



13 de junio de 2016

Hon. Jesús F. Santa Rodríguez
Presidente
Comisión de Asuntos Laborales y
Sistemas de Retiro del Servicio Público
Cámara de Representantes
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

Presentamos los comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara Núm. 2929**. El mismo propone crear la "Ley de Empleo Temporal en el Servicio Público"; ordenar a la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y Administración de Recursos Humanos (OCALARH) a adoptar reglamentación de conformidad; derogar la Ley Núm. 110 de 26 de junio de 1958, según enmendada, mejor conocida como "Ley de Personal Irregular al Servicio del Estado Libre Asociado de Puerto Rico"; y para otros fines relacionados.

De acuerdo a la Exposición de Motivos de la medida, de acuerdo a la cultura organizacional que impera en el servicio público, de ordinario, los empleados transitorios han gozado de un mejor "standing" o reputación profesional que los empleados irregulares. Ello, toda vez que los empleados irregulares se reclutan mayormente para obras públicas o proyectos de construcción o mantenimiento de áreas verdes. En contraste, los empleados transitorios se reclutan para cubrir muchas otras clases, incluyendo profesionales, como en el caso de maestros, ingenieros, contables y abogados. Se indica que, por la naturaleza de las funciones que éstos realizan es común, encontrar empleados transitorios realizando funciones cuya necesidad es permanente y en ocasiones, ocupan dichas posiciones por varios años.

Por otro lado, en el caso de los empleados irregulares, se expone en la medida, que éstos no podrán permanecer con carácter temporal por más de tres años, durante los cuales trabajarán 1,800 horas o más. Sin embargo, expone también la medida que los empleados transitorios no gozan de igual trato, aun cuando dichos puestos son ocupados por personal profesional que requiere de formación y adiestramiento especializado, muchas veces son de difícil reclutamiento y hasta se utilizan para reclutar personal con clasificación gerencial con funciones de supervisión.

Esta situación, señala la medida, ha creado una disparidad en el trato de los empleados de carácter temporal en el servicio público, nombrándolos "empleados irregulares", "por contrato", "empleados transitorios" y hasta "transitorios permanentes". A los fines de eliminar la disparidad existente dentro de las categorías de empleados en el gobierno, y a su vez forzar a las agencias a ser diligentes en la creación o solicitud de creación de puestos, tan pronto se detecte que las funciones que desempeña un empleado con carácter temporal en realidad son de carácter permanente, esta pieza legislativa propone derogar la





Ley Núm. 110 de 26 de junio de 1958, según enmendada, mejor conocida, como “Ley de Personal Irregular al Servicio del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y crear la “Ley de Empleo Temporal en el Servicio Público”.

Mediante la creación de esta nueva legislación, sería política pública del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que el uso de empleados temporales en el servicio público sea la excepción y no la norma. Para ello, las agencias reducirán en lo posible la utilización de personal temporal para realizar funciones cuya necesidad sea de carácter permanente. En ese sentido, la presente propuesta redefine los conceptos de empleado irregular, temporal y transitorio. Para fines de esta pieza legislativa, el empleado irregular es todo aquel reclutado al amparo de la Ley Núm. 110, *supra*. Un empleado temporal sería aquel que es *“reclutado por un tiempo determinado para realizar funciones de duración determinable o cuando las condiciones o naturaleza del trabajo hagan impracticable la creación de un puesto en el servicio de carrera. El término incluirá a empleados clasificados como transitorios y los irregulares.”* Por su parte, el empleado transitorio serían aquellos *“empleados nombrados para cubrir necesidades temporales de una agencia o nombrados en programas o proyectos de duración determinada.”*¹

De acuerdo con ello, la medida plantea que el uso de empleados temporales será la excepción y no la norma en el servicio público y a manera de excepción, estaría permitida la utilización de este personal bajo los siguientes parámetros:

- realizar tareas cuya duración sea determinable y no haya razonable certeza de que tal personal permanecerá indefinidamente en el servicio, como en el caso de empleados para proyectos de obras públicas o de otra naturaleza, pero que tenga fecha de terminación;
- cuando sea necesario para cubrir un puesto de una persona que se encuentra acogida a una licencia cuya extensión sea mayor a un mes o la persona se haya separado de su puesto de forma imprevista, como en el caso de muerte y alguien deba prestar los servicios;
- cuando la agencia no disponga del personal regular necesario para completar ciertas tareas dentro de la jornada regular y el trabajo no pueda posponerse; o
- cuando exista una situación de emergencia o así lo requiera el bienestar y la seguridad pública.

Bajo esta nueva propuesta, los empleados temporales, ocuparían las clases comprendidas en el plan de clasificación de la agencia para la cual trabajan y serían compensados de conformidad con la escala de retribución correspondiente a su clasificación. Tendrían derecho a acumular las licencias de vacaciones y enfermedad luego de haber prestado seis meses o más en una agencia. De igual forma, tendrían derecho a formar parte del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno, así como obtener el beneficio de los planes de servicios de salud, con su respectiva aportación patronal.

Propone, además, que todo empleado temporal, irregular o transitorio, tenga derecho a que se le cambie su clasificación a empleado de carrera una vez concurran los requisitos propuestos. De igual forma, propone que los empleados temporales, irregulares o transitorios, que hayan ocupado un puesto de

¹ Véase, Artículo 3 del Proyecto de la Cámara Núm. 2929.



necesidad permanente por un período de un año o más en la misma agencia, gozarán de una preferencia de tres puntos en la competencia para ocupar un puesto de carrera de la misma clase que ocupa en carácter temporal, siempre que la convocatoria solicitada sea en la misma agencia. De existir más de un candidato elegible bajo este artículo para el puesto vacante, se elegirá al de más antigüedad en la agencia. En igualdad de antigüedad, se elegirá al que solicitó en la fecha más temprana.

Expuesto el propósito y contenido de la medida bajo evaluación, procedemos a exponer nuestro análisis sobre la misma.

En términos generales la medida ante nuestra consideración tiene el propósito de otorgar iguales beneficios tanto a los empleados clasificados como transitorios como a los empleados irregulares, catalogándolos de empleados temporales y estableciendo las circunstancias en que los mismos puedan ser utilizados. A tales fines, se le ordena a la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH), a adoptar la reglamentación necesaria para regir lo aquí propuesto.

En cuanto a ello, y en primera instancia, debemos mencionar que la Cámara de Representantes comisionó a la Universidad de Puerto Rico, un estudio sobre las áreas de clasificación, retribución y reclutamiento en la Rama Ejecutiva. El mismo estuvo a cargo de del Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos (CEMGAP) de la UPR. El Estudio sobre Clasificación, Retribución y Reclutamiento de la Rama Ejecutiva, en Puerto Rico, dispone que en Puerto Rico desde 1907 se estableció el mérito como el criterio rector de las decisiones de ingreso y ascenso en el servicio público. "Desde entonces el discurso oficial es que nuestro gobierno se rige por el principio de mérito. Sin embargo, hace mucho que por lo bajo se cuestiona la veracidad de ese discurso." Añade el estudio que "no puede haber un sistema de mérito donde no hay competencia abierta por los puestos públicos. Tampoco se puede reclamar que existe un sistema de mérito si los instrumentos que se utilizan para seleccionar a los servidores públicos no miden el talento. No es posible que exista un sistema de mérito cuando no podemos asegurar que los instrumentos y mecanismos que se utilizan, aseguran la mejor selección." Concluye que "[e]n ese sentido, la transparencia en los procesos decisionales de ingreso y ascenso en el servicio público debe ser el primer paso hacia una transformación en la relación entre el gobierno y sus ciudadanos." A esos efectos, entendemos que cualquier medida que proponga cambios al sistema de recursos humanos del estado debe ir a la par con las conclusiones del estudio mencionado a modo de asegurar que se tomen decisiones cónsonas y uniformes en cuanto al particular.

Ahora bien, debemos indicar que la OCALARH, creada mediante 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", se crea con la misión de servir como entidad asesora, normativa, fiscalizadora y educativa en todo lo relacionado a la administración de los recursos humanos y las relaciones laborales en el sector público. A tales fines, mediante dicha Ley se establece como política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, entre otras, el reafirmar el mérito como principio rector en el servicio público, de modo que sean los más aptos los que sirvan al Gobierno y que todo empleado sea seleccionado, adiestrado, ascendido, tratado y retenido en su empleo en consideración al mérito y capacidad, sin discrimen, conforme a las leyes aplicables; y fortalecer las áreas esenciales al Principio de



Mérito en el Servicio Público, de forma que los empleados públicos estén cubiertos por el nuevo sistema, el cual se conocerá como Sistema de Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Como parte de las áreas esenciales al Principio de Mérito establecido mediante esta Ley, destacamos la Clasificación de Puestos, y el Reclutamiento y Selección de empleados.

Así las cosas, la mencionada Ley Núm. 184, *supra*, establece dentro de la administración de los recursos humanos dos categorías de empleados: el empleado de carrera y el empleado de confianza. Por otro lado, la Ley dispone que las funciones permanentes de las agencias se atenderán mediante la creación de puestos independientemente de la procedencia de los fondos. Siendo ello así, “[c]uando surjan necesidades temporeras, de emergencia, imprevistas o programas o proyectos bona fide de una duración determinada, financiados con fondos federales, estatales o combinados, se crearán **puestos transitorios** de duración fija por un período no mayor de doce (12) meses, pudiendo prorrogarse mientras duren las circunstancias que dieron origen al nombramiento. Las agencias podrán crear tales puestos de duración fija, sujeto a su condición presupuestaria. En casos de programas o proyectos bona fide los puestos se podrán extender por la duración del programa o proyecto bona fide, previa aprobación de la Oficina.”² (Énfasis nuestro)

Para ello, las agencias deberán ofrecer la oportunidad de competir en sus procesos de reclutamiento y selección a toda persona cualificada. A tales efectos, la Ley Núm. 184 establece las pautas para el reclutamiento de nuevos candidatos al servicio público.

En el caso particular del reclutamiento y selección para puestos regulares del servicio de carrera, la Ley establece en su Sección 6.3 los parámetros, por las cuales la Autoridad Nominadora deberá regirse. En lo pertinente a los empleados transitorios, la Ley dispone que las personas nombradas en puestos de duración fija tendrán **estatus transitorio**. Asimismo, la Sección 6.3 (3) (h) dispone que serán igualmente transitorios los nombramientos en puestos permanentes del servicio de carrera que se efectúen en las siguientes circunstancias:

- Cuando el ocupante del puesto se encuentre disfrutando de licencia sin sueldo.
- Cuando no exista un registro de elegibles adecuado para algún puesto que requiera algún tipo de licencia y el candidato a nombrarse posea licencia provisional.
- Cuando el ocupante del puesto haya sido destituido y haya apelado esta acción ante el foro apelativo.
- Cuando el ocupante del puesto haya sido suspendido de empleo y sueldo por determinado tiempo.
- Cuando el ocupante del puesto pase a ocupar otro puesto mediante nombramiento transitorio y con derecho a regresar a su anterior puesto.

² Véase, §6.2 de la Ley 184, *supra*.



- Cuando por necesidades del servicio sea indispensable cubrir un puesto reservado para un becario, en cuyo caso el nombramiento transitorio se extenderá por el tiempo que dure la beca.
- Cuando exista una emergencia en la prestación de servicios que haga imposible o dificulte la certificación de candidatos de un registro de elegibles, en cuyo caso el nombramiento no excederá de seis meses. Transcurrido dicho periodo si la autoridad nominadora entiende que persisten las condiciones que motivaron el nombramiento original, podrá extender dicho nombramiento por un término adicional de seis meses.
- Cuando el ocupante del puesto regular de carrera pase a ocupar un puesto en el servicio de confianza.

De igual forma, dispone para nombramientos transitorios en el servicio de confianza, los cuales no podrán exceder de doce meses, excepto en los puestos autorizados para programas o proyectos de duración determinada. Asimismo, se dispone para el reclutamiento a puestos transitorios, no diestros o semi diestros.

Así pues, desde el punto de vista gerencial, coincidimos con la necesidad de derogar la “Ley de Personal Irregular al Servicio del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, toda vez que las razones que motivaron la creación de la categoría de empleado irregular en el servicio público no se sostienen al día de hoy. Sin embargo, entendemos que no es necesaria la adopción de la propuesta Ley de Empleo Temporal en el Servicio Público. Esto, debido a que la Ley Núm. 184, *supra*, atiende las necesidades temporeras de recursos humanos en las agencias a través de la creación de puestos transitorios. Igualmente, dispone las instancias en las que se recurrirá a este tipo de reclutamiento y nombramiento; y el período de tiempo de duración del mismo.

Obsérvese que, en el ordenamiento jurídico dispuesto en la Ley Núm. 184, *supra*, se encuentra contemplado y regulado todo lo relacionado a la clasificación de empleados transitorios. A esos efectos, y toda vez que la medida propone derogar la Ley Núm. 110, e iguala a los empleados irregulares con los transitorios, nos preguntamos si sería más eficiente, enmendar las disposiciones necesarias de la Ley Núm. 184, de ser necesario. Nótese que, de esta forma, y ya que se le quiere ofrecer el mismo trato a ambas categorías, se regularía todo lo relacionado a los empleados transitorios (temporeros) en la Ley Núm. 184. Lo propuesto ahora, crea una legislación paralela, con una nueva clasificación para regular a empleados que ya están regulados por la Ley Núm. 184. De hecho, nos preguntamos si resulta necesario incluir en la nueva legislación la definición de empleado irregular aun cuando la Ley Núm. 110 sería derogada. Toda vez que la OICALRH es la entidad gubernamental llamada a la asesoría en el ámbito de las relaciones laborales y la administración de los recursos humanos en el gobierno, le damos deferencia a dicha instrumentalidad a los fines de que se exprese sobre los aspectos sustantivos de la medida y la viabilidad de lo aquí propuesto.

Por otro lado, el Artículo 7 de la medida propone que los empleados temporales formen parte de la matrícula del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Sistema de Retiro). Sobre el particular, debemos indicar que, actualmente de acuerdo a la enmienda



realizada por la Ley 116-2011 a la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, los empleados clasificados como empleados transitorios forman parte de la matrícula de dicho Sistema. Sin embargo, sería necesario que el Sistema de Retiro se exprese sobre el efecto de incluir a los empleados irregulares dentro del Sistema.

De igual forma, el Artículo 8 de la medida propone que los empleados temporales (incluyendo a los actuales empleados irregulares), cuyo nombramiento sea de seis meses o más serían elegibles para ingresar a los planes de servicios de salud contratados por el Gobierno con derecho a la aportación patronal. En lo pertinente a los planes de salud, al igual que la cotización al retiro, actualmente los empleados transitorios gozan de este beneficio. Sin embargo, la inclusión de los empleados irregulares a los beneficios del seguro de salud, sin duda representaría un impacto fiscal. No obstante, no contamos con datos en cuanto al número de empleados irregulares que puedan existir en el gobierno. Ante ello, no podemos cuantificar dicho impacto. Sin embargo, los puestos irregulares son de duración determinable, por lo que de existir un impacto, el mismo sería temporero. No obstante, no cabe duda de que cualquier impacto tendría que ser analizado por el ente gubernamental con personal irregular para determinar su viabilidad y las acciones a tomar para neutralizarlo.

Cabe señalar, que el costo total de este proceso tendría que ser considerado e incluido por cada agencia dentro del presupuesto asignado. En cuanto a ello, recordamos que las agencias o entidades gubernamentales atienden sus gestiones ministeriales al momento, con un presupuesto ajustado. Por ello, lo aquí propuesto y su impacto debe ser evaluado detenidamente a modo de asegurar que no se comprometan las prioridades programáticas de las mismas.

Ahora bien, la medida propone que todo empleado temporal que preste servicios por dos años o más, ofreciendo un servicio que requiere un puesto permanente, entre otros requisitos, sea clasificado como de carrera si concurren los elementos dispuesto en la medida. Entendemos que ello podría incidir en el principio de mérito requerido por nuestro ordenamiento. Sobre el particular la OICALRH en su ponencia a este cuerpo indica que "a diferencia de los empleados de carrera quienes tienen que someterse a un proceso de competencia, el proceso de reclutamiento y selección para los aspirantes a nombramientos transitorios consiste de una evaluación de los candidatos a los únicos fines de determinar si reúnen los requisitos mínimos establecidos para la clase de puesto en la cual habrán de ser nombrados. El conceder a los empleados temporales del Proyecto, irregulares o transitorios, estatus regular en el servicio de carrera les exime de competir para obtener un puesto en el Gobierno, creándose así una estructura paralela al sistema consagrado conforme a las normas de la Ley Núm. 184." Estamos de acuerdo con esta interpretación, por lo que sugerimos que este lenguaje al igual que el que propone conceder preferencia en la competencia para ocupar un puesto de carrera a aquellos empleados temporales que hayan ocupado un puesto de necesidad permanente por un año más, sea atemperado a lo requerido por la Ley Núm. 184 y el principio de mérito. Según señalamos previamente, el estudio realizado por la UPR, establece la importancia del principio de mérito y de que el proceso de competencia sea uno claro y adecuado. A esos efectos, reiteramos la importancia de que cualquier cambio que se proponga al sistema de recursos humanos del ELA vaya a tono con las recomendaciones del mismo.

En fin, si bien entendemos el objetivo de esta medida, nos preguntamos si lo propuesto podría ser canalizado a través de las disposiciones de la Ley Núm. 184 de forma que se aclaren, en la medida que sea



necesaria, los beneficios y condiciones del empleo transitorio, mientras se eliminan los empleados irregulares. Asimismo, expresamos nuestra oposición en cuanto que la medida debe ser atemperada para salvaguardar el principio de mérito y atender los señalamientos expuestos en el Estudio sobre Clasificación, Retribución y Reclutamiento de la Rama Ejecutiva.

Conforme a lo antes expuesto, la Oficina de Gerencia y Presupuesto no endosa la presente medida, según redactada. Nos reiteramos en la importancia de que se tomen en consideración la opinión de la OCLARH, la Administración de los Sistemas de Retiro, el Departamento de Hacienda, la Administración de los Seguros de Salud y el Departamento de Justicia. Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad durante el proceso de análisis de la medida.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista