

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

SINDICATO DE BOMBEROS
UNIDOS DE PUERTO RICO

Apelada

V

ADMINISTRACIÓN DE LOS
SISTEMAS DE RETIRO Y
OTROS

Apelantes

KLAN202100375

Apelación

Procedente del
Tribunal de
Primera Instancia,
Sala de San Juan

Sobre: Interdicto
Provisional y
Permanente,
Sentencia
Declaratoria

Caso Núm.:
SJ2020CV06830
(904)

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, la Jueza Romero García y la Juez Méndez Miró.

Rodríguez Casillas, juez ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de noviembre de 2021.

Comparece ante nos la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura (en adelante, ASR o la apelante) para que revoquemos una *Sentencia* emitida y notificada el 10 de marzo de 2021 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (en adelante, TPI).

En dicho dictamen, se declaró con lugar una solicitud de interdicto preliminar y, a su vez, se le ordenó a la ASR incluir a los miembros del Sindicato de Bomberos Unidos de Puerto Rico (en adelante, Sindicato de Bomberos o apelada) a los beneficios de retiro temprano que establece la Ley Núm. 80.¹

Examinado los escritos de ambas partes, procedemos a confirmar la *Sentencia* apelada.

¹ *Ley del Programa de Retiro Incentivado y de Justicia para Nuestros Servidores Públicos*, Ley Núm. 80, de 3 de agosto de 2020 (Ley Núm. 80).

-I-

El 15 de diciembre de 2020, el Sindicato de Bomberos presentó una solicitud de *Interdicto y Sentencia Declaratoria* al TPI en contra de la ASR. Ello, a raíz de la Carta Circular Núm. 2021-01 y la Carta Circular Núm. 012-2020 respectivamente (en adelante, Carta Circular) emitida por la ASR, el 14 de octubre de 2020. En la mencionada correspondencia, la parte apelante estableció el procedimiento correspondiente para la implementación de la Ley Núm. 80, y, a su vez, excluyó de los beneficios de la ley a los empleados miembros del sistema de rango del Negociado del Cuerpo de Bomberos (en adelante, Cuerpo de Bomberos).² En su consecuencia, el Sindicato de Bomberos solicitó al TPI que dejara sin efecto la determinación de la ASR en la Carta Circular sobre la exclusión de los empleados miembros del Sindicato de Bomberos para que estos pudieran acogerse a las disposiciones de la Ley Núm. 80.³

Luego de varios trámites procesales,⁴ el 22 de enero de 2021 la ASR presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden y Solicitud de Desestimación*.⁵ En ella, señaló que, *implícitamente*, la Exposición de Motivos de la Ley de Núm. 81 excluye al Cuerpo de Bomberos del

² La Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura (ASR) emitió la Carta Circular Núm. 2021-01 y la Carta Circular Núm. 012-2020 respectivamente (Carta Circular). En lo pertinente, esta indica que:

No tendrán derecho a participar del Programa de Retiro Incentivado los agentes del Negociado de la Policía de Puerto Rico pertenecientes al sistema de rango y personal clasificado como alto riesgo a los cuales les aplica la Ley Núm. 81-2020, mejor conocida como la *Ley para Proveer un Retiro Digno para los Miembros del Sistema de Rango de la Policía, **Miembros del Negociado del Cuerpo de Bomberos**, los Miembros del Cuerpo de Oficiales de Custodia de Puerto Rico, y otros.*

Véase, Apéndice, a la pág. 40. Énfasis nuestro.

³ Véase, Apéndice, a la pág. 2.

⁴ El 21 de enero de 2021, el Gobierno de Puerto Rico presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden*, en la que le solicitó al TPI desestimar la demanda incoada por el Sindicato de Bomberos. En específico arguyó que, no se cumplen con los requisitos para la expedición del recurso solicitado. Ello, debido a que no existe un daño irreparable, sino un daño económico el cual puede ser resarcido en un pleito ordinario. Además, enfatizó el impacto que tendría dicho dictamen a las políticas públicas y contributivas del Gobierno de Puerto Rico. Véase, Apéndice, a las págs. 18 – 32.

⁵ Véase, Apéndice, a las págs. 48 – 64.

programa de retiro temprano que propone la Ley Núm. 80.⁶ Asimismo, arguyó que al Sindicato de Bomberos no haber sufrido un *daño real, inmediato y palpable*, y por ser la Carta Circular una determinación administrativa, el TPI carecía de jurisdicción para adjudicar la controversia.⁷ Por último, enfatizó que la Carta Circular es un documento guía emitido en virtud del poder conferido al Administrador de la ASR para interpretar e implantar la política pública esbozada en la Ley Núm. 80.⁸ Es por lo que, sostiene que aplica la doctrina sobre la deferencia administrativa por su pericia en el asunto en controversia.

Así, el 8 de febrero de 2021 el Sindicato de Bomberos presentó una *Réplica a Moción en Cumplimiento de Orden*. Señaló que, el Sindicato de Bomberos cumplió con todos los criterios necesarios para que el TPI expida el recurso solicitado. Ello, a la luz de que la determinación administrativa excluye al Cuerpo de Bomberos de los derechos adquiridos en la Ley Núm. 80,⁹ y que cuyo efecto, se traduce en un daño real, inmediato y preciso.¹⁰ Por último, señaló que la ASR se excedió de los poderes concedidos en la ley para implantar sus disposiciones.¹¹ Ello, debido a que no existe alguna disposición en la ley que excluya a los empleados del Cuerpo de Bomberos. Por lo cual, argumentó que es una actuación *ultra vires*.¹²

El 10 de marzo de 2021, notificada el mismo día, el TPI dictó una *Sentencia* en la que expidió un interdicto preliminar a favor de la parte apelada y le ordenó a la ASR incluir a los miembros del

⁶ Véase, Apéndice, a las págs. 51 – 52.

⁷ Véase, Apéndice, a la pág. 63.

⁸ Véase, Apéndice, a la pág. 62.

⁹ Véase, Apéndice, a la pág. 93.

¹⁰ Véase, Apéndice, a la pág. 94.

¹¹ Véase, Apéndice, a la pág. 95.

¹² Asimismo, el 17 de febrero de 2021, la ASR presentó una segunda *Réplica a Moción en Cumplimiento de Orden y Solicitud de Desestimación*. En síntesis, reiteró los mismos argumentos esbozados en su anterior escrito. Enfatizó que, en efecto, la Carta Circular es una determinación administrativa. No obstante, la norma de la deferencia por parte de los tribunales cede ante la excepción de que el remedio administrativo sería una gestión inútil, inefectiva o produce un daño irreparable.

Sindicato de Bomberos que deseen acogerse al programa de retiro temprano de la Ley Núm. 80. Asimismo, determinó que la sección de la Carta Circular que excluye al Negociado del Cuerpo Bomberos de los beneficios de la Ley Núm. 80 es contraria a la ley. Ello, por no surgir de la ley la intención de excluir a los bomberos de las disposiciones y beneficios del citado estatuto.

Inconforme, el 25 de marzo de 2021 la ASR presentó una *Solicitud de Reconsideración y/o Relevo de Sentencia*. En síntesis, arguyó que la *Sentencia* recurrida fue dictada sin la presencia de la Junta de Supervisión Fiscal (en adelante, JSF o Junta). Argumentó que esta es una parte indispensable la cual el TPI debió incluir en el pleito antes de emitir un dictamen. En la alternativa, adujo que se le debe relevar a la ASR del cumplimiento de la sentencia por ser la *Sentencia* apelada emitida sin la presencia de la JSF, una parte cuyos intereses pueden verse afectados.¹³

El 26 de marzo de 2021, el TPI declaró sin lugar la solicitud de reconsideración y relevo de sentencia presentada por la parte apelante.

Inconforme aun, el 25 de mayo de 2021, la ASR presentó el recurso de *Apelación* que nos ocupa. En su escrito planteó los siguientes señalamientos de errores:

Primer error: Erró el TPI al emitir la sentencia apelada debido a que la JSF era parte indispensable y no fue incluida en el pleito.

Segundo error: Erró el TPI al emitir la sentencia apelada ya que la misma no procede como cuestión de derecho.

-II-

-A-

La *Ley del Programa de Retiro Incentivado y de Justicia para Nuestros Servidores Públicos*, Ley Núm. 80, de 3 de agosto de 2020, (en adelante, Ley Núm. 80) establece un programa de retiro

¹³ Véase, Apéndice, a la pág. 154.

temprano incentivado mediante el cual, los empleados de gobierno que cumplan con los requisitos necesarios podrán acogerse al programa y a sus beneficios, antes de cumplir la edad requerida para retirarse. Según el Art. 3 de la ley, podrán participar del programa aquellos empleados que:

[I]ngresaron al Sistema bajo la Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, antes del 1 de abril de 1990, o que habiendo comenzado a trabajar para el Gobierno de Puerto Rico como empleado transitorio o irregular antes de esa fecha, no pudieron cotizar al Sistema por su estatus laboral y con posterioridad al 1 de abril de 1990 fueron nombrados en el servicio de carrera, más solicitaron pagar esos servicios anteriores en o antes del 30 de junio de 2013 para cotizar años de servicio retroactivamente a una fecha anterior al 1 de abril de 1990; no hubiesen elegido participar del Programa de Cuentas de Ahorro para el Retiro; y tengan un mínimo de veinte (20) años de servicio cotizados al Sistema al 30 de junio de 2017. Igualmente, el Programa creado por esta Ley ofrece una oportunidad de retiro temprano a los empleados de las agencias elegibles conforme al Artículo 4b de la misma, que ingresaron al Sistema bajo la Ley Núm. 1 de 16 de febrero de 1990, según enmendada, entre el 1 de abril de 1990 y el 31 de diciembre de 1999; no hubiesen elegido participar del Programa de Cuentas de Ahorro para el Retiro; y tengan un mínimo de quince (15) años de servicio cotizados al Sistema al 30 de junio de 2017.¹⁴

Para ser elegibles al programa de retiro incentivado deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser empleado de carrera en el servicio público; empleado en el servicio de confianza con derecho a reinstalación en un puesto de carrera; un empleado de confianza, que, aunque no tenga derecho a reinstalación, cumpla con los demás requisitos de este Artículo y esté aportando al Sistema al momento de la aprobación de esta Ley; o empleado con nombramiento a término de conformidad a una ley. **2.** Estar en servicio activo o disfrutando de algún tipo de licencia autorizada por la agencia. **3.** Haber ingresado al Sistema antes del 1 de abril de 1990, o que habiendo comenzado a trabajar para el Gobierno de Puerto Rico como empleado transitorio o irregular antes de esa fecha, no pudo aportar al Sistema por su estatus laboral y con posterioridad fue nombrado en el servicio de carrera bajo la Ley Núm. 1 de 16 de abril de 1990, según enmendada[sic], más pagó esos años de servicios anteriores en o antes del 30 de junio de 2013 para acumular años de servicios cotizados retroactivamente a una fecha anterior al 1 de abril de 1990. **4.** No haber solicitado ni recibido el reembolso de sus aportaciones. **5.** No haber elegido participar del Programa de Cuentas de Ahorro para Retiro, creado mediante la Ley 305-1999. **6.** Haber efectuado

¹⁴ 3 LPRA sec.10013.

*aportaciones al Sistema por un período no menor de veinte (20) años de servicio al 30 de junio de 2017.*¹⁵

Sin embargo, el Art. 5 (c) nombra aquellos empleados públicos que no tendrán derecho a participar del programa de retiro incentivado y sus beneficios. A tales efectos, proscribiremos que:

No tendrán derecho a participar del Programa aquellos participantes que ocupan cargos electivos, a menos que tengan derecho a reinstalación a un puesto de carrera, ni los agentes del Negociado de la Policía de Puerto Rico pertenecientes al sistema de rango. Asimismo, no serán elegibles al Programa empleados participantes de otros sistemas de retiro independientes, tales como los maestros, jueces y empleados de la Autoridad de Energía Eléctrica.¹⁶

Por otro lado, el Art. 12 (b) de la Ley Núm. 80 dispone que el Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto adscrita a la Oficina del Gobernador del Gobierno de Puerto Rico (OGP) junto con el Administrador de la ASR tendrán *todos los poderes necesarios y convenientes para implementar esta [l]ey.*¹⁷ Asimismo, el citado artículo establece que ambos funcionarios podrán solicitarle a las agencias que tomen todos los actos que estimen necesarios para implementar el programa de retiro temprano. Por lo cual, dicho artículo le ordena al Director Ejecutivo de la OGP y al Administrador de la ASR que, dentro del término de quince (15) días a partir de la aprobación de la Ley Núm. 80, deberán preparar un *Formulario de Elección y establecerán mediante carta circular conjunta el procedimiento, los términos y formularios para la implementación del Programa y las disposiciones de esta [l]ey.*¹⁸

-B-

Más adelante, la Asamblea Legislativa aprobó la *Ley para Proveer un Retiro Digno para los Miembros del Sistema de Rango de la Policía, los Miembros del Negociado del Cuerpo de Bomberos los Miembros del Cuerpo de Oficiales de Custodia de Puerto Rico, y otros,*

¹⁵ Art. 5 (a) de la Ley Núm. 80, 3 LPRA sec.10015. Énfasis nuestro.

¹⁶ Art. 5 (c) de la Ley Núm. 80, 3 LPRA sec.10015. Énfasis nuestro.

¹⁷ 3 LPRA sec. 10022

¹⁸ *Id.*

Ley Núm. 81, de 3 de agosto de 2020 (en adelante, Ley Núm. 81). Dicha ley se creó con el propósito de viabilizar un retiro digno para aquellos miembros de los cuerpos de seguridad pública anexos a la ley de *Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Ley Núm. 447, de 15 de mayo de 1951, según enmendada (en adelante, Ley Núm. 447).

En específico, según la Exposición de Motivos, se creó para para **ajustar** los beneficios de los miembros del Sistema de Rango de la Policía, los miembros del **Negociado del Cuerpo de Bomberos** y los miembros del Cuerpo de Oficiales de Custodia de Puerto Rico, de manera que se le garantice un retiro digno a quienes ponen su vida en riesgo en protección de nuestra seguridad.¹⁹

Por otro lado, el Legislador, para atender la preocupación de que ocurra un *éxodo masivo* de funcionarios públicos y en atención a ello, dispuso que la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura (en adelante, ASR), en colaboración con otras agencias, creará un plan de retiro temprano *escalonado* de los respectivos miembros de los cuerpos de seguridad. Según esbozado en la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 81:

Por otro lado, la presente Ley atiende la preocupación de que ocurra un éxodo masivo de estos servidores públicos. En atención a ello, se dispone que el Departamento de Seguridad Pública y el Departamento de Corrección y Rehabilitación de

¹⁹ Según la Exposición de Motivos de la Ley Núm.81, en consideración a aquellos funcionarios que ponen en riesgos sus vidas en protección a nuestra seguridad, la Asamblea Legislativa procuró:

Esta Ley procura devolverles a los policías, bomberos, oficiales de custodia y a sus familiares la esperanza de recibir un retiro digno, otorgando una pensión vitalicia a aquellos miembros de estos cuerpos de seguridad que tengan 30 años o más de servicio. Los miembros que cuenten con al menos treinta (30) años de servicio, y que hayan cumplido cincuenta y cinco (55) años podrán retirarse con hasta un cincuenta (50%) por ciento de su salario devengado al momento de retirarse. Como incentivo adicional, que permita retener a estos servidores públicos mientras se culmina el proceso de reclutamiento, se establece que aquellos miembros que permanezcan en servicio hasta los cincuenta y ocho (58) años, tendrán derecho a recibir hasta un cincuenta y cinco por ciento (55%) del salario devengado al momento de su retiro. Además, se les garantiza una aportación de cien dólares (\$100) mensuales para seguro médico, beneficio que mediante la Ley 3-2013 se les arrebató.

*Puerto Rico, en coordinación con el Director Ejecutivo de los Sistemas de Retiro, tendrán un término de sesenta (60) días para aprobar la reglamentación necesaria para la implementación de la presente Ley. **La reglamentación deberá incluir un proceso para el retiro escalonado de los respectivos miembros de los cuerpos de seguridad que esta Ley dispone** el cual no podrá exceder de dieciocho (18) meses.²⁰*

-C-

Reiteradamente nuestro más Alto Foro ha sostenido que las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos especializados merecen gran consideración y respeto.²¹ Por esta razón, a la hora de evaluar las determinaciones administrativas debemos ser bien cautelosos al intervenir con éstas.²² Al revisar la decisión de una agencia o entidad administrativa el tribunal debe determinar si ésta actuó *arbitraria, ilegal o de forma irrazonable* constituyendo sus actuaciones un abuso de discreción.²³ A tono con lo antes dicho, el criterio rector será la razonabilidad de la agencia recurrida.

Cónsono con lo anterior, una actuación administrativa que no obedezca a la autoridad conferida mediante legislación, debe ser considerada como una actuación *ultra vires*.²⁴ Es por lo que, aquellos actos u órdenes ejecutados por una agencia que se extralimitan de lo dispuesto en la ley habilitadora son erróneos y nulos.²⁵

Por lo cual, ante las reglas legislativas de las agencias, los tribunales deben examinar si la actuación administrativa se ajusta al poder que la Asamblea Legislativa le delegó.²⁶ Asimismo, examinar la delimitación de la jurisdicción del organismo administrativo. Para ello, nuestro Tribunal Supremo de Puerto Rico

²⁰ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 81. Énfasis nuestro.

²¹ *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673,688 (2000).

²² *Metropolitan S.E. v. A.R.P.E.*, 138 DPR 200, 213 (1995).

²³ *Calderón Otero v. C.F.S.E.*, 181 DPR 386, 396 (2011); *Castillo v. Depto. del Trabajo*, 152 DPR 91, 97 (2000).

²⁴ *DACo v. AFSCME*, 185 DPR 1, 13 (2012).

²⁵ *DACo v. AFSCME*, *supra*, a la pág.13.

²⁶ *OEG v. Santiago Guzmán*, 188 DPR 215, 225 (2013).

ha precisado unos criterios a utilizar para determinar si, en efecto, la agencia se excedió de los poderes delegados. Estos son:

(1) si se delegó el poder de reglamentación; **(2)** si la actuación administrativa está autorizada por ley; **(3)** si la reglamentación promulgada está dentro de los amplios poderes delegados; **(4)** si al aprobarse el reglamento se cumplió con las normas procesales de la ley habilitadora de la agencia y la L.P.A.U., y **(5)** si la reglamentación es arbitraria y caprichosa.²⁷

La agencia administrativa que incumpla con los criterios antes esbozados su determinación se considerará **ultra vires**.²⁸ Por ello, la importancia de auscultar la intención legislativa y lo dispuesto en la ley habilitadora para evitar que la agencia actúe de manera ilegal o *ultra vires*. En virtud de ello, la adjudicación de la agencia administrativa a través de alguna regla, reglamento o documento guía que confiera o limite derechos debe ser una razonable.²⁹ En ese sentido, los tribunales debemos asegurarnos de que la agencia no imponga normas *arbitrarias o caprichosas ajenas al propósito de las funciones que se le delegaron*.³⁰

-D-

Por último, y referente a la revisión una determinación de un foro judicial de menor jerarquía, los tribunales intermedios tenemos la tarea principal de auscultar si —se aplicó correctamente el derecho— a los hechos particulares del caso.³¹ Como regla general, los foros apelativos no tenemos facultad para sustituir las determinaciones del tribunal de primera instancia con nuestras propias apreciaciones.³² Sin embargo, la norma de deferencia antes esbozada encuentra su excepción y cede, cuando la parte promovente demuestra que:

[H]ubo un craso abuso de discreción o que el tribunal actuó con prejuicio y parcialidad, o que se equivocó en la interpretación

²⁷ *OEG v. Santiago Guzmán*, *supra*, 225 – 226 (2013); *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 162 DPR 745, 759 (2004). Énfasis nuestro.

²⁸ *Id.*; *DACo v. AFSCME*, *supra*, a la pág.13. Énfasis nuestro.

²⁹ *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, *supra*, a la pág. 759.

³⁰ *Id.*

³¹ *Dávila Nieves v. Meléndez Marín*, 187 DPR 750, 770 (2013).

³² *Dávila Nieves v. Meléndez Marín*, *supra*, a la pág. 771; *Serrano Muñoz v. Auxilio Mutuo*, 171 DPR 717, 741 (2007).

*o aplicación de cualquier norma procesal o de derecho sustantivo, y que nuestra intervención en esa etapa evitará un perjuicio sustancial.*³³

-III-

A la luz de la normativa antes expuesta, procedemos a evaluar los errores señalados en el recurso ante nuestra consideración. Atenderemos en primera instancia el segundo señalamiento de error.

En síntesis, en su escrito el apelante arguye que el TPI incidió al no desestimar la demanda y no concluir que la Ley Núm. 80 excluye *implícitamente* a los miembros del sistema de rango del Negociado del Cuerpo de Bomberos (reiteramos en adelante, Cuerpo de Bomberos).³⁴ Asimismo argumentó que, el propósito de la Ley Núm. 81 es viabilizar la creación de un retiro digno para los servidores públicos que arriesgan su vida en aras de mantener la seguridad. Por tal razón, reitera que todos los empleados públicos considerados como de *alto riesgo* o pertenecientes al sistema de rango que le aplican la Ley Núm. 81 se entienden como excluidos implícitamente de los beneficios de la Ley Núm. 80.³⁵ Por último, sostuvo que la intención de la Asamblea Legislativa es clara a la luz del análisis reconocido en la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 81.³⁶

Por su parte, el Sindicato de Bomberos sostiene que la ASR no tiene facultad en ley para determinar que por *inadvertencia o error* la Asamblea Legislativa no excluyó expresamente a los empleados del Cuerpo de Bomberos de los beneficios del estatuto en controversia.³⁷ Por lo cual, arguye que la acción administrativa

³³ *Trans-Oceanic Life Ins. v. Oracle Corp.*, 184 DPR 689, 709 (2012).

³⁴ Véase, Apelación, a la pág. 12.

³⁵ Véase, Apelación, a las págs. 13 – 14.

³⁶ La Exposición de Motivos de la Ley Núm. 81 reconoce, entre otras cosas, que, al crear la medida legislativa, podría ocurrir *un éxodo masivo de estos servidores públicos*.

³⁷ Véase, Alegato en Oposición a Apelación, a la pág. 13.

referente al cuerpo de bomberos en la Carta Circular excede las facultades otorgadas a la ASR en la ley.³⁸

En primer lugar, cual citado, la presunción de corrección de las determinaciones administrativas cede cuando el foro administrativo abusa de su discreción al emitir una decisión que resulta ser *ilegal, irrazonable o arbitraria*.³⁹ Una agencia administrativa que se **extralimite** del mandato legislativo actúa de manera **ultra vires**. Es por lo cual, la jurisprudencia ha sido enfática en determinar que, *cuando la interpretación del estatuto realizada por la agencia produzca resultados que son incompatibles o contrarios al propósito para el cual se aprobó la legislación y a su política pública, el criterio administrativo no podrá prevalecer*.⁴⁰

En el presente recurso, el TPI, luego de hacer un análisis de los estatutos en controversia, determinó que los miembros del Negociado del Cuerpo de Bomberos no están excluidos de los beneficios de la Ley Núm. 80. Asimismo, indicó que, ambos estatutos, la Ley Núm. 80 y la Ley Núm. 81, no son mutuamente excluyentes, así como tampoco incompatibles.⁴¹ Por último, concluyó que no cabe hablar de deferencia administrativa. Esto, por resultar ser la determinación en la Carta Circular una irrazonable y que conduce a una injusticia.⁴² A tenor con lo anterior, concluimos que el TPI tiene razón. Por lo cual, el segundo error señalado por la parte apelante no se cometió. Veamos.

Un análisis de ambos estatutos nos lleva a concluir que la Ley Núm. 81 se creó para enmendar los beneficios de retiro ya concedidos a los empleados considerados como alto riesgo.⁴³ A

³⁸ Véase, Alegato en Oposición a Apelación, a la pág. 23.

³⁹ *DACo v. AFSCME*, *supra*, a las págs. 27 – 28.

⁴⁰ *Id.* Énfasis nuestro.

⁴¹ Véase, Apéndice, a la pág. 149.

⁴² Véase, Apéndice, a la pág. 150.

⁴³ En lo pertinente, la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 81 dispone que:

Es por ello que, esta Asamblea Legislativa entiende pertinente aprobar la Ley para Proveer un Retiro Digno para los Miembros del Sistema de Rango de la Policía, los Miembros del Negociado del Cuerpo de Bomberos y los Miembros del Cuerpo de Oficiales de

diferencia de la Ley Núm. 80, que crea un programa de retiro incentivado temprano dirigido a los empleados públicos elegibles. En ese sentido, pasemos ahora a analizar el texto pertinente del artículo para evidenciar en qué sostenemos nuestra conclusión.

La ley Núm. 80 es clara al expresar en su Art. 5 cuales son aquellos empleados públicos elegibles, así como aquellos excluidos del programa de retiro incentivado.⁴⁴ En específico, el Art. 5 (c) dispone tres grupos de empleados los cuales no serán elegibles al programa. En el primer grupo dispone que, serán excluidos *aquellos participantes que ocupan cargos electivos, a menos que tengan derecho a reinstalación a un puesto de carrera*. El segundo proscribe que *los agentes del **Negociado de la Policía de Puerto Rico** pertenecientes al sistema de rango* tampoco podrán participar del mismo. En el tercer grupo, se dispone que no serán elegibles los *empleados participantes de otros sistemas de retiro independientes, tales como los maestros, jueces y empleados de la Autoridad de Energía Eléctrica*.

Luego de analizar minuciosamente el Art. 5 (c) de la Ley Núm. 80, reconocemos que presenta una clara redacción sobre la intención de la Asamblea Legislativa de excluir del programa de retiro temprano, **específicamente**, al Negociado de la Policía de Puerto Rico pertenecientes al sistema de rango. El Legislador fue claro en su intención. El segundo grupo de los empleados excluidos, en efecto, no está abierto a otras interpretaciones. Tal disposición no es taxativa, y, es evidente que la intención fue excluir específicamente a ese grupo de servidores público.

Por otro lado, la Ley Núm. 81 tampoco establece un plan de retiro separado al de la Ley Núm. 80. Más bien, la Ley Núm. 81

Custodia de Puerto Rico, como una medida responsable fiscalmente que permite hacerle justicia a estos servidores.

⁴⁴ 3 LPRA sec. 10015.

atiende a la necesidad de proveer un retiro digno y extender los beneficios ya adquiridos a estos servidores públicos que arriesgan su vida día a día en justicia a su labor por nuestro país. Por lo cual, el Cuerpo de Bomberos tampoco está considerado en el tercer grupo de empleados exentos.

Si bien el Art. 12 (b) de Ley Núm. 80 facultó al Administrador de la ASR, junto con el Director de la OGP, de todos los poderes *necesarios y convenientes* para implementar dicha ley y su política pública. No obstante, no le autorizó a realizar una interpretación sobre aquellos empleados elegibles o no elegibles a los beneficios de la Ley Núm. 80. Por lo cual, ciertamente la actuación de la ASR no está autorizada por la ley, y, por consiguiente, es una determinación ***ultra vires***.

De acuerdo con el marco fáctico que hemos enunciado, la ASR se excedió en el límite de sus poderes al interpretar las disposiciones de la Ley Núm. 80 y Ley Núm. 81 en el sentido contrario a la intención del legislador. La ASR, al aplicar el texto de la citada ley fuera de los límites y el alcance impuesto por la Asamblea Legislativa, actuó de forma *ultra vires*. En su consecuencia:

[L]a deferencia judicial se abandona en aquellas instancias y circunstancias en que la interpretación estatutaria es contraria al lenguaje o propósito expreso del estatuto. La acción administrativa que soslaya lo claramente establecido y pautado por el estatuto da lugar a que el tribunal deje sin efecto lo interpretado por el organismo administrativo. Además, si la interpretación adoptada por la agencia administrativa resultare en la declaración judicial de que ... el decreto administrativo implica un acto ultra vires, el tribunal procede a rechazar la interpretación substituyéndola con una que evite el confrontamiento con esos problemas.⁴⁵

En efecto, la ASR se excedió de los poderes delegados en la Ley Núm. 80 al interpretar que de la Exposición de Motivos se desprende claramente que los bomberos están excluidos del programa de retiro temprano. Quedó claramente establecido en la

⁴⁵ DACo v. AFSCME, *supra*, a las págs. 27 – 28.

ley que los sujetos a los que iba dirigido el Art. 5 (c) son los empleados del Negociado de la Policía de Puerto Rico pertenecientes al sistema de rango.

Si bien el legislador concibió la posibilidad de un “éxodo de servidores públicos”, tal preocupación no es suficiente para concluir que implícitamente su intención fue excluir a los bomberos del programa de retiro temprano. Dicha inquietud fue atendida por la Asamblea Legislativa al ordenar, en atención a ello, al Director Ejecutivo del Sistema de Retiro, junto con otros entes del gobierno, crear un proceso para el **retiro escalonado** de los respectivos miembros de los cuerpos de seguridad.⁴⁶

Por lo tanto, no nos parece *irrazonable* que el TPI declare sin lugar la solicitud de desestimación, y, de la misma forma, declare contraria a la ley la expresión en la Carta Circular sobre la exclusión de los miembros del Cuerpo de Bomberos como funcionarios exentos de los beneficios de la Ley Núm. 80. En resumen, la ASR actuó de manera *ultra vires* al excluir a los miembros del Sindicato de Bomberos de los beneficios del estatuto en controversia y excederse de los poderes delegados.

Ahora pasaremos a analizar el primer señalamiento de error. En síntesis, el apelante plantea que erró el TPI al dictar la *Sentencia* apelada sin antes incluir a la JSF al pleito. Ello, bajo el argumento de que la adjudicación por parte del TPI pudiera lesionar de manera radical los intereses de la Junta e impactar negativamente el presupuesto del país.⁴⁷ Por lo cual, afirma que la JSF es una parte indispensable. Adelantamos que la parte apelante no tiene razón. Veamos.

Según dispone la Regla 16.1 de las Reglas de Procedimiento Civil, aquellas personas que tengan un **interés común sin cuya**

⁴⁶ Exposición de Motivos, Ley Núm. 81.

⁴⁷ Véase, Apelación, a la pág. 9.

*presencia no pueda adjudicarse la controversia, se harán partes y se acumularán como demandantes o demandadas, según corresponda.*⁴⁸ Es decir, una parte indispensable es aquella que tiene un **interés en la cuestión envuelta en la controversia**, el cual, no puede dictarse sentencia sin lesionar o afectar radicalmente sus derechos.⁴⁹ Asimismo, el *interés* al que se refiere la regla y la jurisprudencia es un interés *real e inmediato*, y **no** meras especulaciones o un *interés futuro*.⁵⁰

Por otro lado, cabe destacar que el Congreso de Estados Unidos, en virtud de la Sección 3, Artículo IV de la *Constitución de los Estados Unidos de América*, aprobó la ley federal *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act or PROMESA*, Public Law 114-187, del 30 junio de 2016, conocida como “PROMESA” (en adelante, Ley PROMESA).⁵¹ La Sección 4 del citado estatuto dispone que las disposiciones de la Ley PROMESA prevalecerán sobre cualquier otra ley específica o general o reglamentos territoriales o estatales que sean incompatibles con sus disposiciones.⁵²

En el presente caso, la ASR resume su señalamiento de error de que la Junta es una parte indispensable en esta acción, como sigue: “...la JSF alega que la Ley 80-2020 representará un aumento sustancial a los costos del Gobierno y que para generar ahorros se necesita eliminar de manera permanente alrededor de 1,500 empleados en adición a 3,200 ya contemplados bajo el Plan Fiscal Certificado.”⁵³ Este Tribunal es de la opinión de que, el argumento

⁴⁸ 32 LPRA Ap. V, R. 16.1. Énfasis nuestro.

⁴⁹ *Pérez Rosa v. Morales Rosado*, 172 DPR 216, 222 – 223 (2007); *Deliz et als. v. Igartua et als.*, 158 DPR 403, 433 (2003); *Pueblo v. Henneman*, 61 DPR 189, 194 (1942). Énfasis nuestro.

⁵⁰ *Pérez Rosa v. Morales Rosado*, *supra*, a la pág. 223. Énfasis nuestro.

⁵¹ 11 USC sec. 101 (b) (2).

⁵² 11 USC sec. 4.

⁵³ Véase, Apelación, a la pág. 9 – 10.

esbozado por la apelante, no es suficiente para convertir a la Junta en una parte indispensable en la presente litigio.

Acorde con lo expuesto, y según los hechos esbozados, la **cuestión envuelta en la controversia** versa sobre la exclusión de los miembros del Negociado del Cuerpo de Bomberos en la Ley Núm. 80, y no sobre el impacto económico del estatuto en el Plan Fiscal Certificado. Es por lo que, no se ven afectados de forma específica los intereses de la Junta. El hecho de que, en virtud de la Ley PROMESA, la JSF intervenga con las actuaciones fiscales del Gobierno de Puerto Rico no es razón suficiente para ser considerado como una parte indispensable según la Regla 16.1. Por una parte, pudiera ser que la Junta tuviese un interés indirecto en el resultado del procedimiento por representar un incremento en los posibles empleados públicos retirados. Sin embargo, tal interés **no** la convierte en una parte indispensable.

Por último, debemos señalar que, al final, todo proyecto de ley aprobado por la Legislatura que impacte las finanzas del Gobierno de Puerto Rico deberá ser presentado por el Gobernador a la JSF con un estimado de costos y un certificado de cumplimiento con el Plan Fiscal.⁵⁴ En ese sentido, en virtud de la Sección 204 (a) (5) de la Ley PROMESA, la Junta podrá tomar las acciones que considere necesarias para garantizar que la adopción o aplicación de la legislación no afecte adversamente el cumplimiento del Gobierno con el Plan Fiscal, incluyendo prevenir que la ley sea aplicada o que se haga cumplir.⁵⁵

⁵⁴ 11 USC sec. 204 (a) (1).

⁵⁵ En específico, la Sección 204 (a) (5) dispone que:

If the territorial government fails to comply with a direction given by the Oversight Board under paragraph (4) with respect to a law, the Oversight Board may take such actions as it considers necessary, consistent with this Act, to ensure that the enactment or enforcement of the law will not adversely affect the territorial government's compliance with the Fiscal Plan, including preventing the enforcement or application of the law.

A tales efectos, la JSF se reserva el derecho a determinar qué ley es significativamente incongruente con el Plan Fiscal. En cuyo caso, tendrá la autorización de impedir la implementación del estatuto o tomar cualquier otra acción que considere necesaria. Por lo cual, en lo pertinente a la controversia de autos, en su día, la Junta determinará si la Ley Núm. 80 perjudica el funcionamiento gubernamental, su costo para los recursos financieros de Estado y su cumplimiento con el Plan Fiscal.

Por lo cual, a la luz de la norma jurídica discutida anteriormente sobre parte indispensable concluimos que no es necesaria la inclusión de la Junta de Supervisión Fiscal en el pleito entre el Sindicato de Bomberos y la apelante. Ante ello, no se cometió el primer señalamiento de error de la apelante.

En ausencia de pasión, prejuicio, parcialidad o error manifiesto, sostenemos el dictamen apelado y no habremos de variar el mismo.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se **confirma** la *Sentencia* apelada, emitida y notificada por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, el 10 de marzo de 2021.

Lo acordó el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones