

(TEXTO DE APROBACION FINAL POR LA CAMARA)
(31 DE MAYO DE 2011)

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

16ta. Asamblea
Legislativa

5ta. Sesión
Ordinaria

CAMARA DE REPRESENTANTES

P. de la C. 3248

15 DE MARZO DE 2011

Presentado por el representante *Peña Ramírez*

Referido a la Comisión del Trabajo y Recursos Laborales

LEY

Para enmendar la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como "Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público", en su Artículo 4, Sección 4.3 inciso 2, sub inciso[a] a fin de excluir de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme la aprobación de la normativa de aplicación general al Sistema de Administración de Recursos Humanos en el Servicio Público que emita la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ORHELA) constituye el organismo de gobierno sobre el cual descansa la confianza de nuestro Pueblo y el Gobierno para la justa y correcta aplicación del Principio de Mérito. Entre los deberes ministeriales y facultades que esta entidad posee está el emitir diversos tipos de documentos denominados como la normativa de aplicación general al Sistema de Administración de Recursos Humanos en el Servicio Público. Esta importantísima gestión la tiene ORHELA desde que se aprobara la primera Ley de Personal en el año 1945. También ostenta otras facultades como lo son capacitar, reglamentar, asesorar y fiscalizar al resto de las agencias que forman parte de sistema gubernamental en aquellas áreas relacionadas a la Administración de los Recursos Humanos.

Como parte de su función normativa general, ORHELA emite comunicaciones numeradas clasificadas en tres (3) grupos principales de acuerdo con el asunto a tratar, éstas son: comunicaciones normativas, comunicaciones informativas y órdenes administrativas.

Las comunicaciones normativas (primer grupo) se usan para establecer normas o procedimientos y emitir determinaciones o directrices relacionadas con las funciones asignadas a ORHELA y al (a la) Director (a). Bajo esta clasificación se encuentra la Carta Normativa (esta comunicación normativa es dirigida y de aplicación a todas las agencias que comprenden el Sistema de Administración de los Recursos Humanos) y la Carta Normativa Especial (esta comunicación normativa es dirigida y de aplicación a algunas de las agencias del Sistema de Recursos Humanos, a todas o algunas de las Agencias Excluidas o Municipios o en combinación de estos grupos; en ningún caso la misma se dirige o es de aplicación exclusiva a todo el Sistema de Recursos Humanos).

Las comunicaciones informativas (segundo grupo) las cuales se utilizan para ofrecer información general o específica de interés transitorio que queda sin efecto cuando deja de ser necesaria. También se utilizan para aclarar o dar énfasis especial a ciertos aspectos relacionados con las normas o procedimientos en vigor, o con las funciones asignadas a ORHELA y al (a la) Director(a). Entre éstas se encuentra el Memorando (esta comunicación informativa es dirigida y de aplicación a todas las agencias que comprenden el Sistema de Recursos Humanos) y el Memorando Especial (esta comunicación informativa es dirigida y de aplicación a algunas de las agencias del Sistema de Recursos Humanos, o a todas o algunas de las Agencias Excluidas o Municipios o combinación de estos grupos; en ningún caso se dirige o es de aplicación exclusiva a todo el Sistema de Recursos Humanos).

Las órdenes administrativas (tercer grupo) establecen y promulgan normas, procedimientos, determinaciones o directrices, amparadas en disposiciones legales y reglamentarias, relacionadas con asuntos de naturaleza variada concernientes a ORHELA. Las mismas están dirigidas al logro del funcionamiento eficiente y adecuado de ORHELA, y pueden ser extensivas al personal que labora en ella así como a los funcionarios, los empleados públicos y a la ciudadanía en general.

Esa normativa general complementa el contenido de la Ley, así como de los reglamentos que en virtud de ésta, se emiten. Por ejemplo, ORHELA difunde diversas comunicaciones, mensuales y anuales, sobre temas tan variados como la determinación de status de agencias, resúmenes de jurisprudencia emitida por la Rama Judicial, normas complementarias sobre retribución, guías sobre acciones de personal que pueden llevarse a cabo previo a comicios electorales, nueva legislación adoptada, entre otras.

Dicha normativa siempre fue emitida por ORHELA sin que su aprobación estuviera sujeta a procedimientos o requerimientos de publicación previa en alguna agencia, así como sin sujeción a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. La ausencia de esos requerimientos, tenía su justificación, precisamente en la agilidad que revisten los procesos de personal.

De otro lado, los Tribunales le ofrecen gran deferencia a las comunicaciones normativas. En *Aulet Lebrón vs. Departamento de Servicios Sociales*, 129 DPR 1 [1991] el Tribunal Supremo expresó que "O.C.A.P. tiene unas funciones predominantemente normativas y reguladoras, y en segundo plano lleva a cabo funciones de capacitación, orientación y asesoramiento técnico, entre otras, a todos los empleados públicos, patronos públicos y la ciudadanía en general". Abundó que "Las Cartas Normativas que O.C.A.P. emita en el ejercicio de sus funciones cuasi legislativas no pueden estar en conflicto con la Ley o la jurisprudencia vinculante en la materia que intente reglamentar... Los... o Cartas Normativas que O.C.A.P. apruebe deben estar autorizadas por ley, caer dentro del marco del poder de reglamentación delegado, cumplir con las normas procesales de su ley orgánica y/o de las leyes especiales promulgadas para la aprobación de tal ..., y finalmente, no pueden ser arbitrarios ni caprichosos." Por su parte el Secretario de Justicia en su OSJ Núm. 2 de 1977 interpretó que las Cartas Normativas emitidas tendrán fuerza de ley en virtud de la autoridad que le confiere este propio capítulo y su reglamento."

Posteriormente, se aprobó la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como "Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público", que pretendió establecer una nueva Ley de Personal, pero cuyo resultado real fue la adopción de una ley que ha creado numerosas interpretaciones y que está en proceso de sufrir grandes cambios ante lo conflictivo de muchas de sus disposiciones entre las cuales podemos mencionar, la relativa a aspectos retributivos. Esta ley también tornó en burocráticos algunos procesos entre los cuales está el requerimiento de que las normativas que hasta el 2004 no habían tenido que someterse al proceso establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, tuvieran que cumplir el mismo. Esto le ha restado agilidad a la emisión de comunicaciones normativas que requieren celeridad.

Reconocida la facultad de ORHELA para emitir comunicaciones normativas y reiterada su validez tanto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico como el Secretario de Justicia y a tono con la transformación y evolución experimentada en el campo de la gerencia y administración de los recursos humanos y la agilidad que estos procesos ameritan y requieren, es menester retornar al estado de derecho anterior, y que ORHELA pueda emitir sus comunicaciones normativas sin sujeción a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.

DECRETASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Artículo 1.-Se enmienda el Artículo 4, Sección 4.3, inciso 2, sub inciso[a] de la
2 Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, para que lea como sigue:

3 Funciones y Facultades de la Oficina y del Director(a)

4 Además de las funciones y facultades que se le confieren en otras
5 disposiciones de esta ley, la Oficina y el (la) Director(a) tendrán las siguientes:

6 1. Funciones y facultades de (l) (la) Director(a):

7 a. ...

8 b. ...

9 2. Funciones y facultades de la Oficina:

10 a. Promulgar, modificar, enmendar, derogar o adoptar la
11 normativa de aplicación general al sistema de
12 administración de recursos humanos en el servicio público
13 para que se cumpla eficazmente con el Principio de Mérito.
14 Además de aprobar todos aquellos reglamentos que sean
15 necesarios para la administración de la presente ley, sin
16 sujeción a las disposiciones de la Ley Núm. 170 de 12 de
17 agosto de 1988, según enmendada conocida como Ley de
18 Procedimiento Administrativo Uniforme.

19 b. ..."

20 Artículo 3.-Esta Ley comenzará a regir inmediatamente, después de su
21 aprobación.



CAMARA DE REPRESENTANTES

Oficina del Secretario

11 JUN - 1 AM 10:00
SECRETARIA
SENADO DE P.R.

31 de mayo de 2011

Señor:

Por orden de la Cámara de Representantes, informo al Senado que la Cámara de Representantes ha aprobado el **P. de la C. 3248**, en la forma que expresa la copia certificada que le acompaño.

La Cámara de Representantes solicita igual resolución por parte del Senado de Puerto Rico.

Respetuosamente,

Carlos R. Fajardo Verdejo
Secretario

Hon. Presidente del Senado
Capitolio

APROBACION P. DE LA C.

**OFICINA DE TRAMITES Y RECORDS DEL SENADO
SENADO DE PUERTO RICO
CAPITOLIO**

Junio 1, 2011

HON. LUZ Z. ARCE FERRER
PRESIDENTA
COMISION DEL TRABAJO, ASUNTOS DEL VETERANO Y RECURSOS HUMANOS
Señora:

Le notifico que la (s) medida (s) aquí indicada (s)

P. del S. _____ P. de la C. 3248 R. del S. _____

R. C. del S. _____ R. C. de la C. _____

R. Conc. del S. _____ R. Conc. de la C. _____

R. del S. en versión Texto Aprobado _____

PRIMERA INSTANCIA	SEGUNDA INSTANCIA	TERCERA INSTANCIA
<u>Única</u>		

Han sido:

- | | | |
|---|--|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> Referida a su Comisión | electrónico _____ | _____ Relevada de su Comisión |
| _____ Retirada por su autor
(Favor retirar del registro) | físico <input checked="" type="checkbox"/> | _____ Devuelto informe a su Comisión |
| _____ Sobreseída por: | | _____ Se retira informe |
| _____ Se desiste de conferencia | | _____ Se devuelve a Comité de Conferencia |
| _____ Pendiente de acción posterior | | _____ Derrotada en Votación Final |
| _____ Aprobada moción de prórroga hasta el día:
_____ | | _____ Cambio de Instancia con el siguiente efecto: _____ |

Por: Sr. Manuel A. Torres Nieves
Secretario del Senado

Recibido: [Signature]

Fecha: 1/ Jun / 2011

Hora: 2:52 (a.m.) (p.m.)

Tramitado por Oficial de Trámite: Javier

ORIGINAL

GOBIERNO DE PUERTO RICO

16^{ta} Asamblea
Legislativa

7^{ma} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO
25 de junio de 2012

Informe Positivo sobre el P. de la C. 3248

12 JUN 25 PM 9:39
Servicio de Puerto Rico
Socialización
Revisado
Cristóbal

AL SENADO DE PUERTO RICO

Vuestra Comisión de Trabajo, Asuntos del Veterano y Recursos Humanos, previo estudio y consideración, recomienda a este Alto Cuerpo la aprobación del Proyecto de la Cámara 3248, con las enmiendas contenidas en el entirillado electrónico que se aneja.

ALCANCE DE LA MEDIDA

El propósito de esta medida es enmendar la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como "Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público", en su Artículo 4, Sección 4.3 inciso 2, sub inciso[a] a fin de excluir de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme la aprobación de la normativa de aplicación general al Sistema de Administración de Recursos Humanos en el Servicio Público que emita la *Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH)*.

ANÁLISIS DE LA MEDIDA

De la Exposición de Motivos de esta pieza legislativa se desprende que la *Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH)*, constituye el organismo de gobierno sobre el cual descansa la confianza de nuestro Pueblo y el Gobierno para la justa y correcta aplicación del Principio de Mérito. Entre los deberes ministeriales y facultades que esta entidad posee están el emitir diversos tipos de documentos denominados como la normativa de aplicación general al Sistema de Administración de Recursos Humanos en el Servicio Público. Esta importantísima gestión la tiene OCALARH desde que se aprobara la primera Ley de Personal en el año 1945. También ostenta otras facultades, como lo son: capacitar, reglamentar, asesorar y fiscalizar al resto de las agencias que forman parte del sistema gubernamental en aquellas áreas relacionadas a la Administración de los Recursos Humanos.

Como parte de su función normativa general, OCALARH emite comunicaciones numeradas, clasificadas en tres (3) grupos principales de acuerdo con el asunto a tratar, éstas son: comunicaciones normativas, comunicaciones informativas y órdenes administrativas.

Las comunicaciones normativas (primer grupo) se usan para establecer normas o procedimientos y emitir determinaciones o directrices relacionadas con las funciones asignadas a OICALARH y al (a la) Director (a). Bajo esta clasificación se encuentra la Carta Normativa (esta comunicación normativa es dirigida y de aplicación a todas las agencias que comprenden el Sistema de Administración de los Recursos Humanos) y la Carta Normativa Especial (esta comunicación normativa es dirigida y de aplicación a algunas de las agencias del Sistema de Recursos Humanos, a todas o algunas de las Agencias Excluidas o Municipios o en combinación de estos grupos; en ningún caso la misma se dirige o es de aplicación exclusiva a todo el Sistema de Recursos Humanos).

Las comunicaciones informativas (segundo grupo) las cuales se utilizan para ofrecer información general o específica de interés transitorio que queda sin efecto cuando deja de ser necesaria. También se utilizan para aclarar o dar énfasis especial a ciertos aspectos relacionados con las normas o procedimientos en vigor, o con las funciones asignadas a OICALARH y al (a la) Director(a). Entre éstas se encuentra el Memorando (esta comunicación informativa es dirigida y de aplicación a todas las agencias que comprenden el Sistema de Recursos Humanos) y el Memorando Especial (esta comunicación informativa es dirigida y de aplicación a algunas de las agencias del Sistema de Recursos Humanos, o a todas o algunas de las Agencias Excluidas o Municipios o combinación de estos grupos; en ningún caso se dirige o es de aplicación exclusiva a todo el Sistema de Recursos Humanos).

Las órdenes administrativas (tercer grupo) establecen y promulgan normas, procedimientos, determinaciones o directrices, amparadas en disposiciones legales y reglamentarias, relacionadas con asuntos de naturaleza variada concernientes a OICALARH. Las mismas están dirigidas al logro del funcionamiento eficiente y adecuado de OICALARH, y pueden ser extensivas al personal que labora en ella, así como a los funcionarios, los empleados públicos y a la ciudadanía en general.

Esas normativas general complementa el contenido de la Ley, así como de los reglamentos que en virtud de ésta, se emiten. Por ejemplo, OICALARH difunde diversas comunicaciones, mensuales y anuales, sobre temas tan variados como la determinación de status de agencias, resúmenes de jurisprudencia emitida por la Rama Judicial, normas complementarias sobre retribución, guías sobre acciones de personal que pueden llevarse a cabo, previo a comicios electorales, nueva legislación adoptada, entre otras.

Dicha normativa siempre fue emitida por OICALARH, sin que su aprobación estuviera sujeta a procedimientos o requerimientos de publicación previa en alguna agencia, así como sin sujeción a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. La ausencia de esos requerimientos, tenía su justificación, precisamente en la agilidad que revisten los procesos de personal.

De otro lado, los Tribunales le ofrecen gran deferencia a las comunicaciones normativas. En *Aulet Lebrón vs. Departamento de Servicios Sociales*, 129 DPR 1 [1991] el Tribunal Supremo expresó que "O.C.A.P. tiene unas funciones predominantemente normativas y reguladoras, y en segundo plano lleva a cabo funciones de capacitación, orientación y asesoramiento técnico, entre otras, a todos los empleados públicos, patronos públicos y la ciudadanía en general". Abundó que

“Las Cartas Normativas que O.C.A.P. emita en el ejercicio de sus funciones cuasi legislativas, no pueden estar en conflicto con la Ley o la jurisprudencia vinculante en la materia que intente reglamentar... Los... o Cartas Normativas que O.C.A.P. apruebe deben estar autorizadas por ley, caer dentro del marco del poder de reglamentación delegado, cumplir con las normas procesales de su ley orgánica y/o de las leyes especiales promulgadas para la aprobación de tal ..., y finalmente, no pueden ser arbitrarios ni caprichosos.” Por su parte, el Secretario de Justicia en su OSJ Núm. 2 de 1977, interpretó que las Cartas Normativas emitidas tendrán fuerza de ley en virtud de la autoridad que le confiere este propio capítulo y su reglamento.”

Posteriormente, se aprobó la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como “Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público”, que pretendió establecer una nueva Ley de Personal, pero cuyo resultado real fue la adopción de una ley que ha creado numerosas interpretaciones y que está en proceso de sufrir grandes cambios ante lo conflictivo de muchas de sus disposiciones, entre las cuales podemos mencionar la relativa a aspectos retributivos. Esta ley también tornó en burocráticos algunos procesos, entre los cuales está el requerimiento de que las normativas que hasta el 2004 no habían tenido que someterse al proceso establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, tuvieran que cumplir el mismo. Esto le ha restado agilidad a la emisión de comunicaciones normativas que requieren celeridad.

Reconocida la facultad de OCALARH para emitir comunicaciones normativas y reiterada su validez, tanto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico como el Secretario de Justicia, y a tono con la transformación y evolución experimentada en el campo de la gerencia y administración de los recursos humanos y la agilidad que estos procesos ameritan y requieren, es menester retornar al estado de derecho anterior, y que OCALARH pueda emitir sus comunicaciones normativas sin sujeción a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.

Esta Comisión solicitó memorial explicativo a la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH), (antes ORHELA), el cual fue sometido. Asimismo, el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH) sometió sus comentarios en su carácter voluntario. Luego se solicitaron memoriales explicativos a la Comisión Apelativa del Servicio Público, al Departamento de Estado y al Departamento de Justicia. Al momento de la redacción de este informe, estas dependencias no han sometido sus respectivos comentarios sobre este proyecto. Por otro lado, recibimos copia de una Consulta que le hiciera el Hon. Kenneth McClintock Hernández, Secretario de Estado al Hon. Guillermo A. Somoza Colombani, Secretario de Justicia.

La **Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH)**, informa que se aprobó la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como “*Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público*”, mediante la cual se pretendió establecer una nueva Ley de Personal. La medida expone que su adopción ha creado numerosas interpretaciones por lo que la misma está en proceso de sufrir cambios significativos ante lo conflictivo de muchas de sus disposiciones, entre las cuales se mencionan las relativas a aspectos retributivos.

Según la pieza legislativa, la ley previamente indicada también tornó en burocráticos algunos procesos, entre los cuales está el requerimiento de que las normativas que hasta el 2004, no habían tenido que someterse al proceso establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, tuvieran que cumplir el mismo. Esto, como es de suponer, le ha restado agilidad a la emisión de comunicaciones normativas que requieren celeridad.

Añaden que, la Asamblea Legislativa entiende que, reconocida la facultad de OICALARH para emitir comunicaciones normativas, reiterada su validez, tanto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, como el Secretario de Justicia; y tomando en consideración la evidente transformación y evolución experimentada en el campo de la gerencia y administración de los recursos humanos cuyos procesos requieren y ameritan agilidad adecuada, es menester y meritorio retornar al estado de derecho anterior. Ello, a fin de que OICALARH pueda emitir sus comunicaciones normativas sin sujeción a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.

Sujeto a todo lo anterior, OICALARH favorece sin reparo la enmienda propuesta al Artículo 4, Sección 4.3, inciso 2, sub inciso (a) de la Ley Núm. 184, *supra*.

Por su parte, el **Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH)** observa que, a través de esta medida, el legislador procura agilizar el procedimiento que se utiliza para la formulación de reglas y reglamentos, adoptados al amparo de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como "*Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Gobierno de Puerto Rico*"¹, y que la recién re denominada **Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OICALARH)**, antes ORHELA², pretende de esta forma estar "*a tono con la transformación y evolución experimentada en el campo de la gerencia y administración de los recursos humanos y la agilidad que estos procesos ameritan y requieren.*"³

Aunque indican que esta medida no se encuentra dentro de los asuntos bajo la jurisdicción y área de peritaje del DTRH, por la importancia que reviste este asunto, ofrecerán algunas consideraciones y disposiciones históricas que estiman pertinentes se tomen en consideración. Acojen, a manera ilustrativa, un razonamiento del Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico: "[h]asta el año 2004, el ordenamiento jurídico que regia la gerencia de los recursos humanos del servicio público lo conformaban dos leyes básicas: la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, 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*". Ambas leyes fueron derogadas por la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, conocida como "*Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.*"⁴

Sobre el particular denotan que anteriormente, la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, conocida como "*Ley de Servicio Público*", derogada por la Ley Núm. 184, *supra*, en lo concerniente a su análisis, establecía lo siguiente:

¹ 3 L.P.R.A. 1461 ss.

² Refiérase a la Ley Núm. 133 de 13 de julio de 2011.

³ P. de la C. 3248, Exposición de Motivos.

⁴ Carmen Rodríguez v. Departamento de Recursos Naturales, 2008 TA 169. Sentencia del Tribunal de Apelaciones de PR, resuelto el 25 de enero de 2008. (KLRA200600983).

Sección 3.3 – Funciones de la Oficina

... *La Oficina tendrá las siguientes funciones:*

1. *Adoptar mediante reglamento las normas generales que regirán a través de todo el Sistema de Personal del Servicio Público para que se cumpla eficazmente con el principio de mérito, previa la celebración de vistas públicas, según se dispone en la Sección 1331 de este título⁵. Las normas generales deberán ser refrendadas por el Gobernador, antes de entrar en vigor. Conjuntamente con las normas generales que la Oficina someterá al Gobernador, enviará un documento explicativo de los procedimientos seguidos para la formulación de las normas generales, los planteamientos sustantivos recibidos en las vistas públicas y las razones habidas para descartar los planteamientos que no se hubieren incorporado en las normas generales... ”⁶ (Énfasis suplido).*

Del mismo modo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico interpretó el propósito de la Ley Núm. 5, antes citada, al establecer cuáles eran las funciones de la Oficina Central de Administración de personal (OCAP), hoy conocida como OCALARH. Cabe señalar, que el legislador alude en la Exposición de Motivos del P. de la C. 3248, el caso citado a continuación, junto con la opinión emitida por el Secretario de Justicia en OSJ Núm. 2 de 1977, para así fundamentar y sustentar “la facultad [del organismo] para emitir comunicaciones normativas”, sin sujeción a lo establecido en la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* (LPAU). El caso cita como sigue:

“[La Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975] creó a su vez la Oficina Central de Administración de Personal (O.C.A.P.), hoy OCALARH, a la cual le delegó una gama de funciones consustanciales con la administración de personal de las agencias públicas comprendidas dentro de la Administración Central...”

⁵ Sobre el particular la Sección 1331 (sec. 4.1) de la Ley Núm.5, antes citada, establecía lo siguiente:

Disposiciones generales en áreas esenciales al principio de mérito

... *La Oficina deberá adoptar un reglamento sobre las áreas esenciales al principio de mérito que deberá estar en armonía con las disposiciones generales que se especifican en las secciones siguientes. Para aprobar dicho reglamento la Oficina deberá celebrar vistas públicas con adecuada notificación a la ciudadanía en general, con especial énfasis en invitar a los empleados públicos para que se expresen individualmente o a través de sus organizaciones o representantes. Además de las vistas públicas, la Oficina podrá celebrar reuniones informales o utilizar otros medios análogos que faciliten a los empleados expresar sus puntos de vista.”* (Énfasis suplido)

⁶ La Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, conocida como “Ley de Personal del Servicio Público”, derogada por la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004. (3L.P.R.A. 1323, derogada).

Conforme a las disposiciones expresas de la Ley de Personal, en el descargo de las funciones cuasi-legislativas que le fueron delegadas, OCAP ostentaba la facultad de promulgar todas aquellas normas generales sobre la administración y aplicación del servicio de mérito en el sistema de personal del servicio público...Ello conlleva la facultad de aprobar, promulgar, enmendar y derogar los reglamentos necesarios para la instrumentación de su ley habilitadora: La Ley de Personal... ”⁷

A modo de ilustración, aluden a un caso del Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico, que explica el cambio por el cual pasó el Sistema de Recursos Humanos del Servicio Público de Puerto Rico y la Oficina a cargo del mismo.

“Los administradores individuales originalmente estaban centralizados y se regían por la Oficina Central de Administración de Personal (OCAP), posteriormente, por la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Administración de Recursos Humanos (OCALARH), y ahora, por la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado (ORHELA) para los aspectos esenciales del principio de mérito para la retribución. Con el paso del tiempo los componentes del sistema fueron evolucionando y transformándose dentro del propio marco legal. La transformación llevó a las agencias a convertirse mayoritariamente en administradores individuales y significó que las funciones que antes dirigía centralizadamente OCAP y luego OCALARH, ya habían pasado a ser parte de las responsabilidades de la propia agencia...”

La Ley Núm. 184, antes citada, reformó el Sistema de Administración de los Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, armonizando dicho sistema con la negociación colectiva y la sindicación de los servidores públicos reconocida por la Ley Núm. 45, [Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público... ”⁸

Ahora bien, luego de exponer en este memorial lo referente al proceso de reglamentación que establecía la Ley Núm. 5. antes citada, y explicar el proceso que ha experimentado nuestro sistema de administración de recursos humanos, a continuación citan la disposición a enmendarse mediante el P. de la C, 3248, y que regula el procedimiento de aprobación de reglamentos o normas para la administración de la Ley Núm. 184, veamos:

“Sección 4.3

Además de las funciones y facultades que se le confieren en otras disposiciones de este capítulo, la Oficina y el (la) Director (a) tendrán las siguientes:

⁷ Aulet Lebrón v. Departamento de Servicios Sociales, 129 DPR 1, 22-24 (1991).

⁸ Carmen Rodríguez v. Departamento de Recursos Naturales, 2008 TA 169. Sentencia del Tribunal de Apelaciones de P.R., resuelto el 25 de enero de 2008. (KLR200600983).

...2 Oficina –

- (a) *Promulgar, modificar, enmendar, derogar o adoptar la normativa de aplicación general al sistema de administración de recursos humanos en el servicio público para que se cumpla eficazmente con el principio de mérito. Además, aprobar todos aquellos reglamentos o normas que sean necesarios para la administración de la presente ley, conforme dispone la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.*⁹ (Énfasis suplido).

Conforme con lo anterior, desde la vigencia de la Ley Núm. 170, antes citada, y como mandato expreso de la Ley Núm. 184, antes citada, la normativa de aplicación general, a diferencia de la Ley Núm. 5, antes citada, tiene que cumplir con lo establecido en la LPAU. Al respecto, la Ley Núm. 170, establece lo siguiente:

“Sección 1.3

- (k) *Procedimiento administrativo.* – Significa la formulación de reglas y reglamentos, la adjudicación formal de toda controversia o planteamiento ante la consideración de una agencia, el otorgamiento de licencias y cualquier proceso investigativo que inicie una agencia dentro del ámbito de su autoridad legal.
- (l) *Regla o reglamento.* – Significa cualquier norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia. El término incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente. Quedan excluidos de esta definición:
- (1) *Reglas relacionadas con la administración interna de la agencia que no afectan directa y sustancialmente los derechos o los procedimientos o prácticas disponibles para el público en general...*¹⁰ (Énfasis suplido).

⁹ Sección 4.3, Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, (3 L.P.R.A. 1461 b). Cabe señalar que el Principio de Mérito, a la luz del precitado estatuto se define de la siguiente manera:

“Artículo 3

...(41) *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 discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social, ni por sus ideas políticas o religiosas, condición de veterano, ni por impedimento físico o mental.” Aclaremos que cuando el citado estatuto establece la política pública que se observará, incluye junto a los anteriores la prohibición de discrimen por ser víctima o ser percibida como víctima de violencia doméstica, agresión sexual o acecho.

¹⁰ Sección 1.3, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme” (3 L.P.R.A. 2102).

