

**LA COMBINACIÓN DE FUNCIONES EN PROCEDIMIENTOS  
ADMINISTRATIVOS CUASI-ADJUDICATIVOS:  
UNA MIRADA FRANCA AL ARGUMENTO DE LA IMPARCIALIDAD**

**ARTÍCULO**

MARIANA I. HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ\*

Introducción .....	83
I. Delegación y concentración de poderes ejecutivos, cuasi-legislativos y cuasi-adjudicativos en agencias de gobierno.....	85
II. El debido proceso de ley exigible en los procedimientos adjudicativos administrativos .....	88
A. El estándar de la imparcialidad .....	89
B. Amalgama de funciones investigativas y adjudicativas .....	91
C. Medidas tomadas en otras jurisdicciones estadounidenses para asegurar cierta independencia entre los jueces administrativos y las agencias a nombre de las cuales adjudican .....	95
III. Designación de oficiales examinadores en procedimientos administrativos cuasi-adjudicativos: Deberes y facultades al presidir los procedimientos.....	96
A. Marco jurídico .....	96
B. Independencia del oficial examinador al presidir .....	98
IV. Modelo tradicional utilizado en Puerto Rico para litigar y adjudicar casos cuando la agencia es parte promovente.....	100
V. Propuesta de combinación de funciones y simplificación de ciertos procedimientos administrativos cuasiadjudicativos: Un modelo híbrido .....	102
Conclusión .....	106

**INTRODUCCIÓN**

**E**N MOMENTOS DE LA CRISIS FISCAL QUE POR AÑOS HA ESTADO ATRAVESANDO Puerto Rico, son muchas las voces que han reclamado la adopción de medidas para reducir el tamaño del Gobierno y sus estructuras, hacerlo

---

\* Exasesora Legal Principal de la Comisión de Energía de Puerto Rico; Profesora Adjunta, Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Las opiniones que expreso en este escrito son exclusivamente mías, por lo que no deben ser atribuidas a la Comisión de Energía de Puerto Rico, ni a cualquiera otro de sus funcionarios o consultores. Agradezco al juez Germán Brau Ramírez, mentor y amigo, por sus comentarios medulares a la Parte VI de este escrito, y a Angélica Valderrama por su colaboración en parte de la investigación jurídica que sirvió para el desarrollo de este escrito.

menos burocrático, eliminar agencias y municipios, y hacer las operaciones gubernamentales más efectivas y eficientes. Naturalmente, estos esfuerzos requieren revisar lo que se ha construido hasta el momento, cuestionar las premisas que han servido de base, abandonar las costumbres y culturas institucionales que restrinjan la confección de herramientas y procedimientos que maximicen la efectividad y eficiencia de las agencias, e identificar lo que se pueda optimizar tras valorar y balancear los intereses en conflicto. En este operativo, el derecho administrativo es el factor común omnipresente.

De entrada, las medidas legislativas para la consolidación y reorganización de agencias existentes, y para la creación de nuevas agencias, presentan oportunidades idóneas para la introspección y reinención de las estructuras y procesos administrativos. Por ejemplo, la Comisión de Energía de Puerto Rico es una agencia totalmente nueva que no es sucesora del aparato administrativo de una agencia anterior, por lo que ha tenido el reto y la oportunidad de diseñar y construir sus operaciones en un terreno baldío. Esta fue creada en virtud de la Ley Núm. 57-2014, según enmendada, conocida como la *Ley de transformación y alivio energético de Puerto Rico*, con todo el menú de poderes delegables a una agencia administrativa.<sup>1</sup> Así, la Comisión de Energía de Puerto Rico tiene amplios poderes para regular la industria eléctrica en Puerto Rico, adjudicar casos y controversias que surjan en virtud de las leyes y reglamentos que regulen la industria o el sector eléctrico, conducir las investigaciones que sean necesarias para cumplir con sus deberes y responsabilidades, hacer cumplir la política pública energética del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y asegurar el cabal cumplimiento con las leyes y los reglamentos que rigen la operación del sector eléctrico en Puerto Rico. En términos más concretos, la misión primordial de la Comisión de Energía es promover la constitución, desarrollo y mantenimiento de un sector eléctrico responsable y transparente basado en la rendición de cuentas, cuyos intereses estén siempre alineados al interés público y asegure para los habitantes de Puerto Rico un servicio eléctrico confiable y eficiente a costos razonables.<sup>2</sup> El escenario administrativo creado por la Ley Núm. 57-2014, junto a la *Ley de procedimiento administrativo uniforme* (LPAU) y la Constitución de Puerto Rico de trasfondo, es un escenario perfecto para abrazar alternativas distintas y probar la efectividad práctica de sus resultados.

En este escrito cuestiono el modelo del procedimiento adjudicativo adversativo que se ha adoptado en Puerto Rico cuando la agencia que adjudica tiene intereses que son objeto de la acción, en función del requisito de adjudicación imparcial. A esos efectos, en la Parte II repaso las complicaciones inevitables que implica concentrar en una misma institución el poder de ejecutar reglamentación,

---

<sup>1</sup> Ley de transformación y alivio energético de Puerto Rico, Ley Núm. 57 de 27 de mayo de 2014, 22 LPRR §§ 1051-1056 (2009 & Supl. 2015).

<sup>2</sup> Véase *id.* § 1054b (“Todas las acciones, reglamentaciones y determinaciones de la Comisión se guiarán por las leyes aplicables, por el interés público y por el interés de proteger los derechos de los clientes o consumidores.”); SCOTT HEMPLING, PRESIDE OR LEAD? THE ATTRIBUTES AND ACTIONS OF EFFECTIVE REGULATORS 51-54 (2013).

investigar, fiscalizar y adjudicar. En la Parte III discuto las garantías del debido proceso de ley exigibles, por mandato constitucional, en los procedimientos administrativos cuasi-adjudicativos; la manera en que se han definido los límites de la imparcialidad exigible, como cuestión del debido proceso de ley, en los funcionarios que presiden y adjudican causas en procedimientos administrativos cuasi-adjudicativos; y las medidas tomadas en otras jurisdicciones estadounidenses para evitar la apariencia de parcialidad y de falta de independencia en la adjudicación, *vis à vis* la concentración de poderes ejecutivos, cuasi-legislativos y cuasi-adjudicativos en una agencia. Más adelante, en la Parte IV discuto la designación y funciones de oficiales examinadores en los procedimientos administrativos cuasi-adjudicativos. Esto, seguido por la Parte V, en la que describo y critico el modelo de derecho común tradicionalmente utilizado en la mayoría de las agencias en Puerto Rico para adjudicar casos en los que la misma agencia que adjudica es promovente de, o promovida en, la acción. Finalmente, ante el escenario resultante en Puerto Rico, sin que parezca un esfuerzo para crear un cuerpo similar al *Administrative Law Judge Program Office (A.L.J.P.O.)* del *United States Office of Personnel Management (O.P.M.)*, en la Parte VI presento y describo una propuesta procesal para la adjudicación de causas promovidas por la agencia que adjudica o que surgen como resultado de un acto de esta, que se caracteriza por la combinación de funciones investigativas y adjudicativas en los oficiales examinadores. Propongo la adopción, al menos en agencias pequeñas, de este modelo híbrido con el objetivo de simplificar los procedimientos adjudicativos en esos casos en que la agencia que adjudica tiene intereses que son objeto de la acción. Esto, para hacerlos más económicos y eficientes para la agencia, a la vez que cumplan con las garantías del debido proceso constitucional y las disposiciones de la LPAU. Además, el reconocimiento y adopción del modelo híbrido presentado en este escrito evitaría escenarios como el producido en *Oficina de Ética Gubernamental v. Luis Sánchez Betances*, en el cual la agencia que adjudicó la controversia también solicitó la revisión judicial del dictamen emitido en su nombre,<sup>3</sup> así como el que se produce cuando los abogados de una agencia la representan en su carácter de litigante en procedimientos cuasi-adjudicativos ante esa misma agencia, y a su vez tienen el deber de asesorar al jefe de la agencia o a los miembros de su cuerpo rector. Ello, pues, en este modelo híbrido, la agencia no participa como parte litigante en los procedimientos cuasi-adjudicativos ante sí, sino solo como adjudicadora de la acción.

