servidores públicos del gobierno, excluidos los empleados municipales y algunas corporaciones, era de 162,787. En septiembre de 1996 era 168,390 y para septiembre de 2000, el número había aumentado a 217,399 empleados públicos. Los datos examinados reflejan, además, que hubo un incremento en casi todos los salarios de altos ejecutivos gerenciales. Incluso se aprobó legislación para que determinados puestos con nombramientos a término fijo recibieran aumentos automáticos sin consideración alguna a méritos, servicio o a la realidad económica del país.

Otra estrategia para reducir la nómina gubernamental y agilizar los servicios fueron las ventanas de retiro temprano. Su propósito era incentivar el retiro de personas, que luego de haber prestado muchos años al gobierno se encontraban próximos a la edad de retiro y aceptarían algún beneficio adicional para adelantar el evento de acogerse a la pensión, desocupando los puestos y generando economías. Con este objetivo se aprobaron leyes de retiro temprano con disposiciones que le requerían a las agencias que continuaran pagando los beneficios de los empleados retirados por 5 años y prohibían por el mismo periodo de tiempo reclutar empleados para ocupar los puestos que quedaron vacantes por los retirados voluntariamente.

Aunque el estatuto requería una evaluación de los puestos para determinar si eran prescindibles, lo cierto es que en la inmensa mayoría de los casos el análisis no se hizo. Ello provocó que algu-

---

dos públicos que se han visto afectados por la privatización de distintos servicios prestados hasta hace poco por el Estado...resulta en una injusticia contra antiguos empleados públicos que ya sufren los perjuicios de perder un trabajo sobre el cual tenían un interés jurídicamente reconocido...[L]a Opinión de este Tribunal coloca a estos empleados en una situación indudablemente desventajosa porque no sólo han perdido los beneficios que disfrutaban como empleados públicos, sino que se les niegan derechos reconocidos a los demás empleados del sector privado..."

nas agencias tuvieran que solicitar la dispensa que requería la ley para proceder a reclutar empleados en los puestos desocupados por vía del mecanismo de las ventanas de retiro temprano. Ese fue el caso del Departamento de la Familia y del Departamento de Educación que tuvieron que reclutar trabajadores sociales y maestros para sustituir a los que se habían retirado y así poder satisfacer la demanda de servicios indispensables como el trabajo social, en casos de maltrato de menores, y de educadores para las escuelas públicas<sup>14</sup>.

Las ventanas lejos de disminuir el gobierno enviaron al retiro a personas en edades productivas, agravando la salud fiscal de la Administración de los Sistemas de Retiro de los empleados del Estado Libre Asociado. Al presente el Sistema está pagando beneficios a personas que llevan más años retiradas que los años trabajados para ser elegibles a la pensión, con un efecto negativo en el fondo de pensiones.

Otro factor que abonó al aumento de la nómina gubernamental, a pesar de la implantación de los procesos mencionados, fue la continuidad de la práctica de resolver necesidades permanentes de las agencias con puestos transitorios. En contravención a la Ley Núm. 56, sobre el empleo transitorio, en julio de 1996 y mayo de 2000 se aprobaron leyes concediendo status de carrera a empleados transitorios que cumplieran con ciertos requisitos, sin tener que competir para los puestos. Luego, con la oposición de la Oficina, el 3 de julio de 2004, nuevamente se aprobó otra ley similar, la Ley Núm. 172, que al igual que las anteriores, concedió status de carrera a empleados transitorios que cumplieran determinados requisitos. Por tal razón, el control que intentó mantenerse sobre el tamaño del gobierno se vio frustrado. La nómina gubernamental de nuevo aumentó, esta vez se adicionaron unos 12,000 puestos de carrera.

---

14 Incluso en uno de los componentes de la sombrilla del Departamento de la Familia se permitió el retiro del director, que, lógicamente, tuvo que ser sustituido. También hubo casos de personas a las cuales se les permitió retirarse para luego ser contratadas por la misma agencia o corporación para realizar las mismas funciones del puesto que ocupaba, evidenciando la necesidad de los servicios.

Como se puede apreciar, todas las leyes que han enmendado la Ley Núm. 56 para conceder status permanente a empleados transitorios se aprobaron en año de elecciones generales en el país.

## FUNCIONES DE LA OFICINA

Las funciones de la Oficina se habían alterado con el transcurso del tiempo. Los procesos relacionados con las áreas esenciales al Principio de Mérito se descentralizaron. La Ley Núm. 45, que añadió la función de representar a las agencias en los procesos de negociación colectiva, convirtió el asesoramiento laboral en la prioridad, desatendiéndose las funciones de fiscalización y de adiestramiento.

El Instituto de Desarrollo de Personal dejó de operar a base de una asignación de dinero. Anualmente, mediante el cobro de los servicios, debía generar una cantidad previamente establecida por la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Sin embargo, el dinero cobrado ingresaba al Fondo General. Este mecanismo propició que eventualmente la participación de los empleados públicos en los adiestramientos se afectara adversamente.

## PATRONAZGO

Repitiendo un comentario que hiciera uno de los primeros directores de la Oficina, el Sr. Antonio Cuevas Viret, durante la celebración de los 60 años de la Ley Núm. 345, “para algunos políticos el mérito de sus amigos es mayor que el mérito de sus detractores”.

La Ley Núm. 5 no acabó el patronazgo político. Al igual que bajo la vigencia de la Ley Núm. 345, donde ocurrieron cambios de puestos del Servicio Sin Oposición al Servicio Con Oposición sin competencia, de manera más sutil, también se ocurrieron cambios similares al amparo de la Ley Núm. 5. Personas que ocupaban puestos en el Servicio de Confianza, mediante diversas acciones de personal, muchas de ellas efectuadas antes o en la fecha de comienzo de la veda electoral, pasaban al Servicio de Carrera.

Las estrategias más utilizadas fueron los cambios de categoría de puestos del Servicio de Confianza al Servicio de Carrera; el reconocimiento de puestos de carrera a empleados de confianza que llegaron por traslado de agencias excluidas<sup>15</sup>; y, la conversión de toda una clase de puestos del Servicio de Confianza al Servicio de Carrera. Ejemplo de esta última estrategia fue la conversión de los puestos de Directores de Recursos Humanos a puestos en el Servicio de Carrera.

### SALARIOS Y BENEFICIOS MARGINALES

A partir del 2001 se hizo indispensable diseñar un sistema retributivo en consonancia con la Ley Núm. 45 de manera que la Autoridad Nominadora de cada agencia cuyos empleados optaron por la sindicación, pudiera mantener la equidad y justicia al momento de implantar los procesos retributivos, tanto para los empleados sindicados como para los no sindicados, incluyendo a los gerenciales.

El Reglamento de Personal, el Reglamento de Áreas Esenciales al Principio de Mérito, así como el Reglamento de Retribución, aprobados al amparo de las leyes Núm. 5 y Núm. 89, aunque fueron adoptados casi íntegramente en los reglamentos de las agencias y corporaciones, perdieron su fuerza como fuente de derecho en el proceso de conversión de las agencias de la administración central a administradores individuales. La base legal de las acciones de personal y de los beneficios de los empleados que emanaban de éstos fue transferida a los reglamentos que cada uno de los Administradores Individuales debía adoptar, sujeto a la aprobación de la Oficina.

### CONFLICTO DE JURISDICCIÓN DE LOS FOROS APELATIVOS

La reforma de todo el sistema de administración de los recursos humanos gubernamentales implicaba también la reestructuración de los foros apelativos a los cuales recurrían los empleados.

---

15 Ver, *Camacho Torres v. AAFET*, 2006 T.S.P.R. 88.

La multiplicidad de foros para revisar decisiones sobre las áreas esenciales al Principio de Mérito promovían la inconsistencia en los remedios y atentaban contra de la uniformidad y la equidad. Siguiendo un principio de sana y efectiva gerencia pública que sostiene que los asuntos que están relacionados se atiendan por los mismos organismos, se planificó la mayor integración posible y la uniformidad en la revisión judicial de las decisiones. La aspiración era la eventual creación de un tribunal laboral. No obstante, en el proceso se abandonó la idea por diversas razones. En el caso de la Comisión por su reciente creación<sup>16</sup>.

## PROCESO PARA LA APROBACIÓN DE LA LEY DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Los eventos descritos promovieron una nueva revisión del sistema de personal gubernamental. Sin duda, algunos de los preceptos esbozados tanto en la Ley Núm. 5 como en la Ley Núm. 89, dejaron de ser prácticos en la medida que las acciones de personal se descentralizaron y las agencias, ahora como Administradores Individuales, llevaban a cabo sus acciones de personal. Para reclutar y retener al personal más idóneo en el gobierno, el sistema diseñado debía estar atemperado a los cambios, a la realidad social, económica y laboral del país. El balance en la provisión de justicia salarial sólo sería alcanzado tomando en consideración la realidad fiscal de cada agencia, conjuntamente con un sistema retributivo enfocado en resultados e incentivos económicos, y un sistema de evaluación orientado al establecimiento de objetivos susceptibles de medición.

A mediados del 2002 la Oficina convocó a varias personas relacionadas a la administración pública y a organizaciones sindicales, con el propósito de discutir si la Ley Núm. 5 podía coexistir con la Ley Núm. 45 y si debíamos continuar el tránsito hacia

---

16 La propuesta original pretendía la consolidación de la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal, la Junta de Apelaciones de Sistema de Educación, la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación, la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, la Junta de Relaciones del Trabajo y los foros apelativos internos de las agencias excluidas.

la descentralización o retornar a la centralización del sistema. El grupo estuvo compuesto por la Prof. Alba Caballero, el Sr. Nelson Cordero, la Prof. Yolanda Cordero, la Lcda. Zaideé Acevedo, la Lcda. Marilyn Cuevas, la Lcda. Carmen D. Díaz, el Lcdo. Carmelo Guzmán y el Lcdo. Jesús Díaz. Dos representantes sindicales comparecieron a la primera reunión y durante el proceso recibimos el insumo de algunos de ellos. También se contó con la colaboración de empleados de la Oficina, en particular en la fase de recopilación de datos y de los beneficios marginales. El Consejo para la Gerencia de los Recursos Humanos del ELA de P.R. a través de su Presidente, el señor Víctor Maldonado, también hizo importantes aportaciones.

El grupo estudió diferentes modelos de leyes de personal y las nuevas tendencias en la gerencia del Capital Humano. El enfoque principal fue en el modelo descentralizado que presentaba la Oficina de Personal de los Estados Unidos, cuyos empleados tienen derecho a la sindicación.

Luego de varias reuniones de discusión se concluyó que era necesaria una nueva ley de personal en armonía con la Ley Núm. 45, pues aún cuando la ley no satisfacía a la gerencia ni a los sindicatos, se consideró que el proceso era irreversible. Había que buscar la armonía entre las normas y pautas que regirían al personal sindicado con las aplicables al personal no sindicado. Por ello, las relaciones de personal en el gobierno necesitarían ajustes significativos.

El grupo entendió que había que concluir el proceso de descentralización de las agencias para alcanzar una mayor agilidad, efectividad y eficiencia en los procesos relacionados a las áreas esenciales al Principio de Mérito. La falta de claridad entre la Ley Núm. 5 y la Ley Núm. 45 sobre el sistema de mérito también requería ciertos ajustes que debían recogerse en una ley. De este modo, se redactó un borrador de proyecto para una nueva ley de personal que reafirmaba el Principio de Mérito y ampliaba su definición para prohibir el discrimen por condición de veterano y por impedimentos. Además, establecía como política pública, la existencia de un sistema de personal compatible con la sin-

dicación de los empleados públicos y la culminación del proceso de descentralización de la gerencia del Capital Humano del gobierno, transfiriendo la responsabilidad primaria de los procesos relacionados con las áreas esenciales a los Administradores Individuales.

Originalmente se perseguía establecer unas normas básicas de gerencia de personal para **todo** el gobierno, excluyendo sólo la Rama Legislativa, la Rama Judicial y a los municipios que ya se regían por la Ley de Municipios Autónomos. Tales normas resultarían en cierto grado de uniformidad y equidad en el gobierno, sin la rigidez de trámites burocráticos y centralizados que obstaculizaban el ofrecimiento de servicios de manera ágil, eficaz y de calidad para los ciudadanos. La propuesta también conllevaba la integración de los foros apelativos antes mencionados, para reducir o eliminar conflictos en interpretaciones sobre asuntos medulares del Principio de Mérito y las áreas esenciales, tanto para empleados sindicados como para los no sindicados.

La propuesta original también perseguía plasmar en un estatuto los beneficios marginales que aplicarían a **todos** los empleados públicos. Por lo tanto, el borrador incluía los beneficios originalmente reconocidos a los empleados públicos en el Reglamento de Personal y en el Reglamento de Retribución Uniforme, los cuales como parte del proceso de descentralización, en su inmensa mayoría, se habían incorporado a los respectivos reglamentos de los Administradores Individuales. Incluía, además, los beneficios que se habían concedido mediante leyes especiales, como las licencias para lactancia y la deportiva, entre otras. El concepto de dicha parte del proyecto de ley era similar a un código de beneficios.

De igual manera, se pretendía que la nueva ley adoptara los mecanismos de retribución de la Ley Núm. 89, suplementado con otros mecanismos retributivos que fomentaran la productividad y eficiencia en los servicios que se ofrecen al pueblo. Sin embargo, se anticipaba objeción de los sindicatos a este objetivo pues, aun cuando la Ley Núm. 45 establece como política pública que la negociación colectiva deberá orientarse por criterios de

productividad y de mejoramiento de los servicios, existe una percepción de que la justa representación de los miembros de un sindicato en materia salarial se obtiene sólo mediante aumentos uniformes, sin relación alguna con la producción, la ejecución o el mérito. Sin embargo, en jurisdicciones en Estados Unidos donde se ha permitido la negociación colectiva de algunos o todos los empleados públicos, se han acordado métodos de medir productividad y se han negociado aumentos de salarios sujetos a evaluación de resultados o de ejecución. También han adoptado el concepto de aumentos uniformes cada cierto número de años de acuerdo al costo de vida (“cost of living allowance”), pero unido a aumentos anuales por productividad o ejecución.

A esos efectos se diseñó un sistema retributivo en consonancia con la Ley Núm. 45. La Autoridad Nominadora de cada agencia cubierta por dicha ley podía mantener la uniformidad y justicia salarial, tanto para empleados sindicados como para los no sindicados, incluyendo los empleados gerenciales del Servicio de Carrera o de Confianza.

La propuesta de consolidación culminó en la creación de la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos (CASARH). En ella se proponía la consolidación de la Junta de Apelación del Sistema de Administración de Personal (JASAP), la Junta de Apelación del Sistema de Educación y la Comisión IPA. Además, se incluyó en el borrador una disposición que permitía el ingreso voluntario al sistema del personal de las entidades excluidas de la ley. Se les invitaba a utilizar el nuevo foro en sustitución de oficiales examinadores o comités de apelaciones internos.

Sopesando la necesidad de una nueva ley y la objeción que presentarían algunos sindicatos se modificaron algunas de las ambiciosas propuestas. No obstante, las modificaciones no lograban convencer a los legisladores ante el intenso cabildeo de los sindicatos y de la CIPA. Entre los cambios solicitados se encontraba dejar claramente establecido que el artículo sobre beneficios marginales no aplicaba a los empleados cubiertos por la Ley Núm. 45. Tal solicitud implicaba despojar a los empleados sindi-

cados de los beneficios marginales que se reconocían en la ley. Se explicó en varias ocasiones que el propósito era establecer unos beneficios mínimos reconocidos por décadas y que no constituía un impedimento para negociar beneficios superiores mediante la negociación<sup>17</sup>. Finalmente se adoptó un lenguaje conciliatorio.

El trabajo grupal terminó a principios del 2003 e inmediatamente se sometió el proyecto a la legislatura como proyecto de administración. Sin embargo, no fue hasta el 3 de agosto de 2004, luego de la exclusión de la CIPA de la consolidación de foros apelativos, que se logró la aprobación de la ley<sup>18</sup>.

### LEY NÚM. 184 DE AGOSTO DE 2004

La Ley Núm. 184 modificó el nombre de la Oficina a *Oficina de Recursos Humanos*, para una lectura más rápida y comprensiva y se modificó la función de representación de las agencias en procesos de negociación colectiva que la Ley Núm. 45 le había asignado a la Oficina, a una de asesoramiento.

Aun cuando la mayor parte de la Ley no aplica al personal sindicado, en ella se le impone a los Administradores Individuales y a las corporaciones públicas o público-privadas la obligación de aprobar reglamentos que adopten el Principio de Mérito y sus áreas esenciales<sup>19</sup>.

Algunas secciones de la Ley son de aplicabilidad general y otras como la sección 8.3, *Normas Específicas Sobre Retribución*, indica expresamente que dichas normas sólo serán aplicables a los empleados no sindicados, gerenciales o empleados excluidos de la Ley Núm. 45.

Conforme al propósito principal de la Ley, se concede mayor autonomía a los Administradores Individuales; armoniza el sistema de administración de recursos humanos con la negociación

---

17 La doctrina establecida por el Tribunal Supremo al amparo de la Ley Núm. 130 de 8 mayo de 1945 sobre derechos estatutarios establece que mediante negociación colectiva se pueden mejorar los derechos estatutarios de los trabajadores. Negociar derechos inferiores sería ilícito. *J.R.T. v. Vigilantes*, 125 D.P.R. 581 (1990).

18 Véase, Informe en torno al Sustitutivo al P. de la C. 3844 de 15 de julio de 2004.

19 Ver, nota 3.

colectiva y la sindicación; establece la política pública y las normas que regirán la retribución de los servidores públicos; crea la carrera pública como mecanismo de desarrollo y capacitación del servicio público; y crea un organismo apelativo con jurisdicción similar a la JASAP.

El Sistema de Administración de los Recursos Humanos que se crea en la Ley se compone de las agencias constituidas, y de las que en un futuro pudieran crearse, como Administradores Individuales. La sección 5.2 del artículo identifica las agencias que, constituyendo Administradores Individuales, componen el sistema. Se exceptúan los empleados y agencias expresamente excluidos de la Ley.

El concepto del sistema se visualizó de forma abarcadora. El Departamento de Educación se reintegró al sistema, se incorporaron agencias creadas con posterioridad a la aprobación de la Ley Núm. 5 que habían sido excluidas desde su origen y también se intentó incluir a la Oficina de Ética Gubernamental (OEG), cuyo status de agencia y el de los empleados no estaba definido. Sin embargo, esa agencia fue excluida inmediatamente después de la aprobación de la Ley, en su primera enmienda efectuada con el propósito de aclarar el proceso de transición entre JASAP y la CASARH. Al presente se excluyen 7 componentes gubernamentales. 3 L.P.R.A. 1461 e.

En el Artículo 5 de la Ley se amplía la autonomía administrativa de los Administradores Individuales estableciendo que la administración directa de los programas de recursos humanos compete a las Autoridades Nominadoras. Ante tal reconocimiento de autonomía de las agencias para la administración de sus programas de recursos humanos, quedaron sin vigencia las condiciones restrictivas que podían afectar la efectividad y que justificó en un momento la exclusión de muchas agencias del sistema.

En los incisos 3 y 4 de la sección 5.4 sobre el funcionamiento del Sistema de Administración de Recursos Humanos se describe la función fiscalizadora de la Oficina, a la cual se le da mayor énfasis que en la Ley Núm. 5, y se impone a las autoridades nomina-

doras la obligación de imponer sanciones a cualquier empleado o funcionario que viole las disposiciones de la ley.

En el artículo 6 se reafirman las materias de recursos humanos que son consustanciales al Principio de Mérito y que deben protegerse. En la sección 6.2 se agrupan las normas básicas y fundamentales que rigen el área esencial de la clasificación o valoración de puestos. Básicamente la Ley incorpora las normas contenidas en el Reglamento de Áreas Esenciales al Principio de Mérito y la casuística interpretativa modificando sólo instancias que requerían revisión. Las consideraciones principales de la sección son: en primer lugar, se autoriza a las agencias a seleccionar el método de análisis de trabajo y valoración de puestos que mejor se ajuste a su realidad organizativa, operacional y funcional; segundo, permite que cada agencia desarrolle y apruebe su propia estructura de puestos, manteniendo estructuras separadas para el personal de carrera gerencial, de carrera sindicado y de confianza. Bajo el esquema de la Ley Núm. 5 el área esencial de clasificación se limitaba a un solo método. Tercero, cada Administrador Individual tiene que desarrollar su plan de clasificación de puestos conforme al método seleccionado y tiene que ser revisado y aprobado por la Oficina previo a su implantación. Las disposiciones propuestas conceden mayor autonomía a las agencias, pero contiene protecciones básicas, como lo es el derecho de cada empleado a recibir una copia de la descripción de su puesto, entre otros.

Se delega válidamente el desarrollo de criterios y mecanismos a establecerse mediante reglamentación, sujeto a que sólo la Autoridad Nominadora o sus representantes autorizados pueden cambiar los deberes, autoridad y responsabilidad de los puestos. Esto es, se adopta lo expresado por el Tribunal Supremo en *Álvarez de Choudens v. Tribunal Superior*, 103 D.P.R. 235 (1975): "...[L]a determinación de si un empleado o un funcionario va atender unas funciones u otras dentro de un Departamento, corresponde hacerla al jefe del Departamento pues hacer tales

determinaciones son funciones indispensables e inherentes a la función ejecutiva del jefe del Departamento.” Pág. 242<sup>20</sup>.

La sección 6.3 del artículo 6 establece las normas fundamentales de reclutamiento y selección para ingresar al servicio público comprendido dentro del Sistema de Administración de Personal Gubernamental que se crea con la Ley. Ésta área es considerada por empleados y ciudadanos como el área más esencial al Principio de Mérito. La sección dispone las primeras barreras o garantías protectoras para obstaculizar e impedir el discrimen en el empleo por razones ajenas al mérito. Aunque se flexibilizan y amplían las posibilidades y alternativas en términos de acciones y procedimientos, se reafirma y protege el valor de la competencia en igualdad de condiciones; se exigen condiciones generales que tienen que estar presentes en todos los casos; y se integran garantías adicionales surgidas de la jurisprudencia, como lo es la obligación de notificar por escrito a los candidatos certificados que no son seleccionados.

En la sección 6.3 (3) (i) se mantiene la limitación de nombramientos transitorios a determinadas circunstancias, permitiendo tales nombramientos para proyectos de duración temporal sin que ello conlleve la obligación de convertir los puestos al servicio de carrera una vez transcurra determinado término, independientemente de si es necesaria la permanencia de éstos.

La Ley amplía las posibilidades y alternativas de acciones y procesos en la tramitación de ascensos, traslados y descensos, manteniendo y protegiendo el Principio de Mérito, la competencia y los derechos adquiridos por los empleados. En estas transacciones de personal, así como en el área esencial de reclutamiento y selección se reitera que los empleados o candidatos a cualquier puesto siempre tienen que reunir los requisitos mínimos establecidos para los puestos concernidos. Se incorpora como norma que los traslados o descensos no pueden usarse como acciones

---

20 En *Magdalena Mercado v. U.P.R.*, 128 D.P.R. 273 (1991), el Tribunal Supremo expresó que le corresponde a la autoridad nominadora la plena facultad de determinar cuáles son los puestos necesarios para realizar la misión de la agencia y cuáles son las funciones a realizar y los requisitos que debe tener un puesto específico.

disciplinarias, excepto en las agencias que tengan sistemas de rango y sus leyes orgánicas así lo autoricen.

Durante los años previos a la aprobación de la Ley ocurrieron traslados de empleados de agencias excluidas a agencias del Sistema Central a los cuales se les reconoció un derecho a reinstalación a un puesto del Servicio de Carrera, una vez terminaron servicios en el Servicio de Confianza en la agencia del sistema. Ello en violación al Principio de Mérito<sup>21</sup>. Por tal razón, en la Ley se ratifica la norma sobre los traslados entre entidades gubernamentales. La misma expresa que se permitirá efectuar traslados de empleados en la misma agencia, entre Administradores Individuales, y entre éstos y los municipios conforme a las normas que a tales fines emita la Oficina<sup>22</sup>.

En el mismo artículo 6 se reconoce expresamente la facultad de las Autoridades Nominadoras de realizar designaciones o destacados administrativos y establece un término razonable no mayor de 12 meses y que no sean onerosos al empleado. La figura del destaque se utilizaba en el gobierno aun cuando la Ley Núm. 5 no los contemplaba como mecanismo para todas las agencias.

En el área de retención se garantiza la retención a los empleados que cumplan cabalmente con los criterios de productividad, eficiencia, hábitos, actitudes, orden y disciplina que deben prevalecer en el servicio público. Se le requiere a las agencias que establezcan un sistema de evaluación de desempeño y de cumplimiento de tales criterios, pero se les permite seleccionar y determinar el mismo sin que requiera la aprobación de la Oficina. Se señala el deber ministerial de las agencias de tomar medidas correctivas o disciplinarias necesarias y adecuadas en cada caso, siempre cumpliendo con los imperativos del debido procedimiento de ley. La Ley Núm. 184 incorpora la jurisprudencia

---

21 Ver, nota 13.

22 En algunos convenios se ha definido el término antigüedad como años trabajados en la agencia, independientemente del tiempo que el empleado lleve en el gobierno estatal o municipal. Este tipo de cláusula atenta contra los traslados, área esencial del Principio de Mérito, pues le adjudica menos antigüedad a un empleado que llega por traslado a una agencia que a uno recién reclutado en ésta.

sobre suspensiones sumarias en determinadas circunstancias y dispone un término fijo reducido para efectuar la vista previa.

La Ley contiene las obligaciones básicas que los empleados no pueden violar y cuyo incumplimiento justifica la imposición de medidas disciplinarias. Reconociendo que la Ley Núm. 45 no permite la negociación de las áreas esenciales al Principio de Mérito, la Ley Núm. 184 permite la negociación sólo de los procedimientos a utilizarse en la aplicación de disciplina.

Otra disposición importante contenida en la sección 6.6 (9) del artículo 6 es la relativa a las cesantías. Se indican las circunstancias que pueden justificar cesantías en una agencia y dispone los recursos o acciones que las agencias deberán agotar antes de efectuar o implantar un plan de cesantía.

La sección 6.8 del artículo 6 también contiene todas las disposiciones sobre habilitación para el servicio público cuando un empleado ha sido previamente destituido del mismo. Integra las disposiciones especiales, tales como, la Ley Núm. 70 de 20 de junio de 1963, según enmendada y la Ley Núm. 50 de 5 de agosto de 1993, e incorpora la casuística relacionada del Tribunal Supremo. Los términos para solicitar la habilitación<sup>23</sup> y la circunstancias que conllevarían su cancelación automática se especifican en la Ley. La responsabilidad de habilitar se mantiene centralizada en la Oficina por conducto de la Directora/o.

Al igual que en la Ley Núm. 5, las secciones sobre habilitación tienen mayor alcance que las demás disposiciones de la Ley debido a que su aplicación no se limita a los componentes del Sistema de Administración de Recursos Humanos establecido en la Ley; sino que aplica a todo el servicio público.

La última materia importante recogida en el artículo 6 es la Veda Electoral o Prohibición. En la sección 6.9 se encuentran las normas que regirán la veda pre y post electoral con respecto a las transacciones de personal en la Rama Ejecutiva. La regulación y

---

23 Proceso mediante el cual una persona inelegible para empleo en el gobierno (por haber incurrido en violación a las normas de orden y disciplina) solicita que se le permita reintegrarse al servicio público.

administración de la veda también se mantiene centralizada en la Oficina.

En atención a experiencias pasadas, se amplía el ámbito de la prohibición de efectuar transacciones de personal para incluir algunas que no estaban expresamente incluidas en la Ley Núm.5, tales como: aumentos de sueldo y cambios de categoría de puestos. También se prohíbe tramitar o registrar en los expedientes de personal cambios o acciones de personal con efectividad retroactiva. Se pretende evitar con esta norma que se pueda eludir la prohibición tramitando acciones de personal durante la veda pero con efecto en fecha anterior a la misma.

Apoyado también en experiencias pasadas, la Ley exceptúa expresamente de la veda los cambios que ocurran como resultado de la terminación de un período probatorio o por la imposición de medidas disciplinarias. Ello responde al interés de evitar perjuicio al mejor interés público al posponer tales acciones o dejarlas a la discreción de funcionarios distintos a los originalmente concernidos, los cuales pueden estar ajenos a la totalidad de las circunstancias atinentes.

Sobre el área esencial de adiestramiento, se derogó la Ley Núm. 182 del 23 de julio de 1974 que creó el Instituto para el Desarrollo de Personal, adscrito a, pero separado de la Oficina. En la sección 6.5 (3), la función esencial de adiestramiento se integra a la Oficina mediante la creación de la División para el Desarrollo de los Recursos Humanos como parte de ella. Las agencias pueden administrar sus programas de adiestramiento incorporando las disposiciones normativas de la Ley que rigen el adiestramiento y capacitación de personal por medio de becas, licencias con y sin sueldo, pago de matrículas, entre otros.

Una disposición novel incluida en la Ley Núm. 184 lo es el concepto de la carrera pública dirigida a profesionalizar los servicios gubernamentales mejorando las oportunidades de educación de los empleados y propiciando el consecuente mejoramiento económico de éstos. En el artículo 7 de la Ley se crea el Consejo Asesor para el Desarrollo de la Carrera Pública. La Ley adopta la propuesta original del grupo de trabajo, que estaba consciente

que en ese momento histórico la inclusión del concepto constituía un paso de avance para su eventual establecimiento en Puerto Rico. Su desarrollo, no obstante, dependería de la asignación consecuente de fondos por parte de la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

Previo a la aprobación de la Ley Núm. 184, cada agencia tenía que separar parte de su presupuesto para cumplir con el área esencial de adiestramiento de sus empleados, mediante los mecanismos que considerara apropiados, incluyendo la contratación individual de recursos. Mientras tanto, el Instituto de Desarrollo de Personal de la Oficina tenía que continuar vendiendo sus servicios de capacitación a empleados para producir cerca de 2 millones de dólares que debían ingresar al Fondo General como reembolso por la nómina y el costo de la contratación de adiestradores externos.

La Ley Núm. 184 se aprobó en el 2004, luego de la sesión legislativa que aprobó el presupuesto para el próximo año, por lo cual al crear el concepto carrera pública e imponerle a la Oficina la obligación de implantar un programa integral de capacitación y proveer asesoramiento, ayuda técnica o cualquier otro servicio, seminarios, conferencias para el desarrollo y mantenimiento del Sistema de Recursos Humanos, no se le asignó el presupuesto necesario para ejecutar tales obligaciones. También se le impuso la obligación de crear la unidad de investigación y desarrollo; mantener un sistema actualizado de información sobre el estado del sistema y sobre la composición de la fuerza laboral; y administrar el directorio de ocupaciones y clases del servicio público. Todo ello sin aumento en el presupuesto de la Oficina y sin modificación en los presupuestos de los Administradores Individuales. Para lograr el cumplimiento con las obligaciones impuestas se entendía que la partida de adiestramiento de todos los Administradores Individuales debía ser redirigida a la Oficina. De esta manera, la oferta de adiestramientos, talleres y seminarios para empleados públicos sería sin costo, lo que incrementaría el número de participantes en actividades de crecimiento profesional. Sin embargo, esto no ocurrió así.

En el aspecto retributivo la Ley mantiene el reconocimiento de la retribución por mérito y amplía las posibilidades retributivas a tenor con los objetivos que hemos mencionado, reconociendo la retribución por competencias y la retribución por habilidades. Además, mantiene y afina el concepto de diferencial y destaque, y añade un concepto de bonificación.

Merece mención especial el requisito de ley de establecer planes de retribución separados para sus empleados de carrera sindicados, para los empleados excluidos de la sindicación y para los de confianza, conforme a la capacidad fiscal, realidad económica y al método de análisis y evaluación de puestos seleccionados. La Ley Núm. 184 requiere que el sistema retributivo seleccionado promueva la uniformidad y la justicia en la fijación de los sueldos de los empleados. También, prohíbe efectuar cualquier acción que atente o sea contraria al Principio de Mérito en las transacciones de personal en el servicio público de carrera.

Las disposiciones sobre retribución se encuentran en el artículo 8 que contiene normas retributivas generales que aplican a todas las agencias cubiertas por la Ley, así como normas retributivas específicas que aplican solamente a los empleados no sindicados, a los gerenciales y a los excluidos de la Ley Núm. 45. Las normas generales que se encuentran en la sección 8.2 guían las acciones o determinaciones de carácter retributivo que afectan a **todos** los empleados, independientemente de su categoría dentro del Sistema. Mientras que las normas específicas de la sección 8.3 sólo aplican a los empleados no sindicados, gerenciales o excluidos de la Ley Núm. 45. De esta forma, las disposiciones generales y específicas básicas comprendidas en el artículo diseñan un sistema retributivo compatible con la negociación colectiva, a la vez que permite la equidad y justicia para los empleados sindicados y para los no sindicados, incluyendo los empleados gerenciales.

En la Ley Núm. 184 se recopilan todos los beneficios marginales que surgían de los reglamentos derogados junto con la ley anterior, y de leyes especiales, ordenándolos en secuencia lógica y coherente. La elevación de los beneficios marginales a rango

estatutario, elimina la posibilidad de que las agencias puedan enmendarlos, reducirlos o eliminarlos en sus respectivos reglamentos, sin previa notificación a los empleados o sin negociación con los sindicatos. A la vez los mantienen como beneficios mínimos a mejorarse en la negociación colectiva, dentro de la realidad presupuestaria de cada Administrador Individual.

La Ley crea la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos en la cual finalmente sólo se consolidó la JASAP, creada por la Ley Núm. 5 y la JASED, creada por la Ley Núm. 78 del 28 de agosto de 1991. Por las razones adelantadas el nuevo foro no integró a la Comisión a cargo velar por el cumplimiento de la Ley Núm. 45, ni tampoco a la CIPA.<sup>24</sup>

## ENMIENDAS

Al momento de escribir este artículo, en un período de 3 años la Ley se ha enmendado en 9 ocasiones<sup>25</sup>. La primera de ellas, la Ley Núm. 246 de 2 de septiembre de 2004, se aprobó a escasamente un mes de la aprobación de la Ley Núm. 184. En ella se clarificó la transición entre JASAP y el nuevo foro creado, CASARH.

De las nueve enmiendas hasta la fecha, dos de ellas nos preocupan: la Ley Núm. 25 de 13 de junio de 2007 y la Ley Núm. 210 de 27 de septiembre de 2006. La primera porque parece constituir un interés por retornar a la centralización de procesos del sistema de la Administración de Recursos Humanos. En la Exposición de Motivos de la enmienda se hace una severa crítica a la Ley Núm. 184 porque alegadamente “adolece de firmeza dado que funciona como un modelo recomendado y no un modelo a establecerse”:

---

24 Ver, nota 16.

25 Ley Núm. 246 de 2 de septiembre de 2004; Ley Núm. 32 de 23 de enero de 2006; Ley Núm. 64 de 17 de febrero de 2006; Ley Núm. 101 de 19 de mayo de 2006; Ley Núm. 176 de 30 de agosto de 2006; Ley Núm. 209 de 27 de septiembre de 2006; Ley Núm. 210 de 27 de septiembre de 2006; Ley Núm. 25 de 9 de marzo de 2007; y Ley Núm. 47 de 13 de junio de 2007.

[E]sta amplitud en la implementación de la Ley ha convertido las agencias en independientes afectando, primordialmente, el principio de mérito... Los empleados públicos se encuentran con procedimientos y disposiciones reglamentarias, que afectan al personal, distintas, según cada agencia... Ha sido una experiencia vergonzosa el que ninguna agencia pueda certificar a la Asamblea Legislativa la cantidad de empleados que laboran para el ejecutivo, ni categorías, ni nada... Hemos evaluado varias disposiciones de la Ley Núm. 184 que atentan contra la seguridad fiscal de la agencia por la arbitrariedad y la falta de controles en la aplicación de las mismas...

La crítica expuesta sobre ausencia de controles de la Oficina no es privativa de la Ley Núm. 184, ya que lo mismo ocurría bajo la Ley Núm. 5. Primero, porque las agencias no tenían la capacidad, a través de sistemas de información precisos, de certificar a la legislatura la información que ésta solicitaba. Segundo, porque tampoco la Oficina, bajo la Ley Núm. 5, poseía mecanismos para penalizar el incumplimiento de las agencias en proveer la información solicitada. Generalmente, cuando se recibía un requerimiento legislativo, la Oficina recurría a las llamadas telefónicas para recopilar los datos solicitados. Desde la eliminación de la Administración Central no ha habido datos precisos sobre los renglones que menciona la Ley Núm. 25. De hecho, muchas agencias no enviaban a la Oficina siquiera la información sobre empleados destituidos, lo que impedía expedir certificaciones confiables.

La enmienda introducida por la Ley Núm. 25 sobre normas de retribución, indica que con el asesoramiento y endoso de la Oficina, las Autoridades Nominadoras podrán desarrollar e incorporar a sus reglamentos, con la **certificación** de la Oficina de Gerencia y Presupuesto de que tienen la capacidad presupuestaria, métodos que reconozcan la productividad, eficacia y calidad de los trabajos realizados por los empleados. Ello constituye una restricción al reconocimiento del mérito, competencia y capacidad de empleados. La enmienda no explica si la certificación exi-

gida es anual o si se extiende a la vigencia de un reglamento que, por lo regular, tienen duración indefinida.

Sobre la limitación del término de puestos de duración fija para puestos transitorios en nuevos programas, el propósito del texto original era evitar la conversión de puestos que cubrían necesidades *bonafide* de duración definida a puestos permanentes. La enmienda, lejos de evitar el crecimiento del gobierno, lo promueve al exigir la retención y conversión de puestos transitorios a permanentes transcurridos doce meses aun cuando la necesidad del gobierno es una puramente temporal.

La Ley Núm. 184 no es la causa de los males reseñados en la Ley Núm. 25. Por el contrario, la Ley Núm. 84 crea una unidad de investigación y desarrollo a la cual se le asigna la encomienda de mantener un sistema actualizado de información sobre el estado del sistema y la composición de la fuerza laboral. Además, establece un sistema retributivo que contempla la productividad y pretende romper el subterfugio del puesto transitorio para llegar al puesto de carrera.

La otra enmienda que nos preocupa es la Ley Núm. 210 que le impone a la Oficina la obligación de ofrecer cursos de capacitación y estudios continuados en cooperativismo a todo empleado público que interese tomarlos, sin asignación de fondos, agravando la ya difícil situación presupuestaria de la Oficina.

## CONCLUSIÓN

La Ley Núm. 184 reconoce que el servicio público requiere capacidad técnica y profesional, ética, honradez, autodisciplina, respeto a la dignidad humana, sensibilidad y dedicación al bienestar general. Para lograrlo, como ya mencionamos, reafirma el Principio de Mérito e intenta fortalecer las áreas esenciales a dicho principio. Al mismo tiempo, concede flexibilidad a los Administradores Individuales para llevar a cabo los procedimientos relacionados con las áreas esenciales al Principio de Mérito y elimina trámites burocráticos para alcanzar mayor agilidad. Sin embargo, esa flexibilidad se complementa con la función fiscali-

zadora que se le asigna a la Oficina y las sanciones que dispone la Ley contra funcionarios que, conociendo las disposiciones de ley, las violentan.

La reafirmación del Principio de Mérito requiere que las partes en la contienda laboral recuerden que la Ley Núm. 45 no permite la negociación que atenta contra el Principio de Mérito y sus áreas esenciales. El negociar cláusulas contrarias al derecho de traslado establecido en la ley, así como cláusulas que conceden antigüedad sin consideración a los méritos de la persona y a los años servicio de la persona trabajando en componentes del sistema creado en la ley, atenta contra el principio.

El país necesita servidores públicos productivos, comprometidos, preparados, laboriosos y responsables. Un servidor público con estas calificaciones debe ser remunerado justamente. Los aumentos uniformes pueden hacer justicia a todos en un momento determinado debido a incrementos en el costo de vida, pero el norte para la mayor eficiencia en el gobierno debe ser lo plasmado en la Ley Núm. 45 y reafirmado en la Ley Núm. 184- la productividad y el mérito.

Los beneficios marginales recopilados en la Ley representan un paso de avance para los empleados, pues se elevó a rango estatutario los derechos que aparecían en reglamentos cuya vigencia quedó en suspenso al desaparecer la Administración Central. Esta compilación de beneficios le da un grado de uniformidad y equidad al sistema sin constituir una limitación a su mejoramiento por negociación colectiva o como concesión gerencial. Sin embargo, la consolidación de los foros apelativos y la delimitación precisa de la jurisdicción de cada uno es tarea inconclusa que amerita atención tanto de los sindicatos como de la gerencia.

En resumen, la Ley Núm. 184 es un intento de reestructurar un desarrollo desparramado del capital humano del gobierno que resulte en un mejoramiento sustancial de los servicios gubernamentales, incrementando la productividad mediante la justicia salarial que se alcanza al reconocer el mérito, la honestidad, la competencia y la eficiencia de los empleados al momento de asignar salarios. Como toda ley, la Ley Núm. 184 es sólo un paso

en la evolución hacia un sistema de administración de recursos humanos justo para los trabajadores y eficiente para el pueblo.

*San Juan, Puerto Rico, 8 de agosto de 2007*