Según la definición de “reglamento”, antes citada, la normativa de aplicación general al Sistema de Administración de Recursos Humanos en el Servicio Público debe pasar por el siguiente proceso:

“Sección 2.1

Siempre que la agencia pretenda adoptar, enmendar o derogar una regla o reglamento, publicará un aviso en español y en inglés en no menos de un periódico de circulación general en Puerto Rico, y en español e inglés en la red de internet... Tanto el anuncio radial como el aviso contendrán un resumen o explicación breve de los propósitos de la propuesta acción, una cita de la adopción legal que autoriza dicha acción y la forma, el sitio, los días y las horas en que se podrán someter comentarios por escrito o por correo electrónico o solicitar por escrito una vista oral sobre la propuesta acción con los fundamentos que a juicio del solicitante hagan necesaria la concesión de dicha vista oral e indicará el lugar físico y la dirección electrónica donde estará disponible al público, el texto completo de la reglamentación a adoptarse. Al recibir comentarios por correo electrónico, la agencia acusará recibo de los mismos por correo electrónico dentro de dos (2) días laborables de su recibo. El anuncio publicado en el periódico contendrá, además, la dirección electrónica de la página donde la agencia haya elegido publicar el aviso en la red y el texto completo de la regla o reglamento.”¹¹

Para ilustrar sobre este tema, denotan que el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico ha establecido lo siguiente:

“La L.P.A.U. dispone el proceso que debe cumplir una agencia administrativa para aprobar un reglamento y el alcance de la participación de la ciudadanía en ese procedimiento. El proceso de implantación de un reglamento establecido por la L.P.A.U. requiere que se publique un aviso en no menos de un periódico de circulación general en Puerto Rico y en la internet; que se provea a la ciudadanía oportunidad de someter comentarios por escrito en un término no menor de treinta (30) días; que se tenga disponible en la agencia un expediente con la información relacionada al proyecto de reglamento, y que una vez aprobado se presente el reglamento al Departamento de Estado.

¹¹ Sección 2.1, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (3 L.P.R.A. 2121).

*Un reglamento es inválido de su faz si no cumple sustancialmente con las disposiciones de L.P.A.U. La Sec. 2.7 de la L.P.A.U., decreta la nulidad de todo reglamento que se adopte al margen de sus disposiciones.*¹²

Asimismo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido el método que aplica cuando las agencias van a aprobar sus reglamentos, según el procedimiento establecido en la L.P.A.U., veamos:

"Conforme a la L.P.A.U., las agencias administrativas tienen que cumplir con ciertos requisitos al momento de formular y aprobar sus reglamentos. Estas formalidades se pueden resumir en las siguientes: (1) notificar al público la reglamentación que ha de aprobarse; (2) proveer una oportunidad para la participación ciudadana; (3) presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para su aprobación, y (4) publicar la reglamentación. Sin embargo, no toda regulación está sujeta a este procedimiento de aprobación. La LPAU excluye expresamente de la definición de regla o reglamento, entre otras, a aquellas: Reglas relacionadas con la administración interna de la agencia que no afectan directa y sustancialmente los derechos o los procedimientos o prácticas disponibles para el público en general. Es decir, para fines de adopción de reglas y reglamentos, la propia LPAU reconoce dos (2) clasificaciones generales, a saber: las reglas legislativas y las reglas no legislativas. Anteriormente hemos definido "regla legislativa" como aquella que crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley. Por definición, esta regla es la que impacta directamente a los ciudadanos en general y obliga con fuerza de ley a la agencia, quien no tiene discreción para rechazarla. Es por ello que las agencias deben adoptarlas en estricta observación de los requisitos mencionados, dándole oportunidad a la ciudadanía para conocerlas y expresar cualquier reparo a ellas antes de su aprobación final.

Por otra parte, las "reglas no legislativas" agrupan varias normas administrativas que, por el propósito que persiguen, no requieren el cumplimiento de las formalidades establecidas en la LPAU. Ejemplo de ellas son las reglas interpretativas, las cuales se crean para aclarar la ley, las reglas o los reglamentos administrados por la agencia, para fijar directrices y para pautar la discreción administrativa. Asimismo, existen otras reglas no administrativas que van dirigidas a la administración interna de la agencia y que, por no afectar directa y sustancialmente los derechos de personas ajenas a la operación de la empresa gubernamental, no requieren su notificación a la ciudadanía ni la oportunidad de que ésta participe en el proceso de adopción...

¹² Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público v. Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de P.R., 2009 TA 1015. Sentencia del Tribunal de Apelaciones de P.R., resuelto el 31 de marzo de 2009 (KLRA20080823).

La inaplicabilidad de los requisitos de reglamentación a este tipo de norma constituye un reconocimiento expreso por parte de la Asamblea Legislativa de la flexibilidad que necesita la agencia al regular estos asuntos internos. No cabe duda del alto costo operacional –y de la disminución en la efectividad y en la eficiencia– que implicaría para las agencias tener que formular sus reglamentos o instrucciones internas aplicables a sus empleados utilizando el proceso de reglamentación como si se tratara de reglas legislativas. Además, serían mínimos los beneficios que podría obtener el público en general si se les notificara de la propuesta reglamentación interna de la agencia y se les brindara la oportunidad de opinar sobre ésta. No obstante lo anterior, debe quedar claro que las reglas de gobierno interno aprobadas por la agencia no deben impactar “directa y sustancialmente” los derechos de la ciudadanía en general. Mientras estas normas estén dirigidas a las operaciones internas de la agencia, y apliquen a sus empleados, funcionarios o agentes, podrán ser adoptadas con la flexibilidad que el Derecho Administrativo les reconoce.”¹³ (Énfasis suplido).

Conforme a lo antes señalado, se establece claramente la distinción entre la regla legislativa, la regla no legislativa y la regla interpretativa. Dicha distinción se circunscribe al procedimiento que debe seguir la agencia administrativa para su aprobación. También distingue estos tipos de reglas, según ésta afecte al público en general, o si está relacionado y limitado al funcionamiento interno. Estiman prudente y necesario que se utilicen estas clasificaciones, establecidas en su jurisprudencia, y las excepciones que se establecen en la Sección 1.3 (I)¹⁴, antes citada, para poder identificar y distinguir aquellas comunicaciones, normativa, guías o reglas e incluso reglamentos que se pueden eximir, dentro de la Ley Núm. 184, del proceso de la LPAU.

Además, les parece que la forma en que la Exposición de Motivos de este proyecto clasifica las comunicaciones que emite ORHELA (ahora OCALARH), como parte de su función de emitir la normativa de aplicación general al Sistema de Recursos Humanos del Servicio Público de P.R., no es consistente con lo establecido en la jurisprudencia reciente que interpreta la LPAU y en la Ley Núm. 184, antes citada.

Señalan, además, que en la Exposición de Motivos del proyecto ante nos, el legislador hace alusión al procedimiento seguido bajo la Ley Núm. 5, antes citada, en donde la normativa general “siempre fue emitida por ORHE LA (ahora OCALARH) sin que su aprobación estuviera sujeta a procedimientos o requerimientos de publicación previa en alguna agencia, así sin sujeción a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. La ausencia de esos requerimientos, tenía su justificación, precisamente en la agilidad que revisten los procesos de personal.” Sin embargo, al comparar los procesos bajo la Ley Núm. 5, antes citada, con la Ley Núm. 184 y la Ley Núm. 170, antes citadas, se destaca la diferencia entre estas disposiciones,

¹³ Tosado Cortés v. Autoridad de Energía Eléctrica, 165 DPR 377,389, 390, 392 (2005). Ver también 3 L.P.R.A. sec. 2121-2135, Mun. De San Juan v. J.C.A., 152 D.P.R. 673 (2000); 3 L.P.R.A. sec. 2102 (I) (1); y Asociación de Maestros de P.R. v. Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, 2003 TSPR 47; Agosto Serrano v. F.S.E., 132 D.P.R. 866 (1993).

¹⁴ 3L.P.R.A. 2102 (I)

aunque no dejan de ser igual de rigurosas y exigentes en cuanto al proceso que se utiliza para aprobar, mediante reglamento, las normas de aplicación general.

Nótese que por un lado la Ley Núm. 5 exigía la celebración de vistas públicas con especial énfasis en la participación de los empleados públicos; la redacción de un documento explicativo; y la aprobación por parte del Gobernador de PR. Por otro lado, mediante la Ley Núm. 170, antes citada, -la cual rige los procesos reglamentarios en virtud de la Ley Núm. 184, antes citada- se requiere la participación de la ciudadanía mediante la publicación previa del reglamento; la redacción y preparación de un expediente oficial; y la aprobación por parte del Departamento de Estado.

Nuestra Comisión recibió copia de la **Consulta Núm. 11-127-B** que le hiciera el Hon. Kenneth McClintock Hernández, Secretario de Estado, al Hon. Guillermo A. Somoza Colombani, Secretario de Justicia sobre este particular, en la misma expresó en síntesis lo que presentamos a continuación:

La LPAU requiere que las agencias administrativas cumplan ciertos requisitos al momento de aprobar, enmendar o derogar una reglamentación. Reglas relacionadas con la administración interna de la agencia que no afectan directa y sustancialmente los derechos y procedimientos o prácticas disponibles para el público en general y las formas e instrucciones, declaraciones interpretativas y declaraciones de política general, que son meramente explicativas y no tienen ningún efecto legal quedan excluidas del trámite regular de la LPAU.

El Tribunal Supremo reconoce dos clasificaciones de reglas y reglamentos, las legislativas y las no legislativas. Las *legislativas* afectan derechos y obligaciones de las partes o individuos, tienen fuerza de ley y las agencias no tienen discreción para repudiarlas. Las *no legislativas* agrupan normas administrativas que, por el propósito que persiguen, no requieren el cumplimiento de las formalidades establecidas en la LPAU.

Lu
En Tosado Cortés v. Autoridad de Energía Eléctrica, 165 DPR 377, 390 (2005), nuestro Tribunal Supremo expresó que “existen otras reglas no legislativas que van dirigidas a la administración interna de la agencia y que, por no afectar directa y sustancialmente los derechos de personas ajenas a la operación de la empresa gubernamental, no requieren su notificación a la ciudadanía ni la oportunidad de que ésta participe en el proceso de adopción”. Asimismo reconoció que: “al aprobarse este tipo de norma, no se requiere su notificación al público ni que se le brinde oportunidad a la ciudadanía para presentar sus comentarios sobre el particular.” Dispuso también que “la inaplicabilidad de los requisitos de reglamentación a este tipo de norma constituye un reconocimiento expreso por parte de la Asamblea Legislativa de la flexibilidad que necesita la agencia al regular estos asuntos internos.”¹⁵ A su vez, añadió que “no obstante lo anterior, debe quedar claro que las reglas de gobierno interno aprobadas por la agencia no deben impactar “directa y sustancialmente” los derechos de la ciudadanía en general.” Concluyó entonces que “esta excepción, por tanto, no aplica en la medida que la norma afecte directa y sustancialmente derechos de terceras personas ajenas a la operación de la agencia.”

¹⁵ Id. Pág 391

Mencionan también que bajo la ley que precedió¹⁶ a la LPAU el Tribunal Supremo se había expresado en términos similares al evaluar la validez de un reglamento interno de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados. En Piñero v A.A.A., 146 D.P.R. 890, 909 (1998) dicho foro entendió que un reglamento de personal no estaba comprendido en la definición de la derogada Ley de Reglamentos, ya que “no es de aplicación general en todo Puerto Rico, sino que tan sólo regula la selección del personal de la referida corporación; en otras palabras, es de naturaleza interna. Por lo tanto, no tenía que ser presentado en el Departamento de Estado.”

La controversia planteada es si el hecho de que un reglamento de personal contenga normas relativas a los aspectos de reclutamiento, selección y adiestramiento – los cuales deben regirse por el principio de mérito – lo convierte en una regla legislativa para cuya adopción se deba cumplir con el proceso de reglamentación formal establecido en la LPAU.¹⁷

La Ley Núm. 184 establece la política pública en lo relativo a la Administración de los Recursos Humanos, en la misma se reafirma el mérito como principio que regirá el Servicio Público y fortalece las áreas esenciales del Principio de Mérito. El Principio de Mérito debe guiar a toda agencia en la contratación, retribución, retención y ascenso de empleados. No obstante, los reglamentos de personal plantean una situación particular, toda vez que contienen disposiciones mediante las cuales se regula el reclutamiento, selección y adiestramiento, pero también muchos otros aspectos de naturaleza variada como ascensos, traslados, etc. y otros los cuales constituyen asuntos internos de las agencias.

Si bien los reglamentos de personal deben salvaguardar el principio de mérito enunciado en la Ley Núm. 184, supra, lo cierto es que tales reglamentos regulan aspectos eminentemente internos. De ahí la necesidad de que el reglamento de personal sea un instrumento flexible que pueda adaptarse a los tiempos y a las particularidades de la agencia. Así lo señaló el Tribunal Supremo en Tosado Cortés, supra, pág. 391, al afirmar que la inaplicabilidad de los requisitos de reglamentación a este tipo de norma es un reconocimiento de la flexibilidad que necesita la agencia al regular sus asuntos internos.¹⁸

Reiteran que los reglamentos de personal son instrumentos de administración que regulan aspectos variados en torno a los recursos humanos y la organización interna, de manera que someter dichas normas al proceso formal de reglamentación pudiera derivar un beneficio mínimo. En Tosado Cortés, supra,¹⁹ el Tribunal Supremo llamó la atención sobre este aspecto al sostener que la intervención de los ciudadanos no es adecuada en la elaboración de normas referentes a las relaciones entre una agencia y sus empleados. De igual forma, tomó en consideración que este tipo de reglamento puede requerir un conocimiento técnico que haga poco productiva la intervención ciudadana.

¹⁶ Ley Núm. 112 de 1957 conocida como “Ley de Reglamentos”.

¹⁷ Procedimiento de reglamentación de la LPAU: 1) notificar al público la reglamentación que ha de aprobarse, 2) proveer una oportunidad para la participación ciudadana, 3) presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para su aprobación, 4) publicar la reglamentación. Secs. 2.1-2.8, 3 L.P.R.A. § 2121-2128.

¹⁸ La Ley de Procedimiento Administrativo federal (“APA”), 80 Stat. 383, 5 U.S.C.A. Sec 551 *et seq.* También excluye del proceso de reglamentación formal los “asuntos relacionados con la administración de la agencia y su personal” (traducción nuestra). Véase 5 U.S.C.A. Sec. 553(a)(2)(énfasis suplido).

¹⁹ Pág. 390.

A base de ello, entienden que el beneficio que se puede obtener sometiendo los reglamentos de personal al proceso formal de reglamentación puede ser poco significativo vis a vis los beneficios que se pudieran derivar de la participación ciudadana en la promulgación de otro tipo de reglamento, como puede ser un reglamento de salud, seguridad o sobre temas que incidan en nuestras obligaciones como ciudadanos.

Por otro lado, entienden que el efecto que pueden tener los reglamentos de personal en un sector de la ciudadanía no es directo ni sustancial para el público en general. Los efectos del reclutamiento, la selección y el adiestramiento son sólo algunos de los muchos que se atienden en un reglamento de personal. Estos incluyen esencialmente normas de aplicación interna, por lo que su efecto sobre la ciudadanía en general es mínimo. En ese extremo, aplicaría sólo a los ciudadanos interesados en un empleo gubernamental y con las destrezas requeridas en la convocatoria, lo cual reduce considerablemente el número de afectados. Por ende, entendemos que no se pueden catalogar propiamente como reglas que afectan directa y sustancialmente los derechos, procedimientos o las prácticas disponibles para el público en general. (Énfasis suplido).

No obstante las objeciones y preocupaciones que puedan generar los procesos de reclutamiento, selección y adiestramiento en los ciudadanos interesados en un empleo gubernamental, se deben canalizar de conformidad con el proceso de notificación requerido por el Artículo 6, Sección 6.3 (3)(f)(C) de la Ley Núm. 184, 3 L.P.R.A. §1462b(f)(C). A tenor con el mismo, se les informa, tanto al seleccionado como a las personas que no fueron seleccionadas, sobre su derecho a revisar la decisión y a recurrir ante un tribunal. También les asisten las disposiciones del Artículo 6, Sección 6.5 del estatuto, 3 L.P.R.A. §1462d, las cuales regulan todo lo relacionado con el adiestramiento.

 Concluyen indicando que los reglamentos de personal no tienen que cumplir con el proceso de reglamentación formal establecido en la LPAU. A su juicio, esta conclusión no afecta el principio de mérito, toda vez que el reglamento interno tiene que conformarse a la política pública esbozada en la Ley Núm. 184. Además, la agencia tiene que encargarse de notificar, tanto a la persona seleccionada como a los no seleccionados, sobre sus derechos para revisar la decisión y recurrir ante un tribunal.

Advierten, sin embargo, que si algún reglamento de personal contiene normas que trascienden los aspectos discutidos y que tengan impacto directo y sustancial sobre los derechos del público en general, entonces tendría que promulgarse de conformidad con el proceso formal establecido en la LPAU. Así pues, aunque esta conclusión debe atender la mayoría de los escenarios, se debe examinar caso a caso para descartar la necesidad de recurrir a dicho proceso en consideración a las normas que hayan sido incluidas en el reglamento de que se trate.

IMPACTO FISCAL MUNICIPAL

Cumpliendo con la Sección 32.5 del Reglamento del Senado y la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, se determina que esta medida **no impacta** las finanzas de los municipios.

IMPACTO FISCAL ESTATAL

A tenor con la Sección 32.5 del Reglamento del Senado y el Artículo 8 de la Ley Núm. 103 de 25 de mayo de 2006, "Ley para la Reforma Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", se determina que la aprobación de esta medida **no tendrá** impacto fiscal sobre los presupuestos de las agencias, departamentos, organismos, instrumentalidades o corporaciones públicas que amerite certificación de Oficina Gerencia y Presupuesto.

Por todo lo antes expuesto, la Comisión de Trabajo, Asuntos del Veterano y Recursos Humanos, previo estudio y consideración, **recomienda** a este Alto Cuerpo la **aprobación** del P. de la C. 3248, con enmiendas.

Respetuosamente sometido,



Luz Z. (Lucy) Arce Ferrer

Presidenta

Comisión de Trabajo, Asuntos del Veterano y
Recursos Humanos

ENTIRILLADO ELECTRÓNICO
(TEXTO DE APROBACION FINAL POR LA CAMARA)
(31 DE MAYO DE 2011)

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

16ta. Asamblea
Legislativa

5ta. Sesión
Ordinaria

CAMARA DE REPRESENTANTES

P. de la C. 3248

15 DE MARZO DE 2011

Presentado por el representante *Peña Ramírez*

Referido a la Comisión del Trabajo y Recursos Laborales

LEY

Para enmendar la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como "Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público", en su Artículo 4, Sección 4.3 inciso 2, sub inciso[a] a fin de excluir de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme la aprobación de la normativa de aplicación general al Sistema de Administración de Recursos Humanos en el Servicio Público que emita la ~~Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado~~ Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH).

Per

EXPOSICION DE MOTIVOS

La ~~Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ORHELA)~~ Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH), constituye el organismo de gobierno sobre el cual descansa la confianza de nuestro Pueblo y el Gobierno para la justa y correcta aplicación del Principio de Mérito. Entre los deberes ministeriales y facultades que esta entidad posee está el emitir diversos tipos de documentos denominados como la normativa de aplicación general al Sistema de Administración de Recursos Humanos en el Servicio Público. Esta importantísima gestión la tiene ORHELA desde que se aprobara la primera Ley de Personal en el año 1945.

También ostenta otras facultades como lo son capacitar, reglamentar, asesorar y fiscalizar al resto de las agencias que forman parte de sistema gubernamental en aquellas áreas relacionadas a la Administración de los Recursos Humanos.

Como parte de su función normativa general, ORHELA OCALARH emite comunicaciones numeradas clasificadas en tres (3) grupos principales de acuerdo con el asunto a tratar, éstas son: comunicaciones normativas, comunicaciones informativas y órdenes administrativas.

Las comunicaciones normativas (primer grupo) se usan para establecer normas o procedimientos y emitir determinaciones o directrices relacionadas con las funciones asignadas a ORHELA OCALARH y al (a la) Director (a). Bajo esta clasificación se encuentra la Carta Normativa (esta comunicación normativa es dirigida y de aplicación a todas las agencias que comprenden el Sistema de Administración de los Recursos Humanos) y la Carta Normativa Especial (esta comunicación normativa es dirigida y de aplicación a algunas de las agencias del Sistema de Recursos Humanos, a todas o algunas de las Agencias Excluidas o Municipios o en combinación de estos grupos; en ningún caso la misma se dirige o es de aplicación exclusiva a todo el Sistema de Recursos Humanos).

Las comunicaciones informativas (segundo grupo) las cuales se utilizan para ofrecer información general o específica de interés transitorio que queda sin efecto cuando deja de ser necesaria. También se utilizan para aclarar o dar énfasis especial a ciertos aspectos relacionados con las normas o procedimientos en vigor, o con las funciones asignadas a ORHELA OCALARH y al (a la) Director(a). Entre éstas se encuentra el Memorando (esta comunicación informativa es dirigida y de aplicación a todas las agencias que comprenden el Sistema de Recursos Humanos) y el Memorando Especial (esta comunicación informativa es dirigida y de aplicación a algunas de las agencias del Sistema de Recursos Humanos, o a todas o algunas de las Agencias Excluidas o Municipios o combinación de estos grupos; en ningún caso se dirige o es de aplicación exclusiva a todo el Sistema de Recursos Humanos).

Las órdenes administrativas (tercer grupo) establecen y promulgan normas, procedimientos, determinaciones o directrices, amparadas en disposiciones legales y reglamentarias, relacionadas con asuntos de naturaleza variada concernientes a ORHELA OCALARH. Las mismas están dirigidas al logro del funcionamiento eficiente y adecuado de ORHELA, y pueden ser extensivas al personal que labora en ella así como a los funcionarios, los empleados públicos y a la ciudadanía en general.

Esa normativa general complementa el contenido de la Ley, así como de los reglamentos que en virtud de ésta, se emiten. Por ejemplo, ORHELA OCALARH difunde diversas comunicaciones, mensuales y anuales, sobre temas tan variados como la determinación de status de agencias, resúmenes de jurisprudencia emitida por la

Rama Judicial, normas complementarias sobre retribución, guías sobre acciones de personal que pueden llevarse a cabo previo a comicios electorales, nueva legislación adoptada, entre otras.

Dicha normativa siempre fue emitida por ORHELA OCALARH sin que su aprobación estuviera sujeta a procedimientos o requerimientos de publicación previa en alguna agencia, así como sin sujeción a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. La ausencia de esos requerimientos, tenía su justificación, precisamente en la agilidad que revisten los procesos de personal.

De otro lado, los Tribunales le ofrecen gran deferencia a las comunicaciones normativas. En *Aulet Lebrón vs. Departamento de Servicios Sociales*, 129 DPR 1 [1991] el Tribunal Supremo expresó que "O.C.A.P. tiene unas funciones predominantemente normativas y reguladoras, y en segundo plano lleva a cabo funciones de capacitación, orientación y asesoramiento técnico, entre otras, a todos los empleados públicos, patronos públicos y la ciudadanía en general". Abundó que "Las Cartas Normativas que O.C.A.P. emita en el ejercicio de sus funciones cuasi legislativas no pueden estar en conflicto con la Ley o la jurisprudencia vinculante en la materia que intente reglamentar... Los... o Cartas Normativas que O.C.A.P. apruebe deben estar autorizadas por ley, caer dentro del marco del poder de reglamentación delegado, cumplir con las normas procesales de su ley orgánica y/o de las leyes especiales promulgadas para la aprobación de tal ..., y finalmente, no pueden ser arbitrarios ni caprichosos.". Por su parte el Secretario de Justicia en su OSJ Núm. 2 de 1977 interpretó que las Cartas Normativas emitidas tendrán fuerza de ley en virtud de la autoridad que le confiere este propio capítulo y su reglamento."

Des Posteriormente, se aprobó la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como "Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público", que pretendió establecer una nueva Ley de Personal, pero cuyo resultado real fue la adopción de una ley que ha creado numerosas interpretaciones y que está en proceso de sufrir grandes cambios ante lo conflictivo de muchas de sus disposiciones entre las cuales podemos mencionar, la relativa a aspectos retributivos. Esta ley también tornó en burocráticos algunos procesos entre los cuales está el requerimiento de que las normativas que hasta el 2004 no habían tenido que someterse al proceso establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, tuvieran que cumplir el mismo. Esto le ha restado agilidad a la emisión de comunicaciones normativas que requieren celeridad.

Reconocida la facultad de ORHELA OCALARH para emitir comunicaciones normativas y reiterada su validez tanto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico como el Secretario de Justicia y a tono con la transformación y evolución experimentada en el campo de la gerencia y administración de los recursos humanos y la agilidad que estos procesos ameritan y requieren, es menester retornar al estado de derecho anterior, y que

~~ORH~~ OCALARH pueda emitir sus comunicaciones normativas sin sujeción a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.

DECRETASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Artículo 1.-Se enmienda el Artículo 4, Sección 4.3, inciso 2, sub inciso[a] de la
2 Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, para que lea como sigue:

3 Funciones y Facultades de la Oficina y del Director(a)

4 Además de las funciones y facultades que se le confieren en otras
5 disposiciones de esta ley, la Oficina y el (la) Director(a) tendrán las siguientes:

6 1. Funciones y facultades de (l) (la) Director(a):

7 a. ...

8 b. ...

9 2. Funciones y facultades de la Oficina:

10 a. Promulgar, modificar, enmendar, derogar o adoptar la
11 normativa de aplicación general al sistema de
12 administración de recursos humanos en el servicio público
13 para que se cumpla eficazmente con el Principio de Mérito.

14 Además de aprobar todos aquellos reglamentos que sean
15 necesarios para la administración de la presente ley, sin
16 sujeción a las disposiciones de la Ley Núm. 170 de 12 de
17 agosto de 1988, según enmendada conocida como Ley de
18 Procedimiento Administrativo Uniforme.

19 b. ..."

1 Artículo 3.-Esta Ley comenzará a regir inmediatamente, después de su
2 aprobación.

R

**OFICINA DE TRAMITES Y RECORDS
SENADO DE PUERTO RICO
CAPITOLIO**

25 de junio de 2012

HON. LAWRENCE N. SEILHAMER RODRIGUEZ
PORTAVOZ y
PRESIDENTE COMISION DE REGLAS Y CALENDARIO

SEÑOR:

Tengo el honor de incluirle copia del:

PS	RCS	R.CONC. S.	RS	PC 3248	RCC	R. CON. C
----	-----	------------	----	------------	-----	-----------

CON SU INFORME:

CON ENMIENDAS ✓	SIN ENMIENDAS	NEGATIVO	PARCIAL	SUSTITUTIVO
-----------------	---------------	----------	---------	-------------

1 ^a	2 ^a	3 ^a	Comisión
			Agricultura
			Asuntos de la Mujer
			Asuntos Internos
			Asuntos Municipales
			Banca, Asuntos del Consumidor y Corporaciones Públicas
			Bienestar Social
			Comercio y Cooperativismo
			De Jurídico Civil
			De Jurídico Penal
			De la Montaña
			Desarrollo del Oeste
			Desarrollo Económico y Planificación
			Educación y Asuntos de la Familia
			Gobierno
			Hacienda
			Recreación y Deportes
			Recursos Naturales y Ambientales
			Reglas y Calendario
			Relaciones Federales e Informática
			Salud
			Seguridad Pública y Asuntos de la Judicatura
			Trabajo, Asuntos del Veterano y Recursos Humanos
			Turismo y Cultura
			Urbanismo e Infraestructura

Cordialmente,



Tramitado por: Eraine Rodriguez

Sra. Madeline Rivera Carrusini
Subsecretaria

Elaine M. Rodríguez (Trámites y Réconds)

From: Roberto E. Rivera (Com. Reglas y Calendario)
Sent: Tuesday, June 26, 2012 2:03 PM
To: Elaine M. Rodríguez (Trámites y Réconds)
Subject: RE: PC 3248 Informe Radicado (Dar Cuenta)

Hemos recibido en la Comisión de Reglas y Calendario el siguiente informe:

Pc3248

From: Elaine M. Rodríguez (Trámites y Réconds)
Sent: Monday, June 25, 2012 9:45 PM
To: Informes Distribución Reglamentaria; Alex López (Asesores Legislativos)
Subject: PC 3248 Informe Radicado (Dar Cuenta)

From: lexmark@senadopr.us [mailto:lexmark@senadopr.us]
Sent: Monday, June 25, 2012 9:42 PM
To: Elaine M. Rodríguez (Trámites y Réconds)
Subject: