

Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley de; Enmienda Sec. 3.3

Ley Núm. 73-2020

24 de Julio de 2020

(P. del S. 251)

Para enmendar la Sección 3.3 de la Ley 38-2017, según enmendada, conocida como la "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico", para aclarar que las determinaciones de los oficiales examinadores o jueces administrativos designados para presidir procedimientos administrativos gozan de inmunidad; extender dicha inmunidad a aquel personal que presida procesos administrativos en los que no aplique la Ley 38-2017, según enmendada; y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Como parte del sistema de Separación de Poderes habido en nuestra Constitución, emanan los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Véase la Sección 2 del Artículo I de la Constitución de Puerto Rico. Recae en el Poder Ejecutivo la facultad de hacer cumplir las leyes, que aprueba el Legislativo e interpreta el Judicial.

El Poder Legislativo tiene la facultad de crear agencias administrativas del Ejecutivo, y delegarles facultades cuasi legislativas y judiciales, en el afán de mejorar y especializar la administración de los asuntos públicos. Dicha delegación de poderes no puede ser ilimitada ni irrazonable, y debe proveer guías básicas, claras, adecuadas y suficientes que limiten dicho poder delegado. Fernández, Demetrio; "Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme", Ed. Forum, 1993, a la página 76.

Es en la Ley 38-2017, según enmendada, conocida como "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico", que la legislatura establece los parámetros que sirven a las agencias de la Rama Ejecutiva de guías generales al momento de ejercer sus poderes cuasi legislativos (reglamentación) y cuasi judiciales (adjudicación) delegados. Como parte de sus funciones adjudicativas, el jefe de la agencia administrativa tiene la facultad de nombrar un funcionario para que presida el proceso de vista administrativa informal enunciado en la Ley 38, antes mencionada.

En materia práctica, el oficial examinador o juez administrativo es quien preside la vista administrativa. Dicho examinador tiene prácticamente las autoridades y responsabilidades procesales de un juez en un juicio sin jurado. Por lo general, puede tomar juramentos, decidir admisibilidad de la prueba, regular el procedimiento, disponer de solicitudes en la vista, tomar conocimiento oficial del expediente, entre otras acciones. Por ello, es justo que los estándares aplicables a los oficiales examinadores o jueces administrativos sean equivalentes a los de los jueces federales y estatales. Funk, Shapiro & Weaver, "Administrative Procedure and Practice", Third Edition, Thompson- West Publishing Co., págs. 211-12.

En otras palabras, las funciones del oficial examinador o juez administrativo en la vista administrativa son similares a las de un juez federal, pues es quien preside el proceso

administrativo adjudicativo. Glicksman & Levy, "Administrative Law: Agency Action In Legal Context", Foundation Press/Thompson Reuters, 2010, pages 534-35. Por dicha razón, la jurisprudencia indica que les tiene que proteger la inmunidad absoluta que cobija a jueces y fiscales estatales y federales contra reclamaciones por concepto de daños y perjuicios. Butz v. Economou, 438 U.S. 478 (1978). En Butz v. Economou, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos (en adelante, el "TSEU") indicó que el personal encargado de procesar o adjudicar controversias a nivel administrativo, incluyendo oficiales examinadores o jueces administrativos, tienen inmunidad absoluta en casos de demanda por daños (igual que fiscales y jueces). El oficial examinador que preside la vista es el equivalente a nivel administrativo de los jueces en el tribunal. Otros oficiales, como los jefes de agencia, tienen inmunidad cualificada en casos de demandas de daños y perjuicios.

El TSEU ha elaborado doctrinas de inmunidad absoluta y cualificada en casos de daños basado en dos racionales: 1) es injusto que oficiales que tienen que ejercer discreción como parte de sus funciones estén sujetos a reclamaciones, y 2) el peligro que representa que los oficiales sujetos a riesgo de demandas se sientan amenazados y limiten el ejercicio de su trabajo decisonal. Scheuer v. Rhodes, 416 U.S. 232 (1974); Fernández Quiñones, Demetrio, "Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme" Segunda Edición, Ed. Forum, pág. 640; Asimow & Levin, State and Federal Administrative Law, Third E.d,West, 2009, págs. 613-14. En otras palabras, la inmunidad absoluta existe para jueces administrativos y oficiales examinadores similar a la de jueces, pero no está legislada. La inmunidad tiene que extenderse a aquellos que toman la decisión de iniciar o continuar una vista o un proceso conducente a adjudicación administrativa, al igual que al personal que presentará la evidencia en el proceso, y el cual tiene la facultad de adjudicar.

En Puerto Rico, nuestro Honorable Tribunal Supremo discutió el tema en el caso Gallera v. Tribunal, 103 D.P.R. 173 (1978). Citamos de la Opinión su parte pertinente:

Los que en nuestra sociedad ejercen la facultad de decidir controversias similar a la conferida a los jueces de derecho, han de sentirse libres de aprehensión en todo momento de que sus dictámenes y veredictos puedan provocar reacciones punitivas de las partes afectadas, o de sector alguno. Tan libre de temor a una acción de represalia contra su fallo han de sentirse un juez, como un árbitro, un comisionado especial, el umpire, el jurado en un certamen de ateneo, en fin todo el que tiene la encomienda de decidir en cualquier competencia.

Igual norma protege a los funcionarios de agencias públicas o cuasi-públicas, a quienes hayan sido delegadas funciones discrecionales y adjudicativas, aunque dichas funciones sean limitadas por la facultad decisonal de la entidad nominadora, los jefes de agencia o alcaldes.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido cuán abarcadora es la inmunidad de la que gozan los jueces de nuestro Tribunal General de Justicia al momento de ejercer sus funciones. En Feliciano Rosado v. Matos Jr., 110 D.P.R. 550 (1981), se incorporó en nuestro ordenamiento la inmunidad condicionada. Expresó dicho Alto Foro:

En resumen, rechazamos incorporar a nuestro ordenamiento la doctrina de inmunidad judicial absoluta, y reconocemos como norma de excepción, bajo el Art. 1802 del Código Civil, la responsabilidad civil de jueces por las actuaciones maliciosas o corruptas en el desempeño de la función judicial. Conforme lo anteriormente expuesto, la causa de acción que aquí reconocemos no podrá ser ejercitada por la parte agraviada, a menos que los actos que le sirven de fundamento hayan dado motivo a una condena penal firme por constituir dicho acto un delito, o hayan redundado en la destitución del juez mediante resolución firme de este Tribunal, si el juez involucrado formaba parte del tribunal de primera instancia, o como resultado de un proceso constitucional de residenciamiento, si se tratara de un juez de este Tribunal.

Aunque el oficial examinador o juez administrativo sea quien enfrente la prueba directamente y defina las controversias, es del jefe de agencia, quien revisa su decisión, el poder de implantar la política pública. Ello limita la facultad de decisión de los oficiales examinadores o jueces administrativos, toda vez que su impacto sustancial en la implantación del estatuto en cuestión no obliga a la agencia (o municipio) en sus determinaciones. Esto tiene como consecuencia que las agencias desechen las determinaciones y conclusiones hechas por los oficiales examinadores o jueces administrativos cuando éstas no se ajusten a la política pública formulada por los administradores de las agencias a las que sirven. Fernández Quiñones, Demetrio, “Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme” Segunda Edición, Ed. Forum, pág. 190. En otras palabras, la autoridad nominadora no está obligada a imponer una medida disciplinaria acorde con la recomendación de un oficial examinador, si ello no es acorde con la política pública que desea implantar.

Por ello, es necesario enmendar la Sección 3.3 de la Ley 38-2017, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico”, para aclarar que las determinaciones de los oficiales examinadores o jueces administrativos designados para presidir procedimientos administrativos gozan de inmunidad y extender dicha inmunidad a aquellos que presidan procesos administrativos análogos en los que no aplique la Ley 38-2017.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

Artículo 1.- Se enmienda la Sección 3.3 de la Ley 38-2017, según enmendada, conocida como "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico", para que lea como sigue:

"Sección 3.3. – Funcionarios de Adjudicación.

Toda agencia podrá designar oficiales examinadores para presidir los procedimientos de adjudicación que se celebren en ella, los cuales no tendrán que ser necesariamente abogados, particularmente cuando el procedimiento en cuestión es uno informal.

El jefe de la agencia podrá delegar la autoridad de adjudicar a uno o más funcionarios o empleados de su agencia. A estos funcionarios o empleados se les designará con el título de jueces administrativos.

En casos cuyos hechos planteen controversias adjudicables bajo la autoridad de más de una agencia, los jefes de las agencias concernidas podrán delegar en un solo juez administrativo la adjudicación del caso, el cual podrá ser funcionario o empleado de cualesquiera de dichas agencias.

El personal encargado de procesar o adjudicar controversias a nivel administrativo, incluyendo oficiales examinadores o jueces administrativos, tendrá inmunidad por las recomendaciones hechas como parte de sus funciones. Disponiéndose, que la inmunidad estará condicionada a que dicho personal:

- 1) actúe con imparcialidad, de buena fe y de manera razonable, sabiendo que su conducta no es ilegal;
- 2) al ejercer sus funciones, no incurra en violaciones de principios legales establecidos, ni a los cánones que rijan su profesión."

Artículo 2.- La inmunidad otorgada en el Artículo que antecede se extenderá bajo las mismas condiciones a todo personal administrativo, oficiales examinadores y jueces administrativos que realicen funciones análogas a las establecidas en la Sección 3.3 de la Ley 38-2017, según enmendada, conocida como la "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico", aunque en sus respectivas agencias, corporaciones públicas, instrumentalidades, municipios y Ramas de Gobierno no sean de aplicación las disposiciones de dicho estatuto.

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