

GOBIERNO DE PUERTO RICO

19na. Asamblea
Legislativa

1ra. Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 394

10 de mayo de 2021

Presentado por los senadores *Rivera Schatz, Neumann Zayas, Ríos Santiago, Villafañe Ramos, Matías Rosario* y las señoras *Padilla Alvelo, Riquelme Cabrera, Morán Trinidad, Soto Tolentino, Jiménez Santoni*

Referido a la Comisión de lo Jurídico

LEY

Para adicionar un cuarto párrafo al Artículo 59 de la Ley 205-2004, según enmendada, conocida como la “Ley Orgánica del Departamento de Justicia”, a los fines de incluir en dicha disposición lo relativo al sueldo de los Procuradores Generales Auxiliares y equipararlo al sueldo dispuesto para los Fiscales Auxiliares I; y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Conforme a las disposiciones de la Ley Núm. 205-2004, según enmendada, conocida como “Ley Orgánica del Departamento de Justicia”, la Oficina del Procurador General (“OPG”) tiene dos funciones principales. Por un lado, la OPG representa al Gobierno de Puerto Rico y sus funcionarios en todos los asuntos civiles, administrativos y criminales en que este sea parte o esté interesado y que se tramiten en el Tribunal de Apelaciones, en el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en el Tribunal del Circuito de Apelaciones para el Primer Circuito en Boston y en el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. De otra parte, la OPG tiene la responsabilidad de realizar “las investigaciones que le solicite el Tribunal Supremo [...] con relación a quejas y procedimientos

disciplinarios contra abogados y notarios”. Art. 62 de la Ley Núm. 205-2004. De esta manera, la OPG funge como un oficial investigador del Tribunal Supremo de Puerto Rico en todos los asuntos relacionados con la reglamentación de la abogacía y se encarga de investigar y litigar las quejas éticas presentadas contra los abogados en el Máximo Foro Judicial de Puerto Rico.

Asimismo, la OPG tiene la importantísima encomienda de defender la constitucionalidad y legalidad de las leyes y demás normativas promulgadas por la Asamblea Legislativa y las entidades de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico. Al respecto, la OPG recibe referidos para evaluación de todas las entidades gubernamentales, particularmente de distintas divisiones del Departamento de Justicia, tales como la Secretaría Auxiliar de lo Civil, la Secretaría Auxiliar de Asuntos de Menores y Familia, y la Oficina de la Jefa de Fiscales. Este grado de interacción de la OPG con otras entidades y divisiones internas, requiere que el trabajo de los abogados se divida en dos fases sumamente complejas que consumen una gran cantidad de tiempo. La primera etapa conlleva la evaluación de todos los referidos que llegan a la OPG con el interés de que la oficina lleve el caso ante los foros apelativos judiciales. Esta etapa inicial requiere, como regla general, el estudio y análisis de voluminosos expedientes, así como una investigación detallada del derecho aplicable a las infinitas y variables controversias que llegan ante la consideración de la oficina. La segunda etapa, ya superada la fase de evaluación del referido, los abogados entran en la preparación de los escritos y la recopilación de la evidencia necesaria para la presentación de los casos ante los tribunales apelativos.

Estas funciones y grado de responsabilidad delegada por disposición de ley de representar y defender al Gobierno de Puerto Rico ante los foros judiciales más importantes a nivel estatal y federal, convierte el trabajo de la OPG en uno sumamente técnico y delicado que requiere de abogados altamente especializados en los procesos judiciales apelativos. Se trata así de una labor que requiere grandes esfuerzos de lectura, investigación y redacción individualizada y particular para cada caso y controversia. Importante tener presente que las decisiones que emiten los tribunales apelativos son

publicadas y, en el caso particular de las decisiones de los Tribunal Supremo de Puerto Rico y de Estados Unidos, tienen un valor de precedente judicial y normativo aplicable a la población en general. Así las cosas, las estrategias legales que desarrolla la OPG a través del trabajo de sus Procuradores Generales Auxiliares son claves y trascendentales en el quehacer jurídico de Puerto Rico en la medida que afectan directamente no tan solo al Gobierno, sino a la población en general. Ciertamente, esta encomienda representa un gran reto para el cual es necesario contar con el mejor talento legal disponible en Puerto Rico que reúna unos estándares académicos y profesionales de los más altos existentes en el Gobierno de Puerto Rico.

Dado a la naturaleza de la labor asignada a los Procuradores Generales Auxiliares por virtud de las disposiciones de la Ley 205-2004, y contrario a los otros abogados adscritos al Departamento de Justicia, el trabajo realizado en la OPG tiene un impacto directo en todas las divisiones legales no tan solo del Departamento de Justicia, sino en todas las entidades gubernamentales del Poder Ejecutivo que dependen de la representación legal de la Oficina. El Procurador General Auxiliar no es el típico abogado del Departamento de Justicia. Debe señalarse que las funciones del puesto de Procurador General Auxiliar son de naturaleza *sui generis*. Precisa señalar que este abogado tiene atribuciones tanto para litigar civilmente, como representar los intereses del Ministerio Público, compuesto este por Fiscales, Procuradores de Asuntos de Menores y de Familia. Además, atiende encomiendas delegadas por el Secretario de Justicia. Es decir, el Procurador General Auxiliar puede ser designado para ejercer funciones análogas a las de los abogados del Departamento a nivel de instancia, y en casos de gran envergadura, pueden ser llamados a, mediante investigación jurídica, anticipar estrategias legales y asistir a los representantes del Estado a nivel de instancia en formular sus posturas y escritos. Asimismo, puede ser llamado a atender encomiendas directas de la Rama Judicial, que puede requerir su comparecencia como amigo de la corte (*amicus curiae*) para asuntos de índole constitucional o de alto interés público.

De igual forma, la OPG tiene la ardua tarea de procurar uniformar y coordinar la litigación apelativa del Gobierno, para lo que se requiere un trabajo legal especializado que amerita el estudio concienzudo de distintas áreas del derecho a los fines de presentar escritos formales ante los foros apelativos que representen adecuada y de manera fundamentada la postura del Gobierno de Puerto Rico. Los Procuradores Generales Auxiliares contribuyen directa e indirectamente en la formulación de jurisprudencia, mediante la elaboración de teorías noveles presentadas ante el Tribunal Supremo. Revisan los casos en los que se ha fallado contra el Estado y recomiendan cuáles se elevarán a la consideración del Tribunal Supremo. Asimismo, evalúan los casos adversos al Gobierno de Puerto Rico en los tribunales de distrito y de primera instancia para determinar si serán o no apelados, mediante el consejo y autorización del Procurador General. Además, establecen las estrategias sustantivas en la representación a nivel apelativo y recomiendan cuál será la posición de las entidades gubernamentales en el foro apelativo cuando existan posiciones conflictivas.

Como indicáramos, la práctica apelativa a cargo de la OPG, a grandes rasgos, incluye el área civil, federal, penal, administrativa y ética disciplinaria. En lo que respecta al ámbito civil, los casos se generan, en gran parte, de referidos procedentes de las diversas divisiones que componen la Secretaría Auxiliar de Litigios Generales del Departamento de Justicia. El caudal de extraordinaria variedad de temas que comprenden la práctica civil estatal exige del Procurador General Auxiliar conocimiento técnico en diversas materias de derecho. Adicionalmente, la complejidad de la aludida práctica radica en la prontitud con la que se tiene que evaluar e investigar una controversia y redactar un escrito en casos cuyo litigio ante el foro primario se extiende por varios años. Algunas áreas esenciales de la práctica civil estatal son: Política Pública, Recursos Extraordinarios, Daños y Perjuicios, Confiscaciones, Contributivo y Cobro de Dinero, Expropiación Forzosa, Laboral y Familia y Derecho Administrativo.

Por otra parte, en lo respecta al área federal, por su naturaleza en sí, esta requiere un dominio extenso de varias materias y trámites procesales legales. La jurisdicción del foro federal, aunque limitada, abarca temas complejos y particulares. Estos casos

federales apelativos pueden requerir que el Procurador General Auxiliar viaje a la ciudad de Boston y, de ser necesario, a Washington D.C. en casos ante el Tribunal Supremo federal. Esto conlleva, por su importancia para el Estado, gran sacrificio personal del Procurador General Auxiliar en la preparación formal para la argumentación de los casos ante los altos foros federales.

Por su parte en el ámbito criminal y en el ejercicio de las funciones que le han sido delegadas, como representantes del interés público, el Procurador General Auxiliar desempeña un rol activo, colaborando directamente con los Fiscales y Procuradores de Asuntos de Menores en todas las etapas del proceso penal y la supervisión de la ejecución de fallos judiciales, entre otros. El Procurador General Auxiliar brinda su recomendación para que el encausamiento criminal se realice con prontitud, y contribuye de esa manera a garantizar el debido proceso de ley y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal. En forma más directa, es el Procurador General Auxiliar el que ejecuta la política gubernamental en el campo de derecho penal y establece la estrategia legal, que, a base del derecho, mejor represente la posición del Estado ante ambos foros apelativos. Es el Procurador General, por conducto de sus Procuradores Generales Auxiliares, el único que está autorizado a comparecer ante los foros apelativos en representación del Ministerio Público.

En el ámbito administrativo, el Procurador General Auxiliar atiende consultas sobre asuntos de las distintas agencias relacionados a los foros apelativos y ofrece asesoramiento en cuanto a estrategias legales que inciden sobre aspectos apelativos que están presentes ante los tribunales o entes administrativos. Representa ante los foros apelativos a las más de cien (100) agencias de la Rama Ejecutiva, en todos los asuntos apelativos incluyendo aquellos relacionados con defender la validez —de su faz o en su aplicación— de los Reglamentos promulgados. Defiende la política pública promulgada a través del Departamento de Salud, las imposiciones de multas y sanciones, las adjudicaciones de subastas y las determinaciones de las agencias administrativas en los procesos adjudicativos que estas llevan a cabo, los cuales incluyen, entre otros, asuntos relacionados a educación especial; principio de mérito y acciones de personal; sanciones

disciplinarias a confinados, beneficios del PAN, TANF, Hogar Sustituto; beneficios por desempleo; concesión de libertad bajo palabra, reclasificaciones de custodia de confinados; cobro de contribuciones, adjudicación de fondos federales y otorgamiento de beneficios al amparo de la Ley Núm. 9 de 26 de noviembre de 1975, según enmendada.

En cuanto a las querellas disciplinarias contra abogados admitidos a la profesión, al Procurador General Auxiliar se le requiere que actúe como representante del Tribunal Supremo de Puerto Rico (como una extensión de dicho Tribunal) al evaluar y sancionar conducta impropia, a los fines de regular la profesión. De hecho, la OPG ha sido catalogada por el Honorable Tribunal Supremo como su “brazo investigativo”, considerándola como de vital y necesaria importancia en relación con la función del Alto Foro de reglamentar la profesión legal. *In re: Ortiz Álvarez*, 163 DPR 245, 249 (2004). De esta forma, contribuye en la encomienda de fungir como brazo fiscalizador del Tribunal Supremo sobre la profesión de la abogacía. De conformidad con la Regla 14 del Reglamento del Tribunal Supremo, 4 LPRA Ap. XXI-B., R. 14 (d), cualquier queja escrita que se presente contra cualquier abogado o notario en el Tribunal Supremo será remitida por la Secretaría de ese Foro a la OPG una vez el letrado o letrada haya contestado la queja o haya transcurrido el término concedido por el Tribunal para contestar.

En cuanto al grado de dificultad que involucra el puesto de Procurador General Auxiliar, debe destacarse que este tiene que conocer cabalmente, no solo el derecho sustantivo y procesal, sino todos los procedimientos internos dispuestos por los reglamentos de los diferentes foros apelativos. En este extremo, conviene destacar que el derecho apelativo tiene tres (3) dimensiones o vertientes: la constitucional, la legal y la reglamentaria.

El conocimiento de los reglamentos del Tribunal de Apelaciones, Tribunal Supremo de Puerto Rico, Tribunal de Apelaciones para el Primer Circuito de Boston y el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, es indispensable para el desempeño cabal de

las funciones del Procurador General Auxiliar. Ello, habida cuenta de que existen varios tipos de escritos apelativos y que cada uno de ellos tiene requisitos diferentes para su perfeccionamiento.

Finalmente, el Procurador General Auxiliar asiste a vistas orales ante los foros apelativos, cuando ello es requerido por los jueces. En vista de lo anterior, el Procurador General Auxiliar debe tener facilidad de palabra y dominio del idioma. Particularmente en los foros federales apelativos resulta común este tipo de vistas argumentativas. En estos casos, el Procurador General Auxiliar debe dominar el idioma inglés y estar preparado para contestar preguntas complejas sobre el caso que le formula el panel de jueces en sala. Adicional a estas vistas argumentativas, el Procurador General Auxiliar debe tener conocimiento sobre las mejores prácticas de litigación forense, habida cuenta que en un número considerable de los casos disciplinarios por violación a los Cánones de Ética Profesional o por incapacidad del abogado o reinstalación, se llevan a cabo vistas evidenciarias y de otra índole. Dichas vistas se realizan ante un Comisionado Especial nombrado por el Tribunal Supremo para esos fines. Durante esas audiencias se somete prueba documental y testifical. El Procurador General Auxiliar realiza interrogatorios directos y contrainterrogatorios a los testigos en el caso, como si fuera cualquier procedimiento judicial ante el Tribunal de Primera Instancia; formula las objeciones que entienda procedentes; entre otras cosas.

El grado de mayor dificultad para el reclutamiento de personas capaces de llevar a cabo las funciones de un Procurador General Auxiliar estriba en identificar recursos con conocimiento especializado de los procesos apelativos (los cuales son complejos y diversos) y con un dominio magistral del idioma que lo haga capaz de redactar recursos y escritos apelativos pulidos y persuasivos que logren reflejar claramente la postura del Estado en la controversia y obtener resultados favorables para el erario y el interés público.

Esta ardua encomienda delegada al Procurador General es realizada a través de los aproximadamente treinta (30) abogados que ostentan el cargo de Procuradores

Generales Auxiliares. Mediante el consejo, acuerdo y supervisión directa del Procurador General y los Subprocuradores Generales. El grado de mayor dificultad para el reclutamiento de personas capaces de llevar a cabo las funciones de un Procurador General Auxiliar estriba en identificar recursos con conocimiento especializado de los procesos apelativos (los cuales son complejos y diversos) y con un dominio magistral del idioma que lo haga capaz de redactar recursos y escritos apelativos pulidos y persuasivos que logren reflejar claramente la postura del Estado en la controversia y obtener resultados favorables para el erario y el interés público.

Amerita destacar que el perfil del Procurador General Auxiliar promedio es el de un abogado, con experiencia laboral previa, preferiblemente como Oficial Jurídico de los Jueces del Tribunal Supremo, Tribunal de Apelaciones o el Tribunal de Primera Instancia. Asimismo, se identifican como candidatos idóneos aquellos con promedios altos de las Universidades de Derecho acreditadas y las puntuaciones de reválidas más altas.

Dentro de la estructura y las funciones de la Oficina, tal y como se concibe la misma por la Ley Orgánica del Departamento de Justicia, son mínimas las probabilidades de ascenso toda vez que no puede aspirar a una mejora salarial más allá de una reclasificación hasta Abogado III. Por ello, de ordinario, los Procuradores Generales Auxiliares dejan de ejercer sus funciones al promover y obtener nombramientos como Fiscales, Procuradores de Menores y Familia, Registradores de la Propiedad o como Jueces en nuestra Rama Judicial. Esta situación promueve el que Procuradores Generales Auxiliares persigan nombramientos dentro del Departamento de Justicia o la Rama Judicial con el fin de obtener mejoras salariales.

En Puerto Rico existe una clara política pública que pretende brindar a los trabajadores del servicio público “un tratamiento equitativo en la fijación de sus salarios y demás formas de retribución”. Además, se establece específicamente el derecho de los empleados de los empleados de percibir aumentos por parte de las disposiciones de Ley que establezcan normas de aumentos salariales. Véase, Sección 15.6 del Reglamento para la administración de los recursos humanos en el servicio de carrera del

Departamento de Justicia. De hecho, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido “el alto interés público que reviste la legislación reguladora del empleo público y en especial la que reglamenta la retribución salarial de estos servidores”. *Guzmán v. Depto. de Hacienda*, 147 DPR 46, 52 (1998).

Un aspecto de fundamental importancia es el reconocimiento de que el Gobierno de Puerto Rico no puede equiparar los sueldos de los Procuradores Generales Auxiliares con los correspondientes a los sueldos de los abogados en la empresa privada que se dedican a la práctica apelativa. Aparte de las limitaciones fiscales, el servicio público responde a la idea de contribuir en la búsqueda de las soluciones a los problemas que confronta nuestra sociedad. Esta ingente labor conlleva unas gratificaciones espirituales y emocionales que no se obtienen en la empresa privada. Sin embargo, los sueldos de estos empleados públicos deben mejorarse para subsanar el problema que le ocasiona a la OPG para reclutar y retener funcionarios públicos de excelencia que logren llevar a cabo las funciones que le han sido delegadas por Ley.

Fundado en los principios enunciados y tomando en consideración el desempeño extraordinario que realizan los abogados de la OPG, es imperativo que, correlativamente al incremento en el costo de vida, el sueldo que devenga un Procurador General Auxiliar sea atemperado a la realidad de nuestros tiempos, de acuerdo a la complejidad de las funciones que realiza, que redundan en beneficios económicos considerables al erario y que promueven la uniformidad y el avance efectivo de la política pública, por lo que se debe equiparar al sueldo devengado por un Fiscal Auxiliar I. Ello propende a la retención del personal con un perfil idóneo para las funciones especiales y complejas de la Oficina en la litigación apelativa.

Nótese que el sueldo anual de un Procurador General Auxiliar es considerablemente menor que el de un Fiscal Auxiliar I. Actualmente los Procuradores Generales Auxiliares devengan un sueldo promedio de \$39,000.00 anuales, mientras que los Fiscales Auxiliares I devengan un sueldo de \$71,680.00. La comparación de ambos sueldos brutos refleja lo pobremente retribuido que están los Procuradores Generales Auxiliares en comparación con los Fiscales Auxiliares I, a pesar de la

significancia y pertinencia de su trabajo para el Gobierno de Puerto Rico. Esta medida va dirigida a establecer un sueldo adecuado para los Procuradores Generales Auxiliares a los fines de resolver la situación antes descrita. A tales efectos, se equipará el sueldo del Procurador General Auxiliar al del Fiscal Auxiliar I.

En vista de lo anterior, esta Asamblea Legislativa entiende necesario enmendar la Ley 205-2004 a los efectos de adicionar un cuarto párrafo al Artículo 59 de la Ley 205-2004, según enmendada, conocida como la “Ley Orgánica del Departamento de Justicia”, a los fines de incluir en dicha disposición lo relativo al sueldo de los Procuradores Generales Auxiliares y equiparlo al sueldo dispuesto para los Fiscales Auxiliares I.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

Sección. 1. Se enmienda el Artículo 59 de la Ley 205-2004, conocida como “Ley Orgánica del Departamento de Justicia” según enmendada, para que se lea como sigue:

“Artículo 59. – Oficina del Procurador General

Se crea en el Departamento la Oficina del Procurador General, la cual estará integrada por los Procuradores Generales Auxiliares y el personal necesario que nombre el Secretario para llevar a cabo los propósitos de esta Ley. El Procurador General podrá nombrar, con la anuencia del Secretario, hasta dos (2) Subprocuradores Generales, dependiendo de las exigencias del servicio, quienes, de la manera en que disponga el Procurador General, le sustituirán interinamente en caso de muerte, renuncia, separación o ausencia temporal o incapacidad.

El Secretario podrá designar a los abogados del Departamento para prestar servicios interinamente en la Oficina como Procuradores

1 Generales Auxiliares. El Procurador General podrá crear aquellas
2 subdivisiones internas de supervisión y coordinación que estime
3 necesarias para llevar a cabo las funciones y el trabajo propio de la Oficina
4 del Procurador General.

5 El Procurador General, el Subprocurador y los Procuradores
6 Generales Auxiliares tendrán las atribuciones y facultades de un fiscal y
7 no podrán ejercer privadamente la abogacía y el notariado mientras
8 ocupen dichos cargos.

9 *Los Procuradores Generales Auxiliares devengarán un sueldo anual*
10 *equivalente al de un Fiscal Auxiliar I. Se autoriza al Secretario de Justicia y al*
11 *Procurador General a designar a los Procuradores Generales Auxiliares a*
12 *desempeñar funciones directivas o administrativas y otras funciones*
13 *correspondientes a cargos de confianza en el Departamento cuando las*
14 *necesidades del servicio así lo requieran. En estos casos se podrá conceder un*
15 *diferencial en el sueldo de conformidad con las normas que se establezcan por*
16 *reglamento. El pago del diferencial cesará cuando se releve al Procurador General*
17 *Auxiliar del ejercicio de las funciones especiales."*

18 Sección. 2 Derechos adquiridos por el personal.

19 Se garantiza a los abogados que se desempeñan como Procuradores Generales
20 Auxiliares en la Oficina del Procurador General, que han sido nombrados como
21 abogados en el Departamento de Justicia con anterioridad a la vigencia de esta Ley, los
22 derechos adquiridos bajo las leyes, reglamentos y sistemas de personal, así como su

1 retribución de ser esta mayor a la dispuesta en el Artículo 1 de esta Ley, y los derechos,
2 privilegios, obligaciones y status respecto a cualquier sistema existente de pensión,
3 retiro o fondos de ahorro y préstamo al cual estén afiliados al aprobarse esta Ley. No se
4 les requerirá a estos abogados un nuevo nombramiento y su sueldo será ajustado al que
5 se dispone en esta Ley.

6 Sección. 3 Asignación de Fondos.

7 Los fondos necesarios para llevar a cabo los propósitos de esta ley en el presente
8 año fiscal provendrán de la partida presupuestaria que identifique el Secretario de
9 Justicia, tras consulta con, y autorización del Director de la Oficina de Gerencia y
10 Presupuesto. A partir del Próximo año Fiscal se consignarán anualmente en la
11 Resolución Conjunta del Presupuesto General.

12 Sección 4. Vigencia.

13 Esta Ley comenzará a regir inmediatamente después de su aprobación.