



Estado Libre Asociado de Puerto Rico
Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos
Laborales y de Administración de Recursos Humanos

Estudio sobre el estado del Principio de Mérito en la Rama Ejecutiva

Enero 2015

Harry O. Vega Díaz
Director

Tabla de Contenido

I.	Introducción	1
II.	Metodología	5
III.	Antecedentes a la Ley Núm. 184	5
	A. Pendleton Civil Service Act.....	5
	B. Ley para Reglamentar y Mejorar el Servicio Civil de Puerto Rico (1907)	6
	C. Ley Núm. 88 de 11 de mayo de 1931	7
	D. Ley Núm. 345 de 12 de mayo de 1947	7
	E. Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975	9
	F. Ley Núm. 45-1998.....	10
	G. Orden Ejecutiva del 13 de marzo de 2000, Boletín Administrativo Núm. OE-2000-14 10	
IV.	Ley Núm. 184-2004	11
	A. Ley Núm. 32-2006.....	13
	B. Ley Núm. 103-2006.....	14
	C. Ley Núm. 25-2007	14
	D. Ley Núm. 7-2009	15
	E. Ley Núm. 6-2010.....	16
	F. Ley Núm. 16-2010.....	17
	G. Ley Núm. 50-2011	17
	H. Ley Núm. 133-2011	18
	I. Ley Núm. 199-2011	18
	J. Ley Núm. 22-2013.....	18
	K. Ley Núm. 66-2013.....	19
	L. Ley Núm. 66-2014.....	20
	M. Ley Núm. 224-2014.....	21
V.	Reestructuración de la OCLARH	22
VI.	Reglamentación emitida.....	24
VII.	Datos recopilados por la OCLARH	27
	A. Mediación	28
	B. Consultas.....	29
	C. Auditorías.....	30
VIII.	Análisis	32
	A. Clasificación de Puestos	32
	1. Hallazgos.....	33
	2. Análisis y Recomendaciones.....	33
	B. Reclutamiento y Selección.....	34
	1. Hallazgos.....	35
	2. Análisis y Recomendaciones.....	35
	C. Ascensos, Traslados y Descensos	41
	1. Hallazgos	41
	2. Análisis y Recomendaciones.....	41
	D. Capacitación y Adiestramiento	43
	1. Hallazgos.....	44
	2. Análisis y Recomendaciones.....	47

E.	Retención	49
1.	Hallazgos	49
2.	Análisis y Recomendaciones.....	49
F.	Retribución.....	51
1.	Hallazgos	52
2.	Análisis y Recomendaciones.....	52
G.	Hallazgos Adicionales	55
VIII.	Recomendaciones generales	56
1.	Publicar los informes de auditoría	56
2.	Nombramiento del Director por término.	56
3.	Creación de un Sistema Semi-Centralizado para el Servicio Público.	58
IX.	Conclusión	60
X.	Jurisprudencia	62
XI.	Bibliografía	66

I. Introducción

La Ley Núm. 184-2004, según enmendada, conocida como “*Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*” (en adelante, la “Ley Núm. 184”), es la ley que, al presente, rige todo lo concerniente a la administración de los recursos humanos en el Servicio Público. Aunque la propia ley no define el concepto “Servicio Público”, históricamente éste se ha referido a las agencias incluidas dentro del “Sistema de Personal”ⁱ, a las agencias excluidas y a cualquier otra instrumentalidad o subdivisión política del Estado Libre Asociado de Puerto Ricoⁱⁱ. Es decir, que el “Servicio Público” lo comprenden todas y todos los empleados y empleadas que de una manera u otra brindan servicios al Pueblo de Puerto Rico.

La política pública del Estado Libre Asociado Puerto Rico, en lo relativo a la administración de los recursos humanos, a tenor con lo establecido en la Ley Núm. 184, es la reafirmación del mérito como principio rector del Servicio Públicoⁱⁱⁱ. El Principio de Mérito se refiere al concepto de que todos los empleados públicos serán seleccionados, ascendidos, retenidos y tratados en todo lo referente a su empleo sobre la base de la capacidad, sin discrimenes. La Ley Núm. 184 define el alcance de lo que componen las áreas esenciales al Principio de Mérito, a saber: (i) *Clasificación de Puestos*; (ii) *Reclutamiento y Selección*; (iii) *Ascensos, Traslados y Descensos*; (iii) *Adiestramiento*; y (iv) *Retención*^{iv}.

La Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH), conforme a la Ley Núm. 184, es el organismo gubernamental sobre el cual descansa la confianza del Pueblo y el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para la aplicación correcta del Principio de Mérito. En ese sentido, a partir de enero de 2013 la OCALARH ha estado inmersa en un profundo estudio sobre la situación actual del Principio de Mérito en el Servicio Público. En este primer informe, se presentan los hallazgos, análisis y recomendaciones para el fortalecimiento del Principio de Mérito en la Rama Ejecutiva.

Entre los factores principales que atentan contra el Principio de Mérito, están la falta de procesos uniformes en reclutamiento debido a la descentralización; carencia de exámenes escritos o de comparecencia para ingreso y ascenso; la proliferación de nombramientos transitorios. Las convocatorias internas sin base o justificación; falta de una normativa uniforme en la reinstalación de empleados de confianza a puestos de carrera; Planes de Clasificación obsoletos en las agencias; ausencia de reglamentación de recursos humanos actualizada, todavía hay agencias con reglamentación bajo la anterior ley de personal; dificultades en el desarrollo de los adiestramientos y capacitación ante la ausencia de un Plan de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación en las agencias y corporaciones públicas; solicitudes de adiestramientos sin estudio de necesidades; la falta de adiestramientos continuos a los supervisores; la contratación de entes privados sin *expertise* para el desarrollo de Planes de Clasificación y de Retribución.

Por considerarlo medular a los hallazgos encontrados, como parte de la introducción revelamos varios aspectos que son determinantes para el fortalecimiento del Principio de Mérito en el Servicio Público.

El propósito principal de la Ley Núm. 184 fue conceder mayor autonomía a las agencias en todo lo concerniente a la administración de recursos humanos. A tales efectos, la Ley Núm. 184 delegó a las agencias los procesos de reclutamiento, clasificación, retribución, ascensos, traslados y descensos. En fin, delegó a éstas todo asunto relacionado a la gerencia de sus recursos humanos y, por ende, todo asunto relacionado a las áreas esenciales al Principio de Mérito.

Antes de la aprobación de la Ley Núm. 184, las leyes que regulaban la administración de los recursos humanos en el Servicio Público eran la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, según enmendada, conocida como la “*Ley de Personal del Servicio Público*” y la Ley Núm. 89 de 12 de julio de 1979, conocida como la “*Ley de Retribución Uniforme*”. A grandes rasgos, la Ley Núm. 5, *supra*, creó un sistema de personal diseñado para asegurar la aplicación del Principio de Mérito y se establecieron aquellas áreas consideradas como esenciales para su protección. Mientras, la Ley Núm. 89, *supra*, se aprobó con el propósito de aplicar al sistema de personal criterios uniformes de Retribución que armonizaran con las disposiciones de la Ley Núm. 5, *supra*.

Al aprobarse la Ley Núm. 184, la OCLARH perdió la facultad que tenía bajo la Ley Núm. 5, *supra*, de revisar y aprobar los reglamentos de personal, de revisar y aprobar los Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y de Retribución, los programas de bonificaciones y sistemas de evaluación de las agencias. Cada una de las agencias asumió la responsabilidad y el control de dichos asuntos. Asimismo, la Ley Núm. 184 delegó a las agencias las responsabilidades con respecto a la capacitación de los empleados en el Servicio Público.

Para llevar a cabo estas responsabilidades, las agencias contrataban entes externos al gobierno. Es decir, que contrataban a personas y/o compañías privadas para elaborar reglamentos de personal, Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y de Retribución, sistemas de evaluación y para ofrecerles servicios de asesoramiento y capacitación, entre otros.

La Ley Núm. 184 pretendía unos adelantos en la administración de los recursos humanos del Servicio Público, sin embargo, al dejar relegada a la OCLARH a una agencia de asesoramiento y auditorías, el país comenzó a perder, en ese entonces, la uniformidad en la administración de los recursos humanos en el sector público. Esta falta de uniformidad, provocó a través de los años, varias enmiendas a la ley.

Una de las primeras enmiendas a la Ley Núm. 184, fue la introducida por la Ley Núm. 25-2007^v, cuya ley dispone en su Exposición de Motivos lo siguiente:

Aunque esta Ley, en términos generales, contiene amplias disposiciones sobre el funcionamiento de un sistema de personal, la misma adolece de firmeza para que las agencias adopten el mandato de Ley, dado que opera como un modelo recomendado y no un modelo a establecerse. Esta amplitud en la implementación de la Ley, ha convertido las agencias en entes independientes afectando, primordialmente, el principio que tanto procura establecer, el Principio de Mérito. Los empleados públicos se encuentran con procedimientos y disposiciones reglamentarias, que afectan al personal, distintas, según cada agencia.

[...]

En términos de afrontar la crisis fiscal en la rama ejecutiva, hemos evaluado varias disposiciones de la Ley Núm. 184 que atentan contra la seguridad fiscal de la agencia por la arbitrariedad y falta de controles en la aplicación de las mismas. Hemos identificado que las disposiciones sobre bonificaciones tienen que ser evaluadas y endosadas por la ORHELA [hoy día OCLARH] y por la Oficina de Gerencia y Presupuesto, para garantizar que el presupuesto de la agencia no se vea afectado adversamente. (*Corchetes nuestros*).

Más adelante, en el año 2010, la Ley Núm. 6-2010 enmendó la Ley Núm. 184 a los efectos de establecer que sea la OCLARH el organismo gubernamental primario para ofrecer los servicios de adiestramientos a todas las agencias del gobierno y que, sólo cuando, ésta se vea imposibilitada a ofrecerlos, dispense a las agencias peticionarias para que éstas procuren los mismos en otros sectores, tales como el privado. Al así disponerlo, el legislador expresamente reconoció que la OCLARH cuenta con el *expertise* y la infraestructura necesaria para cumplir con esta encomienda.

En ese mismo año 2010, también se aprobó la Ley Núm. 16-2010. Esta Ley enmendó la Ley Núm. 184 a los efectos de establecer que, previo a que un administrador individual adopte cualquier reglamento de personal o Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y de Retribución, se requiera la evaluación y aprobación de la OCLARH. Es decir, que con esta enmienda, se le devuelve a la OCLARH la facultad de evaluar y aprobar cualquier reglamentación o Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y de Retribución.

Es importante mencionar que como parte de la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 16, se expresa que ésta fue una medida necesaria porque como resultado de investigaciones de la Asamblea Legislativa se descubrió que la uniformidad que previamente imperaba en los Planes de Clasificación había sido lacerada y que los empleados públicos habían sido lastimados como consecuencia de la descentralización. La Exposición de Motivos de la Ley Núm. 16, va más allá y añade que mediante la contratación de recursos externos ocurrieron serias deficiencias e irregularidades que pudieron ser evitadas o corregidas mediante un análisis de la OCLARH, debido a que es ésta quien posee el peritaje en el campo del Principio de Mérito.

La Ley Núm. 199-2011 creó y estableció el Registro de Consultores Certificados y Autorizados a Elaborar Planes de Clasificación y Retribución de los Puestos y los Reglamentos de Personal necesarios para la Administración de los Recursos Humanos, a ser administrado por la OCLARH. Ahora toda aquella persona privada que pretenda brindar servicios al gobierno como consultor para la elaboración de reglamentos o Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y de Retribución debe estar inscrita en el aludido Registro.

Nuevamente, la Ley Núm. 199, *supra*, expresa que mediante la Ley Núm. 184 se le delegó a las agencias amplia facultad para contratar, implantar y aprobar Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y de Retribución con el fin de descentralizar las funciones que venía haciendo la OCLARH. No obstante, “a cinco (5) años de su aprobación las agencias han incurrido en una serie de problemas con la implementación de dichos planes, los cuales constituyen las herramientas esenciales de trabajo necesarias para el funcionamiento de las agencias y para la sana administración de los Recursos Humanos”.

En lo que a las corporaciones públicas se refiere, en el año 2011 se aprobó la Ley Núm. 50-2011. Dicha ley ordena a las corporaciones públicas que utilicen los servicios de asesoramiento, adiestramiento y mediación que ofrece la OCLARH. Como fundamento a esta exigencia, el legislador dispuso mediante la Exposición de Motivos:

Teniendo en cuenta, que los reglamentos de personal que adopten las corporaciones públicas o público privadas tienen que incorporar el Principio de Mérito a la administración de sus recursos humanos, y que es la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ORHELA) [hoy día OCLARH], la agencia con peritaje en el Principio de Mérito y en la administración de recursos humanos del Servicio Público, resulta imprescindible que las corporaciones públicas o público privadas busquen el asesoramiento técnico y utilicen, en primera instancia, las herramientas que la ORHELA [hoy día OCLARH] provee, como lo son los adiestramientos ofrecidos por la División de Desarrollo del Capital Humano y la mediación ofrecida por el Centro de Mediación. [Corchetes nuestros]

Cada una de estas leyes, ha sido necesaria para corregir algunos de los hallazgos referentes a la falta de uniformidad en la administración de los recursos humanos del Servicio Público. Otros de los problemas hallados requerirán no solo de legislación sino que también necesitarán de la voluntad y el compromiso de todas y todos los que establecen e implementan la política pública en lo relativo al Principio de Mérito.

La OCLARH ha estado reforzándose y tomando las medidas correctivas necesarias para garantizar la correcta aplicación del Principio de Mérito. El fortalecimiento del Principio de Mérito, como es sabido, es una de las prioridades principales de este Gobierno y la OCLARH, como organismo rector en la materia, se encuentra inmersa en la ejecución del plan trazado para corregir los aspectos que deben ser reforzados en el Servicio Público. Conforme quedará constatado a través de las distintas partes de este informe, muchos de los hallazgos encontrados han sido subsanados y otros están en proceso de ser atendidos y corregidos.

Como muestra de las gestiones realizadas por la OCLARH en pro del Principio de Mérito, se ampliará más adelante en este escrito, entre otros temas, los siguientes temas: el proceso de reestructuración llevado a cabo en la OCLARH en el 2013, el cual fue aprobado por la Oficina de Gerencia y Presupuesto; la reglamentación emitida en virtud de la facultad que le fue conferida para aprobar, promulgar, enmendar o derogar los reglamentos que sean necesarios para administrar la Ley Núm. 184; la recopilación de data estadística necesaria para mantener actualizado un sistema de información sobre el estado del Sistema de Administración de Recursos Humanos y la composición de la fuerza laboral del sector público; la intervención en mediaciones; el ofrecimiento de consultas sobre la administración de los recursos humanos y el Principio de Mérito; y la realización de auditorías a los programas de recursos humanos de las agencias y municipios y los correspondientes referidos a la Oficina de Ética Gubernamental y el Departamento de Justicia entre otras entidades con jurisdicción en este tema.

II. Metodología

Los resultados de este estudio están basados en el análisis y evaluación realizada por la Unidad de Investigación y Desarrollo de la OCLARH de los datos provenientes de las fuentes de información que se indican a continuación:

Datos estadísticos recopilados por la OCLARH
Informes de Auditoría emitidos por la Oficina del Contralor
Informes de Auditoría emitidos por la OCLARH
Informe Plan Global de Adiestramiento y Capacitación, Año Fiscal 2014-2015
Evaluación de los Planes de Clasificación o Valoración de Puestos
Consultas realizadas por las agencias y corporaciones públicas atendidas por la OCLARH
Casos de Mediación atendidos por el Centro de Mediación de la OCLARH
Planes de Necesidades de Adiestramientos sometidos por las agencias y corporaciones públicas
Estudio Comparativo de Clases y Series de Clases de Puestos en las Agencias de Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de la OCLARH
Estudio “Gigantismo Gubernamental” de la OCLARH
Estudio: Impacto Presupuestario en las Agencias y Corporaciones Públicas por el Proyecto Aumento del Salario Mínimo Federal
Leyes de Puerto Rico
Opiniones del Tribunal Supremo de Puerto Rico

III. Antecedentes a la Ley Núm. 184

Es necesario un estudio de las leyes de los recursos humanos para poder entender cómo ha evolucionado la política pública en esta materia a través de los años. Las luchas por establecer un sistema de personal para el Servicio Público en Puerto Rico tienen poco más de un siglo. Durante el régimen colonial español, la participación de los puertorriqueños en el Gobierno era mínima y éste era uno enfocado mayormente en el orden público. Luego de que Puerto Rico pasa a ser parte de Estados Unidos en el 1898, llegan las tendencias de un desarrollo del Servicio Público enfocado en el mérito como criterio de selección.

En nuestro país se han aprobado cinco (5) leyes sobre administración de personal o recursos humanos en el sector público. Hoy día en nuestro ordenamiento jurídico, hay cinco (5) áreas esenciales al Principio de Mérito que son integradas al Sistema de Administración de Recursos Humanos del Sector Público. Estas son: Clasificación de Puestos; Reclutamiento y Selección; Ascensos, Traslados y Descensos; Adiestramiento; Retención.

A. Pendleton Civil Service Act

Aunque el Pendleton Civil Service Act^{vi} del 16 de enero de 1883, no fue propiamente una ley de personal para la administración de los recursos humanos de Puerto Rico, sí fue la primera ley del servicio civil en los Estados Unidos y, puede decirse, que piedra medular en la cual se basan la tradición y mecanismo de los sistemas modernos de empleos federales a base del mérito. La Ley definió unos principios básicos: (1) exámenes de competencias para entrar al sistema; (2) promociones y penalidades basadas en desempeño; y (3) protección contra acciones basadas en

presión político partidista. En fin, con esta legislación la esencia del sistema de mérito de Estados Unidos se fundamentó en permitir la competencia real de individuos interesados en posiciones de servicio en el gobierno, a través de evaluaciones basadas en calificaciones y desempeño, garantizando protección contra la intervención y el abuso político partidista.

B. Ley para Reglamentar y Mejorar el Servicio Civil de Puerto Rico (1907)

El primer intento por establecer un sistema de mérito en el gobierno de Puerto Rico se remonta al año 1907. El 14 de marzo de 1907 se aprobó la primera ley de personal de la administración pública de nuestro país conocida como la “*Ley para Reglamentar y Mejorar el Servicio Civil de Puerto Rico*”, siguiendo el Pendleton Civil Service Act como modelo. Esta Ley fue el primer esfuerzo legislativo para reglamentar el empleo público. Para la administración de la Ley de 1907, se creó una Junta de Servicio Civil, compuesta por tres (3) miembros nombrados por el Gobernador de Puerto Rico, con la aprobación del Consejo Ejecutivo. El llamado Servicio Civil estaba compuesto de dos (2) servicios: el no clasificado y el clasificado. El grupo de empleados que componían el servicio no clasificado eran los funcionarios nombrados por el Presidente de los Estados Unidos y el Gobernador de Puerto Rico. Los trabajadores que estaban agrupados en el servicio clasificado eran todos aquellos que no formaban parte del servicio no clasificado, con excepción de los policías, los maestros de instrucción pública y los registradores de la propiedad, los cuales continuaron rigiéndose por leyes especiales.

Bajo la “*Ley para Reglamentar y Mejorar el Servicio Civil de Puerto Rico*”, los nombramientos se realizaban de acuerdo con los méritos de los aspirantes y previo examen de oposición. Los requisitos de los exámenes eran plasmados en los formularios de solicitud y se prohibió hacer preguntas de carácter político o religioso. Además, bajo este estatuto era obligatoria la certificación de los tres (3) candidatos con las mejores notas, se permitían los ascensos sin necesidad de un examen, y el sistema de puestos y reclutamiento estaba basado en competencia. Con la entrada en vigor de criterios de reclutamiento y selección como eran la educación, el peritaje y la competencia técnica, el Servicio Civil comenzó a profesionalizarse^{vii}.

Para ese entonces no existían especificaciones de clase en el sistema de clasificación de puestos y había ausencia de un sistema de Retribución uniforme, causando ello disparidad entre los organismos gubernamentales porque los puestos equivalentes devengaban diferentes sueldos y el criterio determinante para la escala salarial eran los deseos de los jefes de departamento, los funcionarios de presupuesto o los legisladores. De otra parte, la Junta de Servicio Civil no utilizó eficazmente la autoridad que le fuera otorgada por Ley para controlar los nombramientos de los empleados temporeros, acción que por décadas ha atentado contra el mérito.

A pesar de las deficiencias señaladas, puede decirse que la “*Ley para Reglamentar y Mejorar el Servicio Civil de Puerto Rico*”, estableció la primera piedra de nuestro sistema de servicio civil, lo cual permitió que durante esa época se empezara a configurar una administración personal para el sector gubernamental.

C. Ley Núm. 88 de 11 de mayo de 1931

La segunda ley de personal del Servicio Público en Puerto Rico fue la Ley Núm. 88 de 11 de mayo de 1931. Mediante la misma se creó la Comisión de Servicio Civil de Puerto Rico, formada por tres (3) miembros nombrados por el Gobernador con el consentimiento del Senado. El servicio civil, al igual que en la Ley de 1907, estaba dividido en no clasificado y clasificado.

A diferencia de la ley anterior, esta Ley añadió las funciones de clasificar, adiestrar, examinar y controlar las nóminas. Además, le correspondía a la Comisión de Servicio Civil resolver casos de destituciones cuando se requería la formulación de cargos por escrito. El grupo no clasificado se amplió y se incluyó a los funcionarios: nombrados por el Presidente de los Estados Unidos; nombrados por el Gobernador con el consentimiento del Senado; elegidos por el pueblo y confirmados por un cuerpo legislativo; oficiales y empleados de la Legislatura Insular; que ejercían los puestos del secretario y el taquígrafo confidencial del Gobernador; que ejercían los puestos de secretario particular del jefe de cada departamento ejecutivo y sus jefes auxiliares; que ejercían los puestos de los empleados domésticos de la mansión ejecutiva; cuya remuneración anual no excedía los trescientos dólares; del servicio judicial; y que ejercían los puestos taquígrafo confidencial para cada uno de los jueces de una corte de record y para cada fiscal de distrito. El Servicio Clasificado estaba compuesto por todos los demás empleados públicos del gobierno, en esta ocasión incluyendo a los maestros y los policías.

El 12 de noviembre de 1941 se estableció un Negociado de Clasificación y Nepotismo en la Comisión de Servicio Civil para el fortalecimiento de los procesos. Algunos deberes y facultades otorgados a esta Comisión fueron: (1) adoptar reglamentación necesaria para darle aplicabilidad a la Ley; (2) llevar un registro de los funcionarios y empleados; (3) determinar y especificar los deberes y responsabilidades de los puestos; (4) clasificar los puestos; (5) estudiar la retribución; (6) preparar y celebrar exámenes de libre oposición; (7) establecer registros de elegibles; (8) certificar los primeros tres nombres del registro; (9) autorizar nombramientos provisionales hasta tanto haya elegibles; (10) establecer un periodo probatorio que no fuera menor de tres meses ni mayor de seis; (11) establecer la forma de firmar las horas de trabajo, llevar nota de la asistencia y pagar los servicios durante horas extraordinarias; y (12) adiestrar a los empleados. También, dicha Comisión tenía, como parte del proceso de investigación, la potestad de tomar juramentos y obtener bajo citación la comparecencia y declaración de testigos, así como la presentación de libros y documentos.

Muchas de las funciones autorizadas o exigidas por la Ley Núm. 88, *supra*, no se llevaron a cabo. Aunque se intentó implantar un sistema de clasificación, el mismo no tuvo éxito debido a la negación de fondos por parte de la Legislatura Insular. Vemos que, aunque los estatutos aprobados en estos años se consideraban leyes adecuadas, los mismos resultaron ineficaces debido a la falta de compromiso demostrada.

D. Ley Núm. 345 de 12 de mayo de 1947

Años más tarde, se redactó un nuevo estatuto para fortalecer la sana administración pública; se aprobó la tercera Ley de Personal del Sector Público, la Ley Núm. 345 de 12 de mayo de 1947, según enmendada, uno de los estatutos más importantes en el desarrollo de un sistema de función

pública en ese entonces. Este estatuto estableció las bases para el florecimiento de un sistema de mérito en el Servicio Público. A tales efectos, el mismo contenía disposiciones específicas sobre clasificación de puestos, retribución, reclutamiento a base de exámenes, períodos probatorios, despidos por causa justificada, adiestramiento y capacitación, protección contra discrimenes ilegales, entre otras.

En virtud de la Ley Núm. 345, *supra*, se creó la Oficina de Personal de Puerto Rico, con la potestad de elaborar, administrar, actualizar la administración de personal público y como organismo con la encomienda de asesorar al gobernador. Asimismo, se creó la Junta de Personal, como ente apelativo, con facultad de investigar y resolver apelaciones por destituciones, suspensiones, cesantías o por razones de política o religión.

Los empleados públicos quedaron clasificados en tres (3) categorías: 1) *servicio exento*, en el que se encontraban funcionarios cuyos nombramientos estuvieran establecidos por la constitución, empleados nombrados por el Gobernador con el consentimiento del Senado, los directores de Corporaciones Públicas, miembros honorarios de juntas y comisiones, personal docente y técnico de la Universidad de Puerto Rico, entre otros; 2) *servicio sin oposición*, estaban incluidos los funcionarios que hoy día se conocen como empleados de confianza; 3) *servicio por oposición*, estaban incluidos los empleados que hoy día se conocen como personal de carrera.

Es importante mencionar que la Ley Núm. 345, *supra*, facultó al Director de la Oficina de Personal para dirigir y supervisar todas las actividades técnicas y administrativas encaminadas a la administración justa y adecuada del personal en el Servicio Público. Similar a sus antecesoras, esta Ley, mantuvo la centralidad en la administración de recursos humanos en la Oficina de Personal. A tales efectos, dicha oficina tuvo la responsabilidad de aprobar, administrar y actualizar los Planes de Clasificación y de Retribución para el servicio por oposición y sin oposición; elaborar los registros de ingresos y ascensos; crear y administrar los exámenes de ingreso y ascenso; certificar los cinco candidatos elegibles para un puesto; establecer el período probatorio, estipulando que para el mismo se acreditará el tiempo que el empleado haya estado en un nombramiento provisional; definir el procedimiento de nombramiento de los empleados no diestro a base de mérito y aptitud; indicar que los nombramientos provisionales sólo deben existir hasta que se establezca un registro apropiado y se pueda hacer la certificación de elegibles.

Las experiencias obtenidas bajo la Ley Núm. 345, *supra*, demostraron que el sistema de mérito propende a estimular la eficiencia y calidad en los servicios. No obstante, también tuvo sus limitaciones. Por un lado, aunque la ley aludía a un sistema basado en el mérito, no se definía claramente en qué consistía el Principio de Mérito. Es decir, no se precisó las áreas esenciales dentro del proceso de administración de recursos humanos que conformarían el Principio de Mérito. Esto ocasionó que cada agencia interpretara el concepto de Principio de Mérito de diversas formas, provocando inconsistencias en términos de administración de personal. Por otro lado, la Ley aplicaba cada vez a menos empleados públicos debido a entre otras cosas, al hecho de que la Asamblea Legislativa, mediante legislación, estaba creando agencias excluidas de la aplicación de la Ley Núm. 345, *supra*.

E. Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975

La Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, según enmendada, conocida como “*Ley de Personal del Servicio Público*” fue el cuarto estatuto orgánico sobre la función pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La Ley Núm. 5, *supra*, fue concebida como una legislación de avanzada cuyo propósito principal fue establecer el Principio de Mérito como aquel que gobernase todo lo relativo al personal del Servicio Público. El Principio de Mérito, según estableció la definición dispuesta en la Ley Núm. 5, es el principio que rige todo el Servicio Público de modo que fueran los más aptos los que sirvan al gobierno, y que todo empleado fuese 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 o condición social, ni por ideas políticas o religiosas. De igual forma, el estatuto establece las cinco (5) áreas esenciales al Principio de Mérito, a saber: clasificación; reclutamiento y selección; ascensos, traslados y descensos; adiestramiento y retención. También, se reconoció el derecho a la reinstalación.

Al amparo de la Ley Núm. 5 las agencias quedaron clasificadas en tres (3) categorías, las Agencias comprendidas en la Administración Central; los Administradores Individuales y las Agencias Excluidas de las disposiciones de la Ley Núm. 5. Al expresarse con respecto a este tema, el Tribunal Supremo dispuso que fue la clara intención legislativa de la Ley Núm. 5 en la proclama de política pública al “*extender los beneficios de una administración de personal basada en el Principio de Mérito al mayor número posible de sectores públicos*”. Reyes Coreano v. Director Ejecutivo, 110 DPR 40, 47-48 (1980). Basado en dicha premisa, expresó que la Ley expresamente requirió que ciertas agencias excluidas incorporasen a sus reglamentos de personal el Principio de Mérito^{viii}. Además, añadió que “*el Principio de Mérito existe únicamente en virtud de y de conformidad a como ha sido formulado en la Ley de Personal*”^{ix}. Concluyó el Alto Foro que aunque fue enmendada la Ley Núm. 5 para excluir expresamente a ciertas agencias no se enmendó la declaración de política pública donde se decretó que el Principio de Mérito regiría en todo el Servicio Público^x.

La clasificación de empleados según las categorías de carrera y confianza es un elemento establecido por la Ley Núm. 5, *supra*^{xi}. Otro aspecto importante es que, por primera vez, en Puerto Rico se incluyó el término productividad en una ley de personal. Sobre el particular, la Ley introdujo programas innovadores de evaluación, así como de promoción de la productividad y la eficiencia gubernamental. Mediante dicha Ley, además, se ordenó promulgar cuatro reglamentos básicos: Las áreas esenciales al Principio de Mérito; la Administración Central del Sistema, Habilitación en el Servicio Público; y la Operación del Instituto para el Desarrollo de Personal. De otra parte, la ley estableció un sistema de función pública compatible con la negociación colectiva en el sector público.

La Ley Núm. 5, *supra*, creó dos (2) organismos independientes para la administración del sistema de la función pública: la Oficina Central de Administración de Personal (OCAP) y la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP). Asimismo, como resultado de la aprobación de la Ley Núm. 5, *supra*, también se creó la Administración de los Sistemas de Retiro, que hasta en ese entonces era la División de Retiro de la Oficina de Personal.

La OCAP tenía el deber de promover los objetivos de la Ley y velar porque se aplicara correctamente el Principio de Mérito.

F. Ley Núm. 45-1998

La Ley Núm. 45-1998, según enmendada, conocida como “*Ley de Relaciones de Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico*”, concedió a la mayoría de los empleados del gobierno central de Puerto Rico el derecho a organizarse y a negociar colectivamente. Es importante que este estatuto supedita las negociaciones de tipo salarial a las realidades fiscales del país, y prohíbe las interrupciones de servicios gubernamentales mediante piquetes, huelgas y otros medios. Más importante aún, prohíbe la negociación de cláusulas que defrauden o sean contrarias al Principio de Mérito.

También, la Ley Núm. 45, *supra*, creó un organismo administrativo, la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, la cual tiene la función de: interpretar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de su ley orgánica de sindicación de los empleados públicos, resolver controversias sobre la aplicación de este estatuto, crear la reglamentación necesaria para asegurar el cumplimiento de dicha Ley, supervisar los procesos de elección sindical y llevar a cabo investigaciones, encuestas, vistas públicas y audiencias relacionadas con la sindicación de los empleados públicos, entre otras funciones.

Con la aprobación de dicha Ley también comienza a cambiar la filosofía de la Oficina Central de Administración de Personal (OCAP) del Gobierno de Puerto Rico. A partir de ese momento, se conocería como la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Administración de Recursos Humanos, OCLARH, siendo este uno de los primeros pasos hacia la descentralización final del sistema de función pública en Puerto Rico.

G. Orden Ejecutiva del 13 de marzo de 2000, Boletín Administrativo Núm. OE-2000-14

La Orden Ejecutiva del 15 de enero de 1976, Boletín Administrativo Núm. 3148, creó la Oficina de Asuntos Laborales para brindar al Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a las corporaciones públicas el asesoramiento necesario en todo lo relacionado con las relaciones obrero-patronales. La mencionada Orden Ejecutiva expuso que es deber del Gobierno el mantener un clima de entendimiento en sus relaciones con los empleados públicos de modo que el pueblo pueda recibir en forma ininterrumpida el servicio más eficiente. Añadió, que para lograr lo anterior se necesita un constante asesoramiento especializado sobre el estado de las relaciones obrero-patronales en el sector público, así como aquellas recomendaciones necesarias para resolver las controversias que puedan afectar la estabilidad de las relaciones del Gobierno con sus empleados.

Desde su creación en el año 1976 hasta el año 2000, la Oficina de Asuntos Laborales estuvo adscrita a la Oficina del Gobernador. En el año 2000, mediante la Orden Ejecutiva del 13 de marzo de 2000, Boletín Administrativo Núm. OE-2000-14, la Oficina de Asuntos Laborales fue adscrita a la OCLARH. Al promulgarse la referida Orden Ejecutiva se tomó en consideración, entre otras cosas, que con la aprobación de la Ley Núm. 45, *supra*, se asignaron funciones

específicas a la OCLARH, entre ellas, la responsabilidad de representar en el área laboral a las agencias de la Rama Ejecutiva, en todo lo que tenga que ver con los procedimientos de elección y certificación de organizaciones sindicales, en cuanto a la negociación y administración de convenios colectivos y en todas aquellas áreas relacionadas con los asuntos laborales de las agencias. Se determinó que las funciones de la OCLARH resultan ser funciones análogas, similares y complementarias a las funciones asignadas a la Oficina de Asuntos Laborales.

IV. Ley Núm. 184-2004

El 3 de agosto de 2004, veintinueve (29) años después de la aprobación de la Ley Núm. 5, *supra*, se aprobó la Ley Núm. 184. Esta Ley culmina el proceso de descentralización de la administración de recursos humanos en el sector público. Según se estableció en la Exposición de Motivos de dicho estatuto, bajo la Ley Núm. 5, *supra*, el rol operacional de la OCLARH había evolucionado de ser uno centralizado a limitar las funciones a la aprobación de reglamentos, Planes de Clasificación y de Retribución, planes de confianza y los sistemas de evaluación de desempeño de los servidores públicos.

La Ley Núm. 184 crea el Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (en adelante, el “Sistema”) con el objetivo primordial aplicar, evaluar y proteger el Principio de Mérito en el Servicio Público^{xii}. Mediante dicha Ley se convierten todas las agencias y dependencias del Gobierno de Puerto Rico en Administradores Individuales, por lo que cada una venía obligada a desarrollar su propio sistema de recursos humanos cónsono con el Principio de Mérito. Dicho Sistema es compuesto por las agencias^{xiii} denominadas como Administradores Individuales y que no estén expresamente excluidos de este régimen. El Sistema es administrado por las Autoridades Nominadoras^{xiv} con el asesoramiento, ayuda y supervisión de la OCLARH^{xv}. Adicionalmente, la Ley Núm. 184 asignó a la OCLARH la función de asesorar al Gobernador y a la Asamblea Legislativa en todo lo relativo a las relaciones laborales y a la administración de los recursos humanos en el Servicio Público.

La Ley Núm. 184, además, creó el Consejo Asesor para el Desarrollo de la Carrera Pública como organismo asignado para velar por la profesionalización de la carrera del Servicio Público. El Consejo Asesor había sido un compromiso programático en el Proyecto Siglo XXI bajo la administración de la Gobernadora, Hon. Sila M. Calderón. El Consejo tiene la responsabilidad de garantizar que la capacitación de los empleados esté orientada al logro de las metas y compromisos de cada Agencia.

Las áreas esenciales al Principio de Mérito aplicables al Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público, se mantuvieron según dispuestas desde la aprobación de la Ley Núm. 5, *supra*, a saber: (1) Clasificación de Puestos; (2) Reclutamiento y Selección; (3) Ascensos, Traslados y Descensos; (4) Adiestramiento y (5) Retención. Dentro de las disposiciones sobre el Sistema están delimitados el reingreso de los empleados de carrera, la habilitación para el Servicio Público y la veda electoral. Además, la Ley Núm. 184 contiene disposiciones sobre las categorías de empleados, la retribución, los beneficios marginales, la jornada de trabajo, los expedientes de personal, entre otras cosas.

La Ley Núm. 184 denominó como Administrador Individual a “[t]oda otra agencia de la Rama Ejecutiva que reciba sus asignaciones presupuestarias del fondo general, exceptuándose aquéllas expresamente excluidas en la sección 5.3 de esta Ley”. El Artículo 5, Sección. 5.3 del estatuto instauró como agencias excluidas de la aplicación de la Ley Núm. 184 a la Rama Legislativa, la Rama Judicial, las corporaciones o instrumentalidades públicas o público privadas que funcionan como empresas o negocios privados, la Universidad de Puerto Rico (UPR), la Oficina Propia del Gobernador, Comisión Estatal de Elecciones (CEE) y la OEG^{xvi}. No obstante, dicha sección requirió que las corporaciones públicas o público privadas adopten reglamentos de personal que incorporen el Principio de Mérito a la administración de sus recursos humanos, conforme lo dispone la Ley Núm. 184.

Conforme expresamente dispuesto, la Ley Núm. 184, persigue el propósito de establecer un Sistema de Administración de los Recursos Humanos cónsono con la sindicación de los empleados públicos cobijados bajo la Ley Núm. 45, *supra*. Estos dos (2) son los estatutos principales vigentes sobre el Servicio Público en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La Exposición de Motivos de la Ley Núm. 184 instituyó que dicho estatuto estaba estructurado de tal forma que limitase las áreas esenciales al Principio de Mérito pero que proveyese un espacio real para el desarrollo del derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos.

Con respecto a ese particular, la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 184 notó que aunque la retribución no es un área esencial al Principio de Mérito la misma es indispensable para su aplicación y para obtener una administración de los recursos humanos balanceada, justa y flexible. Asimismo, se apercibió que la negociación colectiva afecta la retribución del setenta y cinco por ciento (75%) de los empleados públicos y, para no dejar desprovistos de remedio al otro veinticinco por ciento (25%) de los empleados que son excluidos de la Ley Núm. 45, *supra*, era indispensable diseñar un sistema retributivo uniforme y justo entre los empleados unionados y no unionados que considere los aspectos sindicales y las realidades fiscales y presupuestarias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

A pesar de la anterior premisa, la Ley Núm. 184, justificó la descentralización del sistema de Retribución uniforme entre los organismos gubernamentales de la Rama Ejecutiva en las diversidades presupuestarias y operacionales entre dichas entidades. Este mito de las diferencias operacionales entre las funciones de los puestos ejercidos a través de las agencias sería puesto en entredicho más adelante mediante el “*Estudio Comparativo de Clases y Series de Clases de Puestos en las Agencias de Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*”, realizado por nuestra Oficina^{xvii}. En dicho Estudio, además de quedar demostrado el alto por ciento de comparabilidad existente entre un gran número de clases de puestos comprendidas en el Gobierno, es imperativo destacar que, entre otras cosas, el mismo concluyó que ciertamente el Servicio Público en la Rama Ejecutiva puede concebirse como uno sólo, ya se trate de agencias incluidas o excluidas del actual Sistema de Administración de Recursos Humanos creado por la Ley Núm. 184.

Con la puesta en práctica de la Ley Núm. 184, la OCALARH se convirtió en una agencia de asesoramiento laboral y auditoría sobre el cumplimiento con el Principio de Mérito. Esta Ley, previo a sus enmiendas, eliminó toda tarea operacional centralizada, incluyendo la aprobación de los Planes de Clasificación y Retribución, así como los reglamentos. Al momento de

implantación de la Ley Núm. 184 surge la pérdida de un organismo rector de la función pública en el país.

Bajo dicho estatuto, se cambió el nombre de la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Recursos Humanos (OCALARH) a la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ORHELA). También, mediante la Ley Núm. 184 se creó la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos (CASARH), en sustitución de la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP).

La descentralización causó la pérdida de la uniformidad en la administración de los recursos humanos en el sector público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Eso se manifestó en ese entonces de varias maneras. Así pues, con el transcurrir de los años, la Ley Núm. 184 ha sufrido veintitrés (23) enmiendas. Entre esas, notamos la tendencia comenzada en el 2006 de volver a la uniformidad en el Servicio Público.

A. Ley Núm. 32-2006

Cuando las Agencias tienen funciones permanentes, sean nuevas o reactivadas, las mismas tienen que ser atendidas por personal mediante la creación y/o ocupación de puestos. A tenor con la Ley Núm. 184, el reclutamiento y selección para puestos de carrera deberá llevarse a cabo mediante un proceso en virtud del cual los aspirantes conozcan sobre las oportunidades de empleo y compitan en igualdad de condiciones^{xviii}. La clave del Principio de Mérito es la idoneidad del aspirante al Servicio Público^{xix}.

La Exposición de Motivos de la Ley Núm. 32-2006, ley que enmendó la Ley Núm. 184 para crear el Registro Central de Convocatorias para Reclutamiento, Ascenso y Adiestramiento en el Servicio Público, expresó que este era necesario para cumplir con los propósitos de la Ley Núm. 184, cumplir con el Principio de Mérito y la libre competencia. El legislador, añadió que “[u]na de las formas principales mediante la cual se garantiza la aplicación del Principio de Mérito es asegurando amplia publicidad en los procesos de reclutamiento, selección y ascensos para que la justa y libre competencia determine el otorgamiento de puestos gubernamentales”. Asimismo, el Artículo 3 de la Ley Núm. 32, *supra*, dispuso que los ascensos sería notificados en el Registro de Convocatoria y de no existir una cantidad razonable de personas que posean los requisitos mínimos de preparación académica y experiencias podrían cubrir el puesto mediante los procedimientos ordinarios de reclutamiento y selección establecidos en la Sección 6.3(3).

En el inciso tres (3), subinciso c, de la Ley Núm. 184 se constituyó el Registro Central de Convocatorias para Reclutamiento, Ascenso y Adiestramiento en el Servicio Público (en adelante, el “Registro de Convocatorias”) al cual pertenecen las agencias y Administradores Individuales incluidas y excluidas del sistema de personal, las corporaciones públicas y los municipios con excepción de la Oficina propia del Gobernador, de las oficinas propias de los alcaldes, del Tribunal Supremo, de las Oficinas propias del Juez Presidente y del Administrador de los Tribunales, de las Cámaras Legislativas, y de las Secretarías de las Legislaturas Municipales. En virtud de esta enmienda, la Sección 6.3 de la Ley Núm. 184, *supra*, ordena a las agencias y administradores individuales, las corporaciones públicas, los municipios y demás

agencias excluidas notificar a la OCLARH sobre todas las convocatorias para el reclutamiento y selección, así como las oportunidades de ascenso y adiestramiento.

Acorde con la facultad delegada en el mencionado articulado, la OCLARH promulgó la Carta Normativa Especial Núm. 1-2011 titulada “*Normas que Regirán la Publicación de Convocatorias y las Oportunidades de Becas en el Registro Central de Convocatorias y Becas Cuya Divulgación es Requerida por la Ley Núm. 32 de 23 de enero de 2006*”; registrada ante el Departamento de Estado como el Reglamento Núm. 8136 de 12 de enero de 2012. En lo atinente, el mencionado Reglamento prescribe que las Agencias son responsables de que las convocatorias y becas para el reclutamiento y selección, así como las oportunidades de ascenso y adiestramiento, se publiquen en la versión electrónica del Registro. Es de suma importancia traer a la atención, una vez más, que tanto la Ley Núm. 184, *supra*, como su reglamento interpretativo, Reglamento Núm. 8136, *supra*, disponen que todo reclutamiento que no cumpla con tal mandato y normativa será nulo y, por lo tanto, carecerá de validez.

B. Ley Núm. 103-2006

La Ley Núm. 103-2006, conocida como la “*Ley para la Reforma Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2006*”, no enmendó la Ley Núm. 184. Sin embargo, contiene disposiciones que inciden sobre esta. Asimismo, la Ley Núm. 103, *supra*, encomendó a esta Oficina realizar un estudio comparativo de clases y series de clases de puestos. Oportunamente, el estudio encomendado fue realizado. El mismo concluyó que “*el establecimiento de equivalencias entre clases comprendidas en diferentes Planes de Clasificación o Valoración de Puestos es la simiente para determinar la reciprocidad entre tales planes y propiciar la movilidad interagencial de empleados de la Rama Ejecutiva*”. Dichas equivalencias plasmadas en el estudio permitieron el descubrimiento de que las entidades satisfagan sus necesidades de personal utilizando como alternativa más amplia la reubicación de los recursos humanos de la Rama Ejecutiva, en vez de limitarse a su entidad, y sin aumentar el costo de nómina gubernamental.

C. Ley Núm. 25-2007

La Ley Núm. 25-2007 enmendó la Ley Núm. 184 buscando, según explicó la Exposición de Motivos de dicho estatuto, proveer herramientas que esta Oficina carecía para poder implementar con firmeza los mandatos legislativos de la Ley Núm. 184. En primera instancia, mediante esta Ley, se expandió la prohibición de la desalentada práctica de utilizar nombramientos transitorios para el desempeño de funciones que corresponden a puestos de carrera por prolongados períodos de tiempo. Se ha dicho que este tipo de práctica crea una estructura paralela al Sistema de Administración de Recursos Humanos, con efecto devastador e impermisible sobre el sistema de mérito en el empleo público^{xx}.

Previo a dicha enmienda legislativa no existía una prohibición expresa sobre este particular, ya que la jurisprudencia que proscribió dicha práctica fue emitida bajo la Ley Núm. 5 y el tema no fue atendido en la Ley Núm. 184. La Ley Núm. 25, *supra*, concretizó la prohibición de utilizar empleados transitorios para que realicen funciones de puestos de carrera permanentes. Además, limitó la contratación de empleados transitorios por el término de un (1) año como medida

temporera creada por el inicio de nuevos programas o el surgimiento de nuevas necesidades permanentes dentro de un programa, permitiendo que en ese periodo de tiempo se cree el puesto de carrera conforme al proceso regular de reclutamiento y selección. La práctica de contratar personas para prestar servicios que son parte de las funciones de un puesto desvirtúa el Principio de Mérito, porque no permite el proceso de libre competencia en la consecución de empleos públicos a toda persona cualificada.

Además, es importante denotar que la Ley Núm. 25, *supra*, fue es el primer intento de regular los métodos alternos de Retribución. Dicha enmienda a la Ley Núm. 184, requirió que las Autoridades Nominadoras desarrollasen e incorporasen a sus reglamentos métodos de retribución, con el asesoramiento y endoso de la OCLARH, que reflejase su capacidad presupuestaria, certificada por la Oficina de Gerencia Presupuesto. Sobre este aspecto, la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 25, *supra*, terminó expresando que estas acciones afirmativas fueron necesarias para atender de manera responsable el control de gastos de la Rama Ejecutiva y que dicho estatuto ayudaría a mantener la responsabilidad fiscal.

Cabe notar, que esta disposición solamente aplica a empleados no unionados y gerenciales. Es importante mencionar, además, que, aun cuando estas disposiciones aplicaron en su totalidad a los Administradores Individuales, con respecto a las corporaciones públicas, esta enmienda solamente delimitó las llamadas “estructuras paralelas”, mas no se les requirió a las corporaciones públicas el asesoramiento y endoso de la OCLARH para la aprobación de los reglamentos sobre métodos de retribución.

D. Ley Núm. 7-2009

La Ley Núm. 7-2009, según enmendada, conocida como la “*Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral para Salvar el Crédito de Puerto Rico*” (en adelante, la “Ley Núm. 7”), tuvo como objetivo reducir en dos mil millones de dólares (\$2,000,000.00) los gastos operacionales y de nómina pagaderos del Fondo General para el año fiscal 2009-2010. Esto causó el despido de muchos empleados públicos. No obstante, por ser una ley especial con primacía, las disposiciones de la Ley Núm. 184 estaban suprimidas. La Ley Núm. 7 es un extenso estatuto con muchas facetas y hay tanto que decir sobre el tema que el caso de Domínguez Castro et al. v. E.L.A. I, 178 D.P.R. 1 (2010), donde se discutió la legalidad de los despidos y declara que el derecho de retención no es absoluto, contiene sobre ciento sesenta y tres (163) páginas. Comprendemos que esta Ley merece un estudio aparte, por tanto, aquí nos limitaremos a reseñar algunos aspectos de dicho estatuto.

La Ley Núm. 7 creó un registro de elegibles de los empleados cesanteados para que en el evento de que una agencia comenzase el proceso de reclutamiento para una posición vacante que no pudiera llenarse mediante el traslado, éstas le diesen prioridad a las personas que estuviesen en el registro. En virtud del Artículo 43 de la Ley Núm. 7, la OCLARH administró el “Registro de Elegibles de Empleados Cesanteados”.

Como notamos anteriormente, la Ley Núm. 184 culminó el proceso mediante el cual se descentralizaron las acciones de personal y se responsabilizó a los administradores individuales, con el asesoramiento y supervisión de la OCLARH, a realizar sus acciones de personal. Es

decir, que la Ley Núm. 184 responsabilizó a los administradores individuales de adoptar sus respectivos Planes de Clasificación y de hacer los análisis de equivalencia funcional para que se pudiese determinar si un movimiento del empleado implica un ascenso, traslado o descenso. Sin embargo, durante la vigencia del Registro, en virtud de la Ley Núm. 7, la OCLARH era quien emitía la certificación de equivalencia funcional.

E. Ley Núm. 6-2010

Reconociendo en ese entonces a la ORHELA como el ente gubernamental responsable de velar y supervisar la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público, la Asamblea Legislativa entendió meritorio que fuese el organismo primario para ofrecer los servicios de adiestramientos a todas las agencias del gobierno, y que sólo cuando ésta se vea imposibilitada a ofrecerlos dispense a las agencias peticionarias para que estas procuren los mismos en otros sectores, tales como el privado. Por consiguiente, mediante la Ley Núm. 6, *supra*, se enmienda la Ley Núm. 184, renombrando a la División para el Desarrollo del Capital Humano de la ORHELA como Escuela de Educación Continua (en adelante, la “EEC”), buscando viabilizar las oportunidades de desarrollo profesional de los empleados públicos, sobre la base de productividad y en armonía con el Principio de Mérito. Ello, en beneficio del propio Servicio Público, que procura nutrirse de empleados eficientes, aptos y capacitados para ejercer el mejor servicio al Pueblo.

A través de la enmienda, se impuso a la OCLARH el deber legal y ministerial de asumir y desempeñar un rol capacitador al identificar las necesidades de desarrollo del recurso humano del sector público. Además, se le delegó la función de planificar y dirigir las actividades de capacitación y adiestramiento para satisfacer las necesidades del personal, a fin de maximizar sus aptitudes personales y profesionales.

La Ley Núm. 6, *supra*, además, creó los programas integrales que constituyen una presentación ordenada y sistemática de un conjunto de ofrecimientos para satisfacer o atender necesidades de adiestramiento y capacitación existentes para ciertos tipos de clasificaciones ocupacionales especializados. En específico, la Ley requiere que cada agencia refiera a la OCLARH a los empleados bajo su jurisdicción que posean una clasificación ocupacional especializada para participar en los Programas Integrales que a continuación se mencionan: Programa Integral de Capacitación en Administración y Recursos Humanos -dirigido principalmente a Supervisores, Directores y Secretarios Auxiliares de Oficinas de Recursos Humanos; Programa Integral de Negociación Colectiva y Relaciones Laborales- dirigido principalmente a Miembros de los Comités de Negociación. Además, deberán tomar el mismo los Supervisores, Directores y personal especializado de las Oficinas de Relaciones Laborales o Asuntos Laborales; y Programa Integral de Asuntos Contables y Presupuestarios - dirigido principalmente a Secretarios Auxiliares y/o Directores de Administración, Asuntos Gerenciales, Finanzas, Auditoría y Presupuesto. También deberán tomar el mismo las personas con funciones de subdirección en las áreas de trabajo correspondientes. Según contemplado en la Ley Núm. 6, *supra*, es el deber de las agencias y municipios establecer anualmente cuáles son los empleados que a razón de la función de sus puestos deben participar en los Programas Integrales. La lista de estos puestos descrita en el Art. 6.5 de la Ley Núm. 184 no pretende ser taxativa sino una guía.

Por otro lado, cabe notar que la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 6, *supra*, concretó que la OCLARH era la entidad con la pericia e infraestructura para poder cumplir con la encomienda de garantizar los servicios de adiestramiento y de capacitación con un alto grado de excelencia al menor costo posible.

F. Ley Núm. 16-2010

Como mencionamos anteriormente, uno de los grandes problemas de la descentralización fueron los Planes de Clasificación, pues entre el 2004 al 2010 los planes no eran enviados a la ORHELA para su revisión y aprobación, sino que la mayoría eran creados por contratos de servicios otorgados entre los administradores individuales y personas privadas. Así pues, otra acción afirmativa para fortalecimiento del Principio de Mérito en Puerto Rico surge mediante la aprobación de Ley Núm. 16-2010, la cual enmienda la Ley Núm. 184 a los fines de que previo a que todo Administrador Individual adopte cualquier reglamentación o Plan de Clasificación o Valoración de Puestos, se requiera la evaluación y aprobación de la ORHELA. Con esta medida la OCLARH adquiere nuevamente la facultad de evaluar y aprobar cualquier reglamentación o Plan de Clasificación o Valoración de Puestos, previo a que todo Administrador Individual adopte los mismos.

Según la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 16, *supra*, esto fue una medida necesaria porque a investigaciones de la Asamblea Legislativa se descubrió que la uniformidad que previamente imperaba en los Planes de Clasificación había sido lacerada y que los empleados públicos habían sido lastimados como consecuencia de la descentralización. La exposición de motivos de la Ley Núm. 16, *supra*, añadió que mediante la contratación de recursos externos ocurrieron serias deficiencias e irregularidades que pudieron ser corregidas mediante un análisis de la ORHELA debido a que ésta posee el peritaje en el campo del Principio de Mérito. Éstos utilizaron de ejemplo al Departamento de Transportación y Obras Públicas y el estudio resultado de la Resolución del Senado 192 de 16 de febrero de 2005.

G. Ley Núm. 50-2011

Como parte del fortalecimiento de la OCLARH como organismo rector de la función pública, en el 2011, un nuevo estatuto fue aprobado, de impacto directo a las corporaciones públicas. Mediante la Ley Núm. 50-2011 se les ordena a las corporaciones públicas que, previo a la contratación y utilización de recursos externos, utilicen los servicios de asesoramiento laboral y de administración de recursos humanos que ofrece la OCLARH. Además, deberán considerar como primera opción para los adiestramientos de sus recursos humanos aquellos ofrecidos por la OCLARH. También, los servicios de mediación de la OCLARH deberán ser utilizados por las corporaciones públicas, en primera instancia, para resolver todas aquellas controversias de administración de recursos humanos, exentas de la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada^{xxi}, conocida como la “*Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico*”, y que estén relacionadas con las áreas esenciales al Principio de Mérito.

La Exposición de Motivos de la Ley Núm. 50, *supra*, fundamentó su decisión de uniformar los procedimientos de adiestramiento, asesoramiento y mediación de las agencias, municipios y corporaciones públicas en que la OCLARH es la entidad con el peritaje en el Principio de

Mérito y en la administración de recursos humanos del Servicio Público. Primero se comentó que la OCLARH ya recibía aportaciones anuales de las corporaciones públicas para ofrecer asesoramiento sobre las relaciones obrero-patronales en el sector público conforme al Boletín Administrativo Núm. 14 de 13 de marzo de 2000 (OE-14-2000). Asimismo, se denotó que la OCLARH ya contaba con la infraestructura operacional de proveer servicios de adiestramiento, asesoramiento y mediación a las agencias y municipios. Finalmente, la Asamblea Legislativa explicó que la decisión fue una lógica porque las corporaciones públicas o público privadas tienen que incorporar el Principio de Mérito a los reglamentos de personal para la administración de sus recursos humanos.

H. Ley Núm. 133-2011

La Ley Núm. 133-2011, según la Exposición de Motivos, decidió renombrar a la ORHELA como Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH) por considerar que los cambios legislativos previos que habían devuelto el poder de fiscalización, capacitación, asesoramiento y reglamentación y ya no podría considerarse una entidad completamente descentralizada. Este fue el primer reconocimiento legislativo de la existencia de lo que denominamos la semi-centralización. Un sistema semi-centralizado es aquel que tiene la capacidad de ser ágil operacionalmente pero que mantiene la uniformidad y cohesión en la administración de los recursos humanos del Servicio Público^{xxii}.

I. Ley Núm. 199-2011

La Ley Núm. 199-2011 enmendó el Artículo 4, Sección 4.3 de la Ley Núm. 184 para crear el Registro de Consultores Certificados y Autorizados a elaborar Planes de Clasificación y Retribución de los puestos y los Reglamentos de Personal. En el año 2011 la Asamblea Legislativa entendió indispensable que fuese la OCLARH^{xxiii}, la Oficina con la última palabra en cuanto a la corrección y propiedad de los Planes de Clasificación y Retribución de Puestos adoptados por las Agencias.

La Exposición de Motivos de la Ley Núm. 199, *supra*, denotó que a los cinco (5) años de la descentralización, las agencias han incurrido en una serie de problemas con la implementación de dichos Planes de Clasificación y Valoración de Puestos. Por éstos ser herramientas cardinales de trabajo necesarias para el funcionamiento de las agencias y para la sana administración de los Recursos Humanos, la Asamblea Legislativa encontró medular adoptar este Registro para la garantía de la calidad del servicio y salvaguardar el Principio de Mérito en que se basan los recursos humanos del Servicio Público.

J. Ley Núm. 22-2013

La Política Pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico fue redefinida mediante la Ley Núm. 22-2013 donde se repudió el discrimen por orientación sexual o identidad de género en el empleo, público o privado, reafirmando que la dignidad del ser humano es inviolable, y que todas las personas son iguales ante la ley. En lo pertinente, la Ley Núm. 22, *supra*, enmendó la Ley Núm. 184, entre otras, para establecer la “*prohibición particular de que ningún patrono podrá suspender, rehusarse a emplear, despedir o de cualquier otro modo o forma perjudicar en*

su empleo a una persona por razón de cualquiera de las características protegidas antes mencionadas^{xxiv}. La Ley Núm. 22, *supra*, enmendó la definición del Principio de Mérito y expandió el concepto de discrimen en el Sistema de la Administración de los Recursos Humanos.

A partir de dicha enmienda, para su beneficio y fortalecimiento, el Principio de Mérito de la Ley Núm. 184 se refiere al concepto de que todos los empleados públicos serán seleccionados, ascendidos, retenidos y tratados en todo lo referente a su empleo sobre la base de la capacidad, sin discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, orientación sexual, identidad de género, origen o condición social, ni por sus ideas políticas o religiosas, condición de veterano, ni por impedimento físico o mental.

La OCLARH, junto con el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH), emitió el *“Protocolo de Cumplimiento, Educación y Capacitación sobre la Política Pública de Erradicar el Discrimen por Orientación Sexual o Identidad de Género conforme a la Ley Núm. 22-2013”*, para implementar las disposiciones legislativas, proveer una guía para los organismos gubernamentales y educar al público en general.

K. Ley Núm. 66-2013

La Ley Núm. 66-2013 fue aprobada el 22 de julio de 2013 con tres (3) propósitos. Primero esta Ley prohibió la concesión de bonos de productividad u otros conceptos y limitó los bonos de Navidad a los límites legales a los altos directivos, empleados de confianza, otros gerenciales y contratistas independientes en todas las agencias, corporaciones e instrumentalidades públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El segundo propósito de la Ley Núm. 66-2013 fue requerir a dichos organismos gubernamentales obtener la evaluación y autorización previa de la OCLARH antes de conceder los bonos de productividad y por otros conceptos en las instancias no prohibidas por esa Ley. La tercera intención legislativa mediante esta Ley fue dictaminar penalidades de carácter personal para las personas que otorguen y reciban bonos de productividad u otros conceptos en contravención a la Ley Núm. 66-2013.

La Ley Núm. 66-2013 dictaminó que no se pueden otorgar bonos de productividad ni por otros conceptos sin la evaluación y aprobación de la OCLARH. Esa evaluación y aprobación de la OCLARH, incluye, por mandato estatutario, las normas de otorgamiento correspondientes, la certificación de disponibilidad de fondos, con los períodos y términos considerados para la concesión de tal bono. Además, dicha Ley ordenó a la OCLARH a evaluar sus aprobaciones a base de la Ley Núm. 184 y otros reglamentos de austeridad fiscal prevalecientes.

El Reglamento Núm. 8517, conocido como el *“Reglamento para la Prohibición y Regulación de Bono en el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”* (en adelante, el *“Reglamento Núm. 8517”*) es el producto del poder delegado a la OCLARH por la Ley Núm. 66-2013 de reglamentar. Para efectos, de este informe, uno de los factores más importantes del precitado Reglamento, aparte de la creación de uniformidad en el otorgamiento de bonos, es que requiere a todos los organismos gubernamentales de la Rama Ejecutiva el tener sistemas de evaluación de desempeño, al momento de otorgar bonos de productividad y/o por conceptos análogos.

L. Ley Núm. 66-2014

La Ley Núm. 66-2014, conocida como la “*Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*”, declaró un estado de emergencia para la recuperación económica y fiscal, luego de la degradación del crédito de Puerto Rico y la disminución de recaudos que afectan la liquidez del Estado. Además, este estatuto impuso controles de gastos para la Rama Ejecutiva. La Ley Núm. 66-2014 tiene primacía sobre cualquier otra ley y su mayor interpretador es la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP). Las disposiciones de este estatuto estarán en efecto hasta el 1 de julio de 2017 o antes, bajo determinadas circunstancias.

El Artículo 10 de la Ley, sobre “Traslados”, propone que se permitan traslados y destacados administrativos de empleados entre puestos, clases y niveles de puestos, grupos de empleados, unidades apropiadas, unidades sindicales a no sindicales y viceversa, en una misma agencia o entre Entidades de la Rama Ejecutiva. La única limitación que instituyó la Ley para estos traslados es que el empleado a ser trasladado cumpla con los requisitos mínimos de preparación académica y experiencia necesaria para ocupar el puesto. Según se sugiere, esta acción no conllevará que al empleado se le reduzca el sueldo o sus beneficios marginales. Dicho Artículo constituyó que se podían trasladar tanto empleados “regulares” (entendemos que se refiere a los de carrera) y “transitorios”. Dicho Artículo contribuye significativamente a la maximización de los recursos y el control de gastos enunciados en las leyes sobre Reforma Fiscal y Control de Gastos del Gobierno. Además, viabiliza oportunidades de adquisición de nuevas experiencias, competencias adicionales y desarrollo profesional para los servidores públicos. El contar con herramientas que facultan y faciliten el traslado y la movilidad de los servidores públicos es importante no solamente como gestión idónea de recursos humanos para garantizar la permanencia del empleado, sino también para fomentar su capacidad de superación y el desarrollo profesional de éstos.

Además, la Ley Núm. 66-2014 decretó en su Artículo 9 que durante su vigencia las Entidades de la Rama Ejecutiva no realizarán nombramientos de empleados regulares o de carrera, transitorios o irregulares. Aunque existen excepciones a esa regla, esta ley dispuso que en todos los casos que se tratase de un nuevo nombramiento, inclusive aquellos sujetos a excepción, se requerirá la autorización de la OGP previa a la ocupación del puesto. Para poder aprobar dicho nombramiento es necesario que se le presente una solicitud a la OGP que esté acompañada de, entre otras cosas, una confirmación de la inhabilidad de ocupar el puesto mediante traslado o destaque.

Por su parte, el Artículo 11 de la Ley Núm. 66-2014 titulado como “*Concesión de Aumentos en Beneficios Económicos o Compensación Monetaria Extraordinaria*”, claramente instituyó como regla general que no se otorgarían beneficios económicos ni compensación monetaria extraordinaria a los empleados de la Rama Ejecutiva excepto en las instancias denotadas en la Ley. A través del inciso (g) se instauró que la limitación impuesta por el Artículo 11 aplica a todo empleado de la Rama Ejecutiva aun cuando existan disposiciones en contrario en cualquier otra Ley, expresamente incluyendo la Ley Núm. 184. No obstante lo anterior, los empleados unionados son regulados por los acuerdos llegados con la Fortaleza, según aplique en los casos

que se acogieron al proceso participativo alterno que dispuso el Artículo 11 de la Ley Núm. 66-2014.

Conforme al principio de hermenéutica, la intención legislativa es disminuir los gastos gubernamentales, disminuir los nuevos nombramientos y liberalizar los traslados y destagues. Teniendo presente que el proceso de reclutamiento y selección es un área esencial del Principio de Mérito, es necesario que en el mismo se siga el proceso dispuesto en la Ley Núm. 184, desde luego, siempre cumpliendo con las disposiciones de la normativa sobre reforma fiscal. En el pasado, todas las disposiciones sobre reclutamiento, durante periodos de reforma fiscal, se han hecho conforme al Principio de Mérito.

M. Ley Núm. 224-2014

Por otra parte, comentamos, que recientemente mediante la Ley Núm. 224-2014, (en adelante, la “Ley Núm. 224”) se incluyó a ciertas entidades gubernamentales en la Sección 6.4 de la Ley Núm. 184 sobre Ascensos, Traslados y Descensos. La Rama Legislativa decidió incluir a los organismos gubernamentales dentro y fuera del Sistema en la Rama Ejecutiva para preservar la permanencia del servidor público de carrera y fomentar la movilidad de los recursos humanos por necesidad de servicio. En eco a nuestro estudio, la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 224 instituyó que “[e]l Servicio Público en la Rama Ejecutiva puede concebirse como uno sólo, ya se trate de agencias incluidas o excluidas del actual Sistema de Administración de Recursos Humanos creado en virtud de la Ley Núm. 184, *supra*”. (Énfasis suplido). La Legislatura añadió en la exposición de motivos de la Ley Núm. 224 que “*es importante el hacer viable la evolución del servidor público en los diferentes puestos y organismos del Gobierno, ante el alto significado del servicio de carrera y del mérito como su principio rector*”.

Previo a la Ley Núm. 224, solamente se permitía el traslado de empleados en la misma agencia, entre Administradores Individuales, y entre éstos y los municipios. Los traslados entre otras entidades causaban que el empleado tuviese que renunciar perdiendo su estatus de carrera y beneficios adquiridos. Además, sobre los traslados, el Tribunal Supremo de Puerto Rico (TSPR) resolvió que los empleados excluidos del Sistema no tenían derecho a la reinstalación y para poder extender dichos derechos era necesario que las agencias excluidas adoptasen un reglamento a los fines de reconocer los derechos y disposiciones cubiertas por la ley de personal, siendo el reglamento la disposición legal que aplicaba a sus empleados, no así estatuto^{xxv}. Este estado de derecho cambió con la Ley Núm. 224.

La Asamblea Legislativa además dispuso en la Ley Núm. 224 que:

Tomando en cuenta el actual estado de derecho al amparo del cual, conforme a la Sección 5.3 de la Ley 184, *supra*, inclusive las corporaciones públicas y las públicas privadas deben incorporar el Principio de Mérito y por ende, la figura de los traslados, a su reglamentación de personal, y conscientes de la diversidad de contextos de movilidad que el Gobierno está llamado a explorar a tenor con las políticas de maximización de recursos y control de gastos enunciadas en las leyes sobre Reforma Fiscal y Control de Gastos del Gobierno, esta Asamblea Legislativa entiende necesario y conveniente establecer que la transacción de

traslado opere entre Administradores Individuales y agencias, organismos, corporaciones públicas o instrumentalidades de la Rama Ejecutiva excluidas, y viceversa, de la manera dispuesta en esta Ley.

Más allá de eso, la Comisión de Relaciones Laborales, Asuntos del Consumidor y Creación de Empleos del Senado en su Informe Positivo sobre el P. del S. 505 del 27 de febrero de 2014, expresó que ellos estaban conscientes de la diversidad de contextos en la cual existía la movilidad de personal en el Gobierno pero que ellos estaban atendiendo la inequidad de los traslados a tenor con las políticas de maximización de recursos y control de gastos enunciadas en las leyes de reforma fiscal y control de gastos del gobierno^{xxvi}. Por esas razones, esta Comisión entendió necesario y conveniente que el traslado operara entre las agencias incluidas y excluidas según dispuso la Ley Núm. 224, *supra*^{xxvii}. Estos comentarios denotan que existía conciencia del legislador de la exclusión de las agencias al Sistema pero que fue su voluntad incluirlas en estas disposiciones de ascensos, traslados y descensos.

El legislador expresó su intención en la Exposición de Motivos, al utilizar el razonamiento de la Ley Núm. 81, *supra*. El Artículo 11.009 de la Ley 81, *supra*, tiene una dimensión sumamente amplia en relación a los traslados de servidores públicos, mediante la cual se permite el traslado entre municipios y agencias ejecutivas y viceversa, sin circunscribirla a organismos incluidos como Administradores Individuales o excluidos del Sistema.

En el caso de las corporaciones públicas se entiende que la Ley Núm. 224 es clara y los cobija. En el caso de las agencias excluidas hay que mirar la intención legislativa para interpretar si dicha ley las rige. Según denotado previamente, al interpretar liberalmente la intención legislativa de que la Rama Ejecutiva se puede concebir como una y que desean que se parezca la legislación a la Ley Núm. 81, *supra*. Así pues, concluimos que la medida sí aplica a toda la Rama Ejecutiva. No existe una exclusión clara en el estatuto a esas entidades, por lo cual, el estado de derecho vigente nos prohíbe interpretar el estatuto dando menos derechos a los trabajadores al privarle de los beneficios de los traslados y ascensos a través de toda la Rama Ejecutiva.

V. Reestructuración de la OCLARH

La Ley Núm. 184 ha sido objeto de varias enmiendas, las de mayor envergadura, aprobadas en años recientes. Mediante las aludidas enmiendas las funciones y responsabilidades de la OCLARH aumentaron significativamente. A modo ilustrativo tenemos que, mediante la Ley Núm. 6-2010 se estableció que la OCLARH es el organismo primario para ofrecer servicios de adiestramientos a todas las agencias del Gobierno y, a tales efectos, obligó a las agencias a satisfacer las necesidades de adiestramiento, tanto las generales y comunes, como las particulares y específicas, a través de la OCLARH. Esta misma legislación facultó a la OCLARH para facturar por los servicios técnicos, de asesoramiento laboral y de recursos humanos, mediación y adiestramiento, así como por el uso de facilidades, materiales y equipo. Posteriormente, mediante la Ley Núm. 16-2010 se estableció la obligación de las agencias de enviar a la OCLARH, para evaluación y aprobación, cualquier reglamentación o Plan de Clasificación o Valoración de Puestos que pretenda adoptar. El 29 de septiembre de 2011, se aprobó la Ley Núm. 199-2011, mediante la cual se ordenó a la OCLARH establecer y crear el Registro de Consultores

Certificados y Autorizados a Elaborar Planes de Clasificación y Retribución de los Puestos y los Reglamentos de Personal necesario para la Administración de los Recursos Humanos. La Ley Núm. 201-2012 ordenó a la OCLARH a diseñar, planificar, coordinar, promover y divulgar un programa en educación financiera y económica para los servidores públicos.

A pesar del incremento en sus funciones y responsabilidades, en el año 2011 se realizaron unos cambios en la estructura de la Agencia que tuvieron el efecto práctico de tornar letra muerta varias de las disposiciones de la Ley Núm. 184, que le imponen a la OCLARH funciones medulares en su misión de velar por la correcta aplicación del Principio de Mérito. Entre ellas, la función de supervisar la administración del Sistema de Recursos Humanos y auditar el cumplimiento de los reglamentos, normas y directrices de aplicación general a dicho Sistema. Igualmente, se dejaron de realizar investigaciones necesarias para mantener un sistema de información sobre el Sistema de Administración de Recursos Humanos y la composición de la fuerza laboral del sector público. Las funciones de estadísticas y de planificación estratégica también fueron suprimidas.

Ante la realidad antes mencionada, a principios del año 2013, se trabajó en una reorganización de la estructura organizacional de la OCLARH. A continuación, el organigrama de la OCLARH, tal y como fue aprobado por la OGP:

Diagrama de la OCLARH



Entre las funciones impuestas a la OCLARH por virtud de la Ley Núm. 184, que no se estaban realizando, estaba la de auditar los programas de recursos humanos de las agencias y municipios. A partir de junio de 2013, con la aprobación de la reorganización se constituyó el Área de Evaluación y Cumplimiento del Programa de Administración de Recursos Humanos. Dicha área desarrolló e implementó un plan de seguimiento sobre el funcionamiento del Sistema de Recursos Humanos, aplicación del Principio de Mérito y los métodos de Retribución implementados por los Administradores Individuales y los municipios. Asimismo, mediante Acuerdo de Colaboración otorgado en el año 2013, entre la Oficina del Contralor y la OCLARH, ambas partes colaboran entre sí con respecto a las auditorías que se lleven a cabo en

el área de recursos humanos de las agencias, corporaciones públicas, municipios o instrumentalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Además de constituir una herramienta útil para velar y dar seguimiento al buen funcionamiento y óptima administración de los programas de recursos humanos por las Autoridades Nominadoras, la facultad legal y el deber del Área de Evaluación y Cumplimiento del Programa de Administración de Recursos Humanos de evaluar y fiscalizar las transacciones de recursos humanos ha de tener un evidente efecto de disuasivo y en la marcha, provocará la toma de conciencia, corrección y rectificación de acciones y prácticas indebidas en protección del Principio de Mérito y de la integridad del Servicio Público. Tanto más considerando que la OCLARH tiene a su vez la responsabilidad de informar periódicamente sobre los resultados de sus auditorías no sólo a la Autoridad Nominadora concernida sino al Gobernador, a la Oficina del Contralor, en el caso de los municipios, a la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM) y a la Asamblea Legislativa.

A su vez, la detección de deficiencias y hallazgos producto de tales auditorías contribuye, no únicamente a que las agencias y municipios descubran y corrijan sus fallas, sino también a proveerle a la OCLARH una especie de radiografía de los problemas, fortalezas y debilidades del Sistema de Recursos Humanos. Lo cual, le permitirá a la Oficina generar y dirigir esfuerzos en materia de emisión de normativas y directrices imperativas, asesoramiento, capacitación, adiestramiento u otro tipo de servicios, de manera responsiva, acertada y efectiva para una mejor administración y gerencia de personal a nivel de los organismos a quienes supervisa y sirve.

Otra función medular de la OCLARH que no se estaba realizando, era la de mantener un sistema de información sobre el Sistema de Administración de Recursos Humanos y la composición de la fuerza laboral del sector público. Es ante esta situación que mediante la reorganización lograda el pasado año, se estableció la Oficina de Sistemas de Informática y Estadísticas, la cual tiene a su cargo esta importante función.

La reorganización, aprobada por la OGP el 11 de junio de 2013, permite a la OCLARH atender cabalmente los deberes y funciones que le han sido impuestos por la Ley Núm. 184 y otras leyes, mediante una estructura ágil y eficiente, con funciones delineadas, permitiendo, a la vez, establecer las estrategias necesarias para aumentar los ingresos propios para atender los programas de la Agencia y continuar minimizando la dependencia del Fondo General.

VI. Reglamentación emitida

La OCLARH asesora en la promulgación, modificación, derogación o adopción de las normativas de aplicación general para asegurar el cabal cumplimiento de la Ley Núm. 184 y la adecuada aplicación del Principio de Mérito. Además, revisa y recomienda la aprobación de todos aquellos reglamentos o normas que sean necesarias para la administración de dicha Ley, conforme dispone la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, enmendada, conocida como "*Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*", en los casos en que aplique. A partir del 2013, la OCLARH ha emitido una serie de reglamentación con el fin de uniformar los procesos de administración de recursos humanos. En total se han emitido diez (10) reglamentos.

Nombre de Reglamento	Número de Reglamento	Comentarios	Fecha de Aprobación
Reglamento para establecer el Registro de Consultores Certificados y Autorizados a Elaborar Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y Retribución y los Reglamentos de Personal en el Servicio Público.	8340	Reglamenta sobre el área esencial del Principio de Mérito de Clasificación de Puestos. Derogado por Regl. 8527. Anulado mediante carta y Aviso Público en el periódico Primera Hora el 13 de septiembre de 2014.	16-Apr-13
Reglamento para establecer las normas que regirán la creación de un fondo especial a nombre de la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos sufragado por las corporaciones públicas del Gobierno de Puerto Rico para los servicios de Asesoramientos, Adiestramientos y Mediación.	8361	Reglamenta sobre el área esencial del Principio de Mérito de Adiestramientos. Reglamento de Ley Núm. 50-2011. Requiere que las corporaciones públicas se adiestren, asesoren y tomen mediación en la OCLARH.	17-May-13
Reglamento para la Prohibición y Regulación de Bonos en el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.	8517	Reglamenta sobre Retribución. En cumplimiento con la Ley Núm. 66-2013, este Reglamento se adopta para establecer las guías que deberán ser consideradas por los Organismos Gubernamentales proponentes del bono de productividad, o por cualquier otro concepto, y para establecer los criterios que considerará la OCLARH al evaluar las solicitudes que presenten los Organismos Gubernamentales para otorgar bonos de productividad.	9-Sep-14
Reglamento para el Registro de Consultores Certificados y Autorizados a Elaborar Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y Retribución y los Reglamentos de Personal en el Servicio Público.	8527	Reglamenta sobre el área esencial del Principio de Mérito de Clasificación de Puestos. Deroga Reg. 8340. Se creó con el propósito de garantizar un servicio de calidad y excelencia por parte de los Consultores Certificados y Autorizados que proveen servicios a agencias y municipios en la elaboración de Planes de Clasificación o Valoración de Puestos, Planes de Retribución y reglamentos de personal.	23-Oct-14

Nombre de Reglamento	Número de Reglamento	Comentarios	Fecha de Aprobación
Reglamento del Consejo Asesor para el Desarrollo de la Carrera Pública.	8528	Reglamenta sobre el área esencial del Principio de Mérito de Retención. Deroga Reg. 7121. El Reglamento dictamina el funcionamiento del Consejo Asesor para el Desarrollo de la Carrera Pública profesionaliza la carrera del servidor público, de manera que estos estén preparados para enfrentar los retos organizacionales y ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía.	23-Oct-14
Reglamento de la Escuela de Educación Continua de la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH)	8534	Reglamenta sobre el área esencial del Principio de Mérito de Adiestramiento. Estableció las disposiciones de adiestramientos en general, solicitudes de dispensas, Planes de Necesidad de Adiestramiento y Capacitación, los Programas Integrales y el Plan Global de Adiestramiento.	24-Nov-14
Reglamento de Exámenes para Ocupar Puestos de Carrera en el Servicio Público	En proceso ante el Depto. de Estado bajo Ley Núm. 170, <i>supra.</i>	Reglamenta sobre el área esencial del Principio de Mérito de Reclutamiento y Selección. Establece que reclutamiento de personal en el servicio de carrera, mediante nombramiento original o cualquier otra acción de recursos humanos, se efectuará mediante los exámenes escritos que apruebe y administre la Oficina.	N/A
Reglamento para la Aplicación de las Disposiciones sobre Ascenso, Traslados y Descensos de las Agencias de la Rama Ejecutiva y los Municipios, y para el Establecimiento de Equivalencias de Puestos	En proceso ante el Depto. de Estado bajo Ley Núm. 170, <i>supra.</i>	Reglamenta sobre el área esencial del Principio de Mérito de Ascenso, Traslados y Descensos. Establece los procedimientos de Ascenso, Traslados y Descensos en la Rama Ejecutiva y Municipios según enmendado por la Ley Núm. 224-2014. Además, instaura el proceso de determinación de Equivalencias de Puestos en el Servicio Público.	N/A

Nombre de Reglamento	Número de Reglamento	Comentarios	Fecha de Aprobación
Reglamento General para Establecer las Disposiciones sobre Período Probatorio en la Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público	En proceso ante el Depto. de Estado bajo Ley Núm. 170, <i>supra.</i>	Reglamenta sobre el área esencial del Principio de Mérito de Reclutamiento y Selección. Es sobre el periodo probatorio de empleados de carrera, la determinación de sus niveles de ejecución y los procesos para obtener los candidatos más aptos sean los que ingresan al servicio de carrera.	N/A
Reglamento para la Acreditación de Experiencia en el Servicio Público	En proceso ante el Depto. de Estado bajo Ley Núm. 170, <i>supra.</i>	Reglamenta sobre el área esencial del Principio de Mérito de Reclutamiento y Selección. Determina la forma en el Servicio Público que se acredita la experiencia laboral pasada de los candidatos para hacer el Registro de Elegibles.	N/A

VII. Datos recopilados por la OCLARH

La OCLARH tiene la responsabilidad de asesorar al Gobernador, a la Asamblea Legislativa y a las agencias^{xxviii}, a los municipios^{xxix} y a las corporaciones públicas^{xxx} en todo lo relativo a las relaciones laborales y a la administración de recursos humanos en el Servicio Público. Asimismo, a la OCLARH le fue asignada la función de mantener un sistema de información sobre el Sistema de Administración de Recursos Humanos y la composición de la fuerza laboral del sector público. Esta función delegada a la OCLARH está enmarcada, dentro de la necesidad que tiene el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de monitorear las condiciones socioeconómicas de sus empleados y empleadas para asegurar el uso óptimo de sus recursos humanos, buscar su compensación justa, atender sus necesidades de adiestramientos, y para proyectar su retiro y el impacto de este sobre las finanzas del Gobierno, entre otros.

En el descargo de sus funciones al amparo de la Ley Núm. 184, y a tenor con lo dispuesto en la Ley Núm. 103, en octubre de 2007, revisado en abril de 2008, la OCLARH realizó un “*Estudio Comparativo de Clases y Series de Clases de Puestos en las Agencias del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*”. El mismo constituye un estudio sobre la clasificación de puestos y sus equivalencias en todas las agencias del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, con miras, según dispuesto en la Ley Núm. 103, a disminuir el gigantismo gubernamental al mismo tiempo que se garantiza calidad y acceso a los servicios; reducir la nómina de forma que no ocasione despidos de empleados públicos o aumentar el déficit actuarial de los sistemas de retiro y cualquiera otra medida que contribuya a la reducción de gastos, que no conlleve reducción de sueldo de los empleados públicos.

Entre finales de 2013 y principios de 2014, la OCLARH realizó un estudio sobre el impacto presupuestario en las agencias y corporaciones públicas por el proyectado aumento del salario mínimo federal. El correspondiente informe fue emitido en abril de 2014. El propósito del estudio fue el mostrar de manera descriptiva el impacto presupuestario que tendría en las agencias gubernamentales y en las corporaciones públicas el aumento del salario mínimo federal anunciado por el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, en su discurso sobre el Estado de la Unión, el día 12 de febrero de 2013.

Igualmente, en el ejercicio de sus deberes y facultades, y en consideración a que, al igual que la OCLARH, históricamente, la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR), la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM) y el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (IEPR), han recopilado información estadística relacionada a los puestos ocupados en las distintas entidades gubernamentales y a la composición de nuestra fuerza trabajadora en el sector público, se determinó otorgar, como un proyecto de colaboración, un *“Acuerdo Interagencial para Recopilación de Información de los Puestos Ocupados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”*. Mediante dicho Acuerdo, todas las partes están aunando esfuerzos para uniformar y garantizar la comparabilidad y coherencia de la información que recopilan.

En adición a lo anterior, en el ejercicio de la facultad y el deber de capacitar, reglamentar, asesorar y fiscalizar a las agencias, corporaciones públicas y municipios, se recopila información valiosa que permite a la OCLARH tener una especie de radiografía de los problemas, fortalezas y debilidades del Sistema de Recursos Humanos.

A continuación presentamos alguna de la data que ha sido recopilada por esta oficina desde el 2013 al presente, en relación a las agencias, departamentos y corporaciones públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La información sobre los municipios será esbozada y analizada en un informe separado, el cual será emitido en o antes de que concluya el año en curso.

El análisis de los datos sobre las consultas de Clasificación y Valoración de Puestos, Reclutamiento y Selección, y Retribución será discutido posteriormente en la parte VI de este informe.

A. Mediación

El Artículo 4.3 (2) (r) de la Ley Núm. 184 le impone a la OCLARH el deber de promover la mediación como mecanismo para solucionar disputas. Dicha encomienda es llevada a cabo por el Centro de Mediación de la OCLARH, el cual está adscrito al Área de Asesoramiento en Asuntos Laborales y Negociación Colectiva.

En el año 2013, la OCLARH suscribió un Acuerdo de Colaboración con la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP). Mediante dicho acuerdo, la CASP se comprometió a referir al Centro de Mediación de la OCLARH aquellas apelaciones que abarquen áreas relativas a ascensos, descensos, traslados, clasificación, retribución, reclutamiento, selección o retención y que sean susceptibles de ser resueltas en un proceso de mediación. A tales efectos, la experiencia ha sido excelente. En virtud del Acuerdo, a la fecha, la OCLARH ha atendido

ciento treinta y dos (132) mediaciones, siendo la materia que más se dilucida en mediación, la retribución. A continuación un listado de los temas por materia.

Materia	Cantidad de mediaciones
Adiestramiento	1
Ascenso	2
Beneficios Marginales	4
Clasificación de Puestos	6
Certificación de Maestro	2
Destitución	0
Jornada de Trabajo	4
Reclutamiento y Selección	4
Retención	10
Retribución	93
Traslados	6
Total	132

B. Consultas

A tenor con la Ley 184 y la Ley Núm. 50, *supra*, y la Ley 81, *supra*, la OCALARH ofrece asesoramiento a las agencias, corporaciones públicas y municipios en todo asunto relacionado a la administración de los recursos humanos y a las relaciones laborales. Entre enero de 2013 y el presente, la OCALARH ha atendido cuatrocientas cuarenta y dos (442) consultas, siendo el tema principalmente atendido el de clasificación y Valoración de Puestos, seguido por el de beneficios marginales, reclutamiento y selección y retribución.

Materias	Consultas de Agencias
Clasificación de puestos	203
Reclutamiento y selección	58
Ascensos, traslados y descensos	14
Capacitación y adiestramiento	8
Retención	5
Habilitación	0

Materias	Consultas de Agencias
Reingreso	1
Veda Electoral	3
Jornada de Trabajo	17
Categoría de empleados	12
Retribución	33
Beneficios Marginales	77
Expedientes de los empleados	3
Sindical	4
Contrato	4
Pensión	0
Total	442

C. Auditorías

La Ley Núm. 184 le impone a la OCLARH la facultad y el deber expreso de realizar auditorías a los programas de recursos humanos de las agencias y municipios. Las auditorías tienen como propósito fundamental la eficiencia, eficacia y transparencia en el ejercicio de las funciones de las entidades que conforman las estructuras del gobierno. El Área de Evaluación y Cumplimiento del Programa de Administración de Recursos Humanos fue creada en la OCLARH en junio de 2013.

De las auditorías generales realizadas por la OCLARH, a partir de la fecha de la creación del Área de Evaluación y Cumplimiento del Programa de Administración de Recursos Humanos, a la Junta de Calidad Ambiental, la Oficina de la Juventud, la Oficina de Gerencia y Presupuesto, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, la Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico y la Corporación de las Artes Musicales se encontraron los señalamientos en las siguientes áreas:

Área de Señalamiento	Total de señalamientos
Clasificación y Retribución (Sección 6.2 y Artículo 8, respectivamente, de la Ley Núm. 184)	4
Reclutamiento y Selección (Sección 6.3 de la Ley Núm. 184)	8
Ascensos, Traslados y Descensos (Sección 6.4 de la Ley Núm. 184)	0
Capacitación y Adiestramiento (Sección 6.5 de la Ley Núm. 184)	1
Retención (Sección 6.6 de la Ley Núm. 184)	1
Cambio de Servicio y Categoría (Sección 9.4 de la Ley Núm. 184)	2

Además, la OCALARH realizó una evaluación especial sobre el funcionamiento del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público a treinta y cinco (35) agencias. La intervención tiene como objetivo verificar si las agencias sometieron a la OCALARH el Plan de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación de los años fiscales 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 y los Informes sobre Destitución en el Servicio Público correspondiente a los años 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013. A razón de las auditorías se han emitido quince (15) Planes de Acción Correctiva.

Los resultados de las auditorías especiales fueron los siguientes:

Tema de Auditorías Especiales	Incumplimiento	Cumplimiento	No han contestado	Total
Plan de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación	30	1	4	35
Destituciones de empleados	16	15	4	35
Manual de Procedimiento sobre Adiestramientos	18	13	4	35
Lista de empleados que participaron en adiestramientos, seminarios y convenciones	8	23	4	35

Los señalamientos más comunes en las auditorías realizadas por el Área de Evaluación y Cumplimiento del Programa de Administración de Recursos Humanos son:

1. Reglamentos de personal para el servicio de carrera y el servicio de confianza no están actualizados.
2. Planes de Clasificación o Valoración de Puestos para el servicio de carrera y el servicio de confianza no están actualizados.
3. Planes de Retribución para el servicio de carrera y el servicio de confianza no están actualizados.
4. Ausencia de publicación de convocatorias en el Registro Central de convocatorias para Reclutamiento, Ascenso y Adiestramiento en el Servicio Público.
5. Ausencia de notificación de las destituciones de los empleados.
6. Reclutamiento de empleados sin que éstos cumplan con las condiciones generales de ingreso. En particular, el reclutamiento de empleados no habilitados para trabajar en el Servicio Público.
7. Incumplimiento con los Planes de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación.
8. Ausencia de evaluaciones de desempeño de los empleados.
9. Ausencia de evidencia de evaluación de ejecutorias en los casos de las reinstalaciones.
10. Documentos ausentes o incompletos en los expedientes de personal.
11. Evidencia médica archivada en el expediente de personal.

12. Ausencia de Certificación de Status de Elegibilidad para Empleo en el Servicio Público.

VIII. Análisis

La política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, según se esboza en la Ley Núm. 184 es que los servidores públicos más aptos sean quienes sirvan al Gobierno. Es necesario que los seleccionados sean los más capacitados, se continúe su adiestramiento, estén ejerciendo idóneamente las funciones de su puesto (mediante correctas clasificaciones de puesto y buenas evaluaciones de desempeño), y sean ascendidos y trasladados para promulgar el desarrollo de su carrera pública. Todas esas acciones son necesarias para cumplir con el área esencial del Principio de Mérito de retener al personal apto.

A. Clasificación de Puestos

La Clasificación de Puestos es un área esencial del Principio de Mérito. La Ley Núm. 184 establece que las agencias deben contar con un Plan de Clasificación o Valoración de Puestos y revisarlos periódicamente para asegurarse que estén actualizados. Es responsabilidad de cada agencia modificar los Planes de Clasificación o Valoración de Puestos a los efectos de mantenerlos actualizados conforme a los cambios surgidos en la estructura funcional u organizacional de la agencia. Éstos deben, además, proveer la uniformidad y justicia en la fijación de sueldos de los empleados, y administrarse sobre la base del Principio de Mérito.

La Ley Núm. 184, en la Sección 6.2, estableció los parámetros a ser utilizados por las Autoridades Nominadoras al clasificar o valorar sus puestos. La Carta Normativa Núm. 1-2010 del 5 de octubre de 2010, según enmendada^{xxxii}, Reglamento Núm. 7928, expresa que un Plan de Clasificación o de Valoración de Puestos es el sistema mediante el cual se analizan, ordenan y valoran en forma sistemática los diferentes puestos que integran una organización.

Para la fiel consecución de sus programas, las agencias públicas tienen la responsabilidad de establecer y mantener una estructura racional de sus funciones que propenda a la mayor uniformidad posible y que facilite las diferentes acciones de personal^{xxxiii}. Los Planes de Clasificación de Puestos y de Retribución para los servicios de carrera y de confianza, por separado, constituyen una herramienta fundamental para tales propósitos. En ellos se tienen que incluir todos los puestos autorizados a las respectivas agencias. No puede existir un puesto que no esté clasificado dentro de uno de los Planes de Clasificación^{xxxiii}, independientemente si corresponde a un puesto permanente, de carrera o de confianza, o a un puesto de duración fija. Esto es, los puestos de duración fija también tienen que estar clasificados en armonía con los Planes de Clasificación del servicio de carrera o de confianza, según corresponda^{xxxiv}.

El nivel de preparación académica que se le exigirá a un candidato a empleo responde a un análisis ponderado y cabal de factores tales como: la naturaleza y complejidad del trabajo, grado de responsabilidad y autoridad adscrita al puesto y las tareas propias correspondientes al nivel de clasificación. Además, contiene elementos tales como: los conocimientos, habilidades y destrezas que se le requieran al mismo. Todo ello se organiza y es parte esencial de las especificaciones de clases, documento básico de los Planes de Clasificación o Valoración de

Puestos donde se agrupan los puestos iguales o sustancialmente similares y que servirá para efectuar otras acciones de personal tales como: establecimiento de las normas de reclutamiento; determinaciones de líneas de ascensos, traslados y descensos; determinaciones de necesidades de adiestramiento y aspectos relativos a la retribución de empleados.

La encomienda designada a la OCLARH por la Ley Núm. 16, *supra*, es implementada cada vez que la Oficina evalúa los reglamentos y enmiendas sometidos ante su consideración y determina el cumplimiento con las disposiciones de la Ley Núm. 184 y las normas emitidas al amparo de dicha Ley, leyes estatales y federales que tratan sobre administración de recursos humanos y la jurisprudencia aplicable. El Reglamento Núm. 7928 instauró que las Autoridades Nominadoras pueden revisar las decisiones de la OCLARH sobre la interpretación o aplicación de una disposición reglamentaria ante la CASP dentro del término de treinta (30) días contados a partir de la notificación.

1. Hallazgos

A través de las auditorías realizadas, la evaluación de los Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y las consultas atendidas, encontramos que dichos instrumentos de trabajo no están actualizados ni atemperados a la realidad de cada agencia. Entendemos que al momento de la aprobación de la Ley Núm. 184 no se evaluó si los Administradores Individuales contaban con el personal adiestrado para asumir estas responsabilidades, por lo que la elaboración de los planes de valoración de estos ha recaído en contratistas independientes. Sin menospreciar la capacidad que estos pudiesen tener, lo cierto es que la situación antes mencionada socavó el buen funcionamiento interno de cada agencia, sobre clasificación de puestos, hasta el punto que, sobre este tema, se hicieron necesarias dos (2) enmiendas a la Ley Núm. 184.

2. Análisis y Recomendaciones

Comprendemos que esto surge porque el conocimiento del derecho de la administración de los recursos humanos y asuntos laborales del Servicio Público no garantiza que la persona tenga el conocimiento sobre la metodología correcta a ser utilizada en la creación de Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y de Retribución. El diseño de los Planes de Clasificación requiere un conocimiento especializado y técnico.

Conscientes de lo anterior, la Asamblea Legislativa entendió pertinente crear a través de la Ley Núm. 199, *supra*, el Registro de Consultores Certificados y Autorizados a elaborar Planes de Clasificación y Retribución para garantizar la calidad del servicio y salvaguardar el Principio de Mérito en el Servicio Público. Asimismo, mediante la Ley Núm. 16, *supra*, se requirió a los Administradores Individuales que envíen a la OCLARH para evaluación y aprobación copia de todo Plan de Clasificación o Valoración de Puestos, así como de las enmiendas y modificaciones o acciones para mantenimiento del plan. Tenemos pues, que la OCLARH no necesariamente ha evaluado y aprobado todos los Planes de Clasificación o Valoración de Puestos vigentes en las agencias. Esto se debe a que durante el periodo comprendido desde la fecha en que se aprobó la Ley Núm. 184, allá para el año 2004, y la fecha de la aprobación de la Ley Núm. 16, *supra*, en el año 2010, no era requerido a las agencias que sometieran sus respectivos Planes de Clasificación o Valoración de Puestos para la revisión o aprobación de la OCLARH.

Por otro lado, cabe notar que el tema de la administración de los recursos humanos y asuntos laborales del Servicio Público en Puerto Rico es uno complejo por varios factores, como por ejemplo que éste es regido por varias leyes estatales y federales. La atemperación de ambos tipos de derecho y correcta aplicación de esos estatutos, reglamentos y jurisprudencia requieren estudios profundos y pausados. Más aun, el conocimiento del derecho de la administración de los recursos humanos y asuntos laborales del Servicio Público no garantiza que la persona tenga el conocimiento sobre la metodología correcta a ser utilizada en la creación de Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y de Retribución, la formulación de Reglamentos de Personal, las mediaciones y las negociaciones de convenios colectivos. Es por dicha razón que la OCLARH cuenta con personal altamente especializado en recursos humanos en las Áreas de Asesoramiento Técnico y Servicios Especializados, en el Área de Asesoramiento en Asuntos Legales y en el Área de Asesoramiento en Asuntos Laborales y Negociación Colectiva.

Esa necesidad para que se regule la pericia de los profesionales que crean Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y de Retribución fue denotada en la Ley Núm. 199, *supra*, según discutido, que creó el Registro de Consultores Certificados y Autorizados a elaborar Planes de Clasificación y Retribución para garantizar la calidad del servicio y salvaguardar el Principio de Mérito en el Servicio Público. Los organismos gubernamentales que no deseen contratar a la OCLARH para crear sus Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y de Retribución pueden utilizar uno de los contratistas del registro con la confianza de que ellos han pasado por un proceso dónde fueron evaluados. No obstante, aunque la OCLARH maneja el registro, la Ley Núm. 199, *supra*, no concedió la facultad de penalizar ni exigir a los organismos gubernamentales y los consultores que violen esta sección de la Ley Núm. 184.

Aunque estamos conscientes que mediante las enmiendas a la Ley Núm. 184 se ha pretendido subsanar las deficiencias relativas a la clasificación de los puestos en las agencias, entendemos que aún falta camino por recorrer. Entendemos que deben proveerse los mecanismos de ley necesarios para el establecimiento de un sistema uniforme de administración de recursos humanos que contribuya al fortalecimiento del Principio de Mérito. Comprendemos, además, que un sistema semi-centralizado puede lograr el nivel de agilidad que se buscaba al aprobarse la Ley Núm. 184, a la vez, que se mantiene la uniformidad y cohesión que requiere el Servicio Público.

Finalmente, comprendemos que para lograr a cabalidad la uniformidad deseada, es preciso delegar a la OCLARH la función de auditar no solo los programas de recursos humanos de las agencias sino también los de las corporaciones públicas. Asimismo se alcanza, facultándole para evaluar y aprobar los Planes de Clasificación o Valoración de Puestos de las corporaciones públicas.

B. Reclutamiento y Selección

La clave del Principio de Mérito es la idoneidad del aspirante al Servicio Público^{xxxv}. La Sección 6.3 de la Ley Núm. 184 es titulada “Reclutamiento y Selección”. En el inciso dos (2) de dicha Sección se decretó que “[t]oda persona que vaya a ocupar un puesto en el Servicio Público, sea mediante nombramiento original o cualquier otra acción de personal, deberá reunir los requisitos mínimos de preparación académica y de experiencia que se establezcan para la clase

de puesto correspondiente”. En dicha Sección, en su inciso tres (3), se formularon las disposiciones generales que rigen el reclutamiento y selección del servicio de carrera.

En relación a este particular, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha concluido que el proceso de selección de candidatos resulta ser uno de los aspectos más cruciales en el funcionamiento de este tipo de sistema^{xxxvi}. Esto, debido a que el Estado tiene un interés apremiante en asegurar que todas las personas que emplee posean las cualificaciones mínimas para desempeñarse en sus tareas^{xxxvii}.

Según mencionado anteriormente, el Registro Central de Convocatorias para Reclutamiento, Ascenso y Adiestramiento en el Servicio Público, según creado por la Ley Núm. 32, *supra*, debe ser utilizado por la mayor cantidad de organismos para cumplir con los propósitos de la Ley Núm. 184, el Principio de Mérito y la libre competencia.

Según notado en la jurisprudencia discutida en este Estudio y en nuestras consultas y auditorías, los mayores problemas de reclutamiento y selección son las convocatorias internas y el mal uso de los empleados transitorios.

1. Hallazgos

Las auditorías denotaron que no se publicaron las convocatorias en el Registro Central de Convocatorias para Reclutamiento, Ascenso y Adiestramiento en el Servicio Público. Además se descubrió que se reclutan empleados sin que estos cumplan con las condiciones generales de ingreso. En particular, el reclutamiento de empleados no habilitados para trabajar en el Servicio Público. Igualmente, se ha encontrado que se frustra la libre competencia mediante mecanismos como las convocatorias internas y la contratación de empleados transitorios, irregulares o por contrato para servicios.

2. Análisis y Recomendaciones

a. Convocatorias Internas

Puntualizamos que el Principio de Mérito brinda la estructura necesaria para que la administración del recurso humano gubernamental se realice sobre bases de justicia y equidad. Al aplicarlo al reclutamiento, se garantiza la igualdad de oportunidades e impide actuaciones arbitrarias y caprichosas. Cabe destacar que la Ley Núm. 184, dispone en su Artículo 6, Sección 6.3, inciso (3) (a), lo siguiente:

“3. Las siguientes serán las disposiciones generales que regirán el reclutamiento y selección para puestos regulares del servicio de carrera:

- a. El reclutamiento deberá llevarse a cabo mediante un proceso en virtud del cual los aspirantes **compitan en igualdad de condiciones**”.* (Énfasis suplido).

A los fines de ampliar la divulgación y acceso a la información pertinente a las convocatorias que surgen en los organismos públicos, la Ley Núm. 184, *supra*, estableció el **Registro Central de Convocatorias para Reclutamiento, Ascenso y Adiestramiento en el Servicio Público** (en adelante, el “Registro”) y su versión electrónica, el cual es administrado por la OCLARH. Destacamos que en la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 32, *supra*, –la cual enmendó el Artículo 6, Sección 6.3, inciso 3 (c), de la Ley Núm. 184, a los fines de establecer el mencionado Registro– el legislador expresó que *“una de las formas principales mediante la cual se garantiza la aplicación del Principio de Mérito es asegurando amplia publicidad en los procesos de reclutamiento, selección y ascensos para que la justa y libre competencia determine el otorgamiento de puestos gubernamentales”*.

Acorde con la facultad delegada en el articulado arriba provisto, la OCLARH promulgó la Carta Normativa Especial Núm. 1-2011 titulada *“Normas que Regirán la Publicación de Convocatorias y las Oportunidades de Becas en el Registro Central de Convocatorias y Becas Cuya Divulgación es Requerida por la Ley Núm. 32 de 23 de enero de 2006”*; registrada ante el Departamento de Estado como el Reglamento Núm. 8136 de 12 de enero de 2012. En lo atinente, el mencionado Reglamento prescribe que las Agencias son responsables de que las convocatorias y becas para el reclutamiento y selección, así como las oportunidades de ascenso y adiestramiento, se publiquen en la versión electrónica del Registro. Es de suma importancia traer a la atención, una vez más, que tanto la Ley Núm. 184 como su reglamento interpretativo, Reglamento Núm. 8136, *supra*, disponen que **todo reclutamiento que no cumpla con tal mandato y normativa es nulo y, por lo tanto, carecerá de validez**.

Para demarcar lo vital de proveer igual acceso a las oportunidades de empleo público, lo que imparte vigor al Principio de Mérito, el TSPR expresó en González Segarra y Otros v. Corporación del Fondo del Seguro del Estado, 2013 T.S.P.R. 34^{xxxviii}, que *“[e]l Principio de Mérito postula que los empleados públicos se seleccionen y se retengan exclusivamente en consideración a sus méritos e idoneidad”*. Además, en este caso el TSPR interpretó que un organismo público **no debe apartarse del mecanismo de competencia abierta, en precaución, y como garantía, de que los nombramientos y ascensos se realicen por mérito**. Mediante la opinión aludida se instituye que para que se acuda o utilice el mecanismo de convocatoria interna es imprescindible evaluar los fundamentos que justifiquen la misma. Por representar esta **una excepción a la norma**, la decisión debe estar basada en un estudio que detalle la naturaleza del puesto y si el mismo requiere determinada experiencia que compruebe y justifique la limitación de la competencia solamente a los empleados del organismo.

La interpretación provista por el TSPR está acorde con la interpretación de la OCLARH a los efectos de que las convocatorias internas deben mantenerse como una **excepción** para casos y situaciones particulares que demanden el que se utilice dicho trámite. El actuar de otra manera, es obviar los postulados del Principio de Mérito y la objetividad e imparcialidad que rige el mismo.

A la luz de lo aquí expresado, es importante tomar en consideración las características, funciones, requisitos mínimos y cualificaciones de cada clase de puesto que se pretenda ocupar, conforme la especificación de clase que tenga la agencia u organismo. Dicha información es la que servirá de marco y fundamento para justificar o no el uso de la convocatoria interna, en lugar

de lo que debe ser la norma, la convocatoria abierta. La evaluación se realiza **caso a caso**, entendiéndose que existen unos puestos que son más especializados y particulares que otros. Deben tener presente, siempre, que cualquier reclutamiento que se lleve a cabo en contravención de las normas establecidas es nulo.

Se recomienda que el Área de Evaluación y Cumplimiento del Programa de Administración de Recursos Humanos de la OCLARH esté atenta y constaten que el uso de las convocatorias internas se limite a casos excepcionales que estén debidamente justificados y fundamentados, conforme al estado de derecho vigente.

Finalmente, reiteramos, que los organismos gubernamentales deben ser diligentes en limitar las clases de puestos publicadas mediante convocatorias internas, para que no sean clases con requisitos mínimos para los cuales, de ordinario, se requiere que el aviso de empleo se divulgue de forma amplia para beneficio del público general.

b. Transitorios

La Carta Normativa Especial Núm. 1-2007 de 26 de diciembre de 2007, titulada las “*Normas que Regirán las Acciones de Personal en las que apliquen las Áreas Esenciales al Principio de Mérito*”, (en adelante, la “Carta Normativa 1-2007”), Reglamento Núm. 7452, promulgada por la OCLARH, dictaminó que las Autoridades Nominadoras se deben abstener “*de formalizar contratos de servicios con personas en su carácter individual, cuando las condiciones y características de la relación que se establezcan entre patrono y empleado sean propias de un puesto*” y que, en esos casos, procede crear los puestos de carrera para llenar necesidades permanentes.

Además, el TSPR estableció que la práctica de utilizar nombramientos transitorios para el desempeño de funciones que corresponden a puestos regulares, por prolongados períodos de tiempo, **crea una estructura paralela al sistema consagrado en la Ley del Personal, con efecto devastador e impermisible sobre el sistema de mérito en el empleo público^{xxxix}**.

Al respecto, procede señalar que la Sección 6.2 de la Ley Núm. 184 requiere que las funciones permanentes de las agencias se atiendan por medio de la creación de puestos. Ante situaciones de necesidad temporera, emergencia, imprevistas, así como programas o proyectos *bona fide* de duración determinada, se crearán puestos transitorios de duración fija por un periodo no mayor de doce (12) meses, prorrogable mientras duren las condiciones que dieron origen al nombramiento. La citada Sección 6.2 dispuso, también, que **las agencias se abstendrán de formalizar contratos de duración fija para atender necesidades permanentes o para realizar funciones de puestos permanentes vacantes.**

Además, puntualizamos que la política pública del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico insta que la contratación de servicios profesionales y/o consultivos será un recurso de medida excepcional, a ser utilizado por las agencias gubernamentales cuando no cuenten con el personal para prestar servicios especializados e indispensables. **La política pública dictamina que los servicios públicos que constituyen puestos deben rendirse siempre mediante la creación de éstos y no mediante contratos.**

La práctica de contratar personas para prestar servicios que componen un puesto desvirtúa el Principio de Mérito, porque no permite el proceso de libre competencia en la consecución de empleos públicos a toda persona cualificada. Por tal razón, antes de efectuar cualquier contrato de servicios profesionales y consultivos, las respectivas Oficinas de Recursos Humanos de las agencias deben realizar un estudio con el fin de determinar si los servicios a prestarse crean una relación contractual o constituyen un puesto.

Cabe mencionar, además, que previo a una contratación de servicios profesionales y/o por servicios comprados es necesario la autorización de la Oficina de Gerencia y Presupuesto por razón de la situación fiscal vigente^{xl}. Igualmente, las Autoridades Nominadoras que creen esta estructura paralela al otorgar contratos en vez de crear puestos estarán sujetas a señalamientos y penalidades por parte de la Oficina del Contralor, la Oficina de Ética Gubernamental y la OCLARH^{xli}.

A su vez, el 3 de enero de 2013 el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Alejandro García Padilla, firmó la Orden Ejecutiva Núm. 2013-002 para requerir que se consultase a la Secretaría de la Gobernación previo a llevarse a cabo nombramientos a plazas vacantes, otorgar contratos o realizar enmiendas a contratos vigentes. Ello, con el propósito de reducir gastos en el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Igualmente, la Ley Núm. 66-2014 decretó en su Artículo 9 que durante su vigencia las Entidades de la Rama Ejecutiva no realizarán nombramientos de empleados regulares o de carrera, transitorios o irregulares.

i. Registro Anual de Puestos por Demografía

La OCLARH llegó a un acuerdo interagencial de colaboración entre la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR), la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM) y el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (IEPR), uniendo pericia, destrezas, esfuerzos, recursos e intereses para la efectiva recopilación de información estadística sobre los puestos ocupados en las distintas entidades gubernamentales. Dicha recopilación fue realizada mediante el “*Registro Anual de Puestos por Demografía*”.

Para la OCLARH, el “*Registro Anual de Puestos por Demografía*” permitirá cumplir con su deber ministerial de requerir a todos los componentes gubernamentales de las tres (3) ramas de gobierno, información necesaria para desarrollar y mantener actualizado un sistema de información sobre el estado del Sistema de Administración de Recursos Humanos y la composición de la fuerza laboral del sector público. (Artículo 4 de la Ley Núm. 184).

En el ejercicio de nuestros deberes y facultades, iniciamos el proceso para recopilar, procesar y mantener información variada, exacta y actualizada de la composición de nuestra fuerza trabajadora en el sector público. Los datos a ser requeridos a las entidades gubernamentales mediante el “*Registro Anual de Puestos por Demografía*” son los comprendidos dentro del periodo del 1^o de julio al 30 de junio de cada año fiscal, del año inmediatamente anterior al que se cumplimenta el mismo. Por tal razón, tenemos la información sobre los el Registro del año 2013 y 2014. Aclaremos, con respecto al año 2014, que las agencias están en el proceso de someter la información de Registro Anual de Puestos por Demografía.

Según discutido anteriormente, la Ley Núm. 25, *supra*, enmendó la Ley Núm. 184 para prohibir explícitamente las estructuras paralelas donde se contratan empleados transitorios para llenar funciones de puestos de carrera. Para poder evaluar el estado actual de este problema utilizamos data estadística sobre los empleos transitorios e irregulares. Sobre este particular, surge del Registro Anual de Puestos por Demografía lo siguiente:

Agencia			
Tipo de empleado	2014	2013	Reducción
Transitorios - tiempo parcial	37	261	224
Transitorio - tiempo completo	3,802	10,925	7,123
Irregular - tiempo parcial	266	8,244	7,978
Irregular - tiempo regular	619	1,043	424
Total	6,738	22,486	15,749

Denotamos que aunque al presente se refleja una disminución en los nombramientos transitorios por parte de las agencias, este dato puede variar al terminar el proceso de recopilar la data correspondiente.

ii. Contratos de Servicios Profesionales

Además, hemos notado a través de los contratos con compañías de servicios temporeros que también se podría estar desvirtuando el Principio de Mérito. A continuación los contratos de las compañías Kelly Services y Force Temporary Services de los pasados años.

	2012	2013	2014	2015
Agencias	\$2,406,240.16	\$7,006,500.00	\$6,250,000.00	0
Cambios		\$4,600,259.84	(\$756,500.00)	(\$6,250,000.00)

Como podemos notar, del 2013 al 2014 hubo una reducción en contratación de \$756,500.00. Al presente, ninguna agencia ha contratado alguna de estas dos (2) compañías para proveer servicios temporeros, así incurriendo en una reducción de \$6,250,000.00.

En resumen, los empleos transitorios e irregulares y los contratos de servicios profesionales utilizados para llenar las necesidades permanentes de los puestos desvirtúan el Principio de Mérito. La reducción actual demuestra que no se han utilizado estas estructuras paralelas para llenar las necesidades permanentes de empleo.

Por tanto, recomendamos que antes de efectuar cualquier contrato de servicios profesionales y consultivos, las respectivas Oficinas de Recursos Humanos de las agencias deben realizar un estudio con el fin de determinar si los servicios a prestarse crean una relación contractual o constituyen un puesto.

c. Exámenes de ingreso y ascenso

En múltiples ocasiones y estudios se ha criticado que no existe libre competencia en el reclutamiento y selección de candidatos porque el método actual de reclutamiento es el uso de

evaluaciones de preparación académica y experiencia, las cuales son demasiado subjetivas y no existe uniformidad entre los organismos gubernamentales. Para lograr este propósito, es preciso ofrecer a toda persona calificada la oportunidad de competir en los procesos de reclutamiento y selección para puestos en el Servicio Público, ello en atención a aspectos tales como: logros académicos, profesionales y laborales; conocimientos; capacidad; habilidades; destrezas y ética del trabajo.

Por lo tanto, es imperativo contar con los instrumentos adecuados para alcanzar los más altos niveles de excelencia, eficacia, eficiencia y productividad en el Servicio Público, a fin de lograr una gerencia de los recursos humanos orientada por criterios de uniformidad y equidad, y mantener un clima de armonía y satisfacción en el trabajo, que redunde en un alto grado de motivación, productividad y compromiso de Servicio Público entre los empleados.

Esto es logrado mediante exámenes de comparecencias, que pueden ser pruebas escrita, oral, física, de ejecución, entrevista grupal, evaluaciones de experiencia y preparación académica, u otros objetivos utilizados para determinar que una persona está capacitada para realizar las funciones de un puesto. Para ser eficientes y garantizar la aptitud y la libre competencia, los exámenes deben medir la capacidad, aptitud y habilidad de las personas examinadas para el desempeño de los deberes del puesto. Además, dichos exámenes deberán desarrollarse razonablemente orientados hacia los deberes y responsabilidades que envuelve la clase de puesto.

Conforme a la facultad de la OCLARH para promulgar, enmendar, derogar o adoptar la normativa de aplicación general al Sistema de Administración de Recursos Humanos en el Servicio Público, ésta presentó el “*Reglamento de Exámenes para Ocupar Puestos de Carrera en el Servicio Público*” para el procedimiento de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la “*Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*”.

En el mismo se establece que reclutamiento de personal en el servicio de carrera, mediante nombramiento original o cualquier otra acción de recursos humanos, se efectuará mediante los exámenes escritos que apruebe y administre la Oficina. De igual forma, el precitado Reglamento dictamina que para el reclutamiento de todo puesto con funciones de supervisión se requerirá la aprobación de un examen escrito. Además, como norma general, para que un empleado pueda ser ascendido deberá aprobar un examen escrito y cuando existan los ascensos sin oposición, será responsabilidad de las Agencias asegurarse de que éstos se lleven a cabo sólo cuando las exigencias especiales y excepcionales del servicio, y las cualificaciones especiales de los empleados así lo justifiquen, previa aprobación del examen. No obstante, es meritorio aclarar que no se requerirá la comparecencia a un examen escrito para aquellas clases de ingreso para las cuales se requiera haber aprobado un examen de reválida y otros de naturaleza altamente especializada. En estos casos, el examen podrá consistir en una evaluación de preparación académica y experiencia, y/o una entrevista grupal para medir conocimiento, habilidades y destrezas para el puesto al cual aspira o compite, según disponga la OCLARH.

Igualmente, el precitado Reglamento insta que para “*garantizar la confidencialidad y la integridad del proceso de calificación de los exámenes escritos, se mantendrá oculta la*

identidad de los candidatos". La elegibilidad de todo candidato se determinará al, por lo menos, obtener la puntuación mínima que se establezca para cada examen. Luego de administrados los exámenes, los organismos gubernamentales de la Rama Ejecutiva crearán los Registros de Elegibles, conforme a las disposiciones de sus reglamentos de personal. Los Registros de Elegibles según la Ley Núm. 184 y la Carta Normativa 1-2007 es la lista de, como máximo, diez (10) nombres de personas que han cualificado para ser considerados para nombramiento en una clase determinada, colocados en orden descendente de calificación, plasmado en un memorando dirigido y aprobado por la Autoridad Nominadora.

En síntesis, el *Reglamento de Exámenes para Ocupar Puestos de Carrera en el Servicio Público* persigue retomar la administración de exámenes escritos en la evaluación de reclutamiento para los puestos de carrera en los organismos gubernamentales de la Rama Ejecutiva, en general. La evaluación de los aspirantes a ocupar un puesto en el Servicio Público mediante exámenes escritos provee un mecanismo que proporciona mayor uniformidad y objetividad en el proceso de selección. Consideramos que éste cumple con los objetivos plasmados en el Artículo 2, Sección 2.2 de la Ley Núm. 184 en especial con el propósito de lograr una administración de los recursos humanos orientada por criterios de uniformidad y equidad, **propiciando la igualdad en el empleo en el Servicio Público.**

C. Ascensos, Traslados y Descensos

Los Ascensos, Traslados y Descensos constituyen una de las Áreas Esenciales al Principio de Mérito, las que son extensivas a la administración de los recursos humanos. La Ley 184 responsabilizó a los organismos gubernamentales de adoptar los Planes de Clasificación y Valoración de Puestos de su jurisdicción y a hacer los análisis de equivalencia funcional para que se pudiese determinar si un movimiento del empleado implica un ascenso, traslado o descenso. Se hace una determinación de equivalencia cuando la naturaleza y el nivel de trabajo de las clases bajo estudio son igual.^{xlii} Sin embargo, durante la vigencia del Registro a razón de la Ley Núm. 7, la OCLARH era quien emitía la certificación de equivalencia funcional.

1. Hallazgos

Los hallazgos cruciales sobre los traslados fueron descubiertos en el 2007 mediante el "*Estudio Comparativo de Clases y Series de Clases de Puestos en las Agencias de Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*", realizado por nuestra Oficina. Dicho Estudio demostró el alto por ciento de comparabilidad existente entre un gran número de clases de puestos comprendidas en el Gobierno. Asimismo, es imperativo destacar que, entre otras cosas, el mismo concluyó que **ciertamente el Servicio Público en la Rama Ejecutiva puede concebirse como uno sólo**, ya se trate de agencias incluidas o excluidas del actual Sistema de Administración de Recursos Humanos creado por la Ley Núm. 184.

2. Análisis y Recomendaciones

En estudios anteriores de la OCLARH, como fue intitulado "Gigantismo Gubernamental" del 25 de enero de 2006, se alertó de que el ochenta por ciento (80%) del presupuesto gubernamental se utilizaba para pagar la nómina de los recursos humanos y que las causas de gastos de nómina

del Gobierno fueron la falta de planificación, la duplicidad de servicios, los servicios innecesarios y la ineficiencia. Además, se recomendó utilizar el traslado y el readiestramiento de los recursos humanos como medidas para llenar las necesidades de personal sin incurrir en gastos adicionales de nómina.

Basado en la evidencia empírica del *“Estudio Comparativo de Clases y Series de Clases de Puestos en las Agencias de Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, la Rama Legislativa, a través de la Ley Núm. 224, *supra*, decidió incluir en la Sección 6.4 de la Ley Núm. 184 sobre Ascensos, Traslados y Descensos a los organismos gubernamentales de la Rama Ejecutiva dentro y fuera del Sistema para preservar la permanencia del servidor público de carrera y fomentar la movilidad de los recursos humanos por necesidad del servicio.

La prestación de servicios ágiles y eficientes a los ciudadanos es una de las razones fundamentales de todo gobierno, por lo que resulta imperativo contar con recursos humanos aptos y capacitados para la prestación de servicios a nuestro pueblo. Para ello, resulta necesario desarrollar estrategias, adoptar e implementar medidas idóneas de administración de recursos humanos que fomenten la capacidad de superación y desarrollo profesional de los empleados públicos y que a su vez propicien y garanticen su movilidad y permanencia dentro del Servicio Público.

Una de las formas de cumplir con el objetivo de retención de estos servidores públicos capacitados es teniendo alternativas y oportunidades variadas de crecimiento sin que éstos pierdan los derechos que han adquirido a través de su carrera. Los traslados hacen viable la evolución del servidor público en los diferentes puestos y organismos del Gobierno, ante el alto significado del servicio de carrera y del Mérito como su principio rector.

Cuando la movilidad se efectúa dentro de una misma jurisdicción con un mismo Plan de Clasificación o Valoración de Puestos uniforme se utiliza la retribución básica para determinar si la acción de recursos humanos constituye un ascenso, traslado o descenso. Para viabilizar la movilidad de los empleados entre los organismos de la Rama Ejecutiva o Municipios con diferentes Planes de Clasificación o Valoración de Puestos, es necesario determinar equivalencias funcionales entre las clases de puestos de los diferentes planes, dentro del servicio de carrera.

La equivalencia es la condición indicativa de que tanto la naturaleza como el nivel del trabajo comprendido por clases de diferentes Planes de Clasificación o Valoración de Puestos, son iguales. Es decir, cuando se determina que dos (2) clases de puestos de diferentes Planes de Clasificación o Valoración de Puestos son equivalentes, la acción de recursos humanos se traduce en un traslado. Si por el contrario, el análisis refleja que el nivel de trabajo de una de las clases es superior o inferior al de la otra en el otro plan, entonces la acción de recursos humanos será ascenso o descenso, respectivamente.

La reciprocidad entre los diferentes Planes de Clasificación o Valoración de Puestos es la base para determinar si la movilidad de los empleados entre organismos con diferentes Planes de Clasificación o Valoración de Puestos constituye ascenso, traslado o descenso. Luego de

identificada la acción de recursos humanos, se procesa la misma de acuerdo a las normas aplicables, tales como requisitos mínimos, tiempo ocupando el puesto y naturaleza del examen.

Recientemente, la OCLARH presentó en el Departamento de Estado el *Reglamento para la Aplicación de las Disposiciones sobre Ascensos, Traslados y Descensos en las Agencias de la Rama Ejecutiva y los Municipios, y para el Establecimiento de Equivalencias de Puestos* para el procedimiento de la Ley Núm. 170, *supra*. Éste tiene el propósito de lograr la sistematización y uniformidad necesaria, al adoptar las normas y los procedimientos necesarios para la determinación y aprobación de equivalencias entre los Planes de Clasificación o Valoración de Puestos del servicio de carrera de los organismos gubernamentales de la Rama Ejecutiva y los Municipios, y para la determinación de equivalencias funcionales de puestos individuales cuando no se hayan adoptado Registros de Equivalencias de cada entidad. También se implanta el procedimiento para la comparación entre clases de puestos cuando no hay equivalencia, para propiciar la movilidad de los organismos gubernamentales de la Rama Ejecutiva y los Municipios.

Así pues los organismos gubernamentales retienen su función de adoptar el Registros de Equivalencias y analizar las equivalencias funcionales para que puedan determinar si un movimiento del empleado implica un Ascenso, Traslado o Descenso. No obstante, a través del *Reglamento para la Aplicación de las Disposiciones sobre Ascensos, Traslados y Descensos en las Agencias de la Rama Ejecutiva y los Municipios, y para el Establecimiento de Equivalencias de Puestos* se establecen los requisitos mínimos que deben contener esos Registros y el procedimiento de análisis de equivalencias funcionales.

Se recomienda continuar expandiendo las opciones de crecimiento en la carrera de los servidores públicos al permitir los traslados entre todas las ramas de gobierno.

D. Capacitación y adiestramiento

El adiestramiento es un área esencial al Principio de Mérito. En virtud de eso, la Ley Núm. 184 en la Sección 6.5 creó la Escuela de Educación Continua (EEC) en el Servicio Público como parte de la Oficina. Asimismo, la Ley Núm. 184 estableció como función medular de la OCLARH identificar las necesidades para el desarrollo de los recursos humanos, así como planificar y administrar las actividades de capacitación y adiestramiento en el Servicio Público. La EEC planifica y dirige actividades de capacitación y adiestramiento para satisfacer las necesidades del personal, a fin de maximizar sus aptitudes personales y profesionales.

Esto implica que las agencias que son parte del Sistema de Administración de Recursos Humanos deben seguir la sección 6.5 de la Ley Núm. 184. Además, como notamos previamente, la Ley Núm. 50, *supra*, constituyó la indispensabilidad de que las corporaciones públicas utilicen, en primera instancia, las herramientas que la OCLARH provee, como lo son los adiestramientos ofrecidos por la EEC.

Las agencias y corporaciones públicas, según la Ley Núm. 184 y Ley Núm. 50, *supra*, respectivamente, están obligadas a utilizar los adiestramientos de la EEC para las necesidades generales, comunes, particulares y específicas de adiestramiento. Estos organismos

gubernamentales solamente pueden contratar directamente recursos ajenos a la OCLARH para ofrecer adiestramientos cuando esta agencia previamente les otorga una dispensa.

El Reglamento Núm. 8534 del 24 de noviembre de 2014^{xliii}, intitulado “*Reglamento de la Escuela de Educación Continua de la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH)*” estableció los requisitos operacionales para los adiestramientos del Servicio Público. El mismo fue creado con el propósito de orientar y divulgar a los organismos gubernamentales los procedimientos uniformes de la EEC sobre los Planes de Necesidad de Adiestramiento y Capacitación, los Planes Globales de Adiestramiento, el Calendario de Adiestramiento, las dispensas, los deberes de los Programas Integrales, entre otros.

1. Hallazgos

a. Plan de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación

La Ley Núm. 184 dispone en la Sección 6.5, que las necesidades generales y comunes de adiestramiento y capacitación de los recursos humanos para responder a prioridades en el Servicio Público se canalizarán a través de la EEC. Para poder conocer las necesidades de capacitación, la Sección 6.5 (5) (1) de la Ley Núm. 184 dispuso que las agencias serán responsables de elaborar un plan para el adiestramiento, capacitación y desarrollo de sus recursos humanos basado en un estudio de sus necesidades y prioridades programáticas. A esos mismos efectos, el Artículo VI (2) del Reglamento Núm. 7184 del 20 de julio de 2006 promulgado por la OCLARH y la Oficina de Gerencia Presupuesto, requiere a todos los componentes de las tres Ramas de Gobierno que sometan, anualmente, a la OCLARH el Plan de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación, conocido como el APNA. Dicho Plan debe ser sometido utilizando la Aplicación del Programa de Necesidades de Adiestramiento, la cual se accede a través de nuestra página de internet www.ocalarh.pr.gov.

Con el propósito de cumplir con la función esencial de identificar las necesidades para el desarrollo de los recursos humanos en el Servicio Público, la OCLARH requiere la entrega del Plan de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación^{xliv}. Cuando sea solicitado, la Oficina proveerá el asesoramiento y ayuda técnica para la elaboración del Plan de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación, así como el estudio en que se base dicho Plan^{xlv}. Al generar el Plan de Necesidades y Adiestramiento el organismo gubernamental debe considerar: (1) las necesidades presentes y futuras; (2) las prioridades programáticas de la organización a corto y a largo plazo; (3) los resultados esperados como parte del adiestramiento; (4) los estándares de ejecución de las evaluaciones de desempeño del personal; y (5) el compromiso en cuanto a la inversión de recursos y de tiempo necesarios para el acatamiento del plan por parte de la gerencia^{xlvi}.

Los Planes de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación son evaluados por la EEC para determinar el Plan Global de Adiestramientos y para identificar las necesidades para el desarrollo de los recursos humanos en el Servicio Público. Al analizar el Plan de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación correspondiente al Año Fiscal 2014-2015 se encontró la relación de las agencias, corporaciones públicas y municipios que prepararon y enviaron dicho Plan y el

resumen de las necesidades por grupo ocupacional. Además, las estrategias y actividades que realizará la EEC conforme a las prioridades de adiestramiento informadas.

Para el año fiscal 2014-2015 se recibió un total de cincuenta y cinco (55) Planes de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación, de los cuales veintisiete (27) correspondían a agencias y corporaciones públicas. En total, para el año fiscal 2014-2015 se esperaban recibir ciento cuarenta y seis (146) planes y no se recibieron ciento diecinueve, representando un ochenta y dos por ciento (82%) de las agencias y corporaciones que incumplieron con el mandato legislativo. Solamente un dieciocho por ciento (18%) de las agencias y corporaciones públicas entregaron los Planes de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación.

Según el Plan de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación, en el año fiscal 2014-2015 los cinco (5) adiestramientos más solicitados divididos por tipo de trabajo fueron los siguientes:

	Supervisión y Gerencia		Personal Administrativo		Personal Técnico y Especializado		Personal Diestro y Semi-Diestro	
	Curso	Cant.	Curso	Cant.	Curso	Cant.	Curso	Cant.
1	Aspectos Legales de la Supervisión	26	Destrezas de Supervisión y Liderazgo	141	Cómo Simplificar los Procesos en la Organización	10	Seguridad y Salud en el Trabajo	19
2	Legislación Laboral	19	El Asistente Administrativo ante los Retos	67	Elaboración de Propuestas Federales Fase I	10	Aprenda a Manejar Emociones	15
3	Como Lidar con Personas de Conducta Difícil	19	Ergonomía en la Oficina	67	La Organización y la Redacción de Procedimientos	10	Manejo de Conflictos	12
4	Planificación Estratégica	18	Estados Financieros en Entidades Gubernamentales	50	Manejo de Estrés	10	Motivación para la Vida y el Trabajo	11
5	Manejo de Situaciones Conflictivas en el Ambiente de Trabajo	18	Autodisciplina y Control Emocional	30	Manejo de Conflictos	9	Relaciones Interpersonales Efectivas	11

Esto nos lleva a concluir que los supervisores son mayormente capacitados sobre los aspectos legales de la administración de personal.

La Sección 6.5 de la Ley Núm. 184 requiere que anualmente los Jefes de Agencia refieran a la OCLARH el personal que posean una clasificación ocupacional especializada para que participen el “Programa Integral de Capacitación en Administración y Recursos Humanos”, principalmente dirigido a Supervisores, Directores y Secretarios Auxiliares de Oficinas Internas

de Recursos Humanos. Sin embargo, sólo dos (2) organismos gubernamentales notaron en sus Planes de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación que sus supervisores necesitaban participar en los Programas Integrales de Administración de Recursos Humanos. Claramente esto denota un incumplimiento craso con el referido mandato legislativo.

No obstante lo anterior, durante el año fiscal 2014-2015, 7,524 empleados públicos fueron capacitados en la EEC. De esos los cursos, los más solicitados fueron:

- MS Excel 2010 Básico, Intermedio, Avanzado
- MS Excel 2013 Básico Intermedio , Avanzado
- MS Access 2010 Básico, Intermedio, Avanzado
- CDA –(Child Develoment Associate)
- CPR – Certificación de Primeros Auxilios
- Redacción Básico, Avanzado,
- Nuevos Cambios en la Real Academia Española
- Destrezas de Supervisión y Liderazgo
- Gerencia de Proyecto
- Prácticas y Procedimientos de Oficina
- Digitalización de Documentos
- Auditoría y la Evaluación de Controles Internos en los Sistemas de Información en el Gobierno
- Las Implicaciones de la Ley Núm. 22-2013 que prohíbe el discrimen por Orientación Sexual e Identidad de Género
- Inocuidad de Alimentos
- Programas Integrales de Recursos Humanos Agencias, Municipios Corporaciones
- OSHA
- Como Documentar Acciones Disciplinarias para Prevalecer en los Tribunales

La Escuela identifica los Planes de Necesidades de Adiestramientos y Capacitación aquellas necesidades del Servicio Público que por un alto nivel de repetición o por estar investidas de un gran interés público se consideran generales y comunes^{xlvii}. La EEC prepara el Plan Global de Adiestramiento y Capacitación a base de la identificación de dichas necesidades y de la información que obtiene de sus propios programas de investigación^{xlviii}. El Calendario de Adiestramientos, semestral o anual, de la OCLARH está basado en el Plan Global de Adiestramiento y Capacitación^{xlix}.

Continuando con el deber estatutario de la Ley Núm. 184, para el año 2015-2016 se esperaba recibir un total de ciento cuarenta y uno (141) Planes de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación que provienen de las agencias y las corporaciones públicas. De esas solamente cuarenta y cinco (45) agencias y corporaciones públicas, un treinta y dos por ciento (32%) han entregado los Planes de Necesidad y Adiestramiento. Esto implica que sesenta y ocho por ciento (68%), entiéndase, noventa y seis (96), de las agencias y corporaciones públicas están incumpliendo con el mandato legislativo de planificar las necesidades de adiestramiento de sus empleados. El aumento de dieciocho por ciento (18%) a treinta y dos por ciento (32%) demuestra que más agencias y corporaciones públicas presentaron los Planes de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación en el año fiscal 2015-2016 que en el 2014-2015. No obstante,

continúa habiendo mucho incumplimiento con el requisito estatutario de planificación de los adiestramientos de los recursos humanos en las agencias y corporaciones públicas.

b. Dispensas

Por otro lado, la dispensa es una autorización dada a una agencia, corporación pública o municipio, a modo de excepción, para la contratación de los servicios de adiestramiento y capacitación con una entidad, ya sea pública o privada, distinta a la OCLARH. El Artículo X del Reglamento Núm. 8534, *supra*, dispone que solamente se consideran las solicitudes de dispensa si el organismo gubernamental presentó su Plan de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación y si las mismas se hacen conforme a sus disposiciones. Las razones por las cuales se otorgan las dispensas, sin necesidad de presentar una solicitud a la OCLARH, es cuando: (1) la actividades son libres de costo para el participante y la agencia; (2) cuando otra agencia ofrece un adiestramiento con sus recursos internos conforme a un requisito legislativo; (3) actos o ceremonias libres de costo que no están dirigidas a capacitar a los empleados públicos; y (4) cursos ofrecidos por las Universidades en su currículo regular y que sean conducentes a un grado académico.

Aun cuando el Reglamento Núm. 8534 entró en vigor a finales del 2014, así cambiando en parte, los requisitos de la solicitud de dispensas, los hallazgos sobre las dispensas son los siguientes:

Dispensas	Agencias	
	2014	2015
Otorgadas	482	338
Denegadas	22	48
Total	504	386

En lo que va de año, entre agencias y corporaciones públicas se han pedido trescientos ochenta y seis (386) dispensas. Las razones más comunes por la cual otorgamos dispensas son por: los cursos ser libres de costos (notificación de adiestramiento libre de costo), no ofrecemos ese tipo de adiestramiento por ser uno altamente especializado o porque en una actividad especial, como por ejemplo, congreso, simposio o convención. Se denegaron cuarenta y ocho (48) solicitudes de dispensa, y la razón primordial para denegar las mismas fue porque no cumplieron con las disposiciones del Reglamento Núm. 8534 o porque la OCLARH podía satisfacer la necesidad de capacitación.

2. Análisis y Recomendaciones

Aunque algunas entidades han cumplido con el requerimiento de radicar su Plan de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación, hay otras que no han remitido el mismo. El hecho de que los organismos gubernamentales no están evaluando las necesidades de capacitación de sus empleados implica varios problemas.

Primero, al no hacer dicho estudio de necesidad no se identifican las áreas en que un empleado necesita adiestrarse. Segundo, esto puede implicar que hay empleados que están ejerciendo

funciones para las cuales no están capacitados resultando en ineficiencia operacional. Tercero, además de posiblemente crear sentimientos de frustración en los servidores públicos, no se está desarrollando las necesidades de los empleados conforme al principio de retención. Cuarto, causa que los empleados solamente sean enviados a cursos de capacitación según las promociones que reciben. Cinco, se convierte necesario buscar recursos externos a la OCLARH a un costo mayor para llenar una necesidad urgente de adiestramiento porque la Oficina ya proveyó el mismo en el año calendario o no tuvo la información necesaria para poder satisfacer la necesidad de capacitación. Seis, la falta de planificación hace que se soliciten las dispensas de adiestramiento a la EEC fuera del término o en incumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento Núm. 8534, *supra*.

Finalmente, la OCLARH basa su Calendario de Adiestramientos en la información suplida por el Plan de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación, el mismo está basado en las necesidades comunicadas de solo treinta y dos por ciento (32%) de las agencias y corporaciones. Esto causa la necesidad de que tengamos que extrapolar nuestras proyecciones de necesidad de adiestramiento. Por tal razón, existe mayor probabilidad de que habrá necesidades de adiestramiento las cuales no podremos llenar y para satisfacer las mismas el organismo gubernamental tendrá que solicitar una dispensa e incurrir en la contratación de recursos externos a un mayor costo.

Según mencionado anteriormente, la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 6, *supra*, concretó que la OCLARH es la entidad con la pericia e infraestructura para poder cumplir con la encomienda de garantizar los servicios de adiestramiento y de capacitación con un alto grado de excelencia al menor costo posible. La EEC prepara un calendario anual de adiestramientos, pero además, del organismo gubernamental tener una necesidad específica de adiestramientos, éstos pueden establecer “los criterios para la selección de las personas a ser adiestradas, los instructores, el contenido de los cursos de adiestramiento y la evaluación de éstos y mantendrán evidencia de los mismos”. Igualmente, es notable que la Sección 6.5 de la Ley Núm. 184 dispuso que “[l]as necesidades de adiestramiento, tanto generales y comunes, como las particulares y específicas de todas las agencias, se canalizarán a través de la Oficina, y sólo se podrá contratar de forma directa estos servicios con otras entidades, mediante la previa otorgación de una dispensa de parte de la Oficina, a esos efectos”. Conforme al Reglamento Núm. 8534, *supra*, en la actualidad no se concederán dispensas si los organismos gubernamentales no presentaron sus Planes de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación.

Los adiestramientos incentivan al servidor público a buscar sus oportunidades de desarrollo laboral dentro del Gobierno. Sin el Plan de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación se desconocen las necesidades del servidor público y se menoscaba el Principio de Merito. Más aún, podría considerarse mala administración de fondos públicos porque se está gastando los fondos en los adiestramientos sin haber estudiado las necesidades.

Como discutimos, incumplir con el Plan de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación trae varias consecuencias. Para remediar el incumplimiento por parte de los organismos gubernamentales, sugerimos que se provean por medio de enmienda a la Ley Núm. 184, una disposición que contenga medidas para que la OCLARH pueda sancionar el incumplimiento de presentar el Plan de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación.

En síntesis, el cumplimiento con la formulación y entrega de los Planes de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación continua siendo un reto de la administración de los recursos humanos. Es necesario que los organismos gubernamentales acaten el requisito estatutario de completen los Planes de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación y de disponer mecanismos estatutarios a la OCLARH para sancionar el incumplimiento.

E. Retención

De otra parte, una de las áreas más reconocidas del Principio de Mérito es la retención. El derecho de retención se decretó en la Sección 6.6 de la Ley Núm. 184. Esta disposición instauró que “[l]os empleados de carrera con status regular tendrán seguridad en el empleo siempre que satisfagan los criterios de productividad, eficiencia, hábitos, actitudes, orden y disciplina que debe prevalecer en el Servicio Público”. Esa misma Sección, en el inciso dos (2), también requirió que las agencias creen un sistema de evaluación de desempeño, productividad, ejecutorias y cumplimiento eficaz de su labor.

1. Hallazgos

Las consultas y auditorías denotaron que existe un problema general sobre las evaluaciones de desempeño, ya sea porque no existen los procedimientos, no se hacen las evaluaciones y porque las mismas no reflejan la realidad.

El análisis de la jurisprudencia sobre las cesantías nos hace concluir que, como regla general, a las agencias se les requiere seguir los procedimientos y las normas establecidas en las leyes y reglamentos aplicables sobre los Planes de Cesantías. No obstante, una ley basada en el interés apremiante de resolver una crisis fiscal suplanta la primacía sobre los procedimientos de cesantías establecidos en la Ley Núm. 184.

Además, en Ramos Román v. Corp. Centro Bellas Artes, 178 D.P.R. 867 (2010), se determinó que la destitución de un empleado público es una medida drástica que procede en casos extremos cuando la falta es de eminente gravedad o cuando exista un estado de emergencia fiscal declarado mediante ley.

2. Análisis y Recomendaciones

a. Evaluaciones de desempeño

La evaluación del desempeño es una parte integral y fundamental del Sistema de Administración de Recursos Humanos mediante la cual se obtiene información objetiva del desempeño de los recursos humanos para determinar la efectividad de éstos en el logro de las metas establecidas por la organizaciónⁱ. La creación de sistemas de evaluación de desempeño es parte de los requisitos estatutarios que la Ley Núm. 184 impone sobre las Autoridades Nominadorasⁱⁱ. A las agencias se les requiere a desarrollar e implantar un sistema para la evaluación periódica de la labor que realizan los empleados, a los fines de determinar si éstos satisfacen los criterios de productividad, eficiencia, orden y disciplina que deben prevalecer en el Servicio Públicoⁱⁱⁱ.

Actualmente, como parte del Reglamento Núm. 8517 se requiere que antes de otorgar una bonificación por productividad o por conceptos análogos se tenga un sistema de evaluación de desempeño.

A esos efectos, las agencias establecerán el sistema de evaluación de desempeño que, de acuerdo con sus necesidades operacionales, sea el más adecuado para evaluar la labor y medir la productividad, ejecutorias y el cumplimiento eficaz de los empleados con los criterios establecidos en el mismo. Este sistema será revisado y aprobado por la Autoridad Nominadora de cada agencia y habrá de orientar a los empleados sobre la forma en que deben realizar su trabajo para que el mismo se considere satisfactorio, y ayudarles a entender las responsabilidades de su posición^{liii}.

Uno de los objetivos del sistema de evaluación de desempeño es identificar el potencial de desarrollo de los empleados y fomentar sus deseos de mejoramiento profesional, al igual que proveer información que ayude a identificar y corregir deficiencias en el trabajo, mediante el análisis de las situaciones que se detecten a través del proceso de evaluación. Otro, es el mejorar las técnicas de supervisión y administración, para aumentar los niveles de productividad y eficiencia de los empleados y la calidad de los servicios que prestan las agencias.

Las evaluaciones de desempeño están dirigidas a valorar, durante períodos consecutivos y de manera permanente, la labor de los empleados en el servicio de carrera con status regular. Simultáneamente, proveerá información válida y objetiva que permitirá determinar, a través del tiempo, si éstos satisfacen los criterios de productividad, eficiencia, hábitos, actitudes, orden y disciplina que deben prevalecer en el Servicio Público. Asimismo, ésta será clave para sustentar aquellas acciones de personal que incidan en la retención en el servicio e incluyan, entre las pruebas de idoneidad, la evaluación del supervisor.

Igualmente, las evaluaciones de desempeño permiten orientar a los empleados sobre la forma en que deben efectuar su trabajo para que éste se considere satisfactorio y reconoce a los empleados que hacen una labor altamente meritoria. Además, permiten determinar las necesidades de adiestramiento, aumento en la escala retributiva, ascenso, descenso o reubicación del personal.

Recomendamos a los organismos gubernamentales que creen e implementen los sistemas de evaluación de desempeño. Bajo la Ley Núm. 184, la OCLARH expande sobre las disposiciones estatutarias de este tema en la Parte V(E) de la Carta Normativa 1-2007. Asimismo, que se utilice como un instrumento para poder establecer las metas y el cumplimiento de los mismos con los empleados.

b. Planes de Cesantías

Conforme a las disposiciones de la Sección 6.6, inciso nueve (9), de la Ley Núm. 184, las cesantías de empleados, sin que constituyan destituciones, son un mecanismo disponible para la Autoridad Nominadora cuando ésta determine que existen problemas por falta de fondos o de trabajo, o por incapacidad física o mental del empleado. Las cesantías que por estas razones se decreten tienen que ser en virtud exclusivamente de lo que se disponga en el Plan de Cesantías de la Autoridad Nominadora. Dicho inciso de la Ley Núm. 184 requiere a todo organismo

gubernamental de la Rama Ejecutiva a crear un procedimiento por escrito para el decreto de cesantías y que el mismo sea divulgado o esté accesible a los empleados.

El Memorando Especial 17-2006, del 15 de mayo de 2006, de la OCLARH notificó la creación de las Guías para la Implantación de un Plan de Cesantías en el Gobierno de Puerto Rico. Estas guías establecieron el método a seguir para decretar las cesantías en las agencias de la Rama Ejecutiva debido a la eliminación de puestos por falta de fondos o de trabajo. Dichas guías son de aplicación a los empleados irregulares, transitorios, probatorios, regulares de carrera y confianza. Según las Guías para la Implantación de un Plan de Cesantías en el Gobierno de Puerto Rico, previo a decretar las cesantías por falta de fondos o trabajo de empleados de carrera, la Autoridad Nominadora debe considerar la posibilidad de resolver o disminuir los contratos de servicio existentes y separar en primera instancia a los empleados irregulares, transitorios y probatorios. La prelación es el orden en que se decretarán las cesantías, ya sea mediante la utilización del sistema de evaluación de desempeño, o en ausencia de éste mediante el método de antigüedad. Para poder implementar la prelación, cesanteando así a los empleados menos aptos, conforme a las evaluaciones de desempeño, y luego por orden de antigüedad, es necesario que los organismos gubernamentales establezcan los sistemas de evaluación de desempeño y registros de antigüedad de empleados.

Recomendamos que los organismos gubernamentales creen planes de cesantía, conforme al requisito estatutario. Igualmente, sugerimos que las Oficinas de Recursos Humanos establezcan registros de antigüedad de empleados. Finalmente, de ocurrir una cesantía por falta de fondos o trabajo, exhortamos que se cree un programa de orientación al empleado afectado por dicha cesantía.

F. Retribución

Los Planes de Retribución son aquellos sistemas adoptados en los cuales se fije y administre la retribución para los empleados de carrera y de confianza de las agencias. Es responsabilidad de cada agencia administrar su Plan de Retribución en relación con las áreas esenciales al Principio de Mérito. Reiteradamente, se ha reconocido que la legislación reguladora del empleo público, especialmente, la de la retribución salarial, reviste un alto interés público. Arlet v. Depto. de Servicios Sociales, 129 D.P.R. 1 (1991).

La Sección 8.2, inciso 1 de la Ley Núm. 184 instauró que el sistema retributivo seleccionado deberá promover la uniformidad y justicia en la fijación de los sueldos de los empleados. Además dicho inciso dictaminó, entre otras cosas, que las agencias establecerán Planes de Retribución separados para los empleados de carrera sindicados, para los empleados excluidos de la sindicación y para los de confianza, conforme a su capacidad fiscal, realidad económica y con el método de análisis y evaluación de puestos seleccionados. El Reglamento Núm. 7928, *supra*, añadió que la retribución es consustancial con la Clasificación o Valoración de Puestos debido a que los objetivos de los Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y de los Planes de Retribución son promover la uniformidad y brindar un trato justo y equitativo a los empleados, se hace necesario que la OCLARH evalúe y apruebe los Planes de Retribución. No obstante, la retribución no es un área esencial al Principio de Mérito, por lo cual, las corporaciones públicas

no tienen que seguir la reglamentación promulgada por la OCLARH sobre este tema por ser excluidas del Sistema de Administración de los Recursos Humanos.

La encomienda designada a la OCLARH por la Ley Núm. 16, *supra*, es implementada cada vez que la Oficina evalúa los Planes de Clasificación o Valoración de Puestos, Planes de Retribución y las enmiendas de ambos según sometidos ante su consideración. La evaluación y aprobación de la OCLARH depende del cumplimiento de estos Planes con las disposiciones de la Ley Núm. 184 y su normativa, otras leyes estatales y federales y la jurisprudencia aplicable. El Reglamento Núm. 7928 instauró que las Autoridades Nominadoras pueden revisar las decisiones de la OCLARH sobre la interpretación o aplicación de una disposición reglamentaria ante la CASP dentro del término de treinta (30) días contados a partir de la notificación.

1. Hallazgos

La evidencia de las mediaciones y las consultas, demostró que el tema de retribución es uno que genera controversia en la administración de los recursos humanos en el Servicio Público. Igualmente, en las auditorías se encontró que los Planes de Retribución para el servicio de carrera y el servicio de confianza no están actualizados. Además, el haber dejado en manos de cada agencia la función de preparar sus propios Planes de Clasificación o Valoración de Puestos, ha provocado que personas desempeñando un mismo puesto en organismos gubernamentales, devenguen salarios distintos, lo que viola un principio de la Constitución de Puerto Rico que establece que debe existir igual paga por igual trabajo.

2. Análisis y Recomendaciones

Al presente, la política pública sobre retribución de los empleados comprendidos dentro del Sistema de Administración de Recursos Humanos, se encuentra en el Artículo 8 de la Ley Núm. 184. La Sección 8.1 del precitado Artículo establece que la política pública de retribución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico reconoce como valores principales los siguientes: “*la capacidad demostrada por el empleado en el desempeño de sus tareas; el compromiso demostrado con las metas y objetivos de su organización; la adhesión a las normas de orden y disciplina; y el trato sensible, respetuoso y diligente hacia nuestros ciudadanos*”.

Asimismo, reconoce que:

Para alcanzar estos valores, los sistemas de retribución gubernamentales estarán orientados a atraer y retener el personal idóneo; a reconocer los logros grupales e individuales de los trabajadores, a fomentar el trabajo en equipo y a propiciar que los trabajadores tengan una vida digna. Todo lo anterior, sobre bases de equidad y justicia y en consideración a la realidad económica de los organismos gubernamentales. (énfasis suplido).

Cónsono con lo anterior, podemos destacar que la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 184, distingue que la Ley Núm. 89, *supra*, fue adoptada con el propósito de aplicar al Sistema de Personal criterios uniformes de retribución que armonizaran con las disposiciones de la mencionada Ley Núm. 5, *supra*. De igual manera, se comentó que la diversidad fiscal

operacional de las agencias incide en la fijación de los sueldos, imposibilitando la obtención de igualdad de sueldos para puestos similares entre los empleados de diferentes agencias.

Es preciso señalar que la Ley Núm. 184 deja en manos de cada organización gubernamental la función de preparar sus propios Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y de Retribución. Esto incide a que, como mencionamos anteriormente, en la disparidad salarial entre organismos gubernamentales. No fue hasta el año 2010, mediante la Ley Núm. 16, *supra*, que se enmienda la Ley Núm. 184 a los fines, de que se requiere la evaluación y aprobación de la OCLARH de los Planes de Clasificación de las Autoridades Nominadoras previo a su implementación. En forma similar, la Ley Núm. 184 permite establecer Planes de Retribución separados para empleados del servicio de carrera sindicados, empleados excluidos de la sindicación y para empleados del servicio de confianza. También, se asiente fijar salarios en bases porcentuales o en equivalentes a tipos intermedios dentro de las escalas.

Añadimos, que existen otros métodos alternos de retribución como son los beneficios fijos otorgados por otras leyes se encuentran las aportaciones patronales mensuales a los planes médicos, Ley Núm. 95 de 29 de junio de 1963, según enmendada, la cual establece que dicha aportación no será menor de cien dólares (\$100) por asegurado principal; aportaciones patronales para el Fondo del Seguro del Estado, actualmente de dos punto diez por ciento (2.10%) por empleado; aportaciones patronales para el Seguros Social, actualmente de siete punto sesenta y cinco por ciento (7.65%) por empleado y aportaciones patronales para el Sistema de Retiro, actualmente en nueve punto veintisiete por ciento (9.27%) por empleado.

Ahora bien, notamos que en el examen de los Planes de Retribución no existe equidad en las escalas salariales de una misma agencia debido al impacto de los últimos aumentos al salario mínimo federal. Esto tiene como resultado el que empleados que ocupen puestos en clases asignadas a escalas retributivas que se les requiera una menor preparación académica y experiencia devengan un salario igual o similar a empleados que ocupan puestos en clases en las cuales se les requiere un grado mayor de preparación académica y experiencia, por lo que hay clases que quedan comprimidas dentro de los Planes de Retribución. Asimismo, no existe equidad en los salarios en clases similares entre las agencias y las corporaciones públicas.

La prestación de servicios ágiles y eficientes a los ciudadanos es una de las razones fundamentales de todo Gobierno, por lo que es imperativo contar con recursos humanos aptos y capacitados para la prestación de servicios. Para ello, resulta ineludible desarrollar estrategias, adoptar e implementar medidas idóneas de administración de recursos humanos que fomenten la capacidad de superación y desarrollo profesional de los empleados públicos y que a su vez propicien y garanticen su movilidad y permanencia dentro del Servicio Público.

En cuanto a las condiciones en que se encuentran las escalas salariales denotamos que cada agencia tiene un Plan de Retribución, mediante el cual se asignan las clases a las escalas retributivas. Cada agencia desarrolla los Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y de Retribución, de acuerdo el presupuesto que le aprueba la Oficina de Gerencia y Presupuesto para el desarrollo de los mismos. Usualmente al crear un nuevo puesto o Plan de Retribución la Oficina de Gerencia y Presupuesto certifica la disponibilidad de fondos pero su evaluación no entra a la pertinencia ni certeza de la acción, desde el punto de vista de recursos humanos.

No obstante, la OCLARH es el organismo gubernamental con la pericia para determinar si la retribución guarda correlación con las tareas del puesto y el desempeño del empleado. Tanto así que en la creación de la Ley Núm. 66-2013 se le defirió a la OCLARH la función de evaluar y aprobar estos métodos alternos de Retribución que son las bonificaciones de productividad y por conceptos análogos. A través del Reglamento Núm. 8517, sobre la aplicación de ese estatuto, se requiere a todo organismo gubernamental que desee otorgar una bonificación tenga un sistema de evaluación de desempeño, necesario para medir la aptitud del servidor público a ser retribuido. De este modo comenzamos la labor de uniformar ciertos aspectos del Principio de Mérito.

A diferencia de otros métodos alternos de Retribución, la OCLARH tiene la máxima inherencia desde el 2013 sobre las bonificaciones de productividad y por conceptos análogos. En la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 66-2013 se expresó que la figura de bonos de productividad se había degenerado a través de los años y no respondían al propósito de incentivar y aumentar el rendimiento.

Primeramente, la Ley Núm. 66-2013 cambió el panorama retributivo al prohibir la otorgación de bonos de productividad u otros conceptos y limitar los bonos de Navidad a los límites legales a los altos directivos, empleados de confianza, otros gerenciales y contratistas independientes en todas las Agencias, Corporaciones e Instrumentalidades Públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Enmarcada dentro de las anteriores expresiones y con una clara intención, la Ley Núm. 66-2013 reguló la otorgación de bonos de productividad o análogos a los “*Empleados*” e impidió la otorgación de los mismos a los “*Funcionarios*” de los Organismos Gubernamentales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico^{liv}. Esta Ley definió “Agencia, Corporación, Administración, Autoridad o Instrumentalidad Pública” como “[t]oda instrumentalidad pública que ofrece servicios para el Pueblo de Puerto Rico en nombre del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, ya como parte de la Rama Ejecutiva o como entidad jurídica independiente”. Nótese que en su descripción no se excluyó de su aplicación a nadie de la Rama Ejecutiva y no se hizo mención de las agencias excluidas del Sistema. Igualmente, la definición de empleados de la Ley Núm. 66-2013 excluyó a los empleados de confianza pero incluyó a “*los empleados públicos del servicio de carrera e irregulares, los que prestan servicios por contrato, los cuales equivalen a un puesto o cargo regular, los de nombramiento transitorio y los que se encuentren en período probatorio*”.

Como parte de los requisitos del Reglamento Núm. 8517, de 29 de agosto de 2014, hecho “[e]n cumplimiento con la encomienda estatutaria de la Ley [Núm.] 66-2013”, se requirió que previo a la otorgación de cualquier bonificación existiese un sistema de evaluación de desempeño de empleados. Además, se formaron los criterios de otorgación de los bonos y los mismos se basaron en el Principio de Mérito. Por lo anterior, concluimos que debe interpretarse que el legislador tuvo la intención de extender estas partes del Principio de Mérito a todas las entidades de la Rama Ejecutiva.

El Servicio Público en la Rama Ejecutiva debe concebirse como uno solo, ya se trate de agencias incluidas o excluidas del actual Sistema de Administración de Recursos Humanos creado en virtud de la Ley Núm. 184 o corporaciones públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Por dicha razón, deben establecerse los mecanismos de ley necesarios para lograr un sistema uniforme de administración de recursos humanos, y de Retribución, que contribuya al fortalecimiento del Principio de Mérito. Recomendamos que, en aras de mantener uniformidad y equidad en la gestión pública, se centralice en una misma entidad gubernamental la función de determinar los mecanismos aplicables al procedimiento retributivo. Se recomienda, además, que se requiera a las agencias revisar periódicamente sus Planes de Retribución para que las funciones generales, esenciales y marginales a ser ejecutadas por el empleado guarden relación con la realidad y las mismas no se hayan convertido en obsoletas.

Finalmente, comprendemos que para lograr a cabalidad la uniformidad deseada, resulta preciso establecer las herramientas de ley necesarias para el establecimiento de un sistema uniforme de administración de recursos humanos que contribuya al fortalecimiento del Principio de Mérito. Comprendemos que ello se logra delegando a la OCALARH la función de auditar no solo los sistemas retributivos de las agencias sino también las de las corporaciones públicas. Asimismo se alcanza, facultándole para evaluar y aprobar los Planes de Retribución de las corporaciones públicas.

G. Hallazgos Adicionales

Según fue denotado anteriormente, la Ley Núm. 184 culminó el proceso de descentralización de la administración de los recursos humanos en el Servicio Público. Dicho proceso causó varios problemas de desigualdad y mala implementación del estatuto. Aun cuando la Ley Núm. 184 ha sufrido varias enmiendas que la han llevado a una posición de semi-centralización existen todavía varios procesos que carecen de uniformidad como es el reclutamiento y selección, la retención y la retribución, según se discutieron anteriormente.

Sin embargo, a través del estudio encontramos otros retos que enfrenta el Sistema de Administración de los Recursos Humanos. Encontramos que existe una falta de voluntad de las autoridades competentes en los organismos gubernamentales. Primero que el personal de recursos humanos en muchas instancias no conoce su propia ley orgánica y no se relaciona con su propia reglamentación. En otras instancias, hallamos que las agencias carecen de reglamentación necesaria para la administración del personal. Al no reglamentar las normas y procedimientos operacionales están perdiendo la memoria institucional cada vez que se retira, renuncia o muere un empleado. Este último factor incide especialmente sobre los Planes de Clasificación y Valoración de Puestos, pues si no se conoce la operación del organismo gubernamental es imposible cumplir con los requisitos del puesto.

En adición a las leyes orgánicas y reglamentos de los organismos gubernamentales, constantemente se emite legislación y reglamentación nueva de aplicación al Servicio Público. El conocimiento de toda esa legislación y reglamentación, tanto estatal como federal y la combinación e integración de ambos tipos de derecho, es esencial para desempeñar eficientemente la labor de administrar los recursos humanos de los organismos gubernamentales.

Recomendamos que las Autoridades Nominadoras conozcan de la importancia que tiene la Administración de los Recursos Humanos, que se les requiera a éstas mantener reglamentación

actualizada y que se requiera que el personal de las Oficinas de Recursos Humanos esté propiamente capacitado y adiestrado sobre sus funciones y requisitos legales.

VIII. Recomendaciones generales

1. Publicar los informes de auditoría

El Artículo VI, Sección 9 de la Constitución de Puerto Rico limita a todo organismo gubernamental del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a solamente disponer de las propiedades y fondos públicos en tres situaciones; (1) para fines públicos, (2) para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado y (3) en los casos autorizados por ley.

Para velar el cumplimiento de la sana administración pública, el Art. III, Sec. 22 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico ordenó al Contralor a fiscalizar “*todos los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, para determinar si se han hecho de acuerdo a la ley*”^{lv}. Dicha sección creó el cargo del Contralor, adscrito a la Rama Legislativa, con amplios poderes investigativos^{lvi} y con un término de nombramiento de diez (10) años. El objetivo de la Oficina del Contralor es determinar si las acciones de los organismos gubernamentales fueron acordes a la ley. Según el mandato constitucional, el Contralor rinde informes anuales y todos aquellos especiales que le sean requeridos por la Asamblea Legislativa o el Gobernador.

Aunque la OCLARH no contiene los mismos poderes constitucionales que la Oficina del Contralor, sí tenemos la facultad estatutaria de fiscalizar el cumplimiento de nuestra ley orgánica. Igualmente, la Ley Núm. 184 asignó a la OCLARH la función de asesorar al Gobernador y a la Asamblea Legislativa en todo lo relativo a las relaciones laborales y a la administración de los recursos humanos en el Servicio Público. En cumplimiento de ese deber nosotros constantemente emitimos comunicaciones tanto al Gobernador como a la Asamblea Legislativa.

Conforme a lo anterior, por entender que la naturaleza fiscalizadora de la administración de los recursos humanos de la OCLARH es comparable con la de la Oficina del Contralor, entendemos que los informes de las auditorías de la OCLARH podrían ser publicados en la página Web. Ello abonará a la transparencia y fortalecimiento del Principio Mérito y no a continuar fomentando un sistema de recursos humanos desequilibrado y desigual en el Servicio Público.

2. Nombramiento del Director por término.

Por otro lado, la Sección 3 de la Ley Núm. 345, *supra*, establecía que el Director de la Oficina debía ser nombrado por el Gobernador por un término de seis (6) años. Además, dicha sección del estatuto requería que se tuviese experiencia en la administración de recursos humanos, sus principios y métodos.

Similarmente, la Ley Núm. 5, *supra*, en su Artículo 7 dictaminó que los miembros de la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP) tenían que para su nombramiento no haber estado activo en la política en los cuatro (4) años anteriores a su nombramiento y que el término de duración de los miembros de la JASAP variaba entre seis (6) a ocho (8) años. Adicionalmente, los miembros de la JASAP tenía que ser personas denominadas como expertos de la administración de recursos humanos en el Servicio Público y en la aplicabilidad del Principio de Mérito.

Similarmente, el antiguo Artículo 13 de la Ley Núm. 184 creó la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos (CASARH), sucesora de la JASAP, y requirió que los miembros de la Comisión tuviesen “*vasto conocimiento y experiencia en el campo en la Administración de Recursos Humanos y en la aplicación y protección del Principio de Mérito*”. Igualmente, a estos miembros se les prohibió haber estado activo en política durante los cuatro (4) años anteriores a su nombramiento. Los términos de los nombramientos de la CASARH eran más cortos que los de la JASAP, pues fluctuaban entre cinco (5) y siete (7) años pero seguían siendo suficientemente largos para poder separarse de las influencias político partidistas.

Asimismo, el Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010, creó la CASP, como el organismo cuasi-judicial de la Rama Ejecutiva especializado en asuntos del Principio de Mérito y obrero-patronales bajo la Ley Núm. 45, *supra*. La CASP fue creada a través de la fusión de la CASARH y la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servidor Público (CRTSP), organismo cuasi-judicial creado por la Ley Núm. 45, *supra*. Los Comisionados están nombrados a términos renovables de diez (10) años y deben poseer “*vasto conocimiento y experiencia en el campo de la Administración de los Recursos Humanos, y en la aplicación y la defensa del Principio de Mérito en las relaciones obrero-patronales*”.

A diferencia de lo anterior, la Ley Núm. 184 requiere que el Director de la OCLARH sea nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico. Además requiere que éste o ésta posean vasto conocimiento y experiencia en los campos de administración de recursos humanos y relaciones laborales. Al no exigir que ese conocimiento sea en el Servicio Público puede tenerse como Director a un funcionario que aunque tenga vasto conocimiento de materias laborales y de recursos humanos no sea un experto en el Servicio Público. En contraste de la JASAP, la CASARH y la CASP, los Directores de la OCLARH no se les prohíbe haber estado activo en política durante los cuatro (4) años anteriores a su nombramiento y el término de su nombramiento está sujeto a su posición de confianza con el Gobernador.

Como notamos, bajo la Ley Núm. 345, el Presidente de la JASAP, la CASARH y la CASP, así como el Contralor de Puerto Rico y la Directora de la Oficina de Ética Gubernamental, todos, tienen nombramientos por un periodo de tiempo extendido para poder separarse de las influencias político partidista y poder ejercer las funciones de la agencia.

La independencia y objetividad de la OCLARH no pueden verse comprometida ni minadas de hecho o apariencia bajo ningún concepto, ya que se puede perder su uniformidad y transparencia en los procesos, entre otras cosas. Por eso recomendamos se enmiende la Sección 4.2 de la Ley Núm. 184 para establecer que el nombramiento sea por, como mínimo, un término de seis (6)

años, requerir que la persona tenga vasto conocimiento y experiencia en los campos de administración de recursos humanos y relaciones laborales del Servicio Público, y añadir la prohibición de haber sido candidato a un puesto electivo durante los cuatro (4) años anteriores a su nombramiento.

3. Creación de un Sistema Semi-Centralizado para el Servicio Público.

Según mencionamos anteriormente, un sistema semi-centralizado es aquel donde está centralizado en una agencia el desarrollo de las políticas, reglamentos, Planes de Clasificación y retribución de puestos, los adiestramientos y otras funciones de las áreas del Principio de Mérito, pero su ejecución es hecha por cada organismo gubernamental de forma descentralizada^{lvii}. Este tipo de sistema tiene la capacidad de ser ágil operacionalmente pero que mantiene la uniformidad y cohesión en la administración de los recursos humanos del Servicio Público^{lviii}.

Los procedimientos de habilitación y de la veda electoral de todos los organismos gubernamentales del Gobierno de Puerto Rico se han mantenido centralizados en la OCLARH desde la Ley Núm. 5, *supra*, y ese estado de derecho no cambió con la aprobación de la Ley Núm. 184. Sin embargo, la Ley Núm. 184 culminó el proceso de descentralización que se había comenzado bajo la Ley Núm. 5, *supra*, excluyendo a los diferentes organismos gubernamentales de la aplicación de sus disposiciones.

Comprendemos que el proceso de semi-centralización comenzó en la OCLARH a través de la Ley Núm. 32, *supra*, donde el desarrollo de políticas y reglamentación sobre el registro de convocatorias fue traído a la Oficina. Adicionalmente, los procesos de Reclutamiento y Selección han sido uniformados por reglamentos como el Reglamento de Exámenes para Ocupar Puestos de Carrera en el Servicio Público, el Reglamento General para Establecer las Disposiciones sobre Período Probatorio en la Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público y el Reglamento para la Acreditación de Experiencia en el Servicio Público.

Conjuntamente, la Ley Núm. 16, *supra*, concedió nuevamente a la OCLARH la facultad de evaluar y aprobar cualquier reglamentación o Plan de Clasificación o Valoración de Puestos, previo a que todo Administrador Individual adopte los mismos. El Reglamento Núm. 7928, *supra*, dictaminó la aplicación de esta enmienda estatutaria.

Adicionalmente, el último esfuerzo legislativo de semi-centralización fue plasmado en la Ley Núm. 224, *supra*, donde se permitió que los servidores públicos se puedan transferir entre todos los organismos gubernamentales de la Rama Ejecutiva y los Municipios. Entonces, el Reglamento para la Aplicación de las Disposiciones sobre Ascenso, Traslados y Descensos de las Agencias de la Rama Ejecutiva y los Municipios, y para el Establecimiento de Equivalencias de Puestos instaura la reglamentación sobre cómo llevar a cabo los procesos de ascensos, traslados y descensos bajo esta nueva enmienda estatutaria.

Además, las Leyes Núm. 6, *supra*, y 50, *supra*, concedieron el poder semi centralizado de adiestramientos de agencias y corporaciones públicas a la OCLARH. Conforme a eso se uniformaron los procesos de adiestramiento en el Reglamento Núm. 8534, *supra*.

También, aun cuando como regla general los organismos gubernamentales son quienes mantienen sus equivalencias, en las leyes de reforma fiscal tanto en la Ley Núm. 103, *supra*, y la Ley Núm. 7, *supra*, la OCLARH fue el organismo gubernamental que estableció las equivalencias entre los puestos según la información suministrada por las agencias.

La Ley Núm. 25, *supra*, intentó regular los métodos alternos de Retribución al requerir que las Autoridades Nominadoras desarrollasen e incorporasen a sus reglamentos métodos de Retribución con el asesoramiento y endoso de la OCLARH. Igualmente, el Reglamento Núm. 7518 de 6 de junio de 2008^{lix} estableció los procedimientos de aprobación de Planes de Retribución en las agencias. Posteriormente, a través de la Ley Núm. 66-2013 se requiere que la OCLARH reglamente, evalúe y apruebe los bonos de productividad y por conceptos análogos de toda agencia y corporación pública.

No obstante lo anterior, las Autoridades Nominadoras son los responsables de ejecutar los procesos de Clasificación de Puestos, Reclutamiento y Selección, Ascenso, Traslados y Descensos, Adiestramiento, Retención en cumplimiento con la legislación y reglamentación vigente.

Apoyamos un sistema semi-centralizado porque es impráctica la operación de un sistema completamente centralizado. Además, según demostraron las Exposiciones de Motivos de muchas de estas enmiendas legislativas, el sistema descentralizado fue un esfuerzo que falló causando muchas injusticias y perjudicando al servidor público. Por ese fracaso es que se enfatizó en las enmiendas a la Ley Núm. 184 que la OCLARH es la agencia con el peritaje sobre asuntos laborales y de administración de recursos humanos del Servicio Público.

Aun cuando los procedimientos de semi-centralización han sido criticados, comprendemos que son argumentos infundados. Actualmente las agencias y corporaciones determinan y aprueban las prácticas de la administración de los recursos humanos dentro de los parámetros provistos por ley o los reglamentos emitidos por la OCLARH. Además, el poder ejercer las funciones de asesores, capacitadores, fiscalizadores y reglamentadores nos permite una perspectiva de pericia de todos los aspectos del Sistema de Administración de los Recursos Humanos. A través de la información que recopilamos podemos identificar y estudiar cuáles son los problemas que atentan con el Principio de Mérito y tomamos o recomendamos acciones para fortalecerlo. Es por dicha razón, que apoyamos el movimiento actual de un sistema de semi-centralización y comprendemos que falta cierto camino por recorrer.

Por tanto, recomendamos que continúen las iniciativas de proyectos legislativos como los anteriormente mencionados que ayuden a uniformar y semi-centralizar las actividades de la administración de los recursos humanos. Exhortamos se legisle sobre los exámenes de ingreso al Servicio Público y ascenso y el sistema uniforme de Retribución. Igualmente, sugerimos que se incluyan las corporaciones públicas en el Sistema de Administración de Recursos Humanos, pues como discutimos, el Servicio Público se puede concebir como uno.

IX. Conclusión

Como hemos mencionado anteriormente, la OCLARH quien tiene la facultad de capacitar, reglamentar, asesorar y fiscalizar a las agencias constituidas como Administradores Individuales e instrumentalidades que forman parte del Sistema de Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público. Además, esta es la agencia con el peritaje sobre la administración de los recursos humanos y asuntos laborales del Servicio Público y el Principio de Mérito.

Según notado a través del actual estudio, los recursos humanos son el motor que ejecuta la política pública del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El Principio de Mérito en Puerto Rico ha sufrido varios cambios a través de sus ciento ocho (108) años de historia. No obstante, el estudio de la legislación pasada nos demuestra que los problemas de libre competencia, exámenes de entrada y evaluaciones de desempeño existen desde antes de 1907.

Una de las situaciones más trascendentales fue bajo la Ley Núm. 184 cuando se descentralizó la administración de los recursos humanos, limitando las funciones de la OCLARH. Mediante enmiendas a dicho estatuto la OCLARH ha podido recobrar ciertas de la funciones que poseía bajo la Ley Núm. 5, *supra*. Dichas enmiendas legislativas fueron promovidas, en general porque las Autoridades Nominadoras administraron erróneamente sus sistemas de recursos humanos. Tanto la Ley Núm. 25, *supra*, como la Ley Núm. 16, *supra*, proveen dos (2) ejemplos de porque es imperativo que la OCLARH sea el organismo regulador y fiscalizador de la administración de los recursos humanos.

Conjuntamente, varias de las enmiendas a la Ley Núm. 184 dictaminaron que la OCLARH es la entidad con la pericia e infraestructura para poder cumplir con la encomienda de la correcta aplicación del Principio de Mérito y la administración de los recursos humanos y asuntos laborales del Servicio Público.

Con respecto a ese particular, la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 184 notó que aunque la retribución no es un área esencial al Principio de Mérito la misma es indispensable para su aplicación y para obtener una administración de los recursos humanos balanceada, justa y flexible. Posteriormente, varias enmiendas legislativas le concedieron a la OCLARH inherencia sobre esa materia.

La Ley Núm. 184 impone a la OCLARH la responsabilidad de asesorar al Gobernador, a la Asamblea Legislativa, a las agencias, a los municipios^{lx} y a las corporaciones públicas^{lxi} en todo lo relativo a las relaciones laborales y a la administración de recursos humanos en el Servicio Público. Dicho estatuto le encargó a la OCLARH el mantenimiento de un sistema de información sobre el Sistema de Administración de Recursos Humanos y la composición de la fuerza laboral del sector público. Igualmente, la Ley Núm. 184 le impone a la OCLARH la facultad y el deber expreso de capacitar, reglamentar, asesorar y fiscalizar a las agencias, corporaciones públicas y municipios. Adicionalmente, conforme al Artículo 4.3 (2) (r) de la Ley Núm. 184 se le impone a la OCLARH el deber de promover la mediación como mecanismo para solucionar disputas y para el cual se estableció el acuerdo colaborativo con la CASP.

En el ejercicio de sus deberes y facultades, la OCLARH inició el proceso para recopilar, procesar y mantener información variada, exacta y actualizada de la composición de nuestra fuerza trabajadora y de la administración de los recursos humanos en el sector público. La recopilación de esta información valiosa permitió a la OCLARH tener una especie de radiografía de los problemas, fortalezas y debilidades del Sistema de Administración de los Recursos Humanos.

Alguna de la data que ha sido recopilada desde el 2013 al presente, en relación a las agencias, departamentos y corporaciones públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la jurisprudencia fue analizada. Hallamos que las mayores lagunas sobre la administración de los recursos humanos son sobre Clasificación o Valoración de Puestos, Reclutamiento y Selección y Retribución. No obstante, presentamos y analizamos los hallazgos de todas las áreas esenciales al Principio de Mérito y la Retribución.

Sobre Reclutamiento y Selección discutimos a fondo los problemas que pueden traer a esta área esencial al Principio de Mérito las convocatorias internas y la contratación de personal transitorio, irregular y por contratos de servicio. El *Reglamento de Exámenes para Ocupar Puestos de Carrera en el Servicio Público* persigue retomar la administración de exámenes escritos en la evaluación de reclutamiento para los puestos de carrera en los organismos gubernamentales de la Rama Ejecutiva, en general. Consideramos que éste cumple con los objetivos plasmados en el Artículo 2, Sección 2.2 de la Ley Núm. 184 en especial con el propósito de lograr una administración de los recursos humanos orientada por criterios de uniformidad y equidad, propiciando la igualdad en el empleo en el Servicio Público.

Concluimos que conforme a la naturaleza fiscalizadora de la administración de los recursos humanos de la OCLARH es comparable con la de la Oficina del Contralor, por lo que recomendamos la publicación de los informes de las auditorías de la OCLARH para fomentar la transparencia y fortalecimiento del Principio Mérito y continuar fomentando un sistema de recursos humanos equilibrado y de igualdad en el Servicio Público.

Por otro lado, la independencia y objetividad de la OCLARH no pueden verse comprometida ni minadas de hecho o apariencia bajo ningún concepto, ya que se puede perder su uniformidad y transparencia en los procesos, entre otras cosas. Por eso recomendamos se enmiende la Sección 4.2 de la Ley Núm. 184 para establecer que el nombramiento sea por, como mínimo, un término de seis (6) años, requerir que la persona tenga vasto conocimiento y experiencia en los campos de administración de recursos humanos y relaciones laborales del Servicio Público, y añadir la prohibición de haber sido candidato a un puesto electivo durante los cuatro (4) años anteriores a su nombramiento.

Avalamos un sistema semi-centralizado porque es impráctica la operación de un sistema completamente centralizado y el sistema descentralizado en Puerto Rico fracasó. Más aún, por esos fracasos es que se enfatizó en las enmiendas a la Ley Núm. 184 que la OCLARH es la agencia con el peritaje sobre asuntos laborales y de administración de recursos humanos del Servicio Público.

Por tanto, debido a que el Servicio Público se puede concebir como uno, comprendemos que deben proveerse los mecanismos de ley necesarios para el establecimiento de un sistema uniforme de administración de recursos humanos que contribuya al fortalecimiento del Principio de Mérito. Comprendemos que ello se logra delegando a la OCLARH la función de auditar no solo los programas de recursos humanos de las agencias sino también las de las corporaciones públicas. Igualmente, la OCLARH debe poder evaluar y aprobar los Planes de Clasificación y Valoración de Puestos y de Retribución de las corporaciones públicas. Además, exhortamos se legisle sobre los exámenes de ingreso al Servicio Público y ascenso y el sistema uniforme de retribución.

Finalmente, notamos que las reformas gubernamentales requieren una evaluación detallada de cada organismo gubernamental, sus deberes, objetivos y el impacto que los cambios propuestos puedan tener sobre la administración de los recursos humanos.

X. Jurisprudencia

Al hacer un análisis de la jurisprudencia del TSPR de los pasados quince (15) años sobre la administración de los recursos humanos y asuntos laborales del Servicio Público, nos percatamos que hubo uno (1) de Clasificación de Puestos, dos (2) de Reclutamiento y Selección, dos (2) de Retención, uno (1) de Categorías de empleados y uno (1) de Retribución. A continuación se encuentran los resúmenes del problema de recursos humanos (RH) o derecho laboral y la decisión que tomó el TSPR sobre ese asunto.

Cita del Caso	Tema	Controversia de RH o Laboral (hecho)	Decisión del TSPR
<u>González Segarra et al. v. CFSE</u> , 188 D.P.R. 252 (2013)	Reclutamiento: Nombramientos mediante convocatorias internas	Como resultado de una auditoría interna, se encontró que entre los años 2001 al 2008 se convirtió en norma, en vez de excepción, realizar nombramientos mediante convocatorias internas. Como resultado de la auditoría se ordenó la anulación de varios nombramientos realizados en contravención al Principio de Mérito y al Reglamento de Personal de la CFSE, toda vez que no se trataban de circunstancias excepciones, que luego de un análisis técnico, dieran paso a los nombramientos mediante convocatorias internas.	Se revocó la sentencia del Tribunal Apelativo (TA) y se reinstalo la determinación de la Junta de Apelaciones, la cual confirmo la anulación de los referidos nombramientos. El TSPR interpretó que un organismo público no debe apartarse del mecanismo de competencia abierta, en precaución, y como garantía, de que los nombramientos y ascensos se realicen por mérito y sin parcialidad.

Cita del Caso	Tema	Controversia de RH o Laboral (hecho)	Decisión del TSPR
<p><u>DACO v. AFSCME</u>, 185 D.P.R. 1 (2012)</p>	<p>Retribución: Aumento trienal a los empleados públicos sindicalizados cuando aún no se ha aprobado un convenio colectivo.</p>	<p>DACO denegó el aumento trienal dispuesto en la Ley Núm. 184 a cinco (5) empleados públicos por éstos estar sindicalizados. DACO arguyó que las disposiciones sobre el aumento trienal de la Ley Núm. 184 son de aplicación única y exclusivamente a los empleados gerenciales y a los empleados no sindicalizados. La SPU (el sindicato) sostuvo que estos empleados tenían derecho al aumento pues el convenio colectivo se estaba negociando, razón por la cual no había entrado en vigor. Éstos argumentaron que la razón legislativa para el aumento trienal a estos empleados no sindicalizados fue que ellos obtenían una retribución menor que aquella obtenida bajo un convenio colectivo. La Ley Núm. 184 armoniza el Sistema de Administración de Recursos Humanos con la negociación colectiva y sindicalización de los servidores públicos.</p>	<p>El TSPR revoca al TA en cuanto a la procedencia del aumento trienal, pero confirma que la Comisión de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público tiene jurisdicción para interpretar las disposiciones de la Ley Núm. 184.</p> <p>Al no conceder el aumento trienal a los empleados sindicalizados, el DACO cumplió con las pautas establecidas en la Ley Núm. 184 y el citado Reglamento de OCALARH. El que se espere determinado tiempo para que se otorgue el primer convenio colectivo, en nada afecta la interpretación y aplicación de la Ley conforme a su propósito. La exclusión del legislador de estos empleados del aumento trienal fue expresa y así se deriva de la intención legislativa y el historial de la Ley Núm. 184, guste o no.</p> <p>Resulta lógico y razonable que se haya hecho esa diferenciación en consideración al puesto de trabajo y a la posibilidad que se tiene de poder organizarse colectivamente para negociar las condiciones de trabajo con el patrono. La “gracia legislativa” que la Ley Núm. 184 concede a los empleados gerenciales y a aquellos excluidos de la Ley Núm. 45, <i>supra</i>, no es otra cosa que el reconocimiento de la limitación de estos empleados para luchar por mejores condiciones laborales cara a cara con el patrono.</p>
<p><u>Domínguez Castro et al. v. E.L.A. I</u>, 178 D.P.R. 1 (2010)</p>	<p>Retención: Ley Núm. 7 y retención</p>	<p>Los recurridos argumentan que la Ley Núm. 7 viola su debido proceso de ley al eximir del estricto acatamiento unos procesos anteriores a una cesantía, establecidos en la Ley Núm. 184 como lo son, el que el Plan de Cesantías no fue publicado y que tampoco se publicaron listas de antigüedad por clasificación ocupacional.</p>	<p>El TSPR resolvió que debido al interés apremiante del Estado de resolver la crisis fiscal del gobierno, resulta razonable que las cesantías se llevarán a cabo siguiendo lo establecido por la Ley Núm. 7, violando los procesos anteriores a las cesantías que dispone la Ley Núm. 184, toda vez que cumplir con este procedimiento basado en el Principio de Mérito resulta incompatible con el propósito de la Ley Núm. 7.</p>

Cita del Caso	Tema	Controversia de RH o Laboral (hecho)	Decisión del TSPR
<p><u>Acevedo Sepúlveda y otro v. Depto. de Salud, 2014 TSPR 69 (2014)</u></p>	<p>Retención: Cesantías por privatización</p>	<p>El Departamento de Salud, por razón de la inminente privatización de Hospitales, realizó una serie de cesantías, utilizando como criterio los Centros donde trabajaban los empleados cesanteados, ignorando las disposiciones mandatorias de la Ley Núm. 184. El Departamento de Salud no pudo evidenciar que haya establecido un Plan de Cesantías conforme las disposiciones de la Ley. Tampoco pudo evidenciar que los empleados fueron debidamente notificados y orientados respecto a las cesantías, ni que se les entregará copia de la lista de elegibles que se debía preparar.</p>	<p>El TSPR ha dispuesto en varias ocasiones que cuando las agencias cesanteen a sus empleados, están obligadas a seguir los procedimientos y las normas establecidas en las leyes y reglamentos aplicables. Esto implica que las disposiciones de la Ley Núm. 5, <i>supra</i>, y del Reglamento Núm. 2186 eran de cumplimiento mandatorio.</p> <p>Al implantar el Plan de Cesantías y la agencia estaba obligada a examinar y cumplir con lo allí instituido, incluyendo entre otras cosas, el desarrollo de un Plan de Cesantías y que fuese debidamente divulgado a los empleados, notificar a los empleados sobre las cesantías y orientarlos sobre sus derechos y preparar una lista de elegibles para entregar a las agencias y entregar evidencia de la misma a los empleados. Además, las cesantías debían realizarle mediante un estudio de antigüedad.</p>
<p><u>Ramos Román v. Corp. Centro Bellas Artes, 178 D.P.R. 867 (2010)</u></p>	<p>Clasificación de puestos, retención y Categoría de Empleados: Destitución de puesto de confianza y privación de reinstalación a un puesto de carrera</p>	<p>Existen tres (3) controversias en el caso.</p> <p>1. Si una empleada de confianza puede obligar a que se acaten sus recomendaciones sobre las clasificaciones de puestos.</p> <p>2. Si una empleada de confianza puede ser privada de su derecho de reinstalación en un puesto de carrera tras su destitución como empleada de confianza, por recomendar transacciones de personal que no forman parte de sus funciones. La Ley Núm. 5, <i>supra</i>, disponía que a los empleados de confianza no les compete aprobar, crear o modificar clases de puestos para la corporación pública. Por tanto, la empleada de confianza no tenía el poder para obligar al Director de Recursos Humanos o al Gerente General (autoridad nominadora) a actuar conforme a sus recomendaciones. A dichos funcionarios les correspondía analizar toda recomendación recibida y aprobar o rechazar la transacción de personal en cuestión.</p> <p>3. Se evaluó si, de acuerdo a la Ley</p>	<p>1. Las clasificaciones de puestos le corresponden a la Autoridad Nominadora y área de Recursos Humanos.</p> <p>2. La destitución de un empleado público es una medida drástica que procede en casos extremos cuando la falta es de eminente gravedad o cuando exista un estado de emergencia fiscal declarado mediante Ley. El TSPR determinó que las recomendaciones del empleado de confianza sobre la clasificación de puestos no demuestra una violación extrema en los deberes de un funcionario público. Por ello, la señora Ramos Román no puede ser responsabilizada por los nombramientos en controversia, toda vez que no era la encargada del área de Recursos Humanos a la fecha en que se cometieron las alegadas faltas y tampoco era la autoridad nominadora, de acuerdo con la Ley Orgánica del CBA (143) y con la Ley Núm. 5, <i>supra</i>.</p> <p>3. Para privar a la señora Ramos Román del derecho a la reinstalación a un puesto de carrera, se requiere una causa justificada basada en cargos sostenibles en alguna reglamentación o ley, o que demuestren la</p>

Cita del Caso	Tema	Controversia de RH o Laboral (hecho)	Decisión del TSPR
		<p>Núm. 5, <i>supra</i>, la señora Ramos Román era acreedora del derecho a reinstalación en un puesto de carrera, igual o similar al que ocupaba antes de ser reclutada para el puesto de confianza en el CBA.</p>	<p>severidad necesaria para justificar la privación de dicho derecho, lo que claramente no ocurrió en el caso de autos. La privación del derecho a la reinstalación a un puesto de carrera es una medida drástica que sólo procede en casos extremos cuando la falta es de eminente gravedad o cuando exista un estado de emergencia fiscal declarado legislativamente.</p>
<p><u>Martínez v. Ofic. del Gobernador</u>, 152 D.P.R. 586 (2000)</p>	<p>Principio de Mérito, reclutamiento y selección: Aplicación del Principio de Mérito a la Oficina del Gobernador Propia</p>	<p>¿Si aplica el Principio de Mérito a la Oficina del Gobernador Propia? La Ley Núm. 5, <i>supra</i>, estableció que el Principio de Mérito rige el sector de empleo público en Puerto Rico. Esta ley excluía de su aplicación a la Oficina del Gobernador Propia, en virtud de la Ley Núm. 38 de julio de 1989. Sin embargo, la administración de los demás organismos excluidos, según recomienda la Ley Núm. 5, <i>supra</i>, debe adoptar un reglamento de personal en el cual incorporen el Principio de Mérito. No obstante, la Ley Núm. 38, <i>supra</i>, no dispuso expresamente que el reglamento de personal de la Oficina del Gobernador Propia debía incorporar el Principio de Mérito. Además, todo parece indicar que la intención legislativa no era obligar a la Oficina del Gobernador Propia a que adoptara un reglamento de personal que incorporara el Principio de Mérito.</p>	<p>El TSPR determinó que era discrecional de la Oficina del Gobernador, al adoptar su reglamento, incorporar o no el Principio de Mérito. No obstante, aun cuando no se dice expresamente, un examen minucioso de la Ley Núm. 5, <i>supra</i>, en específico, del proceso de reclutamiento y selección de empleados, <u>llevó al TSPR a la forzosa conclusión de que el mismo efectivamente incorpora el Principio de Mérito</u>. Como podemos notar, las transcritas disposiciones reglamentarias siguen el modelo del Principio de Mérito, conforme el mismo fuera plasmado en la Ley de Personal del Servicio Público.</p> <p>Evaluada la experiencia previa de Martínez Figueroa, se concluyó que ésta no tenía las cualidades idóneas para ocupar el puesto de Funcionario(a) Ejecutivo(a) V. Por tanto, su nombramiento a dicho puesto fue en claro incumplimiento con el reglamento y con el Principio de Mérito. Siendo un nombramiento inválido, el mismo no obliga al organismo, ni impide su corrección.</p>
<p><u>Camacho Torres v. AAFET</u>, 168 D.P.R. 66 (2006)</p>	<p>Categoría de empleados: Derecho a reinstalación a puesto de carrera</p>	<p>Procede que dilucidar si un empleado de una corporación pública que renuncia a su puesto de carrera y, sin interrupción, pasa a ocupar un puesto de confianza en una agencia del gobierno central, tiene derecho absoluto a ser reinstalado por la agencia en un puesto de carrera igual o similar al que él había ocupado en la corporación pública al terminar de ocupar el puesto en el servicio de confianza.</p> <p>Luego de la vista informal celebrada, el oficial examinador recomendó la agencia la destitución del peticionario,</p>	<p>El derecho a reinstalación establecido en la Sec. 5.10 de la Ley Núm. 5, <i>supra</i>, era aplicable únicamente a los empleados y funcionarios de las agencias incluidas o que son parte del Sistema de Administración de Personal (Central o Individual) creado por dicha Ley. En consecuencia, cuando un empleado pase de una agencia excluida a una incluida, no tendrá el derecho a conservar el estatus de empleado de carrera previamente adquirido en la agencia excluida de la cual provenga.</p> <p>Como resultado, un empleado de carrera de una agencia excluida que pasa a ocupar un</p>

Cita del Caso	Tema	Controversia de RH o Laboral (hecho)	Decisión del TSPR
		bajo el fundamento de que una vez el señor Camacho Torres renunció a su posición de carrera en la corporación pública para aceptar una posición de confianza en la agencia, perdió los derechos y beneficios acumulados que le cobijaban como empleado de carrera.	puesto de confianza en una agencia incluida no tiene derecho a ser reinstalado en un puesto de carrera ni en la corporación pública de dónde provino ni en la agencia en que hubiere ocupado el puesto de confianza cuando el mismo cese. No tiene derecho de reinstalación en la corporación pública porque renunció allí a su puesto de carrera y no tiene derecho a ser reinstalada en la agencia incluida a la que pasó a laborar porque nunca ocupó allí un puesto de carrera.

XI. Bibliografía

- Acevedo Colom, A. (2007). *Legislación de Relaciones del Trabajo Comentada*. Ramallo Printing, Bros.
- Arias Díaz, I. (4 de noviembre de 2009). Mérito, capacidad y función pública. Recuperado de: <http://www.ine.es/opinion/2009/11/04/merito-capacidad-funcion-publica/829637.html>
- Beltrán Dones, M. T. (2006). Política Partidista en las Organizaciones Públicas. *Revista Profesional Recursos Humanos: Enfoques, Tendencias, Perspectivas*. 1, 137-148.
- Billikopf Encina, G. (2003). Ascensos, Traslados y Cesantías. *Administración laboral agrícola: Cultivando la productividad del personal*, 47-55.
- Bortolotto, G. (16 de agosto de 2011). El mérito, qué es eso? Recuperado de: <http://empatiaysimpatia.blogspot.com/2011/08/el-merito-que-es-eso.html>
- Calderón, S. M. (9 de octubre de 2000). Justicia para nuestros servidores públicos. *El Nuevo Día*, 109.
- Cordero Nieves, Y. (2007). Las Reformas Gubernamentales y la Profesionalización del Servicio Público: Experiencias Internacionales. *Revista Profesional Recursos Humanos: Enfoques, Tendencias, Perspectivas*. 3(1) 47-78.
- Cordero, Nieves, Y. & Caballero (2014). Informe – Estudio sobre Clasificación, Retribución y Reclutamiento en la Rama.
- Delgado, J. (9 de octubre de 2009). Sin mérito y sin principio. *El Nuevo Día*, 51.
- Delgado Zayas, R. (7 de abril de 2013). El Servicio Público. *El Nuevo Día*, 46.

Díaz Alcaide, M. (12 de mayo de 2015). El mérito se extingue en el Gobierno. Primera Hora.

Recuperado de <http://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/nota/elmeritoseextingueenelgobierno-1082433/>

Feijó, J. R. (2014). *Derecho laboral gubernamental*. San Juan, PR.

James, K. C. (2003). El mérito modernizador en el servicio civil de Estados Unidos. 5^{to} Foro Global de Reinención del Gobierno. México.

Korner, S. (22 de julio de 2008). ¿Está garantizado el principio de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública? Recuperado de: <http://feroma55.blogspot.com/2008/07/est-garantizado-el-principio-de.html>

Ley para Reglamentar y Mejorar el Servicio Civil de Puerto Rico de 14 de marzo de 1907.

Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, según enmendada, conocida como “*Ley de Personal del Servicio Público*”

Ley Núm. 6-2010

Ley Núm. 7-2009, según enmendada, conocida como la “*Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral para Salvar el Crédito de Puerto Rico*”.

Ley Núm. 16-2010.

Ley Núm. 22-2013.

Ley Núm. 25-2007.

Ley Núm. 32-2006.

Ley Núm. 45-1998, según enmendada, conocida como “*Ley de Relaciones de Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico*”

Ley Núm. 50-2011.

Ley Núm. 66-2013.

Ley Núm. 66-2014.

Ley Núm. 88 de 11 de mayo de 1931.

Ley Núm. 103-2006, conocida como la “*Ley para la Reforma Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2006*”

Ley Núm. 133-2011.

Ley Núm. 184-2004, según enmendada, conocida como “*Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*”

Ley Núm. 199-2011.

Ley Núm. 224-2014.

Ley Núm. 345 de 12 de mayo de 1947, según enmendada.

Milano H., J. T. (17 de agosto de 2014) Características de los sistemas. Recuperado de <http://www.monografias.com/trabajos10/tege/tege.shtml>

OCALARH (octubre de 2007, revisado en abril de 2008) Estudio Comparativo de Clases y Series de Clases de Puestos en las Agencias de Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

OCALARH (25 de enero de 2006). Gigantismo Gubernamental.

OCALARH (abril de 2014). Impacto Presupuestario en las Agencias y Corporaciones Públicas por el Proyectado Aumento del Salario Mínimo Federal

OCALARH (17 de mayo de 2013). Reglamento para establecer las normas que regirán la creación de un fondo especial a nombre de la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos sufragado por las corporaciones públicas del Gobierno de Puerto Rico para los servicios de Asesoramientos, Adiestramientos y Mediación, Reglamento Núm. 8361.

OCALARH (9 de septiembre de 2014). Reglamento para la Prohibición y Regulación de Bonos en el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Reglamento Núm. 8517.

OCALARH (23 de octubre de 2014). Reglamento para el Registro de Consultores Certificados y Autorizados a Elaborar Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y Retribución y los Reglamentos de Personal en el Servicio Público, Reglamento Núm. 8527.

OCALARH (23 de octubre de 2014). Reglamento del Consejo Asesor para el Desarrollo de la Carrera Pública, Reglamento Núm. 8528.

OCALARH (24 de noviembre de 2014). Reglamento de la Escuela de Educación Continua de la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH), Reglamento Núm. 8534.

Ortega Vélez, R. E. (2012). Suplemento Síntesis: Jurisprudencia Derecho Laboral. Ediciones Situm, Inc.

Pendleton Civil Service Act del 16 de enero de 1883, 22 Stat. 403.

Rodríguez Sánchez, I. (19 de septiembre de 2013). Vital la transparencia. *El Nuevo Día*, 20-21.

Vera Rodríguez, DPA, Hernan A. (14-16 de abril de 2010). Conferencia: “Experiencias, Retos y Posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico”, XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá, y Republica Dominicana: “Compromiso con la Innovación y la Calidad en la Gestión Pública”.

ⁱ “*Sistema de Personal*”, según definido en la antecesora de la Ley Núm. 184, la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, según enmendada, conocida como “*Ley de Personal del Servicio Público*”, comprendía “*las agencias comprendidas bajo la Administración Central y los Administradores Individuales*”. La Ley Núm. 5, *supra*, fue derogada por la Ley Núm. 184. Al presente, la Ley Núm. 184, define “*Sistema de Recursos Humanos*” como “*las agencias constituidas como Administradores Individuales*”.

ⁱⁱ Refiérase al Artículo 8 de la Ley Núm. 5, *supra*.

ⁱⁱⁱ González Segarra et al. v. CFSE, 188 D.P.R. 252, 282 (2013)

^{iv} Artículo 6, Sección 6.1, de la Ley Núm. 184, *supra*.

^v Más adelante, en la Parte IV de este informe, se discute en detalle el contenido de esta enmienda a la Ley Núm. 184.

^{vi} 22 Stat. 403

^{vii} Presentación ORHELA de la Lcda. Marta Beltrán Dones

^{viii} Reyes Coreano v. Director Ejecutivo, 110 DPR 40, 55 (1980).

^{ix} Reyes Coreano v. Director Ejecutivo, *supra*.

^x Reyes Coreano v. Director Ejecutivo, *supra*.

^{xi} Reyes Coreano v. Director Ejecutivo, *supra* a la pág. 50.

^{xii} Artículo 5, Sec. 5.1 de la Ley Núm. 184.

^{xiii} La Ley Núm. 184 definió Agencia como “*el conjunto de funciones, cargos y puestos que constituyen toda la jurisdicción de una autoridad nominadora, independientemente de que se le denomine departamento, municipio, corporación pública, oficina, administración, comisión, junta a de cualquier otra forma*”.

^{xiv} La Ley Núm. 184 definió Autoridad Nominadora como “*todo jefe de agencia con facultad legal para hacer nombramientos para puestos en el Gobierno*”.

^{xv} Ley Núm. 184, Art. 5, Sec. 5.1.

^{xvi} La OEG fue inicialmente incluida en la Ley Núm. 184 pero posteriormente fue añadida a la lista de la Sección 5.3 mediante la Ley Núm. 246-2004. No existe explicación en la Exposición de Motivos ni en el historial legislativo sobre que propulsó dicha enmienda.

^{xvii} Emitido en octubre 2007 y revisado en abril 2008.

^{xviii} Ley Núm. 184, Artículo 6, Sección 6.3(3)(a)

^{xix} Martínez v. Ofic. Del Gobernador, 152 DPR 586 (2000)

^{xx} Departamento de Recursos Naturales vs Enrique Correa, 118 DPR 689 (1987)

^{xxi} 29 L.P.R.A. § 61, *et seq.*

^{xxii} Hernan A. Vera Rodríguez, DPA, Conferencia: “Experiencias, Retos y Posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico”, XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá, y Republica Dominicana: “Compromiso con la Innovación y la Calidad en la Gestión Pública”, pág. 11.

^{xxiii} La Ley Núm. 199, *supra*, se refirió a la OCALARH como ORHELA porque dicho estatuto fue reconsiderado dos veces mientras era aprobada la Ley Núm. 133, *supra*, que renombró nuestra agencia era reciente.

^{xxiv} Artículo 1 de Ley Núm. 22, *supra*.

^{xxv} Camacho Torres v. AAFET 168 D.P.R. 66 (2006)

- xxvi Nótese que este informe fue previo a la Ley Núm. 66-2014, donde se liberalizaron los traslados pero se excluyó de la definición de Rama Ejecutiva a la Comisión Estatal de Elecciones, Oficina de Ética Gubernamental, Universidad de Puerto Rico y los Municipios y dependencias, entre otras.
- xxvii Informe Positivo sobre el P. del S. 505 de la Comisión de Relaciones Laborales, Asuntos del Consumidor y Creación de Empleos del 27 de febrero de 2014, pág. 8.
- xxviii Ley Núm. 184
- xxix Ley Núm. 81, *supra*.
- xxx Ley Núm. 50, *supra*.
- xxxi Intitulada, “*Disposiciones Aplicables a la Evaluación y Aprobación de Reglamentos para la Administración de Recursos Humanos, Planes de Clasificación o Valoración de Puestos y Retribución y Modificaciones a Éstos Conforme a la Ley Núm. 16 de 17 de febrero de 2010; Enmiendas a la Carta Normativa Núm. 1-2005 de 25 de enero de 2005, Reglamento Núm. 6939 y a la Carta Normativa Especial Núm. 1-2007 de 26 de diciembre de 2007, Reglamento Núm. 7452*”. Véase, además la Carta Normativa 1-2012, Reglamento 8240 de 8 de agosto de 2012. Dicha Carta Normativa enmendó las partes III, IV, V del Reglamento Núm. 7928.
- xxxii Artículo 6, Sección 6.2, de la Ley Núm. 184.
- xxxiii Artículo 6, Sección 6.2 (6), de la Ley Núm. 184.
- xxxiv Artículo 6, Sección 6.2 (12), de la Ley Núm. 184.
- xxxv Martínez v. Ofic. Del Gobernador, 152 DPR 586 (2000)
- xxxvi Martínez v. Ofic. Del Gobernador, *supra* ; Díaz de Llovet v. Oficina del Gobernador, 112 D.P.R. 747 (1982).
- xxxvii Martínez v. Ofic. Del Gobernador, *supra*; Rubín Ramírez v. Trías Monge, 111 D.P.R. 481, 484 (1981).
- xxxviii González Segarra v. Corporación del Fondo del Seguro del Estado, *supra*, por voz del Juez Asociado Señor Martínez Torres, se resolvió que los nombramientos de varios empleados de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado que se efectuaron mediante convocatorias internas violaron el Reglamento de Personal para los Empleados Gerenciales de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, Reglamento Número 6226 de 6 de noviembre de 2000, y fueron contrarios al Principio de Mérito. Nuestro máximo foro fundamentó su decisión en que no se demostró que había que apartarse del mecanismo de competencia abierta que garantiza que los nombramientos y ascensos de empleados se hagan por mérito y no por favoritismo.
- xxxix Departamento de Recursos Naturales vs Enrique Correa, *supra*.
- xl Véase las *Cartas Circulares de la Oficina de Gerencia y Presupuesto 120-2014, 116-2014 y 117-2014*.
- xli Carta Normativa Núm. 1-2007, Parte V(A)(7), *supra*.
- xlii Memorando General Núm. 5-83, “*Procedimiento para el Establecimiento de Equivalencias*”, 1 de febrero de 1983.
- xliii Previamente el término de dispensas estaba reglamentado por la Carta Normativa Especial Núm. 2-2006, Titulada “*NORMAS DE PARTICIPACIÓN EN ADIESTRAMIENTOS Y OFRECIMIENTO DE SERVICIOS DE LA DIVISIÓN PARA EL DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO*”, aprobada el 26 de abril de 2006.
- xliv Art. VI, inciso 2, Reglamento Núm. 8534.
- xlv Art. VI, inciso 3, Reglamento Núm. 8534.
- xlvi Art. VI, inciso 4, Reglamento Núm. 8534.
- xlvii Art. VII, inciso 1, Reglamento Núm. 8534.
- xlviii Art. VII, inciso 1, Reglamento Núm. 8534.
- xlix Art. VIII, inciso 1, Reglamento Núm. 8534.
- ¹ CN 1-2007, Parte IV(43)
- li Ley Núm. 184, Sec. 6.6
- lii CN 1-2007, Parte IV(E)(2)
- liii CN 1-2007, Parte IV(E)(3)
- liv El Artículo 1, inciso (e) de la Ley Núm. 66-2013 define “Funcionarios” como aquellas personas que formulan o implementan política pública, o son altos directivos, empleados de confianza y otros gerenciales. Debido a que la Ley Núm. 66-2013 expresamente prohibió que éstos reciban bonos de productividad o por otros conceptos en su Artículo 2 inciso (b) los excluirémos de la discusión presente.
- lv P.R. Consti. Art. III, Sec. 22.
- lvi H.M.C.A. (P.R.), Inc., etc. v. Contralor, 133 DPR 945, 960 (1993).
- lvii Vega Rodríguez, *supra*.

^{lviii} Vega Rodríguez, *supra*.

^{lix} Titulado “Carta Normativa Núm. 1-2008 Normas Generales sobre Retribución Conforme a la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, enmendada.”

^{lx} Ley Núm. 81, *supra*.

^{lxi} Ley Núm. 50, *supra*.