

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

19^{na} Asamblea
Legislativa

1^{era} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

ORIGINAL

P. del S. 313

Informe Positivo

21 de mayo de 2021

TRIBUTOS Y RECURSOS GUBERNAMENTALES
[Firma]
SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN

AL SENADO DE PUERTO RICO:

La Comisión de Asuntos Municipales y Vivienda recomienda la aprobación del P. del S. 313, con las enmiendas contenidas en el entirillado electrónico que se acompaña.

ALCANCE DE LA MEDIDA

El P. del S. 313, propone añadir un inciso (f) al Artículo 1.050 de la Ley 107-2020, según enmendada, conocida como "Código Municipal de Puerto Rico", con el propósito de aclarar la jurisdicción del Tribunal de Primera Instancia, reafirmando que la Comisión Apelativa del Servicio Público es quien tiene jurisdicción exclusiva sobre las decisiones o acciones de personal, y para otros fines.

MEMORIALES SOLICITADOS

El 22 de abril de 2021, se solicitaron memoriales a la Asociación de Alcaldes y a la Federación de Alcaldes de Puerto Rico a ser sometidos en el término de cinco (5) días laborables. El 29 de abril de 2021, se envió a ambas organizaciones un recordatorio y se concedió un término adicional de cinco (5) días laborables.

La Asociación de Alcaldes compareció el 10 de mayo de 2021 en la cual endosó la medida por entender que, en efecto, la jurisdicción exclusiva en los asuntos de personal le corresponde a la Comisión Apelativa del Servicio Público, al amparo del Plan de Reorganización Núm. 2-2010. La Federación de Alcaldes no envió memorial.

ANÁLISIS DE LA MEDIDA

El proyecto de ley bajo estudio trata sobre aspectos jurídicos, de índole jurisdiccional, de los procesos administrativos y judiciales en los cuales los municipios son parte. En ese aspecto la medida es cónsona con la clara letra de la ley y la jurisprudencia interpretativa. Lo que pretende la medida es que no haya espacio a interpretaciones erróneas que incidan sobre los recursos municipales, ya de por sí limitados por la actual crisis económica. Veamos.

MBA

Al igual que bajo la Ley de Personal de 1975, el sistema de personal creado por la Ley de Municipios Autónomos, —actualmente derogada— mantuvo la jurisdicción apelativa de la Junta de Apelaciones para el Sistema de Administración de Persona (JASAP), denominada actualmente como la Comisión Apelativa del Servicio Público. Véase, Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa, Plan Núm. 2-2010. Por su parte, el Artículo 2.043 de la Ley 107-2020, según enmendada, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico” adoptó esa misma filosofía jurídica al disponer que «[e]l Alcalde y el Presidente de la Legislatura Municipal serán la autoridad nominadora de sus respectivas Ramas del Gobierno Municipal» y que «[l]a Comisión Apelativa del Servicio Público, en adelante CASP, establecida por el Plan de Reorganización 2-2010, según enmendado, conocido como “Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público”, será el organismo apelativo del sistema de Administración de Personal Municipal». Por su parte, el Artículo 12 del Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa, establece que la Comisión tendrá jurisdicción exclusiva sobre las apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones de los municipios cuando un empleado alegue que una acción o decisión municipal le afecta o viola cualquier derecho concedido.

LUSA
 Más aún, en el caso de alegaciones por discrimen político la CASP tiene facultad para conceder indemnizaciones por daños y perjuicios e imponer multas administrativas en todo tipo de discrimen que sea probado por los empleados que acuden ante este foro, sin menoscabo del derecho que los servidores públicos tienen de recurrir al foro judicial para el reclamo de daños y perjuicios cuando no lo reclamen ante la Comisión. Véase, Artículo 8 (j), Plan de Reorganización Núm. 2, *supra*.

En el sentido anterior se ha desarrollado la doctrina de la jurisdicción primaria. Sobre esta doctrina el Tribunal Supremo ha expresado que:

La doctrina de jurisdicción primaria atiende la jurisdicción original para considerar una reclamación. Consiste de dos vertientes: jurisdicción primaria exclusiva y jurisdicción primaria concurrente. En la primera, la ley dispone que el organismo administrativo tendrá jurisdicción inicial exclusiva para examinar la reclamación. La jurisdicción concurrente se da cuando la ley permite que la reclamación se inicie bien en el foro administrativo o en el judicial.¹

A tales efectos, “[c]uando existe un estatuto que expresamente le confiere la jurisdicción a un órgano administrativo sobre determinado tipo de asuntos, los tribunales quedan privados de toda autoridad para dilucidar el caso en primera instancia. Además, la designación de un foro administrativo con jurisdicción exclusiva

¹ *Rivera Ortiz v. Municipio de Guaynabo*, 141 DPR 257, 267 (1996).

es perfectamente compatible con la revisión judicial de la cual puede ser objeto posteriormente la decisión del organismo.”² (Énfasis suplido)

Más aún, el Tribunal Supremo ha advertido “...que la elección del foro judicial por empleados cuya contención propiamente debe dilucidarse en primera instancia por la vía administrativa ante la Junta de Apelaciones [hoy Comisión Apelativa], es práctica nociva que los tribunales deben desalentar y abolir, exigiendo un irrecusable grado de autenticidad y claridad en el planteamiento constitucional al amparo de la Ley de Derechos Civiles, avalado por juramento del peticionario y la firma de su abogado bajo su responsabilidad profesional.”³ En ese contexto, la jurisdicción de la Comisión Apelativa “...se extiende desde casos relacionados a las áreas esenciales del mérito, hasta otras tales como acciones disciplinarias, beneficios marginales y la jornada de trabajo.”⁴

MSA
No obstante, la Exposición de Motivos del proyecto nos dice que, a pesar de que la doctrina municipal es sumamente clara y existe jurisprudencia vasta para reafirmarla, muchas decisiones a nivel de instancia han asumido jurisdicción judicial, contrario al Derecho Municipal vigente. Lo cierto es que la mayoría de las veces, las reclamaciones judiciales de empleados municipales basadas en determinaciones de personal vienen acompañadas de alegaciones de daños y perjuicios. En esos casos, el Tribunal Supremo ha determinado que cuando la acción comience en la esfera administrativa, si se pretende reclamar daños y perjuicios, la parte debe acudir al foro judicial dentro del término prescriptivo, quedando la acción judicial suspendida hasta que el dictamen administrativo sea final y firme.⁵ Una vez se agoten los remedios administrativos, la persona demandante podrá solicitarle entonces al tribunal que continúe los trabajos.

En el caso del agotamiento de remedios, esta está basada en el *expertise* que tiene esa agencia administrativa para hacer una adjudicación más especializada. Esta doctrina es una norma de autolimitación judicial que determina la etapa en que un tribunal de justicia debe intervenir en una controversia que se ha presentado inicialmente en un foro administrativo.⁶ En el caso de la CASP a pesar de que se requiere que se agoten los remedios administrativos, no es un asunto en donde el tribunal tiene la discreción de autolimitarse. En este caso, como ya habíamos dicho, la jurisdicción exclusiva proviene de la misma ley. Sin embargo, ambas doctrinas tienen el fin común de coordinar y armonizar la labor adjudicativa de los foros administrativos y los judiciales y están dirigidas a promover una relación armónica entre los tribunales y las agencias encargadas de administrar disposiciones reglamentarias.⁷ Si un tribunal asumiera jurisdicción sobre una reclamación basada en una decisión de personal y a su vez

² *Ibid.*, pág. 268.

³ *Pierson Muller I v. Feijoó*, 106 DPR 838, 853 (1978), Opinión en reconsideración por el Juez Asociado Díaz Cruz.

⁴ *Acevedo v. Municipio de Aguadilla*, 153 DPR 788, 804 (2001).

⁵ *Ibid.*, a la pág. 803 y *Ceroeceria India v. Tribunal Superior*, 103 DPR 686, 691-692 (1975).

⁶ *Flores v. Colberg*, 174 DPR 843(2008).

⁷ *Guzmán v. ELA*, 156 DPR 693 (2002).

estuviera también ventilándose en la agencia, podría tener como resultado el que ambos foros emitieran decisiones incompatibles e interpretaciones distintas del caso. Lo anterior crearía un desfase no solo en el sistema de personal municipal, sino que trastocaría el sistema de adjudicación tanto judicial como administrativo.

No obstante, ante la insistencia de algunas determinaciones judiciales de proseguir el caso, muchos municipios han tenido que acudir al foro apelativo para hacer valer el derecho vigente, invirtiendo tiempo y recursos que bien pueden utilizarse en servicios al pueblo.

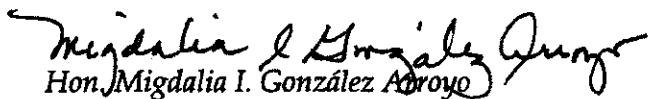
A tales efectos, en aras de proteger la buena utilización del erario municipal y evitar la inversión inoficiosa e innecesaria de los recursos públicos en apelaciones que no deberían presentarse, la ley propuesta aclara que en casos en donde se alegan daños y perjuicios, producto de alguna determinación de personal, es la Comisión Apelativa del Servicio Público quien mantiene su jurisdicción, suspendiéndose el proceso judicial, — de haber comenzado— hasta que se hayan agotado los remedios administrativos.

IMPACTO FISCAL

En cumplimiento con lo establecido en el Artículo 1.007 de la Ley 107-2020, según enmendada, conocida como "Código Municipal de Puerto Rico" la Comisión de Asuntos Municipales y Vivienda del Senado certifica que la aprobación del P. del S. 313, no conlleva un impacto fiscal sobre las finanzas de los gobiernos municipales, según afirmó la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

POR TODO LO ANTES EXPUESTO, la Comisión de Asuntos Municipales y Vivienda, luego del estudio y análisis correspondiente, tienen a bien recomendar la aprobación del P. del S. 313, con las enmiendas incluidas en el entirillado que se acompaña.

RESPETUOSAMENTE SOMETIDO.



Hon. Migdalia I. González Aroyo

Presidenta

Comisión de Asuntos Municipales y Vivienda

(Entrillado Electrónico)
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

19^{na.} Asamblea
Legislativa

1^{ra.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 313

20 de abril de 2021

Presentado por la señora *González Arroyo*

Referido a la Comisión de Asuntos Municipales y Vivienda

LEY

Para añadir un inciso (f) al Artículo 1.050 de la Ley 107-2020, según enmendada, conocida como "Código Municipal de Puerto Rico", y enmendar el Artículo 12, inciso (a), del Plan de Reorganización Núm. 22 de 26 de julio de 2010, conocido como el Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público, con el propósito de aclarar la jurisdicción del Tribunal de Primera Instancia, reafirmando que la Comisión Apelativa del Servicio Público es quien tiene jurisdicción exclusiva sobre las decisiones o acciones de personal, y para otros fines.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Comisión Apelativa de Servicio Público es la agencia adjudicadora que atiende las apelaciones de los empleados públicos sobre aquellas decisiones de personal que emiten los administradores, gerenciales o, en el caso de los municipios, la autoridad nominadora. Esta agencia, tiene la jurisdicción exclusiva para entender todo caso sobre acciones disciplinarias, incluyendo despidos, ascensos, remuneraciones, sueldo, clasificación del personal, entre otros asuntos de índole laboral. Véase, Artículo 2.043 de la Ley 107-2020, según enmendada, conocida como "Código Municipal de Puerto Rico". De hecho, el Tribunal Supremo ha recalcado que la jurisdicción de la Comisión Apelativa "...se extiende desde casos relacionados a las áreas esenciales del mérito,

MUSA

hasta otras tales como acciones disciplinarias, beneficios marginales y la jornada de trabajo." *Acevedo v. Municipio de Aguadilla*, 153 DPR 788, 804 (2001). En ese aspecto, cuando la autoridad nominadora toma una decisión, ya sea sobre un empleado en específico, o una determinación de carácter general, que afecte el estatus laboral del empleado o empleada municipal, el remedio que tiene es acudir en apelación a la Comisión Apelativa del Servicio Público, a tenor de lo establecido en el Artículo 2.043 de la Ley 107, *supra*, y de los Artículos 12 y 13 del Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010, conocido como el "Plan de Reorganización de la Comisión Apelativa del Servicio Público". A tales efectos, "[c]uando existe un estatuto que expresamente le confiere la jurisdicción a un órgano administrativo sobre determinado tipo de asuntos, los tribunales quedan privados de toda autoridad para dilucidar el caso en primera instancia..." *Rivera Ortiz v. Municipio de Guaynabo*, 141 DPR 257, 268 (1996).

h/ya
 No obstante, a pesar de que la doctrina municipal es sumamente clara y existe jurisprudencia vasta para reafirmarla, muchas decisiones a nivel de instancia han reconocido la jurisdicción del tribunal, contrario al Derecho Municipal vigente. Lo cierto es que la mayoría de las veces, las reclamaciones judiciales de empleados municipales basadas en determinaciones de personal vienen acompañadas de alegaciones de daños y perjuicios ~~o represalias~~. En esos casos, el Tribunal Supremo ha determinado que cuando la acción comience en la esfera administrativa, si es que se pretende reclamar daños y perjuicios, la parte debe acudir al foro judicial dentro del término prescriptivo, quedando la acción judicial suspendida hasta que el dictamen administrativo sea final y firme. *Acevedo Ramos v. Municipio de Aguadilla*, 153 DPR 788, 803 (2001), y *Cervecería India v. Tribunal Superior*, 103 DPR 686, 691-692 (1975). No obstante, ante la insistencia de algunas determinaciones judiciales de proseguir el caso, muchos municipios han tenido que acudir al foro apelativo para hacer valer el derecho vigente, invirtiendo tiempo y recursos que bien pueden utilizarse en servicios al pueblo.

A tales efectos, esta Asamblea Legislativa comprometida con los gobiernos municipales, y en protección a la buena utilización del erario municipal, aprueba esta

Ley de manera que se aclare y especifique la jurisdicción de los tribunales y de la Comisión Apelativa, en casos en donde se alegan daños y perjuicios o represalias. En ese supuesto, la Comisión Apelativa del Servicio Público es quien mantiene su jurisdicción, suspendiéndose el proceso judicial, —de haber comenzado— hasta que se hayan agotado los remedios administrativos.

DECRÉTESE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Sección 1.- Se añade un inciso (f) al Artículo 1.050 de la Ley 107-2020, según
2 enmendada, conocida como "Código Municipal de Puerto Rico", a fin de que se lea
3 como sigue:

4 Artículo 1.050 — Tribunal de Primera Instancia y Tribunal de Apelaciones

5 El Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico entenderá y resolverá, a
6 instancias de la parte perjudicada, sobre los siguientes asuntos:

7 (a) Revisar cualquier acto legislativo o administrativo de cualquier funcionario u
8 organismo municipal que lesione derechos constitucionales de los querellantes o que
9 sea contrario a las leyes de Puerto Rico.

10 (b) Suspender la ejecución de cualquier ordenanza, resolución, acuerdo u orden
11 de la Legislatura Municipal, del Alcalde o de cualquier funcionario del municipio que
12 lesione derechos garantizados por la Constitución de Puerto Rico o por las leyes
13 estatales.

14 (c) Compeler el cumplimiento de deberes ministeriales por los funcionarios del
15 municipio.

16 (d) Conocer de las infracciones a las ordenanzas municipales que contengan
17 sanciones penales, según se dispone en este Código.

1 (e) Conocer, mediante juicio ordinario, las acciones de reclamaciones de daños y
2 perjuicios por actos u omisiones de los funcionarios o empleados del municipio.

3 (f) *Los asuntos establecidos en este Artículo, – cuya jurisdicción son del Tribunal de*
4 *Primera Instancia – no incluyen aquellas decisiones de personal emitidas por la autoridad*
5 *nominadora. Las reclamaciones sobre decisiones de personal son de jurisdicción exclusiva de la*
6 *Comisión Apelativa del Servicio Público, según lo establece el Artículo 2.043 de este Código y el*
7 *Artículo 12 del Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010, según enmendado,*
8 *conocido como Plan de Reorganización de la Comisión del Servicio Público. Las reclamaciones*
9 *judiciales de personal de las cuales surjan alegaciones en las cuales se soliciten remedios de índole*
10 *laboral o se incluyan alegaciones de daños y perjuicios fundadas en decisiones de personal, o de*
11 *represalias al amparo de la Ley 115-1991, según emendada, o cualquier otra causa de acción al*
12 *amparo de alguna legislación, estatal o federal, podrán presentarse ante los tribunales una vez se*
13 *haya agotado el trámite apelativo ante la Comisión Apelativa del Servicio Público, incluyendo la*
14 *revisión judicial. No obstante, si Si el caso se presenta ante los tribunales para interrumpir*
15 *cualquier término prescriptivo, el Tribunal deberá ordenar la suspensión del mismo el proceso*
16 *judicial se suspenderá hasta que concluya el proceso apelativo ante la Comisión Apelativa del*
17 *Servicio Público al amparo del Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio de 2010, según*
18 *enmendado, y su reglamento.*

19 En los casos contemplados en los incisos (a), (b), (c) y (d) de este Artículo, la
20 acción judicial solo podrá instarse dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en
21 que el acto legislativo o administrativo se haya realizado, o que la ordenanza o
22 resolución se haya **[radicado en el]** notificado al Departamento de Estado, de

1 conformidad con el Artículo 2.008 de este Código, o el acuerdo u orden se haya
2 notificado por el Alcalde o funcionario municipal autorizado a la parte querellante, por
3 escrito, mediante copia por correo certificado con acuse de recibo, a menos que se
4 disponga otra cosa por ley.

5 Disponiéndose, que el término de veinte (20) días establecido en este Artículo
6 comenzará a decursar a partir del depósito en el correo de dicha notificación *o desde la*
7 *fecha en que la ordenanza o resolución se notificó al Departamento de Estado al amparo del*
8 *Artículo 2.008 de este Código;* y que la misma deberá incluir, pero sin ser limitativo, el
9 derecho de la parte afectada a recurrir al Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior
10 competente; término para apelar la decisión; fecha del archivo en auto de la copia de la
11 notificación y a partir de qué fecha comenzará a transcurrir el término.

12 El Tribunal de Apelaciones revisará, el acuerdo final o adjudicación de la Junta
13 de Subastas, el cual se notificará por escrito y mediante copia por correo escrito regular
14 y certificado a la(s) parte(s) afectada(s). La solicitud de revisión se instará dentro del
15 término jurisdiccional de diez (10) días contados desde el depósito en el correo de la
16 copia de la notificación del acuerdo final o adjudicación. La notificación deberá incluir
17 el derecho de la(s) parte(s) afectada(s) de acudir ante el Tribunal de Circuito de
18 Apelaciones para la revisión judicial; término para apelar la decisión; fecha de archivo
19 en auto de la copia de la notificación y a partir de qué fecha comenzará a transcurrir el
20 término. La competencia territorial será del circuito regional correspondiente a la región
21 judicial a la que pertenece el municipio."

1 Sección 2.- Se enmienda el Artículo 12 del Plan de Reorganización Núm. 2 de 26 de julio
 2 de 2010 para que se lea como sigue:

3 “Artículo 12. — Jurisdicción Apelativa de la Comisión.

4 La Comisión tendrá jurisdicción exclusiva sobre las apelaciones surgidas como
 5 consecuencia de acciones o decisiones de los Administradores Individuales y los municipios en
 6 los casos y por las personas que se enumeran a continuación:

7 a) cuando un empleado, dentro del Sistema de Administración de los Recursos
 8 Humanos, no cubierto por la Ley Núm. 45 de 25 de febrero de 1998, según enmendada, conocida
 9 como la “Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público”, alegue que una acción o decisión
 10 le afecta o viola cualquier derecho que se le conceda en virtud de las disposiciones de la Ley
 11 Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, Ley Núm. 8 de 4 de febrero de 2017, según enmendada, la Ley
 12 Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como la “Ley de Municipios
 13 Autónomos”, la Ley Núm. 107-2020, según enmendada, conocida como “Código Municipal de
 14 Puerto Rico”, los reglamentos que se aprueben para instrumentar dichas leyes, o de los
 15 reglamentos adoptados por los Administradores Individuales para dar cumplimiento a la
 16 legislación y normativa aplicable;

17 ...

18 ...”

19 Sección 2 3.- Esta Ley comenzará a regir inmediatamente después de su
 20 aprobación.