



Leda. Vivian Godineaux Villaronga
Presidenta

8 de mayo de 2026

Hon. Roberto López Román
Presidente
Comisión del Trabajo y Asuntos Laborales
Cámara de Representantes de Puerto Rico

Honorable presidente López Román:

RE: MEMORIAL EXPLICATIVO DEL COLEGIO DE ABOGADOS Y ABOGADAS DE PUERTO RICO SOBRE EL PROYECTO DE LA CÁMARA NÚM. 1115

El Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico (en adelante, “CAAPR”) somete respetuosamente el presente Memorial Explicativo en cumplimiento con la obligación que le confiere el Artículo 3(17) del Reglamento del Colegio, el cual establece como función institucional “asesorar a la Asamblea Legislativa, la Rama Ejecutiva y la Rama Judicial con relación a la legislación y reglamentación propuesta”. Comparecen ante esta Honorable Comisión la Presidenta del CAAPR y los integrantes de la Comisión de Derecho Laboral para presentar la posición institucional del Colegio sobre el Proyecto de la Cámara Núm. 1115.

El CAAPR fue fundado el 27 de junio de 1840 y constituye una de las instituciones profesionales y democráticas más antiguas del país. Históricamente ha fomentado la defensa de los derechos civiles, constitucionales y humanos del Pueblo de Puerto Rico, así como el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el acceso a la justicia. La Comisión de Derecho Laboral del CAAPR está compuesta por abogados, abogadas, juristas y académicos con vasta experiencia en el área del derecho laboral y las relaciones obrero-patronales, incluyendo profesionales que representan tanto al sector trabajador como al sector patronal, abogados del servicio público y miembros de la academia.



Luego de evaluar el derecho aplicable, la política pública vigente y las consecuencias laborales, económicas y jurídicas de la medida propuesta, el CAAPR somete respetuosamente la presente Ponencia recomendando que el Proyecto de la Cámara Núm. 1115 no sea aprobado.

I. PROPÓSITO DEL PROYECTO DE LA CÁMARA NÚM. 1115

El Proyecto de la Cámara Núm. 1115 persigue derogar en su totalidad la Ley Núm. 47-2021, conocida como la “Ley de Salario Mínimo de Puerto Rico”, con el propósito de restituir a la Asamblea Legislativa la facultad exclusiva de determinar todo lo referente a la fijación del salario mínimo en la jurisdicción de Puerto Rico. La medida propone, en consecuencia, la eliminación de la Comisión Evaluadora del Salario Mínimo actualmente vigente.

La exposición de motivos de la medida fundamenta su propuesta en la premisa de que la Comisión Evaluadora del Salario Mínimo, al carecer de integrantes electos y de un balance representativo adecuado, posee la capacidad de tomar determinaciones que impactan a toda la economía sin la legitimación democrática que se estima necesaria. No obstante, resulta menester examinar dicha medida con el mayor rigor, tanto en su aspecto jurídico como en sus implicaciones prácticas.

Cabe señalar que el Proyecto de la Cámara Núm. 1115 contiene una premisa incorrecta en su exposición de motivos al atribuirle a la Comisión Evaluadora el aumento del salario mínimo a diez dólares con cincuenta centavos (\$10.50) por hora. Del propio texto de la Ley Núm. 47-2021 surge claramente que dicho aumento fue establecido directamente por la Asamblea Legislativa y no mediante decreto posterior de la Comisión. La Comisión Evaluadora nunca emitió decreto alguno modificando la cuantía ya dispuesta por ley. En consecuencia, la narrativa de la exposición de motivos no refleja correctamente ni el funcionamiento ni el texto de la Ley Núm. 47-2021.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA LEY NÚM. 47-2021

Resulta indispensable examinar las razones que motivaron la aprobación de la Ley Núm. 47-2021, particularmente cuando el Proyecto de la Cámara Núm. 1115 pretende eliminar dicho mecanismo institucional apenas varios años después de su creación.



La propia Asamblea Legislativa reconoció que, desde la derogación de la antigua Junta de Salario Mínimo en 1995, Puerto Rico no había aprobado en ninguna ocasión un aumento al salario mínimo estatal mediante legislación local. Durante aproximadamente veinticinco años, el único incremento salarial para la clase trabajadora puertorriqueña provino exclusivamente de los aumentos al salario mínimo federal aprobados por el Congreso de los Estados Unidos, sin considerar necesariamente las realidades económicas particulares de Puerto Rico.

La experiencia histórica demostró que, aun reconociéndose públicamente el aumento en el costo de vida y las dificultades económicas que enfrentaban los trabajadores, el proceso político tradicional no produjo legislación local dirigida a revisar periódicamente el salario mínimo estatal. Según el informe conjunto de Cámara y Senado relacionado al Proyecto de la Cámara Núm. 338, una de las razones principales para dicha inacción legislativa era la ausencia de un mecanismo institucional idóneo y de información técnica confiable que permitiera realizar aumentos responsables sin provocar una desestabilización del mercado laboral.

Asimismo, en la Reforma Laboral de 1998 (Ley 180-1998) la Asamblea Legislativa eliminó gran parte de la legislación salarial que desde 1948 había servido de protección a los trabajadores, bajo argumentos similares a los que hoy se esgrimen en la exposición de motivos del Proyecto de la Cámara Núm. 1115.

En respuesta a ese contexto histórico, la Ley Núm. 47-2021 fue aprobada considerando el aumento sostenido en el costo de vida, la inflación, el éxodo laboral sin precedentes, la reducción en la fuerza trabajadora y la necesidad de revisar el poder adquisitivo de los trabajadores puertorriqueños. La creación de la Comisión Evaluadora del Salario Mínimo representó un intento legislativo de institucionalizar un mecanismo técnico y periódico de revisión salarial, tomando en consideración variables económicas, fiscales y laborales que impactan directamente tanto a los trabajadores como a los sectores productivos del país.

Resulta importante destacar que la Ley Núm. 47-2021 no constituyó una medida impuesta administrativamente, sino una determinación legislativa adoptada por los representantes electos del Pueblo de Puerto Rico mediante el proceso democrático ordinario contemplado en la Constitución, y posteriormente refrendada por la Rama Ejecutiva. Una parte considerable de los miembros actuales de la Cámara de Representantes votó a favor de su aprobación, sin que consten votos en contra de los representantes presentes.



III. LA COMISIÓN EVALUADORA DEL SALARIO MÍNIMO: COMPOSICIÓN Y FACULTADES

La Comisión Evaluadora del Salario Mínimo fue concebida como un ente técnico multisectorial con representación de los intereses patronales y de los trabajadores y trabajadoras. Contrario a la impresión que podría surgir del Proyecto de la Cámara Núm. 1115, la Comisión Evaluadora no fue diseñada como un organismo arbitrario o desvinculado de los sectores económicos afectados, sino como un ente técnico cuya función consistía precisamente en armonizar los distintos intereses económicos y laborales del país.

La Asamblea Legislativa entendió prudente delegar la función de revisión salarial en esta Comisión por el peritaje técnico necesario para estudiar las variables económicas y laborales del país de manera continua. Ello incluye el amplio espectro de las industrias en Puerto Rico, así como sectores específicos más desventajados como el agrícola, los detallistas, o industrias emergentes donde los patronos carecen de las capacidades económicas de sectores privilegiados como la banca y las farmacéuticas.

En cuanto al argumento de que la Comisión carecería de legitimidad democrática por no estar integrada por miembros electos, cabe observar que la capacidad técnica de un organismo gubernamental no depende de que sus integrantes sean o no electos por los votantes. De aceptarse esa premisa como principio general, deberían eliminarse numerosas comisiones y entidades gubernamentales que, a lo largo de la historia, han servido adecuadamente al país, independientemente de la forma en que se designan sus integrantes.

La política pública establecida en la Ley Núm. 47-2021 es clara y específica: adecuar el salario mínimo al costo de vida de los trabajadores y trabajadoras, fundamentada en el principio de que ningún trabajador o trabajadora permanezca bajo el nivel de pobreza estando empleado. La ley no delegó una facultad arbitraria ni irrestricta, sino una función técnica sujeta a parámetros concretos de política pública, entre ellos el costo de vida, la pobreza laboral, las necesidades básicas de los trabajadores y el mejoramiento progresivo de sus condiciones de vida.



IV. IMPACTO DE LA LEY NÚM. 47-2021: INDICADORES ECONÓMICOS Y LABORALES

La exposición de motivos del Proyecto de la Cámara Núm. 1115 soslaya la evidencia positiva a favor de la medida que se pretende derogar. Un análisis objetivo de los principales indicadores económicos y laborales revela que la política pública sobre el salario mínimo, en combinación con otros factores, ha tenido un impacto positivo tanto en las familias trabajadoras como en la sociedad en general.

Según las cifras oficiales del Apéndice Estadístico del Informe Económico a la Gobernadora, el Producto Nacional Bruto (PNB) real creció 5.4% entre 2021 y 2025. La tasa de participación laboral aumentó de 41.2% en 2021 a 44.8% en 2025, siendo la más alta en más de 15 años. La tasa de desempleo se redujo hasta 5.5%, la más baja en la historia del país, en comparación con cifras que habitualmente alcanzaban el 10% o más.

Conforme a la ponencia del economista Iyari Ríos González, integrante de la Comisión Evaluadora del Salario Mínimo, la cantidad de personas trabajando aumentó de 1,039,000 en 2021 a 1,163,000 en 2025, un incremento de 11.9%. Desde 2009 —hace casi 20 años— no se alcanzaba ese nivel de empleo. Adicionalmente, la tasa de pobreza se redujo de 40.5% a 37.3% entre 2021 y 2024, de acuerdo con la Oficina del Censo del Gobierno de EE. UU.

El ingreso de las personas que trabajan de manera asalariada también refleja mejoras significativas. La mediana salarial creció casi 20% entre 2021 y 2024, de \$10.93 a \$13.00 por hora, mientras que el promedio aumentó de \$14.65 a \$17.37 por hora. La mediana del salario anual pasó de \$22,730 a \$27,030 en el mismo período. Adicionalmente, la cantidad promedio de horas trabajadas a la semana aumentó de 35.5 a 36.0 horas, y se registró una reducción del pluriempleo de 11.5% entre 2021 y 2023.

Resulta igualmente significativo que, según cifras de la Junta de Planificación, desde 2006 hasta 2020 la compensación recibida por los trabajadores había exhibido una tendencia negativa, reduciéndose en términos absolutos y relativos, mientras que los ingresos devengados por los propietarios presentaron una tendencia positiva. A partir de 2021, momento en que se aprobó la Ley Núm. 47-2021, la tendencia negativa de los trabajadores se revirtió, incrementando su



compensación al mismo tiempo que se mantuvo un patrón de crecimiento en el ingreso de los propietarios.

V. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA MEDIDA PROPUESTA

Contrario a su extensa exposición de motivos, la parte dispositiva del Proyecto de la Cámara Núm. 1115 resulta sumamente escueta. La medida únicamente declara como política pública que “la Asamblea Legislativa se reserva las facultades necesarias para revisar el salario mínimo en nuestra jurisdicción, en forma cónsona con las circunstancias económicas, sociales y fiscales de Puerto Rico”.

A diferencia de la Ley Núm. 47-2021, la medida propuesta carece de parámetros específicos y criterios claros en el proceso de determinación del salario mínimo. La única referencia es la vaga expresión de que el salario mínimo se revisará “en forma cónsona con las circunstancias económicas, sociales y fiscales”, sin mención alguna al bienestar de los trabajadores ni a criterios objetivos medibles.

De aprobarse la medida propuesta, se produciría un hecho sin precedentes en toda la historia de la legislación laboral de Puerto Rico: una ley laboral en la que los trabajadores y trabajadoras no figuran como el norte de la política pública. La tradición histórica de Puerto Rico ha sido que las leyes de salario mínimo estén dirigidas a garantizar que los trabajadores cuenten con un ingreso mínimo que les permita salir de la pobreza y satisfacer sus necesidades básicas.

Adicionalmente, trasladar a la Asamblea Legislativa la facultad exclusiva de determinar todo lo referente a la fijación del salario mínimo conlleva el riesgo de que las decisiones salariales respondan a presiones de cabildeo. A diferencia de lo que ocurría con la Junta de Salario Mínimo, y de lo que ocurre con la Comisión Evaluadora del Salario Mínimo vigente, los debates legislativos sobre salario mínimo están sujetos a la dinámica político-partidista y al cabildeo de intereses privados.

VI. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y DE SEPARACIÓN DE PODERES

El P. de la C. 1115 propone la eliminación de la Comisión evaluadora de salario mínimo entre otras razones porque, según sus proponentes, ha habido un cambio en la jurisprudencia y el derecho administrativo. En particular, señala la Exposición de Motivos:



De otra parte, luego de la aprobación de la Ley Núm. 47-2021, la jurisprudencia y el derecho administrativo han cambiado. Específicamente, la doctrina que otorgaba deferencia a las agencias administrativas del ejecutivo fue revocada. En Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 603 U.S. 369 (2024), el Tribunal Supremo federal anuló la doctrina de deferencia a las determinaciones administrativas establecida en 1984 por el caso de Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837 (1984), exigiendo que ahora los tribunales determinen de forma independiente el significado de los estatutos federales en lugar de deferir a la interpretación de una agencia frente a la ambigüedad legislativa. (Exposición de Motivos, página 4).

Así, que los proponentes sugieren que la jurisprudencia del Tribunal Supremo en el caso particularmente de Loper Bright invalida o limita la delegación de poderes por parte de la legislatura a las agencias administrativas. Por otro lado, señala la exposición de motivos que esta tendencia fue adoptada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso Vázquez y Torres v. Consejo de Titulares, 2025 TSPR 56, y que, por lo tanto, esto de alguna forma obliga a la legislatura a modificar legislación acorde con el supuesto nuevo ordenamiento, “por lo que nos corresponde evaluar y atemperar nuestros estatutos en función del nuevo estado de Derecho.” (Exposición de Motivos, página 4).

Lo anterior es incorrecto. El estándar establecido por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en el caso Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 603 U.S. 369 (2024) no cambia la doctrina de delegación de poderes a agencias administrativas y no invalida la delegación. La doctrina que establece el caso es en cuanto a la autoridad revisora de los tribunales y la deferencia que deben reconocerle a las agencias en casos de delegaciones ambiguas. Explico más adelante.

Tampoco es correcto plantear que el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso Vázquez adopta Loper y por tal razón ya no es constitucionalmente viable una delegación legislativa como la que se hace a la Comisión evaluadora de Salario Mínimo como sugiere el proyecto de ley. En este caso, el Tribunal señala que adopta la doctrina de Loper en el sentido de que pueden los tribunales hacer un análisis propio e independiente de las determinaciones de derecho de las agencias. El caso no modifica la doctrina sobre las delegaciones que puede hacer la legislatura.



La delegación de poderes a las agencias

La jurisprudencia tanto de Estados Unidos como de Puerto Rico, ha validado que la legislatura puede delegar poderes a las agencias administrativas y que tal delegación no violenta la separación de poderes. Esta delegación de poderes se sustenta en el poder constitucional que tiene la legislatura de crear agencias y definir sus poderes según dispone el texto constitucional en el Art. III, sección 16. Es un principio claramente reconocido que la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de su poder de legislar y crear agencias administrativas, puede delegar poderes cuasi-legislativos, incluyendo la facultad de aprobar reglamentos, establecer penalidades y realizar investigaciones, así como poderes cuasi-judiciales, para adjudicar disputas y controversias particulares entre ciudadanos privados y compañías de servicios público o corporaciones. J.P. v. Frente Unido I, 165 DPR 445, 461 (2005).

En la delegación de poderes la legislatura tiene la obligación de delimitar el poder de la agencia para evitar su arbitrariedad, esto se logra mediante el establecimiento de pautas o principios inteligibles que guían la acción administrativa. El Tribunal Supremo de Estados Unidos desde el 1928 estableció que el Congreso puede delegar autoridad legislativa a la rama ejecutiva, siempre y cuando establezca un principio inteligible que guíe y limite el ejercicio de esa facultad. El Tribunal estableció que tal delegación no viola la Constitución si la ley define la política pública, el propósito y las normas bajo las cuales el Ejecutivo debe actuar *J.W. Hampton, Jr., & Co. v. United States*, 276 U.S. 394 (1928).

Esta doctrina no ha cambiado con la jurisprudencia reciente. Lo único que se modifica es la deferencia que le dan los tribunales a las agencias sobre las interpretaciones que estas hacen con respecto a las leyes habilitadoras en casos en los que la delegación es ambigua.

Loper Bright Enterprises v. Raimondo y la revocación de la doctrina Chevron

En junio de 2024, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos emitió su decisión en Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 144 S. Ct. 2244 (2024), revocando formalmente la doctrina Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, 467 U.S. 837 (1984). Durante cuarenta años, Chevron había establecido que los tribunales debían deferir a la interpretación razonable de una agencia administrativa cuando el estatuto relevante era ambiguo. Loper Bright eliminó esa deferencia y ordenó que los tribunales ejerzan su propio juicio



independiente al interpretar las leyes federales, incluso en áreas de supuesta pericia técnica de la agencia.

En última instancia, el rol de los tribunales bajo *Loper Bright* es fijar los límites de la autoridad delegada y asegurar que la agencia haya adoptado una “decisión razonada” dentro de esos límites. No se trata de invalidar la delegación, sino de quién tiene la última palabra con respecto a la interpretación de la acción administrativa. En esos casos, cuando ha mediado una delegación constitucional, le corresponde al tribunal: (a) determinar los límites del poder delegado; y (b) asegurarse que la agencia actúe dentro de esos límites mediante decisiones razonadas.

El P. de la C. 1115 en su exposición de motivos dicta: “Esta decisión ahora requiere que la delegación legislativa sea específica, no ambigua. La decisión limita, por tanto, el poder de las agencias federales y subraya que el Congreso debe ser explícito al delegar autoridad.” Esta expresión no puede razonablemente referirse al caso de *Loper Bright*, porque según se discute anteriormente eso no es lo que se determina en ese caso. Asumo entonces que deben referirse al caso *Biden v. Nebraska*, 143 S.Ct. 2355, 600 US 477 (2023), en el cual se implementa la doctrina del “major question” para validar una delegación. En este caso se utiliza la *major questions doctrine* como una herramienta central de control judicial sobre el poder de las agencias federales, siguiendo la línea trazada en *West Virginia v. EPA* (2022). El principio que establece es claro: cuando una agencia ejecutiva pretende ejercer autoridad de gran trascendencia económica o política, debe demostrar que el Congreso le otorgó esa autoridad de forma inequívoca, no simplemente inferirla de un lenguaje estatutario genérico. Es decir, que la delegación debe ser clara y específica.

Aún si interpretamos que lo que quiso decir el legislador en el P. de la C. 1115 era que aplica a Puerto Rico la doctrina del *major question*, eso no implica que la legislatura estaría impedida de delegar el poder de emitir decretos de salario mínimo a la Comisión Evaluadora, sino a lo sumo, que esa delegación debía ser clara y específica y no con principios inteligibles amplios y generales.



La delegación de poderes en Puerto Rico y el caso de Vázquez v. Consejo de Titulares

En Puerto Rico ha prevalecido hasta ahora una visión pragmática de la delegación de poderes. Según esta visión los tribunales han validado que la legislatura puede delegar poderes constitucionalmente, siempre que establezcan unos límites a la gestión administrativa, aunque estos límites sean amplios y generales. En *López v. Junta*, 80 DPR 646 (1955), el tribunal estableció:

Sin duda, la Legislatura no puede delegar poderes arbitrarios e ilimitados a los organismos administrativos. La ley debe contener siempre normas adecuadas que sirvan de guía y que limiten el uso del poder delegado, ya sea éste el de promulgar reglamentos con fuerza de ley (rule-making) o el de resolver controversias específicas a la luz de hechos concretos (adjudication). Pero no es indispensable que la ley fije normas detalladas y minuciosas. Dadas las condiciones sociales y económicas modernas, (1) la Legislatura no puede considerar los detalles de los programas de gobierno: su función esencial es la de establecer pautas generales y si tratase de intervenir en los detalles no podría desempeñarla a cabalidad; (2) con frecuencia es preciso desarrollar programas que exigen la supervisión constante, el conocimiento técnico y la experiencia especializada de organismos administrativos; y (3) siempre resulta esencial para la realización efectiva de esos programas conceder un amplio margen de discreción a dichos organismos. Por eso, la delegación de poderes puede hacerse constitucionalmente a base de normas amplias y generales. *López v. Junta*, 80 DPR 646, 661 (1955).

Este principio de delegación mediante principios inteligibles que guíen la acción administrativa ha sido consistente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Véase *Asoc. de Farmacias v. Departamento de Salud*, 156 DPR 105 (2002), *Ayala Hernández v. Junta de Directores*, 190 DPR 547 (2014), *CIC Const. S.E. v. Junta Revisora de Subastas*, 196 DPR 964 (2016). Aún el caso citado en el proyecto no modifica esta normativa.

El caso *Vázquez y Torres v. Consejo de Titulares*, 2025 TSPR 56, atiende la siguiente controversia según expresada por el propio tribunal: “el trato que los tribunales han de concederle a las determinaciones de derecho de las agencias administrativas”. El Tribunal adopta la doctrina de Loper con respecto a la deferencia que le deben conceder los tribunales a las interpretaciones de derecho



que emiten las agencias y adoptó de manera específica el estándar de Loper. Sin embargo, tal y como señalan las opiniones disidentes de la Jueza Presidenta Oronoz y el Juez Estrella, esto era innecesario porque ya la L.P.A.U. establece que las determinaciones de derecho de las agencias serán revisables en todos sus aspectos.

Sin embargo, este caso no cambia la doctrina de la validez de las delegaciones de poderes legislativos en las agencias. El caso establece claramente este poder cuando dispone: “Este Tribunal ha reconocido ciertas pautas sobre el poder que ostentan las agencias administrativas. De entrada, es la ley “el medio o fuente legal que establece los límites del poder y de las facultades de las agencias administrativas”. Así, es esta, bajo una serie de principios inteligibles, la que le confiere autoridad a las agencias y les delega únicamente los poderes necesarios para implementar las leyes que administran.”

Conclusión

Ninguna de la jurisprudencia citada menoscaba el poder de la legislatura de delegar válidamente en una agencia poderes legislativos, ejecutivos o adjudicativos. Aún si se siguiera la doctrina de asuntos mayores, esta delegación podría hacerse válidamente siempre que se establezcan guías claras y específicas. La Ley Núm. 47-2021 cumple con este estándar ya que establece una delegación clara y específica a la Comisión evaluadora de salario mínimo y establece la política pública.

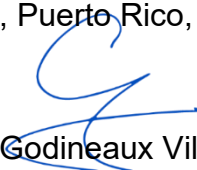
RECOMENDACIÓN

Por los fundamentos que anteceden, el Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico recomienda respetuosamente que el Proyecto de la Cámara Núm. 1115 no sea aprobado según redactado. Reiteramos que la Ley Núm. 47-2021 establece una delegación clara y específica a la Comisión evaluadora de salario mínimo y establece la política pública.

La derogación de la Ley Núm. 47-2021 representaría un retroceso en el ordenamiento jurídico laboral de Puerto Rico, al eliminar un mecanismo técnico que ha demostrado impactos positivos en los principales indicadores económicos y laborales del país, y al sustituirlo por una política pública carente de parámetros específicos y criterios objetivos que protejan los derechos de los trabajadores y trabajadoras.



En San Juan, Puerto Rico, hoy 8 de mayo de 2026.


Lcda. Vivian Godineaux Villaronga
Presidenta
Colegio de Abogados y Abogadas de P.R.

Comisión de Derecho Laboral
del Colegio de Abogados y
Abogadas de Puerto Rico