

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
**OFICINA CENTRAL DE ASESORAMIENTO LABORAL
Y DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS**
PO Box 8476
San Juan, Puerto Rico 00910-8476

24 de marzo de 2003

MEMORANDO ESPECIAL NÚM. 18-2003

A : Jefes de Agencias Administradores Individuales del Sistema de Personal, Jefes de Agencias Excluidas de la Ley de Personal del Servicio Público, Alcaldes y Presidentes de Legislaturas Municipales



DE : Lcda. Emmalind García García
Administradora

ASUNTO : **DERECHO DE REINSTALACION
DE EMPLEADOS DE CONFIANZA**

En el ejercicio de sus facultades normativas y asesorativas, mediante el Memorando Especial Núm. 36-2001 del 18 de octubre de 2001, la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos derogó el Memorando Especial Núm. 41-2000, estableciendo el alcance del mecanismo de reinstalación de los empleados de confianza en el Sistema de Personal y las agencias excluidas de éste, y aclarando el estado de ese derecho.

El 8 de noviembre de 2002 la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP) dictó Resolución en el Caso Sonia L. Vázquez Ibáñez v. Cuerpo de Emergencias Médicas de Puerto Rico, caso Núm. REP-01-07-62. En dicha Resolución, la Junta otorgó el derecho de reinstalación del servicio de confianza al servicio de carrera a la apelante, quien había ocupado un puesto regular en la Oficina del Contralor (agencia excluida de las disposiciones de la Ley de Personal del Servicio Público por estar adscrita a la Rama Legislativa) al cual ella había renunciado voluntariamente para ocupar un puesto de confianza en el Centro de Emergencias Médicas de Puerto Rico (administrador individual cubierto por la Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975, enmendada, conocida como Ley de Personal del Servicio Público).

Al así resolver, la Junta no consideró la normativa establecida por la Oficina en el Memorando Especial Núm. 36-2001, ni la Opinión de la Secretaria de Justicia, Hon. Anabelle Rodríguez, emitida el 23 de agosto de 2001 en atención a la consulta Núm. 01-335B, referente al derecho de reinstalación de empleados de confianza.

Desde el 1991 el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó en el caso de Ariel Aulet v. D.S.S. 129 DPR 1, la doctrina vigente en cuanto al alcance de las facultades y funciones delegadas por la Asamblea Legislativa a la OCALARH (entonces OCAP) y a la JASAP, mediante la Ley de Personal del Servicio Público. Resolvió nuestro más alto Tribunal que esta ley deslindó clara y expresamente los poderes y funciones de cada organismo. Según expone el Tribunal, dicha ley delegó en la Oficina las funciones cuasi legislativas comprendidas en la facultad de promulgar todas aquellas normas requeridas para la administración y aplicación del principio de mérito en el Sistema de Personal del Servicio Público; esto incluye el aprobar, promulgar, enmendar o derogar cualquier norma necesaria para instrumentar las disposiciones de la Ley de Personal. En el ejercicio de su autoridad, la Oficina puede declarar la nulidad de cualquier disposición reglamentaria que sea contraria a la Ley de Personal o al Reglamento de Personal: Áreas Esenciales al Principio de Mérito. Subrayó el Honorable Tribunal que las funciones de la Oficina son predominantes normativas y reguladoras.

Respecto a la JASAP, como foro apelativo a nivel administrativo, la ley le delegó facultades adjudicativas cuasi judiciales, especializadas en materias de personal del servicio público. En su carácter de tribunal administrativo, la JASAP revisa las acciones o decisiones de los administradores individuales y/o de la Oficina y adjudica casos y controversias aplicando a los hechos concretos del caso las normas y el derecho vigentes.

El Tribunal Supremo también atendió el aspecto de que el poder de reglamentar o función cuasi legislativa delegado a la Oficina no es ilimitado, pues las normas emitidas por esta agencia deben estar autorizadas por ley, caer dentro del marco del poder delegado, cumplir con las disposiciones estatutarias procesales y sustantivas aplicables y no ser arbitrarias ni caprichosas. Señaló que el juicio que sobre validez puede hacer la JASAP tiene que circunscribirse a determinar si en la aprobación o implantación de las normas al caso particular en controversia, se cumplió con esos criterios.

No es función de la JASAP reglamentar o establecer política pública mediante normas generales o reglamentación en el área de administración de personal. Esto precisamente fue lo que, careciendo de facultad cuasi legislativa, efectuó dicho foro apelativo en el caso de Vázquez Ibáñez, supra.

Aunque las decisiones de la JASAP no tienen valor de precedente y su aplicación se limita al caso ante su consideración, la OCALARH estima necesario ejercer su facultad de asesorar a las agencias gubernamentales, comprendidas dentro y fuera del Sistema de Personal creado por la Ley de Personal, así como a los municipios, en torno al asunto planteado, reiterando las normas aplicables al tema en cuestión.

Una mayor comprensión del concepto requiere que mantengamos presente el hecho jurídico de que el derecho de reinstalación de empleados de confianza se estableció en la Sección 5.10 de la Ley de Personal del Servicio Público, supra, la cual dispone:

“(a) Todo empleado que tenga la condición de empleado regular en el Servicio Carrera y pase al Servicio de Confianza tendrá derecho absoluto a ser reinstalado en un puesto igual o regular (sic) al último que ocupó en el Servicio de Carrera, a menos que su remoción del puesto de confianza se haya efectuado mediante formulación de cargos, y disponiéndose, que será acreedor a todos los beneficios en términos de clasificación y sueldo que se hayan extendido a la plaza (sic) que ocupaba, durante el término en que sirvió en la posición de confianza”. (Énfasis suplido)

Las disposiciones generales de la Ley de Personal aplican únicamente a las agencias gubernamentales comprendidas en el Sistema de Personal creado por dicha ley. Este sistema compuesto en su origen por las agencias bajo la Administración Central y agencias denominadas administradores individuales, actualmente está constituido sólo por agencias que son administradores individuales, según éstos se definen por la Sección 5.3 de la Ley.

El propio estatuto en la Sección 10.6 expresamente estableció que las disposiciones de la Ley no aplicarían a ciertas ramas, agencias e instrumentalidades del gobierno. Entre las entidades expresamente excluidas están, la Rama Legislativa, la Rama Judicial y las agencias o instrumentalidades gubernamentales que funcionen como empresas o negocios privados, la Universidad de Puerto Rico, la Comisión Estatal de Elecciones, y otros. En lo que respecta a las Ramas Legislativas y Judicial, la Sección 10.6 también establece expresamente que éstas se regirán para la administración de personal por las disposiciones de las leyes vigentes aplicables en particular a cada una de estas Ramas de Gobierno.

Una lectura cuidadosa de la Exposición de Motivos de la Ley de Personal, así como de cada una de las disposiciones legales involucradas en el tema y la jurisprudencia vigente, permite captar con meridiana claridad, que si bien fue la intención legislativa extender el principio de mérito al mayor número posible de sectores públicos, ello fue a la par con el reconocimiento de que no era posible extenderlo a todas las entidades gubernamentales por la propia naturaleza y necesidades del servicio brindado por éstas.

Otra disposición legal que ilustra expresamente el alcance delimitado por el legislador al Sistema de Personal que creó la Ley, es la Sección 4.4(4) la que estableció cual es el ámbito de movilidad que mediante acción de traslado tendrían los empleados comprendidos en el Sistema de Personal:

“Se permitirá efectuar traslados de empleados entre agencias comprendidas en la Administración Central, entre los Administradores Individuales y entre estos y las agencias de la Administración Central y viceversa, conforme a las normas que se establezcan mediante reglamento.” (Énfasis suplido)

Cónsono con la directriz legislativa, en el Reglamento de Personal: Áreas Esenciales al Principio de Mérito, Sección 8.2(2) se estableció el siguiente:

“(2) Ámbito de los traslados

Se podrá efectuar traslados de empleados

- a) en una misma agencia;
- b) entre agencias comprendidas en la Administración Central;
- c) entre agencias comprendidas en la Administración Central y agencias que sean Administradores Individuales y viceversa;
- d) entre agencias que sean Administradores Individuales”

Todo lo anterior, impide que exista duda legítima alguna sobre cual fue la intención de la Asamblea Legislativa al promulgar la Ley de Personal del Servicio Público, respecto al derecho de reinstalación de empleados de confianza.

De hecho, cuando la Legislatura ha querido efectuar algún cambio en cuanto a la estructura del Sistema de Personal, movilidad o concesión de derecho a algún sector público particular, así lo ha reconocido. Ello quedó demostrado cuando enmendó la Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, Ley de Municipios Autónomos, para permitir los traslados de empleados de la Rama Ejecutiva a los Municipios, y viceversa y de un municipio a otro. Disponiéndose expresamente en la misma sección, el derecho de reinstalación, saber:

“Todo empleado que tenga condición de empleado regular en el servicio de carrera y que al efectuarse el traslado pase al servicio de confianza, tendrá derecho absoluto de reinstalación a un puesto igual o similar al último que ocupó de carrera, a menos que su remoción de puesto de confianza se haya efectuado mediante formulación de cargos. La reinstalación se hará, preferiblemente, en el organismo donde prestaba servicios el empleado al separarse del servicio de confianza.”(Artículo 11.009 (b))

Desde otra perspectiva, en 1998 el Honorable Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió el caso de Ingard Piñero V. A.A.A., 98 JTS 140, Opinión del 23 de octubre de 1998, relacionado con el derecho a reinstalación entre agencias del Sistema de Personal y las agencias excluidas del mismo. En este caso se reconoció el derecho de reinstalación de la parte reclamante en la agencia excluida, porque la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados se había autoregulado a ese fin, no por efecto de una aplicación directa de la Ley de Personal.

Considerando dicho caso en su contexto jurídico real, en Opinión de la Secretaría de Justicia del 22 de agosto de 2002, dicha funcionaria dictaminó:

“Las agencias excluidas pueden reconocer el derecho a reinstalación, pero tiene que hacerlo por vía legal o reglamentaria. La aplicabilidad o ámbito jurídico de tal derecho es exclusivamente interno de la agencia que así se auto regule, pero no puede tener efecto externo. No puede obligar a otras

agencias excluidas que no hayan adoptado igual regla. Tampoco puede tener el efecto de enmendar la Ley de Personal.”(Subrayado nuestro)

La Ley de Personal en su Sección 3 L.P.R.A. 1334 (4), establece expresamente y con meridiana claridad, cual es el ámbito real de las acciones de traslado que están comprendidas dentro del Sistema. El cambio de un empleado desde una agencia cubierta por la Ley de Personal, hacia una corporación excluida de la misma o viceversa, no involucra una acción de traslado, sino una renuncia voluntaria y nuevo nombramiento y conlleva los efectos jurídicos que le son propios a dicha acción.

La consideración de criterios ajenos a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a las acciones de personal denominadas como traslado y derecho a reinstalación, tampoco puede tener el efecto de enmendar la Ley de Personal ni reconocer derechos allí donde la Legislatura no los otorgó.

Dado que las circunstancias de si se ha desvinculado del servicio público y/o el número de años de experiencia que posea el empleado, solo son factores determinantes para las acciones de transferencias de licencias acumuladas o el pago global (Ley Núm. 12 del 5 de mayo de 1953) y la jubilación (Ley Núm. 447 del 15 de mayo de 1951, enmendada), la JASAP sin tener facultad cuasi-legislativa para ello, no puede sustituir las normas establecidas por la Oficina, menos aún cuando ésta no es irracional, caprichosa ni arbitraria, sino que cumple con el texto e intención de la Ley.

Por los fundamentos expuestos se reitera la vigencia del Memorando Especial Núm. 36-2001 emitido por esta Oficina el 18 de octubre de 2001, por lo que toda transacción de personal realizada en controvención de dicha norma es considerada ultravires y carente de validez.