

Gobierno de Puerto Rico
**OFICINA DE CAPACITACIÓN Y ASESORAMIENTO EN ASUNTOS
LABORALES Y DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS**
PO Box 8476
San Juan, Puerto Rico 00910-8476

15 de febrero de 2012

MEMORANDO ESPECIAL NÚM. 1 - 2012

Jefes de Agencias Administradores Individuales del Sistema de Administración de los Recursos Humanos, Jefes de Agencias Excluidas de la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público, Alcaldes, Presidentes de Legislaturas Municipales, Rama Legislativa y Rama Judicial

(firmado)

Samuel G. Dávila Cid
Director

OPINIÓN DEL SECRETARIO DE JUSTICIA A CONSULTA NÚM. 11-127-B EMITIDA EL 29 DE DICIEMBRE DE 2011 RELACIONADA CON LA PROMULGACIÓN DE REGLAMENTOS DE PERSONAL DE LAS AGENCIAS E INSTRUMENTALIDADES DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO DE CONFORMIDAD CON EL PROCESO FORMAL DE REGLAMENTACIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY NÚM. 170 DE 12 DE AGOSTO DE 1988, SEGÚN ENMENDADA, “LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNIFORME”

En cumplimiento de nuestro deber ministerial de realizar todas aquellas funciones y gestiones necesarias para la adecuada Administración del Sistema de Recursos Humanos en el Servicio Público, la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH) entiende prudente y meritorio el proveer información en torno a la Opinión Legal (en adelante, Opinión) del Secretario de Justicia en atención a la Consulta Núm. 11-127-B, según especificado en el asunto.

Para el conocimiento y comprensión general, consideramos imperativo difundir la información sustantiva que comprende cada una de las partes de la Opinión de interés. Dicha Opinión desglosa o divide su contenido en cuatro partes fundamentales, a saber: I. Introducción, II. Derecho Aplicable, III. Discusión y Análisis, y IV. Conclusión.

La Introducción de la mencionada Opinión revela que, la misma es motivada esencialmente por la discrepancia o diferencia de criterio en lo pertinente a si los reglamentos de personal de las agencias e instrumentalidades del Gobierno deben o no ser sometidos al procedimiento formal promulgado en la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida

Autorizado por la Comisión Estatal de Elecciones

Esta comunicación se emite al amparo de las Secciones 4.3 (1) y (2) de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conforme se detalla en la Certificación sometida por OCALARH ante la Comisión Estatal de Elecciones el 23 de diciembre de 2011, bajo el número CEE-C-12-035, aprobada en relación con aquellos asuntos expresamente requeridos por ley mediante Informe de la CEE fechado el 27 de enero de 2012, recibida el 7 de febrero de 2012.

como “*Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*” (en adelante, LPAU). Ello, particularmente debido a que el reclutamiento, la selección y el adiestramiento son parte del Principio de Mérito, por lo que el ejercicio de éstas acciones de personal trasciende los procedimientos internos de las agencias.

Con el propósito de dilucidar la controversia, el Secretario de Justicia en el segundo tópico (Derecho Aplicable) de su Opinión expuso la normativa examinada a tales fines. Inicialmente explica que, “[l]a LPAU requiere que las agencias administrativas cumplan ciertos requisitos al momento de aprobar, enmendar o derogar una reglamentación”; que “[e]l término ‘regla o reglamento’ consiste de cualquier norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general, que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia.”; y que “[q]uedan excluidas de esa definición, entre otras, las reglas relacionadas con la administración interna de la agencia que no afectan directamente o sustancialmente los derechos o los procedimientos o prácticas disponibles para el público en general, y las formas e instrucciones, declaraciones interpretativas y declaraciones de política general, que son meramente explicativas y no tienen ningún efecto legal.” (Sección 1.3 (1) de la LPAU, 3 L.P.R.A. § 2102(1)).

Tomando en cuenta lo anterior, la Opinión del Secretario de Justicia expresa también que la LPAU reconoce dos clasificaciones generales que nuestro Tribunal Supremo ha denominado como *las reglas legislativas* y *las reglas no legislativas*.

Respecto a las *reglas legislativas*, la Opinión explica que éstas afectan derechos y obligaciones de las partes o individuos, tienen fuerza de ley y las agencias no tienen discreción para repudiarlas (Asociación de Maestros v. Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, 159 D.P.R. 81, 93 (2003)). Por tal razón, las agencias deben adoptarlas observando estrictamente el proceso de reglamentación establecido en la LPAU. Este procedimiento, según la Opinión, en esencia requiere notificar al público la reglamentación en proceso de aprobarse; proveer oportunidad para la participación ciudadana; presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado, para su aprobación y publicar la reglamentación. (Secs. 2.1-2.8 de la LPAU, 3 L.P.R.A. §§ 2121-2128).

Con relación a las *reglas no legislativas*, la Opinión precisa que las mismas constituyen o agrupan normas administrativas que, por el propósito que persiguen, no requieren el cumplimiento de las formalidades que la LPAU exige. Como ejemplo de ellas, se mencionan las reglas interpretativas que se crean para aclarar leyes, y las reglas o los reglamentos administrados por las agencias para establecer directrices y pautar la discreción administrativa. (Agosto v. F.S.E., 132 D.P.R. 866, 873 (1993)).

Sobre el particular, el Secretario de Justicia trajo a la atención el caso Tosado Cortés v. Autoridad de Energía Eléctrica, 165 D.P.R. 377, 390 (2005), de éste resaltó específicamente que el Tribunal Supremo:

- “[e]xpresó que existen otras reglas no legislativas que van dirigidas a la administración interna de la agencia y que, por no afectar directa y sustancialmente los derechos de personas ajenas a la operación de la empresa gubernamental, no requieren su notificación a la ciudadanía ni la oportunidad de que ésta participe en el proceso de adopción”;

- “[r]econoció que al aprobarse este tipo de norma, no se requiere su notificación al público ni que se le brinde oportunidad a la ciudadanía para presentar sus comentarios sobre el particular”;
- “[d]ispuso que la inaplicabilidad de los requisitos de reglamentación a este tipo de norma constituye un reconocimiento expreso por parte de la Asamblea Legislativa de la flexibilidad que necesita la agencia al regular estos asuntos internos”;
- determinó “[q]ue no obstante lo anterior, debe quedar claro que las reglas de gobierno interno aprobadas por la agencia no deben impactar ‘directa y sustancialmente’ los derechos de la ciudadanía en general”; y
- “[c]oncluyó que esta excepción, por tanto, no aplica en la medida que la norma afecte directa y sustancialmente derechos de terceras personas ajenas a la operación de la agencia”.

Así también, y a fin de sustentar lo previamente indicado, el Secretario de Justicia hizo referencia al caso Piñero v. A.A.A., 146 D.P.R. 890, 909 (1998) en el que nuestro Tribunal Supremo se expresó de manera similar al evaluar la validez de un reglamento interno de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados.

Según manifiesta la Opinión, en el referido caso dicho foro entendió que un reglamento de personal no estaba comprendido en la definición de la Ley Núm. 112 de 30 de junio de 1957, “*Ley de Reglamentos de 1958*” (ley predecesora de la LPAU), ya que no era de aplicación general en todo Puerto Rico, sino que tan sólo regulaba la selección de personal en la señalada Corporación. Por lo que, siendo un asunto de naturaleza interna no tenía que ser presentado en el Departamento de Estado.

Amparado en todo lo antes indicado, el Secretario de Justicia en el tercer tópico (Discusión y Análisis) de la Opinión centra su atención en determinar si el hecho de que un reglamento de personal contenga normas relativas a los aspectos de reclutamiento, selección y adiestramiento - los cuales deben regirse por el Principio de Mérito - lo convierte en una *regla legislativa* para cuya adopción se deba cumplir con el proceso de reglamentación formal establecido en la L.P.A.U.

Producto del análisis, el Secretario de Justicia en su Opinión reconoce que la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004 (en adelante, Ley Núm. 184), según enmendada, conocida como “*Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público*”, establece la política pública de las agencias del Gobierno de Puerto Rico en lo relativo a la Administración de los Recursos Humanos. En ese contexto, brinda atención especial al Artículo 2, Sección 2.1 (1-2) que, entre otras cosas, promulga:

1. “*Reafirmar el mérito como el principio que regirá el Servicio Público, de modo que sean los más aptos los que sirvan al Gobierno y que todo empleado sea seleccionado, adiestrado, ascendido, tratado y retenido en su empleo en consideración al mérito y capacidad, sin discrimen conforme a las leyes aplicables, incluyendo discrimen por razón de raza, color, sexo, nacimiento origen o condición social, por ideas políticas o religiosas, edad, por ser víctima o ser percibida como víctima de violencia doméstica, agresión sexual o acecho, condición de veterano, ni por impedimento físico o mental.*”

2. *Fortalecer las áreas esenciales al Principio de Mérito en el Servicio Público, de forma que los empleados públicos estén cubiertos por el nuevo sistema, el cual se conocerá como Sistema de Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.*”

Dado lo anterior, el Secretario de Justicia afirmó “[q]ue el principio de mérito debe guiar a toda agencia en la contratación, retribución, retención y ascenso de empleados”. Sin embargo, plantea y destaca la peculiaridad de los reglamentos de personal al explicar que ellos, además de regular el reclutamiento, la selección y el adiestramiento; establecen normativa para otras acciones de recursos humanos de naturaleza variada como lo son la clasificación o valoración de puestos, ascensos, traslados descensos, disciplina, retención y otras. Acciones, que indudablemente constituyen asuntos internos de las agencias.

El Secretario de Justicia en su Opinión sostuvo además que, si bien es cierto que los reglamentos de personal deben salvaguardar el Principio de Mérito promulgado en la Ley Núm. 184, dichos asuntos son eminentemente internos. Ello, según el Secretario de Justicia, sustenta la necesidad de que el reglamento de personal sea un instrumento flexible que pueda adaptarse a los tiempos y a las particularidades de las agencias.

Éste, reiteró que fundamentalmente los reglamentos de personal son instrumentos de administración que regulan aspectos variados de recursos humanos y la organización interna. Por lo que, en su opinión, someter dichas normas al proceso formal de reglamentación pudiera derivar un beneficio mínimo.

Amparado en Tosado Cortés, *supra*, Pág. 390, el Secretario de Justicia destacó que el Tribunal Supremo se expresó en el sentido que la intervención de los ciudadanos no es adecuada en la elaboración de las normas referentes a las relaciones entre una agencia y sus empleados; así también que este tipo de reglamento puede requerir un conocimiento técnico que haga poco productiva la intervención ciudadana.

Cónsono con lo anterior, la Opinión argumenta y sostiene el criterio que el beneficio que se puede obtener sometiendo los reglamentos de personal al proceso formal de reglamentación puede ser poco significativo en comparación con los beneficios que se derivan de la participación ciudadana en la promulgación de otro tipo de reglamento, como puede ser un reglamento de salud, seguridad o sobre temas que incidan en las obligaciones como ciudadanos.

De otra parte, el Secretario de Justicia en la Opinión estableció que, el efecto que pueden tener los reglamentos de personal para el público en general no es directo ni sustancial. En síntesis, dicha postura se sustenta en que:

- Los aspectos del reclutamiento, la selección y el adiestramiento son algunos de los muchos que se atienden en el reglamento de personal.
- Los reglamentos de personal contienen, esencialmente, normas de aplicación interna, por lo que su efecto sobre la ciudadanía en general es mínimo.

- Los reglamentos de personal aplicarían sólo a los ciudadanos interesados en un empleo gubernamental y con las destrezas requeridas en la convocatoria, lo cual reduce el número de afectados.

Dicho lo anterior, el Secretario de Justicia reitera en su Opinión que los reglamentos de personal “*[n]o se pueden catalogar propiamente como reglas que afectan directa y sustancialmente los derechos, procedimientos o las prácticas disponibles para el público en general*”.

Además, puntualizó que las objeciones y preocupaciones que puedan ocasionar las acciones de reclutamiento, selección y adiestramiento en los ciudadanos interesados en obtener un empleo en el servicio público, se deben canalizar según el proceso de notificación dispuesto en la Ley Núm. 184, Artículo 6, Sección 6.3 (3) (f) (3), y Sección 6.5, en lo pertinente al adiestramiento.

Acorde con todo lo señalado, el Secretario de Justicia en el cuarto tópico (Conclusión) de su Opinión concluyó que, los reglamentos de personal no tienen que cumplir con el proceso de reglamentación formal establecido en la LPAU. A su juicio, tal conclusión no afecta el Principio de Mérito debido a que el reglamento interno (reglamento de personal) tiene que armonizar con la política pública establecida en la Ley Núm. 184. También, expuso que la agencia concernida tiene que encargarse de notificar, tanto a la persona seleccionada como a la no seleccionada, sobre sus derechos para revisar la decisión y acudir ante un tribunal.

No empee a lo anterior, la conclusión o postura del Secretario de Justicia no es una absoluta o definitiva. Ello, queda demostrado al advertir “*[q]ue si algún reglamento contiene normas que trascienden los aspectos discutidos y que tengan impacto directo y sustancial sobre los derechos del público en general, entonces tendría que promulgarse de conformidad con el proceso formal establecido en la LPAU*”; y que “*[s]e debe examinar caso a caso para descartar la necesidad de recurrir a dicho proceso en consideración a las normas que hayan sido incluidas en el reglamento de que se trate*”.

Agradeceremos que compartan la información con sus respectivos Directores de Recursos Humanos y demás personal concernido, en interés de que advengan en conocimiento y tomen conciencia de lo aquí expresado.