

Los Sistemas y Procedimientos Apelativos: Un Siglo de Experiencia.  
Lcda. Carmen Delia Díaz Torres<sup>1</sup>

## **Introducción**

Llevada por el entusiasmo de tener la oportunidad de aportar a este número especial de la Revista de Administración Pública, comenté a mis sobrinos Alexis y Arnaldo, que estaba preparando el artículo que aquí les presento. El menor, Alexis, con la agudeza natural de esos “sabios bajitos”, medio incrédulo, me preguntó: “¿Cómo vas a hacerlo, si tú no tienes 100 años?”

Respondí a su pregunta, pero quedé advertida con esa sana observación de que debía estar consciente de las expectativas que un título tan abarcador como el que precede a este escrito, podía crear en los sectores más interesados. Entonces determiné ubicar a los lectores (y ubicarme) en una perspectiva más real; juzguen los lectores si logré mi objetivo.

En los casi 30 años que llevo como servidora pública, he escuchado en demasiadas ocasiones expresiones de ciudadanos, servidores públicos, e incluso, abogados litigantes activos en el foro administrativo cuasi judicial, que cuestionan la eficacia y necesidad de que exista el ente administrativo cuasi judicial, que antes se conoció como la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP) y hoy día es la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos (CASARH).

Creo firmemente que las aseveraciones negativas sobre el sistema apelativo cuasi judicial gubernamental, nacen del desconocimiento generalizado sobre lo que se hizo, lo que se está haciendo y de las numerosas oportunidades de desarrollo que aún quedan por delante. Estoy convencida de que los sistemas y procedimientos son tan buenos como la visión que de ellos tengan aquellas personas llamadas a administrarlos. También creo que los seres humanos somos

---

<sup>1</sup> La autora es Comisionada Asociada de la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos (CASARH). En sus más de 25 años de trayectoria profesional, la licenciada Díaz Torres ha ocupado diversos puestos en el servicio público puertorriqueño.

capaces de evolucionar, a pesar de nosotros mismos. Así pues, a atender ese vacío de conocimiento empírico, intento dedicar este escrito.

### **¿Es necesario un foro apelativo cuasi judicial?**

La importancia de que exista un componente de adjudicación cuasi judicial en el Sistema de Recursos Humanos del Servicio Público reside no solo en la garantía que representa, tanto para los empleados como para los ciudadanos, en la reivindicación de los derechos que la ley les otorga, sino también en su función interpretativa del derecho vigente en el área pertinente, como cuerpo especializado que promueve la certidumbre, la paz institucional y la eficiencia en la administración pública.

Indudablemente la administración pública contemporánea es sumamente difícil y compleja. Esta se encuentra continuamente impactada por el gigantismo gubernamental; la actividad legislativa; las cambiantes e influyentes visiones y decisiones de funcionarios de alto nivel en su gestión pública; la presión de grupos profesionales y organizaciones de empleados públicos; la intervención de los tribunales en los procesos administrativos; y sobre todo, la calidad de los empleados públicos y de los sistemas dentro de los cuales desempeñan su labor.

Esta realidad afecta, a su vez, el proceso de toma de decisiones, por la incertidumbre de los administradores sobre el impacto de sus decisiones, y sobre los programas que administran, ya que sus decisiones pueden ser cuestionadas no sólo por el público en general y los legisladores, sino por los empleados de las agencias que administran, de quienes dependen para ponerlas en vigor.

De ahí que una labor interpretativa uniforme, rápida y efectiva en la adjudicación apelativa cuasi judicial de las controversias que se suscitan en el campo de la administración de recursos humanos pueda coadyuvar o contribuir en la administración pública, agilizando el

proceso de toma de decisiones gerenciales mediante la corrección de errores decisionales o la confirmación de las decisiones correctas. Reduciendo así los efectos psico-sociológicos que las controversias sobre la eficiencia y productividad de los programas gubernamentales provocan en el personal y en la ciudadanía, cuando aquellas se prolongan innecesariamente.

La historia de los procesos apelativos quizás puede ser la mejor evidencia de su utilidad y necesidad. Es indudable que los foros apelativos han contribuido a fortalecer el sistema de mérito puertorriqueño, al reafirmar sus principios a través de sus decisiones.

### **La Junta de Personal de 1947**

El trasfondo de la Ley Núm. 345 de 1947 fue la Ley para Reglamentar y Mejorar el Servicio Civil de Puerto Rico, aprobada el 14 de marzo de 1907. Aunque fue el primer esfuerzo oficial dirigido a erradicar el sistema de patronazgo político, la Ley de 1907, aparentemente exitosa en lograr estatuir un sistema moderno de servicio civil basado en el merito por los escasos resultados concretos logrados se torno en un fracaso.<sup>2</sup> La Ley de 1907 en la práctica solo proveyó para que los puestos en el servicio clasificado (hoy denominado como de carrera) se realizaran conforme a los méritos de los interesados. Esto se debió a que los partidos políticos de Puerto Rico lograron frustrar casi totalmente la introducción del concepto del merito en el gobierno, de varias formas, tale como: a) negándole recursos económicos por lo que muchas de las funciones exigidas por la Ley de 1907 nunca se realizaron; y b) reduciendo la cantidad de personal insular cubierto por dicha ley, al punto de que para 1940 solo el 35 porciento del personal quedaba regido por esta. El sistema de merito existía solo nominalmente. El restringido alcance de la ley y el abuso en los nombramientos temporeros dejaban tres cuartas partes de los puestos del servicio civil en manos del apadrinamiento político. De modo que cada

---

1. Goodsell C., Administración de una Revolución, pág. 105-132, Editorial Universitaria, Universidad de PR 1978.

cambio electoral importante arrastraba toda la burocracia, con los vencedores reemplazando a los vencidos.

La **Junta de Personal** (en lo sucesivo JP), fue creada al amparo de la Ley Núm. 345 de 12 de mayo de 1947. Fue éste el primer foro que tuvieron los empleados del sector público para apelar las acciones de la Oficina de Personal o de las distintas autoridades nominadoras.

A la JP, que según lo dispuesto en la Ley Núm. 345, era una división de la Oficina de Personal, se le impusieron las siguientes responsabilidades:

1. Representar los intereses públicos en la aplicación de las disposiciones de la ley en la administración de personal del servicio estatal.
2. Practicar cualquier investigación que considere necesaria en relación con la administración del personal del servicio estatal y formular las recomendaciones pertinentes al director de personal o al gobernador.
3. Asesorar al director de personal y cooperar con él para promover el interés de instituciones docentes y organizaciones cívicas, profesionales y de empleados, en el mejoramiento de las normas relativas al personal del servicio estatal.
4. Rendir a la Asamblea Legislativa y al Gobernador de Puerto Rico informes anuales y aquellos informes especiales que estimare convenientes o que le fueron requeridos con relación a la administración del personal del servicio estatal y formular recomendaciones para su mejoramiento.
5. Asesorar al Gobernador y al Director de Personal sobre problemas relacionados con la administración de personal.
6. Investigar y resolver, en apelación, a solicitud de parte, controversias surgidas sobre las siguientes materias: cesantías, destituciones, suspensiones, separación de empleados en período probatorio por razones políticas, religiosas o de raza y descendos.
7. Dictar reglas, previa la recomendación del director y la celebración de una audiencia pública. Dichas reglas, una vez aprobadas por el gobernador, eran promulgadas y tenían fuerza de ley. Las reglas proveían, entre otras cosas, los métodos para la administración de un sistema de calificación de empleados a base de eficiencia; la fijación de horas de trabajo, reglamentación de la asistencia, concesión de licencias y demás condiciones de trabajo para los empleados del servicio por oposición y del servicio sin oposición.
8. Revisar la decisión del director, en casos atinentes con los requisitos para la admisión de exámenes, rechazo de solicitudes de admisión, eliminación del nombre de los elegibles de los registros, negación a certificar el nombre de los elegibles.
9. Revisar la decisión del director en casos de traslados en el servicio por oposición que resultaron en descendos.
10. Revisar la decisión del director en casos de empleados en el servicio de oposición y sin oposición afectados por la negativa del director a certificar alguna nómina, comprobante o cuenta.

Al examinar las responsabilidades de la JP, de inmediato es evidente que estaban entremezcladas funciones adjudicativas de reglamentación y funciones de supervisión o

---

tutelares. Lo anterior hizo de la JP un organismo híbrido. Tenía una agenda de trabajo ambiciosa con unos miembros a tiempo parcial y sin recursos. Por un lado, debía reglamentar la administración de personal, asesorar al Director de Personal, representar los intereses públicos en la aplicación de las disposiciones de la Ley, etc. y por el otro, era un organismo dependiente de la Oficina de Personal, incluso para su operación fiscal. Es decir, tenía grandes responsabilidades, pero no tenía la libertad ni los recursos (humanos y fiscales) para atender los mismos.

Una característica particular de la JP fue que entre sus responsabilidades predominaron las normativas sobre las adjudicativas. De cualquier modo, la creación de la JP constituyó, en su momento, un paso de avance pues antes de ella no existía un ente gubernamental que ejerciera tal función.

### **La Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal de 1975**

La JASAP fue creada en virtud del Artículo 7 de la Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975 y en su origen estaba integrada por un presidente y dos miembros. La Ley Núm. 5 dispuso que los nombramientos de los miembros originales de JASAP fueran por un miembro por ocho años, un miembro por siete años y otro por seis años. Los nombramientos subsiguientes serían todos por términos de ocho años. Se evidencia claramente la intención legislativa de que hubiera continuidad en los trabajos de JASAP. Además, tenía el propósito de evitar los efectos del vaivén político partidista y las posibles presiones sobre los funcionarios nominados. Según surge de la Tabla 1, contrario a los miembros de la Junta de Personal, los miembros de JASAP laboraban a tiempo completo y no podían ocupar ningún otro cargo ni devengar compensaciones de otra entidad ni practicar otra profesión u oficio. (Sección 7.4)

**Tabla 1. Comparación somera entre la JP y la JASAP**

<b>Ley 345 – 1947 Junta de Personal</b>	<b>Ley 5 – 1975 Junta de Apelaciones del Sistema de Personal</b>
Naturaleza del Organismo	
Se crea la Junta de Personal como una división de la Oficina de Personal.	Se crea la Junta de Apelaciones del Sistema de Personal como un organismo independiente de la Oficina Central de Administración de Personal.
Composición y Nombramiento de las Juntas	
Tres miembros a ser nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. Al comienzo de cada año los miembros seleccionarían entre sí un presidente.	Un presidente y dos miembros asociados nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico. Mediante enmienda efectuada a principios de 2000, la JASAP alcanzó a tener 4 miembros.
Cualificaciones de los Miembros de la Junta	
Residentes bonafide de la Isla y partidarios de la aplicación de los principios del sistema de mérito en la selección del personal público, no ocupar ni ser candidatos a cargos públicos retribuidos o de confianza en el gobierno estatal durante el desempeño de su incumbencia a excepción del notariado. No más de dos de los miembros de la Junta pertenecerán al mismo partido político. Los miembros de la Junta de Personal desempeñaban sus cargos ad. honorem. Recibían una dieta por cada día de sesión y el reembolso de los gastos en que incurrían en el desempeño de sus deberes. (Sección 4 (d))	Debían ser personas de reputado conocimiento e interés en el campo de la administración de personal en el servicio público y en la aplicación del principio de mérito. No podían haber estado activos en la política partidista durante cuatro años anteriores a su nombramiento. Por lo menos <u>uno</u> de los Miembros debía ser abogado. Eran miembros a tiempo completo y originalmente devengaban un sueldo de \$27,000 el Presidente y de \$26,000 los otros dos miembros (Secciones 7.4 y 7.5); estos fueron sucesivamente enmendados en fechas más recientes.
Secretario	
El Secretario de la Junta de Personal era nombrado por el Director de Personal a propuesta de la Junta. (Sección 4 (b))	JASAP tenía facultad para controlar y nombrar las personas y funcionarios necesarios para realizar y cumplir con las responsabilidades que le asignaba la ley.
Oficiales Investigadores	
No se proveía para el nombramiento de este personal.	Se facultaba a JASAP a nombrar Oficiales

	Investigadores para que realizaran investigaciones sobre apelaciones y quienes podían servir vistas y audiencias si así lo ordenaba la JASAP.
--	---

Tabla 1. Continuación....

<b>Ley 345 – 1947 Junta de Personal</b>	<b>Ley 5 – 1975 Junta de Apelaciones del Sistema de Personal</b>
Alcance de su Función	
Además de funciones apelativas, la JP tenía funciones asesorativas y de reglamentación.	Era un foro apelativo estrictamente.
Jurisdicción	
Su jurisdicción estaba limitada a casos de empleados comprendidos en el servicio por oposición.	<p>En los casos de empleados de carrera de todo el sistema de personal, cuando alegaran que una acción o decisión que les afectaba violaba cualquier derecho que se les concedía a virtud de las disposiciones de ley o los reglamentos.</p> <p>En los casos de ciudadanos cuando alegaran que una acción que les afectaba violaba su derecho a ingresar al servicio público.</p> <p>En los casos de administradores individuales cuando alegaban que una acción o decisión de OCAP violaba las disposiciones generales que establecía la ley con relación al principio de mérito.</p>

La Sección 7.10 establecía que el presidente de JASAP era el principal funcionario administrativo del organismo, teniendo facultad para contratar y nombrar al personal y funcionarios para realizar las tareas encomendadas a JASAP. (Sección 7.8)

Los miembros de la Junta sólo podían ser destituidos por negligencia o conducta ilegal o impropia en el desempeño de su cargo, mediante formulación de cargos y celebración de vistas

(7.3). Cada uno de los miembros de la Junta podía actuar como Oficial Investigador en cualquier caso en que la Junta lo asignara y el haber actuado como tal en un caso no le impedía participar en los procedimientos de ese caso ante la Junta en pleno (7.12). Esto cambiaría con la aprobación de la Ley Núm. 184 de 2004.

Las facultades de JASAP eran:

1. Acceso a cualquier evidencia de cualquier persona que estuviera siendo investigada o contra la cual se hubiera procedido y que se refiriera a cualquier asunto que estuviera investigando la Junta o que estuviera en controversia.
2. Expedir citaciones, requiriendo la comparecencia y declaración de testigos.
3. Los miembros o el agente designado podían tomar juramentos y afirmaciones, examinar testigos y recibir evidencia.
4. Iniciar investigaciones en cualquier caso que lo estimara necesario aunque no hubiera mediado petición formal al respecto de ninguna de las partes interesadas. Para adoptar un sello oficial.

La Ley Núm. 5 no concedía a JASAP el poder o facultad para imponer desacato a quienes desatendían sus órdenes o requerimientos. El inciso tres de la Sección 7.13 de la Ley, reservaba al Tribunal Superior tal facultad. Específicamente decía y citamos:

“En caso de rebeldía o de negativa a obedecer una citación expedida contra alguna persona, cualquier sala del Tribunal Superior dentro de cuya jurisdicción se encuentre, resida o tenga negocios la persona tendrá jurisdicción para expedir contra dicha persona una orden requiriéndola a comparecer ante la Junta o uno de sus agentes para presentar evidencia o



hacer declaración. Cualquier falta de obediencia a dicha orden podrá ser castigada como desacato.”

Bajo la ley vigente la situación es la misma. Recientemente la CASARH presentó un recurso de certiorari solicitando al Tribunal Supremo que revoque una orden del Tribunal Apelativo, Panel de Fajardo que le requiere efectuar la supervisión de la ejecución de una sentencia dictada por dicho Tribunal. El alegato, firmado por la asesora jurídica<sup>3</sup> de la CASARH fue sometido objetando la instrucción. El asunto está pendiente de resolución.

Con relación al quórum, la Ley Núm. 5 dispuso que para las determinaciones que requieran la actuación de la Junta en pleno, dos de sus miembros constituirán quórum.

Se requería quórum en toda determinación sobre:

- Designación de asuntos y vistas públicas a un oficial investigador o secretario
- Adjudicación de cualquier apelación
- Una orden
- Una apelación para determinar jurisdicción
- Los señalamientos
- Los escritos que sometan las partes
- La aprobación de reglamentos
- Cualquier otro asunto o acción en que deba pasar juicio la Junta

La relación de JASAP con la Oficina Central de Administración de Personal (OCAP) fue distinta a la relación de la JP con la Oficina de Personal (Ley Núm. 345). Ya discutimos antes que la JP era parte de la Oficina de Personal y realizaba una combinación de funciones

---

<sup>3</sup> Lcda. Laura G. Rechani Ydrach

legislativas, normativas y tutelares. Sin embargo, bajo el esquema del Sistema de Administración de Personal establecido por la Ley Núm. 5, JASAP era un organismo gubernamental totalmente independiente de OCAP. JASAP se constituyó en un foro apelativo y sus funciones no incluían tareas normativas o tutelares. La facultad para reglamentar y para supervisar la aplicación del principio de mérito que antes radicaba en la Junta de Personal, fue delegada por la Ley Núm. 5 a la OCAP. Por lo tanto, correspondía a OCAP emitir la reglamentación necesaria para instrumentar el principio de mérito y darle el seguimiento necesario para asegurar su aplicación.

JASAP, en cambio, era el órgano revisor de todo el Sistema de Administración de Personal, siendo su intervención una a posteriori, para determinar si las acciones tomadas por OCAP y las demás agencias dentro del Sistema estaban acordes con la Ley Núm. 5<sup>4</sup>.

La jurisdicción de JASAP estaba determinada por la Sección 7.14 de la Ley. La JASAP podía intervenir en casos de destitución o suspensión de empleo y sueldo por un empleado de carrera que estuviera dentro del Sistema de Personal, o cuando alegara que una acción o decisión que le afectó vicia cualquier derecho que se le concedió en virtud de las disposiciones de la Ley, del Reglamento de Áreas Esenciales al Principio del Mérito, o de los reglamentos adoptados por los administradores individuales para dar cumplimiento a la Ley. Todas las acciones interpuestas por los empleados, relacionadas con las áreas esenciales al principio de mérito, serían vistas en primera instancia por la JASAP.

También tendría jurisdicción cuando un ciudadano alegara que una acción o decisión que le afectó viola su derecho a entrar en el Sistema de Administración de Personal en cumplimiento con el principio de mérito. De igual forma, JASAP tendría jurisdicción, cuando alguno de los

---

<sup>4</sup> Una discusión amplia de la relación y deslinde de facultades entre la OCAP y la JASAP se desarrolla en el caso Ariel Aulet y Otros v. Dept. de Servicios Sociales y Otros 91 JTS 73 (junio 1971).

Administradores Individuales alegaran que una acción o decisión de la Oficina Central, violó las disposiciones generales en esta Ley en las áreas esenciales del principio de mérito, o el Reglamento establecido por la oficina para instrumentar esta Ley. Finalmente, la Ley Núm. 5 le otorgó jurisdicción a la JASAP para atender apelaciones radicadas por cualquier agencia, en relación con determinaciones de la OCAP sobre la aprobación de puestos de confianza.

Es precisamente en esta área de jurisdicción que han surgido, y continúan surgiendo interrogantes. Probablemente el mayor número de dudas surgió precisamente de la última oración del inciso primero de la Sección 7.14 que citamos:

Las acciones que interpongan los empleados y que estén relacionadas con las áreas esenciales al principio de mérito según señaladas en la Sección 4.1 del Artículo 4 de esta Ley, serán vistos en primera instancia por la Junta.

Las áreas esenciales al principio de mérito son: clasificación, reclutamiento y selección, ascensos, traslados y descensos, adiestramiento y retención. Veamos algunas de estas interrogantes en su contexto.

### Clasificación de Puestos

El primer problema de jurisdicción lo constituyó precisamente el área de clasificación en lo referente a las reclasificaciones de puestos que surgen como consecuencia directa del mandato de Ley de mantener un plan de clasificación de todos los puestos existentes en el servicio público. (Sección 4.2). En el 1980, la OCAP argumentó en un caso lo siguiente<sup>5</sup>:

La Sección 6.6 del Reglamento de Administración Central le concede al Director la facultad discrecional de reclasificar o no un puesto. En la parte pertinente la misma establece que:

---

<sup>5</sup>. Jovino Miranda Ríos v. Dpto de Hacienda y OCAP, caso núm. Q-80-174.

En armonía con la Sección 6.2 del Reglamento de Personal: Áreas Esenciales al Principio de Mérito, el Director podrá reclasificar todo puesto en la Administración Central.”

“Por tanto, el Director podrá ejercer su facultad discrecional tomando en consideración las justificaciones que se establecen en la Sección 6.2 del Reglamento Áreas Esenciales al Principio de Mérito que son:

1. Clasificación original errónea
2. Modificación al Plan de Clasificación
3. Cambio sustancial en deberes, responsabilidades o autoridad
4. Evolución del puesto

Así que la reclasificación de un puesto no es un derecho establecido a favor del empleado que lo ocupa. Dado el caso que el inciso uno de la Sección 7.14 dispone que la Junta tiene jurisdicción cuando se alega que una acción o decisión que le afecta viola cualquier derecho que se le conceda a virtud de las disposiciones de la ley, a base de que la reclasificación no es un derecho, la JASAP no tiene jurisdicción.

Es decir, la Sección 7.14 de la Ley de Personal no le concede jurisdicción a la Junta en casos donde esté envuelta una facultad discrecional del Director y el empleado discrepe del mismo.

JASAP resolvió que el argumento carecía de mérito y estableció que la propia Sección 7.14 invocada por OCAP para basar la falta de jurisdicción, sostenía la facultad. Además, añade:

Al incluir el legislador disposiciones específicas en la Sección 7.14 para la revisión por JASAP de cualquier derecho que se le conceda al empleado de carrera a virtud de las disposiciones de esa Ley y los reglamentos que lo implantan, es suficientemente amplia para conferirnos jurisdicción.

Anteriormente, en el 1978, la JASAP ya había asumido jurisdicción en un caso sobre clasificación. En ese caso se planteó si a un empleado se le podía denegar una reclasificación del puesto que desempeñaba cuando la misma procedía y sólo estaba detenida por el patrón de asistencia del empleado. La Junta le concedió la razón al empleado y ordena su reclasificación<sup>6</sup>.

La posición de OCAP entonces resultaba incomprensible. La Sección 7.14 era clara y establecía además que JASAP tendría jurisdicción sobre asuntos relacionados con las áreas esenciales al principio de mérito. Una vez dispuesto en la Ley que la clasificación de puestos es un área esencial, no debía quedar la más mínima duda de que JASAP tendría jurisdicción en casos cuya apelación se refiriera a ésta o cualquiera otra de las áreas esenciales. En el 1991, el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció que la clasificación de puestos es una prerrogativa gerencial, pero la misma no puede ser ejercida arbitrariamente, pues los empleados tienen derecho a que sus puestos estén correctamente clasificados<sup>7</sup>.

#### Periodo Probatorio

Un área gris en cuanto a la jurisdicción de JASAP la constituyeron los casos de separación en el periodo probatorio.

La Ley Núm. 5 guardaba silencio en cuanto a este asunto. No así el Reglamento de Áreas Esenciales al Principio de Mérito, que en su Sección 7.8.11 dispuso lo siguiente:

Cualquier empleado que fracase en su periodo de trabajo probatorio podrá solicitar revisión ante la Junta de Apelaciones en los casos donde se alegue discriminación por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social, o por ideas políticas o religiosas como motivo de su separación. Se

---

<sup>6</sup> Angel Santiago Feliciano v. Dpto. De Hacienda caso núm. 77-397

<sup>7</sup> Mercado Vega v. UPR 91 JTS 41 (abril 1991)

requerirá que de la faz del escrito de apelación aparezca claramente los hechos específicos en que basan sus alegaciones.

Esa Sección del Reglamento fue enmendada en 1979 para que leyera de la forma citada pues anteriormente leía como sigue:

Cualquier empleado que fracase en su periodo de trabajo probatorio podrá solicitar revisión de JASAP de las razones que determinen el fracaso.

Pudiera interpretarse por algunos que esa enmienda eliminó cualquier duda sobre la jurisdicción de JASAP en casos de periodo probatorio. Sin embargo, el asunto resultó ser más complejo y no quedó resuelto con esa enmienda.

La Sección 7.14 de la Ley disponía que JASAP tendría jurisdicción en casos de destitución o suspensión de empleo y sueldo por un empleado de carrera que estuviera dentro del Sistema de Personal. Por su parte, la Sección 5.12 de la Ley a su vez establecía que los empleados de carrera eran aquellos que han ingresado al sistema después de pasar por el procedimiento de competencia que establecía la propia Ley.

Por lo tanto, para ser empleado probatorio era necesario haberse sometido al proceso de competencia. En consecuencia, un empleado probatorio del Sistema de Administración de Personal que había competido por el puesto para el cual fue seleccionado, era un empleado de carrera. Esto, bajo el entendido de que había una clase de empleados de carrera, que a su vez se subdividía en dos: empleados de carrera con status regular y empleados de carrera con status probatorio. Por lo tanto, la JASAP debía tener jurisdicción.

En la alternativa, si se argumenta que los empleados en periodo probatorio no han entrado al sistema, en consideración que el periodo probatorio es la última parte del proceso de reclutamiento y selección (competencia), entonces JASAP tendría jurisdicción a virtud de lo

dispuesto en la Sección 7.14, inciso, 2 que establece que la JASAP tendrá jurisdicción en los casos instados por un ciudadano cuando alegue que una acción o decisión que le afecte viola su derecho a entrar al Sistema de Administración de Personal en cumplimiento con el principio de mérito. Si se plantea que un empleado en periodo probatorio aún no ha entrado al sistema, es claro que, necesariamente, el separarlo lesiona su derecho de entrar al sistema. Por tal razón, lucía absurdo que la jurisdicción de JASAP en casos de periodo probatorio se limitara a aquellos en que se alegaba discriminación. bajo el argumento de que la JASAP no tenía conocimiento particular en este tipo de controversia con respecto de si el empleado estaba o no cumpliendo adecuadamente con las tareas que correspondían a su puesto. Ilustra este argumento, la decisión de JASAP en un caso resuelto antes de que se limitara su jurisdicción, en el cual no se alegaba ningún tipo de discriminación y sí la inconformidad del apelante con una evaluación formulada irresponsablemente<sup>8</sup>. La JASAP hizo un magnífico análisis, luego del cual revocó la decisión de la agencia de suspender al empleado en periodo probatorio.

Esto son sólo dos ejemplos de numerosas controversias en materias en las cuales el conocimiento especializado del foro sirvió para colocar los hechos en su más justa perspectiva.

### La época de oro de la JASAP

La gestión del Sr. Nelson Cordero Otero, quien presidió la JASAP durante poco más de una década, desde enero de 1986 hasta marzo de 1997, cuando se acogió a la jubilación merece una mención y reconocimiento especial.

En justicia se podría dedicar un artículo completo a reseñar las aportaciones más relevantes que dicho ex funcionario público realizó para mejorar los sistemas y procedimientos apelativos cuasi judiciales en la JASAP. No obstante, nos limitaremos a

---

<sup>8</sup> Modesto Donato Duque v. Dpto. de la Vivienda Q-77-123

comentar algunas de las mas importantes, bajo el entendido de que, para muestra “un botón basta”.

El señor Cordero llegó equipado con amplio y profundo conocimiento del ordenamiento jurídico vigente (en algunos aspectos incluso había participado en su formulación), así como de una vasta y progresiva experiencia en todas las áreas del sistema. Actuaba inspirado por un genuino sentido de lo ético y conforme al espíritu democrático de que es necesario que los empleados tengan participación real en la toma de las decisiones y cambios internos que les afectan. Con el liderato del que sabe a ciencia cierta lo que está haciendo, rechazaba las actitudes típicas de la microgerencia, declarándose un decidido partidario de la gerencia por resultados.

Al principio de su ejercicio, Cordero encontró un foro administrativo cuasi judicial, con un calendario de vistas congestionado, una enorme carga de apelaciones que llevaban entre dos y cinco años pendientes de resolver, un personal mal retribuido y desmotivado, en fin, un organismo carente de toda clase de recursos.

Con la sabiduría que brinda la experiencia y la paciencia de su plena madurez gerencial, estableció metas a corto, mediano y largo plazo y se adhirió a ellas hasta ver los frutos de su planificación, evitando al máximo de lo posible la improvisación.

Para entonces existían en la Rama Ejecutiva alrededor de ciento veinte (120) departamentos, administraciones, oficinas, juntas, y corporaciones publicas. Cada una de ellas contaba con sus procedimientos administrativos propios, lo que restaba uniformidad al proceso adjudicativo. Tal ausencia de uniformidad afectaba el interés de la ciudadanía que estaba sujeta a múltiples, diversos, complejos y, generalmente, desconocidos reglamentos. Con el propósito de sistematizar los procedimientos administrativos, se creó un cuerpo de



reglas básicas que toda agencia gubernamental de la Rama Ejecutiva debía observar al formular reglamentos que definen los derechos y deberes jurídicos de una clase particular de persona. Estas normas incluyeron disposiciones específicas que rigen las determinaciones de las agencias con poderes adjudicativos para dictar desde una orden hasta una resolución final sobre una controversia entre partes relacionada con la administración de recursos humanos. Así, el 12 de agosto de 1988, se aprobó la Ley Núm. 170, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, inspirada en la intención de brindar a la ciudadanía servicios públicos de alta calidad, eficiencia y prontitud. (Véase la exposición de motivos de la Ley 170, supra).

Tan pronto se aprobó dicha Ley, el funcionario asumió de inmediato la labor de atemperar las reglas y procedimientos vigentes en la JASAP a los imperativos y términos dispuestos en la misma; identificándose cabalmente con el interés legislativo de que los procesos cuasi judiciales fueran sencillos, ágiles y correctos, aprobando un reglamento procesal a esos efectos. Creó, además, métodos internos para medir la productividad, tanto cuantitativa como cualitativamente, desarrolló e implantó programas de incentivos que estimulaban y reconocían los resultados positivos, tanto individuales como institucionales. El señor Cordero poseía una visión diáfana sobre el rol que desempeñaba cada uno de los empleados bajo su responsabilidad directiva, así como el rol del foro en su totalidad.

En su capacidad gerencial en la JASAP, Cordero estableció nuevos reglamentos de personal internos para el servicio de carrera y de confianza, luchó y obtuvo recursos fiscales adicionales para implantar nuevos planes de clasificación y estructuras retributivas actualizadas que permitieran compensar adecuadamente al personal de la JASAP. Todo ello, maximizando los recursos al utilizarlos de manera juiciosa, prudente y en estricto orden de prioridades. La visión

clara y la persistencia de este ex funcionario público; de carácter amable, hablar pausado, siempre accesible a todos sus empleados, estricto y exigente, pero respetuoso de los derechos de los servidores públicos, que poseía un bachillerato en ciencias naturales y un grado de juris doctor (nunca le interesó tomar la reválida de abogado, pues solo quiso conocer las reglas y el lenguaje jurídico porque era pragmático) sobre todo firme creyente en el principio de mérito; eventualmente produjo los resultados perseguidos.

Durante su incumbencia, conocida por todos los que la vivimos como, la “época de oro de la Junta”, dicho organismo cuasi judicial alcanzó la mayor eficiencia y estabilidad administrativa adjudicativa hasta el presente, logrando retener a un grupo de oficiales examinadores experimentados y más importante aún, logró bajar el promedio de tiempo para la resolución de las apelaciones a cerca de ocho meses.<sup>9</sup>

No menos relevante fue la función interpretativa y la difusión de las decisiones dentro del servicio público durante esa época. La notable inteligencia, unida al conocimiento empírico y panorámico del sistema, así como un innato sentido de justicia, convierten al señor Cordero en el principal y más fructífero elaborador de normas y doctrinas jurídicas cuasi judiciales que haya tenido el foro apelativo administrativo. De hecho, la mayoría de esas doctrinas prevalecen hoy día, aún bajo la vigencia de un esquema legal distinto, como lo es la Ley Núm. 184. Por otro lado, en cuanto a la difusión de las resoluciones, dicho funcionario dispuso (a pesar de la estrechez económica del foro)<sup>10</sup> que las decisiones más importantes y las normativas que se emitieran, fueran siempre notificadas a todos los directores de personal de las agencias

---

<sup>9</sup> término establecido en la LPAU a esos fines es de 6 meses; aunque el mismo puede ser ampliado en circunstancias especiales recogidas tanto en el reglamento procesal de entonces, como en el vigente al presente.

<sup>10</sup> término establecido en la LPAU a esos fines es de 6 meses; aunque el mismo puede ser ampliado en circunstancias especiales recogidas tanto en el reglamento procesal de entonces, como en el vigente al presente.

comprendidas en el sistema. Esto hoy parecería obvio, sin embargo, nunca antes se había hecho y lamentablemente, luego de la jubilación de Cordero se dejó de hacer.

No obstante, el completo ajuste de los procedimientos apelativos a los términos establecidos por la Ley Núm. 170 no culminó. A partir de 1998, tuvieron lugar cambios significativos en el cuadro directivo de la JASAP. El nuevo panel de adjudicadores pasó a estar compuesto por abogados con excelentes calificaciones académicas y posiblemente muy bien intencionados, pero ciertamente carentes, tanto del conocimiento técnico especializado como de la experiencia requerida en la administración de los recursos humanos gubernamentales. En términos operacionales estos no dieron seguimiento a las políticas normativas. En cuanto a los aspectos administrativos tampoco prestaron atención a los programas de incentivos y procedimientos exitosamente establecidos, provocando nuevamente la fuga talento entre los oficiales examinadores experimentados.

Coincidentalmente, con la nueva composición de la JASAP, fue aprobada la Ley Núm. 45 del 25 de febrero de 1998, Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, la cual concedió a los servidores públicos de las agencias gubernamentales tradicionales el derecho a negociar colectivamente y creó otro foro administrativo al cual los empleados unionados acudirían con sus reclamos contra el patrono. Toda vez que se proyectaba que la Ley Núm. 45 cubriría al 75 por ciento los empleados públicos, ello debía redundar en una reducción considerable de casos radicados ante la JASAP. Por ello, en su Artículo 14.1 dicha ley disponía: “...La junta reducirá su personal gradualmente en la medida en que vayan reduciéndose los casos presentados ante la misma...”. Sin embargo, esta predicción nunca se concretizó. El volumen de casos pendientes de resolverse, incluso de aquellos cuyo desfile de prueba había terminado, alcanzó cifras sin precedentes. Así, las consideraciones políticas, las adjudicaciones selectivas y

el desconocimiento del sistema en general<sup>11</sup>, dieron al traste con la agilidad y estabilidad interna del foro, alcanzada bajo la presidencia de Cordero.

La situación descrita, así como el surgimiento parcial de un nuevo orden jurídico, mediante la aprobación de la Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (Ley Num. 45) tornaron necesaria la reforma sustantiva, procesal, estructural y filosófica del Sistema de Administración de Personal Gubernamental, incluyendo lógicamente, el aspecto apelativo cuasi judicial como parte integral del mismo.

### **La Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos (CASARH) de 2004**

En respuesta a la lentitud, confusión y anacronismo administrativo imperante, se aprobó el 3 de agosto de 2004 la Ley Núm. 184, conocida como Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público. Entre otros, con el propósito de reformar el sistema, reafirmar el principio de mérito y la política pública, establecer las normas que lo regirían, redefinir las funciones y facultades de la OICALARH que ahora se llamaría Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado (ORHELA) y crear la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos (CASARH).

Debemos señalar que antes de la aprobación de esta nueva ley, además de la JASAP, existían varios foros apelativos para que algunos grupos de empleados no sindicados ejercieran su derecho de apelar decisiones administrativas relacionadas con su empleo. Estos eran la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (CIPA), y la Junta de Apelaciones del Sistema de Educación (JASED). Por considerar que la diversidad de foros promovía la

---

<sup>11</sup> Refiérase al Memorando Especial núm. 18-2003, mediante el cual la OICALARH se vio forzada a orientar a los jefes de agencias del sistema en cuanto a la naturaleza “ ultra vires”, por ser contrario a lo establecido en la Ley

inconsistencia en cuanto a los remedios a proveerse para controversias similares y a base del principio de sana gerencia pública que establece que los asuntos relacionados deben ser atendidos por el mismo organismo, la propuesta legislativa original buscaba la consolidación de los tres foros apelativos cuasi-judiciales mencionados<sup>12</sup>. Sin embargo, la misma no tuvo éxito tal y como fue planteada debido a la enérgica oposición de los directivos de la CIPA<sup>13</sup>, lográndose solo la integración de la JASAP y la JASED en una Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos (CASARH), mediante la aprobación del proyecto sustitutivo al P de la C. 3844 de 15 de julio de 2004.

La aprobación de la Ley Núm. 184 de 2004 convierte a CASARH esencialmente en el foro apelativo en primera instancia al cual pueden acudir los servidores públicos no organizados sindicalmente en el Sistema de la Administración de los Recursos Humanos cuando consideren que una decisión o acción de la Autoridad Nominadora viola sus derechos. También pueden acudir a éste los ciudadanos afectados en su derecho a competir o a ingresar al Sistema por una decisión o acción de la Autoridad Nominadora que viola sus derechos y los Administradores Individuales que se vean afectados por las acciones, omisiones o decisiones de la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado (ORHELA).

En la Sección 13.17 de la Ley Núm. 184 se proveyó un periodo de transición de tres meses entre la aprobación de la Ley, la consecuente eliminación de la JASAP y el cese del Presidente y miembros asociados incumbentes; y el nombramiento de los miembros del nuevo

---

Núm. 5 entonces vigente, de lo resuelto por la JASAP en el caso Sonia Vázquez v. Emergencias Médicas REP-01-07-62, 8 de noviembre de 2002.

<sup>12</sup> Proyecto del Senado 2299 de 23 de junio de 2003 y Proyecto de la Cámara 3844 del 12 de mayo de 2003.

<sup>13</sup> Creada por la Ley Núm. 32 del 22 de mayo de 1972 como organismo para atender querrela de ciudadanos que aleguen ser víctimas de abuso de autoridad por funcionarios de la rama ejecutiva autorizados para efectuar arrestos. Posteriormente, se amplió su ámbito jurisdiccional para otorgarle jurisdicción apelativa exclusiva sobre acciones disciplinarias impuestas por la autoridad nominadora en toda clase de faltas contenidas en el reglamento de la Policía.

organismo apelativo. La CASARH se compone de un Presidente(a) y dos Comisionados(as) Asociados(as) nombrados por el gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. A diferencia de la JASAP, la nueva ley dispuso que tanto el Presidente como los Comisionados Asociados tienen que ser abogados admitidos al ejercicio de la profesión, con vasto conocimiento y experiencia en el campo de la Administración de Recursos Humanos y en la aplicación del principio de mérito. El Presidente es nombrado por un término inicial de siete años, un Comisionado Asociado es nombrado por cinco años y otro Comisionado Asociado por cuatro años. Todos los nombramientos posteriores serán por un término de siete años (Secc. 13.2 y 13.3). Éstos son funcionarios a tiempo completo y no pueden practicar ninguna profesión u oficio, ni devengar compensación adicional alguna de ninguna otra entidad, sea pública o privada (Secc. 13.4). Para todas las determinaciones que requieran la actuación de la Comisión en pleno, dos de sus miembros constituirán quórum y las decisiones adjudicativas requerirán la aprobación de los Comisionados (Secc. 13.7). Las facultades principales de la Comisión se disponen en la Secc. 13.9. Debe notarse que aunque dichas facultades<sup>14</sup> son amplias y su enumeración es abierta, en el Inciso 8 se dispone expresamente que los Comisionados no podrán actuar como Oficiales Examinadores. Esto tiene el interés de evitar la posibilidad de conflictos de interés y garantizar así la pureza de los procedimientos. El Presidente es el principal funcionario ejecutivo de la Comisión, cuyas responsabilidades adicionales se detallan en la Sección 13.10. En tal capacidad, una de sus tareas esenciales es la selección y nombramiento de los Oficiales Examinadores, quienes pertenecen al servicio de confianza (Secc. 13.12). Los Oficiales Examinadores designados dictan órdenes, presiden vistas públicas, reciben la prueba

---

<sup>14</sup> La Ley Núm. 64 del 17 de febrero de 2006, enmendó la Ley 184 para conceder a la CASARH la facultad de otorgar compensación por daños y perjuicios en casos en que se alegue discrimen por las causales prohibidas en la ley.

correspondiente y someten a la Comisión un informe con las determinaciones de hecho, conclusiones de derecho y recomendaciones de remedios pertinentes. Estos Oficiales Examinadores no tienen que ser abogados a menos que así se disponga por reglamento de la Comisión, lo que aún no ha sucedido.

Hasta aquí he expuesto de manera general la estructura organizativa y funciones de la nueva Comisión Apelativa. En lo adelante, en lugar de abundar en aspectos específicos de la jurisdicción y procedimientos apelativos, resulta, a mi juicio, indispensable fomentar la divulgación y orientación sobre la existencia de la CASARH entre los servidores públicos, estudiantes de Administración Pública y ciudadanos en general..

### **La tecnología en la administración del proceso apelativo**

No exagero al afirmar que bajo la presidencia de la Lcda. María del Carmen Betancourt Vázquez llega al foro cuasi judicial la era tecnológica. Ésta fue nombrada en agosto de 2004, siendo la primera mujer en presidir el foro. Aunque hereda el lastre de una cantidad exorbitante de apelaciones pendientes de resolver, algunas de las cuales se remontan al 1996, llega con energía e ideas innovadoras. De inmediato se enfrasca en las tareas de preparar el primer reglamento (Reglamento Núm. 2883), reclutar oficiales examinadores y demás personal esencial, así como recopilar los datos inexistentes sobre las apelaciones activas que tenían los dos foros consolidados (JASAP y JASED).

Ya para julio de 2005 se había creado la primera página electrónica de la CASARH, la cual ha estado en constante evolución desde su origen. En marzo de 2007, con el beneficio de la experiencia que proveen más de dos años transcurridos desde la creación del foro, se aprobó un nuevo Reglamento Procesal de la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos (Reglamento Núm. 7313). Este no solo establece y actualiza las normas

procesales, sino que complementa los mecanismos adjudicativos y apelativos tradicionales con una infraestructura tecnológica novel.

En la página electrónica un breve mensaje introductorio deja saber a los visitantes cibernéticos las nuevas iniciativas implantadas, tales como: mecanismos para los apelantes que no tienen representación legal, método para verificar el status de las apelaciones, acceso e impresión de formularios de apelación, el calendario de vistas públicas, los reglamentos vigentes en la Comisión, así como la Ley Núm. 184 con todas sus enmiendas. Esta página electrónica, posee un diseño moderno y fácil de usar, mas lo fundamental es que contiene valiosa información que facilita al empleado reclamar sus derechos.

De igual forma, los abogados postulantes ante la Comisión, los directores de recursos humanos y estudiantes de administración pública, entre otros, pueden profundizar sobre los diversos temas relacionados con la función de la Comisión accediendo a una selección de resoluciones y al Índice de Resoluciones emitidas trimestralmente. Esta información es actualizada continuamente. Los abogados litigantes pueden acceder al adiestramiento<sup>15</sup> sobre los “Cambios significativos contenidos en el nuevo Reglamento Procesal Núm. 7313” ó economizar tiempo al acceder al documento<sup>16</sup> “Diferencias entre el derogado Reglamento Procesal Núm. 2883 y el Reglamento Procesal Num. 7313, que ilustra los cambios mas importantes.

Actualmente se realiza la digitalización de las cintas magnetofónicas que recogen los procesos de vistas; esto sin duda facilitará y agilizará la comprensión y transcripción de su contenido, y por ende, la adjudicación final de las apelaciones. Finalmente, para los servidores públicos y ciudadanos que no poseen internet, la CASARH tiene disponible en sus oficinas una

---

<sup>15</sup> Preparado por la Lcda. Sandra Negrón Zayas, Oficial Examinadora en la CASARH

<sup>16</sup> Preparada por la Lcda. Laura Rechani Ydrach, Asesora Jurídica y Oficial Examinadora en la CASARH.



computadora para su uso exclusivo y desde la misma pueden presentar una apelación o verificar el status de su caso, entre otros servicios.

### **Conclusion**

Es esperanzador observar que cada día se reconoce más la importancia de la administración de los recursos humanos. Hace ya algunos años que uno de los periódicos de mayor circulación en Puerto Rico<sup>17</sup> tiene una sección semanal fija para tratar diversos temas dentro del campo que nos ocupa. El profesional de la gerencia de los recursos humanos es un elemento esencial que debe estar presente al momento de ponderar determinaciones fundamentales de toda institución organizacional, sea pública o privada. Me hago eco de expresiones recientes de la Dra. Palmira Ríos, Presidenta de la Comisión de Derechos Civiles, “Me reafirmo en la importancia de fortalecer el principio de merito en la carrera publica y que sea esa gerencia profesionalizada y completamente despolitizada la que de continuidad a la gestión publica...”<sup>18</sup> Ahora bien, mientras se alcanza la perfección en la administración de los recursos humanos, son los foros apelativos, como la CASARH, los que contribuirán a dar confianza a los ciudadanos y a los servidores públicos de que sus derechos serán respetados.

---

<sup>17</sup> El Nuevo Día, sección: Empleos del Domingo, pagina E-1.

<sup>18</sup> El Nuevo Día, 28 de Julio de 2007, pág. 8.