#### I. DELEGACIÓN Y CONCENTRACIÓN DE PODERES EJECUTIVOS, CUASI-LEGISLATIVOS Y CUASI-ADJUDICATIVOS EN AGENCIAS DE GOBIERNO

Sin lugar a dudas, las agencias administrativas se han convertido en un elemento esencial de nuestro sistema político. La delegación de facultades de reglamentación, investigación y adjudicación a entidades públicas, con conocimiento

---

<sup>3</sup> *Oficina de Ética Gubernamental v. Sánchez Betances*, KLRA2014-01433, 2015 WL 1569206 (TA PR 27 de febrero de 2015).

especializado en distintos temas, ha permitido el desarrollo del ordenamiento jurídico más allá de las limitaciones de conocimiento de los legisladores y de los jueces en distintos temas.<sup>4</sup> No obstante, es natural que, en sistemas democráticos de gobierno constituidos en un esquema republicano de separación de poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, la concentración de poderes de naturaleza ejecutiva, legislativa y judicial en entidades públicas adscritas a la Rama Ejecutiva presente retos jurídicos que requieran la elaboración de soluciones creativas. Esto, para abarcar el volumen de trabajo que la concentración de estos poderes implica, así como la elaboración de excepciones a los principios de derecho que obedecen al concepto tradicional de separación de poderes. Así lo reconoció la Corte Suprema de Estados Unidos en 1975:

That is not to say that there is nothing to the argument that those who have investigated should not then adjudicate. The issue is substantial, it is not new, and legislators and others concerned with the operations of administrative agencies have given much attention to whether and to what extent distinctive administrative functions should be performed by the same persons. No single answer has been reached. Indeed, the growth, variety, and complexity of the administrative processes have made any one solution highly unlikely. Within the Federal Government itself, Congress has addressed the issue in several different ways, providing for varying degrees of separation from complete separation of functions to virtually none at all.<sup>5</sup>

En cuanto al problema del volumen de trabajo, se ha reconocido que es humanamente imposible para el jefe de una agencia, o para los miembros de su cuerpo rector, conducir todas las investigaciones y adjudicar todos los casos que puedan producirse en una agencia.<sup>6</sup> Ante ello, la solución ha sido permitir al

---

4 Véase Christopher B. McNeil, *The Model Act Creating a State Central Hearing Agency: Promises, Practical Problems, and a Proposal for Change*, 53 ADMIN. L. REV. 475, 478 (2001). El autor plantea:

We know that legislatures grant certain lawmaking roles to the executive branch because doing so provides for an efficient means by which policy can be implemented. It also permits some measure of insulation behind which legislators may conceal their collective uncertainty about how any given law will be implemented. As [McCubbins, Noll, and Weingast] noted:

Delegation of policy-making authority to administrative agencies is potentially attractive to elected officials. Doing so enables them to write simpler statutes, allows the details of policy to adjust to new knowledge and changed circumstances, and creates an expert body that can provide useful information about the needs for changes in either legislation or appropriations.

*Id.* (citando a Matthew McCubbins et al., *The Political Origins of the Administrative Procedure Act*, 15 J.L. ECON. & ORG. 180, 184 (1999)).

5 *Withrow v. Larkin*, 421 U.S. 35, 51-52 (1975) (citando a 2 KENNETH CULP DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW TREATISE § 13.04 (1958), § 11.14 (1970 Supp.)).

6 *Ramspeck v. Federal Trial Examiners Conference*, 345 U.S. 128, 130 (1953) (“These agencies have such a volume of business, including cases in which a hearing is required, that the agency heads, the members of boards or commissions, can rarely preside over hearings in which evidence is required”).

cuerpo rector o jefe de la agencia designar oficiales examinadores o jueces administrativos para delegar en estos la tarea de presidir vistas públicas en procesos de reglamentación,<sup>7</sup> y presidir los procedimientos cuasi-adjudicativos, en el caso de los oficiales examinadores, o de presidir los procedimientos y adjudicar la acción, en el caso de los jueces administrativos.<sup>8</sup> Este mecanismo de designación y delegación de facultades del jefe de la agencia a oficiales examinadores y jueces administrativos ha permitido que las agencias puedan acaparar funciones y cumplir con agendas ambiciosas de trabajo. No obstante, esto ha provocado cuestionamientos sobre su compatibilidad con las garantías del debido proceso de ley y los principios atribuidos a la separación de poderes. El cuestionamiento principal ha sido en cuanto a la independencia e imparcialidad de: (1) oficiales examinadores para tomar decisiones y recomendar la concesión de remedios que desfavorezcan la posición de la agencia a nombre y en representación de la cual actúan, y (2) oficiales examinadores o funcionarios de una agencia que han participado en investigaciones y que luego también participan en la adjudicación de controversias relacionadas con los hallazgos de la investigación.

De acuerdo con la Corte Suprema de Estados Unidos, tan temprano como en la década del 1930 “[m]any complaints were voiced against the actions of the hearing examiners, it being charged that they were mere tools of the agency concerned and subservient to the agency heads in making their proposed findings of fact and recommendations”.<sup>9</sup> En una línea similar, el informe rendido en enero del 1937 por el Comité en Gestión Administrativa al presidente Franklin D. Roosevelt dedicó una sección a la discusión de los problemas enfrentados por las comisiones reguladoras independientes a las que caracterizó, en su conjunto, como una cuarta rama de gobierno sin cabeza, entre los cuales se confundían las funciones de fiscal y juez en un mismo funcionario. Señala el informe:

---

7 *Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud*, 156 DPR 105, 122 (2002).

8 Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2153 (2011). En *Henríquez Soto v. Consejo de Educación Superior*, el Tribunal Supremo expresó:

Por supuesto, aunque el C.E.S. puede delegar válidamente en sus subordinados o empleados la responsabilidad de celebrar vistas, analizar la evidencia y hacer recomendaciones, dicha delegación no lo releva de su responsabilidad de examinar la información vertida en la vista. Si la información aportada por las partes como base para la decisión nunca llegase a los ojos y oídos del adjudicador, el derecho a la vista no tendría sentido. Esto no significa que el adjudicador deba escuchar a las partes personalmente; tal requisito en el campo administrativo es impracticable. Repetimos, un administrador o junta puede retener la autoridad para tomar decisiones y válidamente delegar en subordinados la responsabilidad de celebrar vistas y hacer recomendaciones. Todo lo que se requiere es un fallo informado por parte de aquel que tiene la responsabilidad de tomar la decisión u orden final.

*Henríquez Soto v. Consejo de Educación Superior*, 120 DPR 194, 209 (1987) (cita omitida). Véase también *Ramspeck*, 345 U.S. en las págs. 130-31 (“The agencies met this problem long before the Administrative Procedure Act by designating hearing or trial examiners to preside over hearings for the reception of evidence. . . . [T]he agency heads would make the final decision”).

9 *Ramspeck*, 345 U.S. en la pág. 131.

[T]he same [persons] are obliged to serve both as prosecutors and as judges. This not only undermines judicial fairness; it weakens public confidence in that fairness. Commission decisions affecting private rights and conduct lie under the suspicion of being rationalizations of the preliminary findings which the commission, in the role of prosecutor, presented to itself.<sup>10</sup>

Ante los problemas planteados, el Comité propuso, entre otras cosas, ubicar a las comisiones independientes dentro de un departamento y, allí, dividir sus trabajos en dos secciones: una sección administrativa y una sección adjudicativa.<sup>11</sup> Al cabo de los años, surgieron otras alternativas como la creación de agencias centrales para la celebración de vistas,<sup>12</sup> y la otorgación del poder de reclutamiento y administración de personal de oficiales examinadores y jueces administrativos a una agencia separada de aquella a la cual el oficial examinador o juez administrativo ofrezca sus servicios.<sup>13</sup>

## II. EL DEBIDO PROCESO DE LEY EXIGIBLE EN LOS PROCEDIMIENTOS ADJUDICATIVOS ADMINISTRATIVOS

Es norma de derecho reiterada en Puerto Rico y en Estados Unidos que la garantía constitucional al debido proceso de ley no aplica en los procedimientos adjudicativos administrativos con la misma rigurosidad que aplica en los procedimientos judiciales.<sup>14</sup> Ello, ante la necesidad de conciliar la garantía al debido proceso de ley con el interés de que los procedimientos administrativos sean rápidos, justos, flexibles y económicos.<sup>15</sup> A esos efectos, la Corte Suprema de Estados Unidos ha advertido que, para identificar los requisitos procesales específicos que la

---

<sup>10</sup> THE PRESIDENT'S COMMITTEE ON ADMINISTRATIVE MANAGEMENT, ADMINISTRATIVE MANAGEMENT IN THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES 36-37 (1937), <http://users.polisci.wisc.edu/kmayer/4o8/Report%20of%20the%20Presidents%20Committee.pdf>.

<sup>11</sup> *Id.* en la pág. 37.

<sup>12</sup> Véase McNeil, *supra* nota 4.

<sup>13</sup> *Administrative Law Judges*, U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT, <http://www.opm.gov/services-for-agencies/administrative-law-judges/>.

<sup>14</sup> Comisionado de Seguros de Puerto Rico v. Real Legacy Assurance Company, 179 DPR 692, 707 (2010) (*citando a* Almonte v. Brito, 156 DPR 475, 481 (2002)). Asimismo, en *Mathews v. Eldridge*, la Corte Suprema de Estados Unidos indicó:

“[D]ue process,” unlike some legal rules, is not a technical conception with a fixed content unrelated to time, place and circumstances. “[D]ue process is flexible and calls for such procedural protections as the particular situation demands.” Accordingly, resolution of the issue whether the administrative procedures provided here are constitutionally sufficient requires analysis of the governmental and private interests that are affected.

*Mathews v. Eldridge*, 424 U.S. 319, 334 (1976) (citas omitidas). Véase también McNeil, *supra* nota 4, en la pág. 482.

<sup>15</sup> Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA §§ 2101, 2163 (2011 & Supl. 2014); *Real Legacy Assurance Company*, 179 DPR en la pág. 707-08; McNeil, *supra* nota 4, en las págs. 482-83; *Schweiker v. McClure*, 456 U.S. 188, 200 (1982) (*citando a* *Morrissey*

garantía ordena, es necesario que se consideren, en cada caso, los siguientes factores: (1) el interés (propietario) que se verá afectado por la acción de la agencia; (2) el riesgo que exista de que los procedimientos utilizados resulten en una privación antijurídica de dicho interés, y el valor -si alguno- que tendría la adopción de protecciones procesales adicionales o alternas al procedimiento utilizado, y (3) el interés gubernamental, incluyendo las cargas administrativas y fiscales que conllevaría la adopción de las protecciones adicionales o alternas.<sup>16</sup>

Cónsono con el acercamiento adoptado por la Corte Suprema de Estados Unidos, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que el requisito fundamental de los procedimientos adjudicativos administrativos es que sean justos, a la vez que se ajusten a las exigencias constitucionales de cada contexto.<sup>17</sup> En ambas jurisdicciones, las consideraciones principales que definen si un procedimiento adjudicativo administrativo es o no justo y, por lo tanto, si se adhiere a las garantías mínimas del debido proceso de ley, son la presencia de un adjudicador imparcial y que la persona cuyo interés propietario se vea afectado por la decisión final de la agencia haya tenido la oportunidad de ser escuchada.<sup>18</sup> Cuando hay controversias de hecho materiales para la adjudicación del asunto, el derecho a la oportunidad de ser escuchado conlleva la oportunidad de confrontar y contrainterrogar testigos adversos.<sup>19</sup> Asimismo, las garantías mínimas del debido proceso de ley, exigibles en el contexto administrativo, requieren que la decisión de la agencia esté basada en el expediente administrativo.<sup>20</sup>

#### A. *El estándar de la imparcialidad*

Como regla general, los procedimientos administrativos gozan de una presunción de corrección “que debe ser respetada mientras la parte que la impugne no

v. Brewer, 408 U.S. 471, 481 (1972)) (“[D]ue process is flexible and calls for such procedural protections as the particular situation demands”).

<sup>16</sup> *Mathews*, 424 U.S. en la pág. 335.

<sup>17</sup> *Real Legacy Assurance Company*, 179 DPR en las págs. 707-08.

<sup>18</sup> 3 LPR § 2163; *Real Legacy Assurance Company*, 179 DPR en la pág. 708; *Henríquez Soto v. Consejo de Educación Superior*, 120 DPR 194, 202 (1987). Asimismo, en *Withrow v. Larkin*, la Corte Suprema de Estados Unidos estableció:

Concededly, a “fair trial in a fair tribunal is a basic requirement of due process.” This applies to administrative agencies which adjudicate as well as to courts. Not only is a biased decisionmaker constitutionally unacceptable but “our system of law has always endeavored to prevent even the probability of unfairness”.

*Withrow v. Larkin*, 421 U.S. 35, 46-47 (1975) (citas omitidas). Véase también *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254, 267 (1970) (citando a *Grannis v. Ordean*, 234 U.S. 385, 394 (1914)) (“The fundamental requisite of due process of law is the opportunity to be heard”).

<sup>19</sup> *Goldberg*, 397 U.S. en la pág. 269.

<sup>20</sup> *Real Legacy Assurance Company*, 179 DPR en la pág. 706 (citando 3 LPR § 2151); *Goldberg*, 397 U.S. en la pág. 271.

produzca suficiente evidencia para derrotarla”.<sup>21</sup> Esta presunción cobija la imparcialidad de los funcionarios que participan en la adjudicación.<sup>22</sup>

De los pronunciamientos en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, que ha sido seguida y acogida por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, se desprende que para poder derrotar la presunción de la imparcialidad del oficial examinador o del juez administrativo, es necesario que la parte que la impugna demuestre que el oficial o, en su caso, el juez administrativo, ha prejuzgado el asunto o tiene un interés pecuniario en la resolución del caso que lo descalifica por un conflicto de interés.<sup>23</sup> Para determinar si el adjudicador o persona que preside los procedimientos adjudicativos estuvo, en efecto, parcializada por haber prejuzgado la controversia, la prueba presentada tiene que específicamente demostrar que esta había prejuzgado, previo al inicio del proceso, “cuestiones específicas que inciden sobre la solución de la controversia”,<sup>24</sup> que resulten en un “*compromiso previo* para obtener determinada conclusión con relación a cuestiones específicas del caso”.<sup>25</sup> Al explicar este estándar en el caso de *Comisionado de Seguros de Puerto Rico v. Real Legacy Assurance Company*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ofreció, como ejemplo concreto de lo que constituiría prejuzgar cuestiones específicas que incidan en la resolución de la controversia, el hecho de “estar dispuesto a recomendar que [una parte] infringió la ley sin antes haber escuchado la prueba o sin que antes se hayan ventilado los hechos particulares que suscitaron la controversia”.<sup>26</sup> Asimismo, el Tribunal aclaró que el haber formado una opinión previa sobre la interpretación del derecho aplicable al caso, incluida la política administrativa de la agencia, es una cuestión general del caso que no es relevante al escrutinio sobre la parcialidad que se le impute al oficial examinador o juez administrativo.<sup>27</sup>

Cuando el procedimiento adjudicativo no es presidido y adjudicado por un juez administrativo, sino que se designa a un oficial examinador para que ejerza la función de presidir el procedimiento y la vista, para que luego un juez administrativo, el jefe o el cuerpo rector de la agencia adjudique finalmente el caso, el

---

<sup>21</sup> *Henríquez Soto*, 120 DPR en la pág. 210 (citas omitidas).

<sup>22</sup> *Id.*; *Schweiker v. McClure*, 456 U.S. 188, 195 (1982) (“We must start, however, from the presumption that the hearing officers who decide Part B claims are unbiased.”); *Withrow v. Larkin*, 421 U.S. 35, 55 (1975) (*citando a* *United States v. Morgan*, 313 U.S. 409, 421 (1941)) (“Without a showing to the contrary, state administrators ‘are assumed to be men of conscience and intellectual discipline, capable of judging a particular controversy fairly on the basis of its own circumstances’.”).

<sup>23</sup> *Henríquez Soto*, 120 DPR en la pág. 210. Véase Paul R. Verkuil, *Reflections Upon the Federal Administrative Judiciary*, 39 UCLA L. REV. 1341, 1350 (1992) (“For due process purposes the Court seems willing to narrow the bias or conflict of interest inquiry into one involving only pecuniary interests.”); *Schweiker*, 456 U.S. en la pág. 197 (“In the absence of proof of financial interest on the part of the carriers, there is no basis for assuming a derivative bias among their hearing officers.”); *Ward v. Village of Monroeville*, 409 U.S. 57 (1972); *Tumey v. Ohio*, 273 U.S. 510 (1927).

<sup>24</sup> *Real Legacy Assurance Company*, 179 DPR en la pág. 713 (cita omitida).

<sup>25</sup> *Id.* en la pág. 714 (énfasis suplido).

<sup>26</sup> *Id.*

<sup>27</sup> *Id.*

estándar establecido por el Tribunal Supremo de Puerto Rico tiene un componente adicional. Específicamente, este componente consiste en demostrar “que la parcialidad demostrada por el oficial examinador influyó lo suficiente como para subvertir la integridad [institucional] del proceso adjudicativo. En otras palabras, tiene que haber incurrido en un comportamiento de un grado tan alto de favoritismo o antagonismo que hace imposible la solución justa del caso”.<sup>28</sup>

El resultado de las normas desarrolladas por la Corte Suprema de Estados Unidos y el Tribunal Supremo de Puerto Rico es que, ante la ausencia de prueba que demuestre que el adjudicador tiene un interés pecuniario en el caso ante su consideración, rara vez se ha concluido que existe un problema de debido proceso de ley, según la Constitución de Estados Unidos y la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, por la conducta parcializada de un oficial examinador.<sup>29</sup> Inclusive, tras el conjunto de decisiones de la Corte Suprema de Estados Unidos en la década del 1970 -la llamada “revolución del debido proceso de ley”-, se ha planteado que esa Corte ha fomentado que las agencias administrativas experimenten con técnicas adjudicativas creativas.<sup>30</sup>

#### B. Amalgama de funciones investigativas y adjudicativas

En resumidas cuentas, el estándar de imparcialidad desarrollado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Real Legacy Assurance* no parece ser otra cosa que la explicación de lo que significa sobrepasar la línea que separa al juzgador del acusador, lo cual, según dicho foro ya había advertido en *Henríquez Soto v. Consejo de Educación Superior*, presenta un delicado problema de derecho constitucional.<sup>31</sup> No obstante, como cuestión de derecho constitucional, el deber de mantener la línea que separa las funciones adversativas de las adjudicativas no se extiende a tener que separar las funciones investigativas de las adjudicativas. Así lo concluyó la Corte Suprema de Estados Unidos en *Withrow v. Larkin* al resolver que, en sí, la combinación de funciones investigativas y adjudicativas en el contexto administrativo no es incompatible con la garantía constitucional al debido proceso de ley.<sup>32</sup>

Si bien en *Withrow* la Corte reconoció que el hecho de que una persona participe en una investigación y luego adjudique asuntos relacionados con dicha investigación genera inquietudes legítimas, descartó que el ejercicio de ambas fun-

---

<sup>28</sup> *Id.* en la pág. 715 (notas omitidas).

<sup>29</sup> Verkuil, *supra* nota 23, en las págs. 1353-54.

<sup>30</sup> *Id.* en la pág. 1350 (“Moreover, the Court has encouraged experimentation with creative decision techniques that question the need for any type of government deciders, not only ALJs”).

<sup>31</sup> *Real Legacy Assurance Company*, 179 DPR en la pág. 712; *Henríquez Soto v. Consejo de Educación Superior*, 120 DPR 194, 203 (1987); *Marshall v. Jerrico, Inc.*, 446 U.S. 238, 248-49 (1980).

<sup>32</sup> Véase *Withrow v. Larkin*, 421 U.S. 35, 47-55 (1975) (donde se discuten las funciones investigativas y adjudicativas bajo el contexto del debido proceso de ley). Este caso fue citado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Henríquez Soto* y en *Real Legacy Assurance Company*.

ciones por un mismo funcionario presente -de su faz- un problema de debido proceso de ley. Entendió que el mero ejercicio de funciones investigativas y funciones adjudicativas relacionadas con la investigación por un mismo funcionario o cuerpo rector es insuficiente para combatir la presunción de honestidad e integridad que cobija a los adjudicadores administrativos, así como para demostrar que crea un riesgo de parcialidad y prejuicio de tal magnitud que haga que la combinación de funciones deba ser prohibida para poder implementar adecuadamente la garantía al debido proceso de ley.<sup>33</sup> Al así razonar, la Corte repasó sus pronunciamientos en *Federal Trade Comm'n v. Cement Institute*, al rechazar que conducir una investigación *ex parte* haya tenido el efecto automático de conformar una opinión inmutable en las personas que condujeron la investigación.<sup>34</sup> En este caso, la Corte Suprema expresó lo siguiente:

[T]he fact that the Commission had entertained such views as the result of its prior *ex parte* investigations did not necessarily mean that the minds of its members were irrevocably closed on the subject of the respondents' basing point practices. Here, in contrast to the Commission's investigations, members of the cement industry were legally authorized participants in the hearings. They produced evidence-volumes of it. They were free to point out to the Commission by testimony, by cross-examination of witnesses, and by arguments, conditions of the trade practices under attack which they thought kept these practices within the range of legally permissible business activities.<sup>35</sup>

Conforme con el estándar que se ha ido desarrollando sobre la parcialidad impermisible según la garantía al debido proceso de ley, para que se pueda impugnar efectivamente la imparcialidad de un funcionario que, en su rol adjudicativo, haya participado previamente en una investigación relacionada, la parte impugnante tiene que presentar prueba que derrote la presunción de honestidad e integridad que cobija al adjudicador y demuestre que este ha prejuzgado cuestiones específicas que definen la solución de la controversia o que esté predispuesta a emitir determinada recomendación sin antes haber escuchado la prueba. Si se trata de un oficial examinador que participó en una investigación previa relacionada, la parte impugnante tiene que demostrar, además, que la predisposición del oficial examinador "contamin[ó] el proceso a tal grado que acarrea consecuencias fatales en la determinación final que en su día emita la agencia".<sup>36</sup>

A pesar de que, en virtud de las expresiones de la Corte Suprema de Estados Unidos en *Withrow* y *Cement Institute*, la Constitución de Estados Unidos permite que un funcionario ejerza funciones investigativas y luego ejerza funciones adjudicativas sobre hechos y asuntos relacionados con la investigación, el Congreso ha

---

<sup>33</sup> *Id.* en las págs. 47, 55 ("The mere exposure to evidence presented in nonadversary investigative procedures is insufficient in itself to impugn the fairness of the Board members at a later adversary hearing").

<sup>34</sup> *Federal Trade Comm'n v. Cement Institute*, 333 U.S. 683 (1948).

<sup>35</sup> *Id.* en la pág. 701.

<sup>36</sup> *Real Legacy Assurance Company*, 179 DPR en la pág. 715 (notas omitidas).

optado por atender -a través de legislación- el problema de la “apariencia” de conflicto que esa situación genera. Específicamente, el Congreso ha insertado disposiciones en el *Administrative Procedure Act* (A.P.A.) para proveer la separación en el ejercicio de funciones, sujeto a ciertas excepciones. A esos efectos, la sección 554 (d) de la A.P.A. dispone en su parte pertinente:

An employee or agent engaged in the performance of investigative or prosecuting functions for an agency in a case may not, in that or a factually related case, participate or advise in the decision, recommended decision, or agency review pursuant to section 557 of this title, except as witness or counsel in public proceedings. This subsection does not apply-[:]

- (A) in determining applications for initial licenses;
- (B) to proceedings involving the validity or application of rates, facilities, or practices of public utilities or carriers; or
- (C) to the agency or a member or members of the body comprising the agency.<sup>37</sup>

A diferencia del Congreso, hasta el momento, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico ha optado por no incluir disposiciones similares a las contenidas en la citada sección de la A.P.A. En ausencia de una disposición en la LPAU, en la ley orgánica de alguna agencia o en alguna otra ley especial, las agencias de Puerto Rico, sus oficiales examinadores y adjudicadores están gobernados, en lo que respecta a la separación de funciones, por las exigencias aplicables del debido proceso de ley, según interpretadas por la Corte Suprema de Estados Unidos y el Tribunal Supremo de Puerto Rico, y por las normas que voluntariamente hayan decidido adoptar en sus reglamentos de procedimientos.

A diferencia de la jurisdicción federal, en Puerto Rico no hay legislación uniforme que gobierne la relación de trabajo entre las agencias y sus oficiales examinadores y jueces administrativos. Ello ha permitido que las agencias, sujeto a las disposiciones -si alguna- en sus respectivas leyes orgánicas o leyes especiales aplicables sobre el particular, tengan oficiales examinadores y jueces administrativos que sean empleados de carrera, empleados de confianza o contratistas suyos. En el caso específico de la Comisión de Energía de Puerto Rico, el artículo 6.11 de la Ley 57-2014, según enmendada, establece que los oficiales examinadores y jueces administrativos “podrán ser empleados de confianza o contratistas de la [Comisión]”.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> 5 U.S.C. § 554(d) (2012).

<sup>38</sup> Ley de transformación y alivio energético, Ley Núm. 57 de 27 de mayo de 2014, 22 LPRR § 1054j (2009 & Supl. 2015). Nótese que, si bien en cuanto a los oficiales examinadores el texto del artículo 6.11 establece que estos podrán ser contratistas o empleados de confianza de la Administración de Energía de Puerto Rico (AEPR), en términos prácticos, y en virtud de las facultades de la AEPR frente a la Comisión, ocurre como si los oficiales examinadores fueran contratados o empleados por la misma Comisión. El artículo 6.2(c)(2) dispone que la AEPR tendrá el deber de “tramitar la contratación del personal y los servicios profesionales de la Comisión de Energía, la [Oficina Estatal de Política Pública Energética] y la [Oficina Independiente de Protección al Consumidor] conforme a las normas que establecerá cada entidad para ese propósito”. *Id.* § 1054a(c)(2). También, el artículo 6.9(b) expresa que el

El arreglo de la relación contractual o de empleo de confianza entre los oficiales examinadores, o jueces administrativos, y la agencia permite que la agencia termine la relación de empleo o resuelva el contrato si está inconforme con la manera en que estos presiden los procedimientos o adjudican los casos.<sup>39</sup> De acuerdo con la jurisprudencia de Puerto Rico examinada para la preparación de este escrito, no se ha planteado ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico que esa realidad sea incompatible con el requisito de imparcialidad de los oficiales examinadores y jueces administrativos. Sin embargo, al considerar el estándar de parcialidad desarrollado por la Corte Suprema de Estados Unidos en *Withrow* y por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Real Legacy Assurance*, dudosamente ello sea en sí mismo un factor suficiente para apuntar a la parcialidad incompatible con el debido proceso de ley de un oficial examinador o de un juez administrativo.

Por otro lado, este análisis provoca echar una mirada a lo resuelto recientemente por la Corte de Distrito de Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico en *MCS Health Management Options, Inc. v. Mellado López*.<sup>40</sup> En dicho caso, el juez Pérez Giménez concluyó, entre otras cosas, que las disposiciones en el contrato del oficial examinador de la Oficina del Procurador del Paciente, que le requerían ser leal y no incurrir en conflictos con los intereses de la agencia, presentan un cuadro conducente a la parcialidad,<sup>41</sup> y que el ejercicio de funciones investigativas (las que el Juez catalogó como características de un fiscal o acusador) y adjudicativas *por una misma agencia* presentan un problema de parcialidad estructural en los procedimientos que resulta incompatible con la garantía al debido

---

presidente de la Comisión tiene el poder de “[i]dentificar y reclutar el personal, los contratistas y recursos necesarios para el ejercicio de los poderes y deberes de la Comisión, y requerir el nombramiento o contratación de tal personal, contratistas o recursos al Director Ejecutivo de la AEPR”. *Id.* § 1054h(b).

<sup>39</sup> Véase Ley de contratación de servicios profesionales y consultivos, Ley Núm. 237 de 31 de agosto de 2013, 3 LPRA § 8615(l) (2011 & Supl. 2014) (donde la ley establece las cláusulas contractuales requeridas en todo contrato otorgado por una entidad gubernamental, entre las cuales está “[u]na cláusula que indique que la entidad gubernamental contratante podrá resolver el contrato mediante notificación con treinta (30) días de anticipación a la resolución, o en un término menor, dependiendo de los servicios a contratarse”); *Alberty Marrero v. Bco. Gub. de Fomento*, 149 DPR 655, 663 (1999) (“Con ese mandato constitucional como norte, hemos establecido como principio que *no* cabe el discrimen político *ni siquiera contra empleados de confianza*, que por la naturaleza de sus puestos, no poseen una expectativa de permanencia en ellos, pues están sujetos a la libre selección y remoción por sus superiores”. (citas omitidas)). Véase también OFICINA DEL CONTRALOR, PRINCIPIOS LEGALES Y DE SANA ADMINISTRACIÓN QUE REGULAN LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y CONSULTIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO 8 (2006), [http://www.ocpr.gov.pr/folletos\\_publicados/2012/PrincipiosLegalesSanaAdm\\_CEE.pdf](http://www.ocpr.gov.pr/folletos_publicados/2012/PrincipiosLegalesSanaAdm_CEE.pdf) (requiere que las entidades gubernamentales incluyan en sus contratos de servicios profesionales una cláusula que disponga que “[l]a parte contratada deberá tener lealtad completa para con la entidad gubernamental contratante”).

<sup>40</sup> *MCS Health Management Options, Inc. v. Mellado López*, Civil No. 14-1223 (PG), 2015 WL 1212215 (D.P.R. March 17, 2015).

<sup>41</sup> *Id.* en la pág. \*13 (“Pursuant to the terms of the contract, the Examining Officer also owes an ethical duty of ‘absolute loyalty’ to the OPA. The contract states that the Examining Officer will not have ‘conflict interests’ in detriment to the OPA. . . . We believe this set-up is conducive to bias”. (citas omitidas)).

proceso de ley.<sup>42</sup> No obstante, el dictamen en dicho caso debe ser tomado con sumo cuidado, toda vez que su razonamiento adolece, en parte, de problemas estructurales. Ello, pues la Corte del Distrito de Puerto Rico basó su raciocinio sobre la incompatibilidad de la combinación de funciones con el debido proceso de ley en fundamentos utilizados por otra corte de distrito en el caso de *Berryhill v. Gibson*,<sup>43</sup> que no fueron acogidos por la Corte Suprema de Estados Unidos, y que, como he explicado, esa Corte rechazó expresamente luego en *Withrow*.<sup>44</sup>

*C. Medidas tomadas en otras jurisdicciones estadounidenses para asegurar cierta independencia entre los jueces administrativos y las agencias a nombre de las cuales adjudican*

Además de la inclusión de disposiciones en la legislación procesal aplicable a los procedimientos administrativos para requerir la separación de ciertas funciones, en otras jurisdicciones se han adoptado diversas medidas para atender las inquietudes sobre la apariencia de conflicto que, si bien el debido proceso de ley las permite, podrían generar desconfianza del público en los procedimientos.<sup>45</sup> En la jurisdicción federal, por ejemplo, la Oficina de Administración de Personal (O.P.M., por sus siglas en inglés), se encarga de administrar el sistema de personal de los jueces administrativos que sirven en agencias del Gobierno federal, incluyendo la evaluación de estos, su reclutamiento, empleo,<sup>46</sup> así como la *supervisión*

<sup>42</sup> La Corte de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico explicó:

The structural bias indicators, however, do not stop with the Examining Officers. That the OPA acts as both prosecutor and judge, that is to say, that it investigates any wrongdoing and also acts as adjudicator of whether those wrongdoings violate its regulations, is also telling. The *Gibson* court took that factor into account and we follow their lead. The sum of all these elements leads the court to a finding of structural bias.

*Id.* en la pág. \*14 (cita omitida).

<sup>43</sup> *Berryhill v. Gibson*, 331 F.Supp. 122 (M.D. Ala. 1971).

<sup>44</sup> Véase *Gibson v. Berryhill*, 411 U.S. 564 (1973). En *Gibson v. Berryhill*, la Corte Suprema de Estados Unidos indicó:

The extent to which an administrative agency may investigate and act upon the material facts of a case and then, consistent with due process, sit as an adjudicative body to determine those facts finally has occasioned some divergence of views among federal courts. *We have no occasion to pass upon this issue here in view of our disposition of the present case.*

*Id.* en la pág. 579 n.17 (énfasis suplido) (citas omitidas).

<sup>45</sup> McNeil, *supra* nota 4, en la pág. 476.

<sup>46</sup> Véase *Administrative Law Judges*, U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT, <http://www.opm.gov/services-for-agencies/administrative-law-judges/>; Verkuil, *supra* nota 23, en la pág. 1344 (“ALJs, unlike federal district judges, are chosen in a nonpolitical way by an elaborate selection system that is run by the Office of Personnel Management”).

del proceso de selección y designación de los jueces administrativos por las agencias.<sup>47</sup> Otras jurisdicciones han creado agencias cuyo objetivo es crear y administrar un panel central de jueces administrativos independientes para las agencias con facultades administrativas del estado.<sup>48</sup>

Hasta el momento, en Puerto Rico no parece haber iniciativas en ninguna de esas direcciones. Más aún, tanto la idea de crear puestos de carrera para todos los oficiales examinadores y jueces administrativos y delegar la administración del sistema de personal de estos a una agencia determinada, como la idea de crear una nueva agencia que administre un panel central de oficiales examinadores y jueces administrativos, parecerían ser incompatibles con los esfuerzos del Primer Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa de consolidar agencias y reducir el tamaño de las estructuras gubernamentales.<sup>49</sup>

### III. DESIGNACIÓN DE OFICIALES EXAMINADORES EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS CUASI-ADJUDICATIVOS: DEBERES Y FACULTADES AL PRESIDIR LOS PROCEDIMIENTOS

#### A. Marco jurídico

La LPAU permite a los jefes y cuerpos rectores de agencias con poderes adjudicativos delegar en oficiales examinadores la función de presidir los procedimientos adjudicativos, así como delegar en jueces administrativos la función de presidir dichos procedimientos y adjudicar las causas.<sup>50</sup> De ordinario, cuando una agencia designa y delega a un oficial examinador la función de presidir un procedimiento

---

<sup>47</sup> Verkuil, *supra* nota 23, en la pág. 1347 (“[T]he Office of Personnel Management oversees the ALJ appointment and selection process”).

<sup>48</sup> Véase McNeil, *supra* nota 4.

<sup>49</sup> Véase, por ejemplo Cybernews, *Dan lista de agencias del Gobierno que se consolidan*, ENVIVOPR (22 de mayo de 2015), <http://www.envivopr.com/2015/05/dan-lista-de-agencias-del-gobierno-que-se-consolidan>; Rebecca Banuchi, *Senado aprueba consolidación de agencias*, EL NUEVO DÍA (23 de junio de 2015), <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/senadoapruebaconsolidaciondeagencias-2064193/>.

<sup>50</sup> Sobre esto, la LPAU establece que:

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

El jefe de la agencia podrá delegar la autoridad de adjudicar a uno (1) o más funcionarios o empleados de su agencia. A estos funcionarios o empleados se les designará con el título de jueces administrativos.

Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2153 (2011). Véase también Ley de transformación y alivio energético, Ley Núm. 57 de 27 de mayo de 2014, 22 LPRA § 1054j(c) (2009 & Supl. 2015).

adjudicativo, el jefe o cuerpo rector de la agencia es quien emite la resolución final y adjudica finalmente la controversia.<sup>51</sup>

La función de presidir los procedimientos adjudicativos conlleva recibir y aquilatar la prueba presentada por las partes, adjudicar los hechos en controversia, manejar el procedimiento -incluida la posibilidad de hacer descubrimiento de prueba y establecer su alcance- y establecer las reglas de juego que regirán la vista administrativa, conforme con la discreción que le permite la LPAU y el reglamento de procedimientos de adjudicación de la agencia a la que sirva.<sup>52</sup> Es decir, la persona que preside los procedimientos es la “responsable de la formación del expediente administrativo” y de asegurarse que dicho expediente sea representativo de lo ocurrido en el transcurso del procedimiento.<sup>53</sup>

En virtud de las funciones del oficial examinador y del fraccionamiento entre la función de presidir los procedimientos y la función de adjudicar finalmente la causa, cuando se designa un oficial examinador, este tiene el deber de preparar un informe para la consideración del juez administrativo, jefe o cuerpo rector de la agencia que vaya a emitir la decisión final y adjudicar finalmente la controversia.<sup>54</sup> Además del relato sobre la prueba presentada, el transcurso de los procedimientos y sus apreciaciones sobre los hechos ocurridos, como parte de dicho informe, el oficial examinador debe incluir en el informe sus recomendaciones sobre cómo adjudicar el caso.<sup>55</sup>

Una vez el oficial examinador rinde su informe al jefe o cuerpo rector de la agencia, es norma conocida que, independientemente de los méritos en las recomendaciones que haga el oficial examinador, el adjudicador tiene plena facultad para revisar el expediente *de novo* y rechazar o adoptar las recomendaciones del oficial examinador al emitir su resolución final.<sup>56</sup> Esa discreción es un vehículo para el jefe o cuerpo rector de la agencia para asegurarse que la decisión final sea cónsona con la política pública formulada e implantada en su administración.<sup>57</sup> Lo importante es que la resolución que emita el adjudicador al resolver finalmente la causa esté basada en el expediente administrativo.<sup>58</sup>

51 Véase 3 LPRA § 2153; *Comisionado de Seguros de Puerto Rico v. Real Legacy Assurance Company*, 179 DPR 692, 709 (2010).

52 Véase 3 LPRA §§ 2157, 2158, 2163; *Real Legacy Assurance Company*, 179 DPR en las págs. 710-11.

53 *Real Legacy Assurance Company*, 179 DPR en la pág. 710.

54 Véase 3 LPRA §§ 2163, 2168.

55 *Real Legacy Assurance Company*, 179 DPR en la pág. 711 (citando a DEMETRIO FERNÁNDEZ QUIÑONES, *DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNIFORME* 190 (2da ed. 2001)).

56 Véase *Real Legacy Assurance Company*, 179 DPR en las págs. 710-12; Ley de transformación y alivio energético, Ley Núm. 57 del 27 de mayo de 2014, 22 LPRA 1054j (2009 & Supl. 2015) (“Al emitir su decisión, la Comisión tendrá plena discreción para acoger o rechazar las recomendaciones de los oficiales examinadores”).

57 Véase *Real Legacy Assurance Company*, 179 DPR en la pág. 712 (citando a FERNÁNDEZ QUIÑONES, *supra* nota 55).

58 Véase 3 LPRA § 2151.

En fin, ante la división de funciones entre un oficial examinador y el adjudicador de la controversia, se ha destacado la importancia del deber del oficial examinador, quien debe:

[D]esarrollar un expediente claro, con mucha conciencia y transparencia para que cuando el adjudicador examine el caso en sus méritos, pueda revisarlo completamente *de novo* sin ninguna dificultad. *De esta forma se garantiza que el funcionario que tome la decisión final lo haga de manera independiente y objetiva, ateniéndose exclusivamente al expediente constituido mediante un proceso justo y libre de influencias.*<sup>59</sup>

#### *B. Independencia del oficial examinador al presidir*

La limitación en el alcance de la facultad adjudicativa de los oficiales examinadores no debe conceptualizarse como una limitación en el alcance de sus facultades y de su discreción al presidir los procedimientos adjudicativos. Todo lo contrario; parecería que el fraccionamiento de la función adjudicativa entre un oficial examinador y un jefe o cuerpo rector de una agencia, y la facultad de la adjudicadora de revisar el expediente *de novo*, opera en beneficio de la discreción del oficial examinador al conducir los procedimientos y de su libertad de acción y expresión durante el transcurso de estos.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resaltado que los oficiales examinadores gozan de gran independencia para determinar la manera en que llevarán a cabo los procedimientos que presiden. Como parte de la discreción que tiene un oficial examinador al presidir, se ha dicho que este tiene la potestad de: (1) limitar el alcance del interrogatorio a los testigos; (2) eliminar el testimonio de un testigo que se rehúsa a contestar de manera apropiada; (3) regular la forma en que un testigo testifica; (4) citar y llamar a testificar a testigos por iniciativa propia; (5) cuestionar o contrainterrogar testigos traídos al procedimiento por cualquiera de las partes, y (6) establecer los límites de su participación al interrogar y contrainterrogar a los testigos.<sup>60</sup>

En esa línea, Scott Hempling propone que, al presidir vistas evidenciarias en procedimientos administrativos, se utilice un proceso distinto al que tradicionalmente se utiliza en los procedimientos judiciales de instancia, el cual parte de un mayor control e intervención del oficial examinador en los procedimientos con el objetivo de asegurarse de obtener la información necesaria para que el procedimiento adjudicativo resulte en una determinación conforme con el interés público.<sup>61</sup> En vez de que las partes o sus abogados sean los protagonistas en la elaboración de preguntas y conducción del interrogatorio y el contrainterrogatorio, Hempling propone que los funcionarios que presiden las vistas administrativas

---

<sup>59</sup> *Real Legacy Assurance Company*, 179 DPR en las págs. 710-11 (énfasis suplido) (notas omitidas).

<sup>60</sup> *Id.* en la pág. 712.

<sup>61</sup> Scott Hempling, *Litigation Adversaries and Public Interest Partners: Practice Principles for New Regulatory Lawyers*, 36 ENERGY L.J. 1 (2015).

organicen y señalen las mismas en atención a los temas a discutirse y que sea dicho funcionario quien primero interroge a los testigos citados por su propia iniciativa o por solicitud de las partes. El oficial examinador haría las preguntas pertinentes para poder obtener la información necesaria para entender el caso y para que la agencia pueda adjudicarlo, lo que a su vez le permite mantener los procedimientos encarrilados al interés de la agencia, o sea, el interés público. Sobre el particular, Hempling explica:

In adversarial litigation, agencies typically organize technical hearings around parties. Each party presents its witnesses, one at a time, for cross-examination. For each witness, each adversarial party's lawyer takes a turn cross-examining. Hours later, the tribunal might ask questions. (Surprisingly and disappointingly often, the tribunal asks no questions.) Occasionally the ALJ or a panel member will interrupt the lawyers' questions with her own question.

This traditional approach elevates parties over issues, scatters discussion of a particular issue over disparate parts of the transcript, and makes the tribunal passive. Indeed, when the parties choose not to cross-examine a witness, it often happens that the tribunal asks no questions either. The witness returns home unexamined. But lawyer strategy should not preclude tribunal curiosity. Lawyers' reasons to waive cross -such as not wanting to give the witness a chance to educate or persuade the tribunal- have nothing to do with the tribunal's duties to learn from experts and probe their thinking.

An alternative approach is to organize hearings around issues rather than parties. The hearing days are divided into issue segments. For each issue segment, all parties' witnesses who address that issue appear on a panel simultaneously. The tribunal, or a staff lawyer, begins the questioning by asking the questions that are necessary to help the tribunal understand the case and arrive at an opinion. When the tribunal's questioning is complete, the parties' lawyers get their chance. At that point, most of the necessary questions have been asked. This approach raises the value-per-minute ratio for at least three reasons: (1) the witnesses are debating their positions with each other; (2) a full discussion of a particular issue occurs in one place in the transcript; and (3) the majority of questions reflect the commission's needs rather than the parties' strategic goals.<sup>62</sup>

Conforme a las normas jurisprudenciales examinadas en este escrito, el límite de la discreción del oficial examinador al presidir los procedimientos es el traspaso de la línea que divide a un adjudicador de un fiscal. A esos efectos, en *Real Legacy Assurance* el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó que la conducta de un oficial examinador no debe ser propia de:

[U]n abogado que intenta establecer un lado u otro de la controversia. En otras palabras, el oficial examinador no puede proporcionarle a una parte la asistencia legal que generalmente debe proveerle su propio abogado. Si cruza la línea que

---

62 *Id.* en las págs. 20-21 (nota omitida).

separa al juzgador del acusador, *asume el riesgo* de que todo el procedimiento se vea infectado por el germen de la parcialidad.<sup>63</sup>

La frase “*asume el riesgo*” es particularmente importante, toda vez que cuando se designa a un oficial examinador para que presida los procedimientos, no basta con que este haya sobrepasado la línea que separa al juzgador del adversario, sino que, además, el favoritismo o antagonismo demostrado por el oficial examinador tiene que haber influido en los procedimientos a tal grado que haya subvertido la integridad institucional del proceso adjudicativo y hecho imposible la solución justa del caso.<sup>64</sup>

#### IV. MODELO TRADICIONAL UTILIZADO EN PUERTO RICO PARA LITIGAR Y ADJUDICAR CASOS CUANDO LA AGENCIA ES PARTE PROMOVENTE

Es común que una agencia con poderes de reglamentación, investigación y adjudicación sea la parte promovente en un procedimiento de naturaleza adjudicativa ante sí misma.<sup>65</sup> En esos casos, las agencias han solido adoptar un modelo de litigio adversativo para la adjudicación de esas causas de acción, en un esfuerzo por separar el rol de parte litigante de la agencia de su rol de adjudicador. De ordinario, dicho modelo tiene las siguientes características: (1) la agencia presenta la querrela o recurso en que se le imputa a otra persona una acción u omisión contraria a alguna disposición de las leyes o reglamentos que la agencia administra; (2) la agencia notifica la querrela o recurso a la parte contraria a quien se le imputa la acción u omisión antijurídica, y se comporta como parte promovente-litigante en un procedimiento adjudicativo adversativo; (3) el jefe o cuerpo rector de la agencia designa a un oficial examinador o a un juez administrativo para presidir el procedimiento adjudicativo, quienes en muchos casos, son contratistas o empleados de confianza de la agencia, y (4) ante ese oficial examinador o juez administrativo, comparece (presentando su prueba y argumentos) un abogado de la agencia como representante legal de esta en su carácter de promovente-litigante (quien, a su vez, puede ser un empleado de confianza o contratista de la agencia) y la parte promovida, por sí o representada por abogado.

Ante la ausencia en Puerto Rico de una agencia que constituya un panel central de adjudicadores administrativos, o que administre un sistema de personal de funcionarios adjudicativos administrativos, las agencias han adoptado el modelo adversativo de litigio y adjudicación antes descrito para tratar de crear una apariencia, en la medida de lo posible, de separación entre los roles de la agencia como parte litigante y a la vez adjudicadora en un mismo procedimiento adjudicativo. Este modelo satisface el estándar de imparcialidad desarrollado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico al amparo de los pronunciamientos y decisiones de la

---

<sup>63</sup> *Real Legacy Assurance Company*, 179 DPR en la pág. 712 (énfasis suplido) (nota omitida).

<sup>64</sup> *Id.* en las págs. 714-15.

<sup>65</sup> Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2152, 2154 (2011).

Corte Suprema de Estados Unidos, además de que no presenta conflicto alguno con las disposiciones de la LPAU, la cual guarda silencio sobre el modelo del procedimiento a seguir cuando la agencia opera como parte litigante y como adjudicadora en un mismo procedimiento adjudicativo.

No obstante, más allá de satisfacer el estándar de imparcialidad requerido por la garantía constitucional al debido proceso de ley, cabe preguntarse si ese modelo contrarresta efectivamente las apariencias de influencias entre los funcionarios de la agencia. Es decir, ¿ofrece al público confianza en la independencia del personal que trabaja en el rol de la agencia como promovente-litigante, *vis à vis* el personal que trabaja en el rol de la agencia como adjudicadora?

El hecho de que los oficiales examinadores y jueces administrativos sean empleados de confianza o contratistas de la agencia que comparece ante ellos y, por lo tanto, sus funciones puedan ser terminadas porque el jefe o cuerpo rector de la agencia no está satisfecho con los resultados de los casos adjudicados, no derrota la posibilidad de que, como cuestión de hecho, pueda haber una separación e independencia real entre los funcionarios de la agencia con funciones ejecutivas e investigativas, y los funcionarios con funciones cuasi-adjudicativas. Aun así, el modelo tradicionalmente utilizado requiere que la agencia tenga un equipo de abogados litigantes y un equipo separado de abogados adjudicadores, a la vez que se presta para producir escenarios sin sentido como el presentado en el caso de *Oficina de Ética Gubernamental v. Luis Sánchez Betances*.<sup>66</sup>

En dicho caso, la Oficina de Ética Gubernamental (OEG) presentó una querrela contra un ex servidor público por entender que este había violado la *Ley de ética gubernamental*.<sup>67</sup> La Directora Ejecutiva de la OEG designó a una jueza administrativa para que presidiera los procedimientos y adjudicara la controversia. Luego de los incidentes procesales de rigor, la jueza administrativa determinó que el ex servidor público no incurrió en violación alguna de la referida ley. Inconforme con la decisión de la jueza, la OEG presentó una moción de reconsideración, asunto que también fue delegado por la Directora Ejecutiva a la jueza administrativa que presidió los procedimientos. La jueza denegó la moción de reconsideración, tras lo cual, la OEG acudió al Tribunal de Apelaciones para solicitar la revisión de la decisión emitida a su nombre. El Tribunal de Apelaciones desestimó el recurso de revisión por entender que carecía de jurisdicción al amparo de las disposiciones de la *Ley de ética gubernamental*,<sup>68</sup> por lo que no tuvo que decidir si una agencia que solicita la revisión de una decisión emitida por sí misma es o no un contrasentido. De otro lado, si partimos de la premisa de que en la OEG existe independencia real -y no meramente aparente- entre los funcionarios con funciones adjudicativas y los funcionarios con funciones ejecutivas y cuasi-legislativas,

---

<sup>66</sup> *Oficina de Ética Gubernamental v. Sánchez Betances*, KLRA2014-01433, 2015 WL 1569206 (TA PR 27 de febrero de 2015).

<sup>67</sup> *Ley de ética gubernamental*, Ley Núm. 1 de 3 de enero de 2012, 3 LPRA §§ 1854-1860b (2011 & Supl. 2014).

<sup>68</sup> *Sánchez Betances*, 2015 WL 1569206, en la pág. \*6.

también hay que plantearse si sería un contrasentido que la agencia, en su capacidad de parte litigante, no pueda solicitar la revisión judicial del dictamen emitido por el adjudicador independiente.

Mientras más pequeña sea la agencia, menos divisiones, departamentos o directorados tiene esta, y más oneroso es crear y mantener la fachada de separación. Agrandar agencias y complejizar sus estructuras administrativas, con el objetivo de crear apariencias de una separación de funciones, no parece ser un curso de acción prudente en términos de administración pública ni en términos fiscales, en momentos en los que el país atraviesa una crisis fiscal cuyo remedio a corto, mediano y largo plazo aún está por identificarse.

No obstante, el ordenamiento jurídico puertorriqueño parece permitir otras alternativas menos entramadas.

#### **V. PROPUESTA DE COMBINACIÓN DE FUNCIONES Y SIMPLIFICACIÓN DE CIERTOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS CUASIADJUDICATIVOS: UN MODELO HÍBRIDO**

La LPAU, a diferencia de la A.P.A., no tiene disposiciones que prohíban, dentro de la flexibilidad que caracteriza los procedimientos cuasi-adjudicativos, la confección de un modelo procesal de adjudicación híbrido y que, a su vez, combine, en cumplimiento con los límites establecidos por el debido proceso de ley constitucional, las funciones investigativas y adjudicativas en un oficial examinador designado para presidir un procedimiento adjudicativo.<sup>69</sup> Aunque la LPAU sí hace referencia a “las partes” en el contexto de procedimientos cuasi-adjudicativos, por operación de la máxima de interpretación legislativa “quien puede lo más, puede lo menos”, no parece que ello excluya la posibilidad de que las agencias lleven a cabo procedimientos adjudicativos en los que solo participe y comparezca una parte.

Ante ello, propongo el reconocimiento y proliferación de un modelo híbrido para la adjudicación de causas instadas por iniciativa de la agencia que adjudica o como resultado de una actuación de dicha agencia. Eso con el objetivo de simplificar y agilizar los procedimientos, y de reducir los recursos que las agencias tienen que dedicar para sostener el montaje, con sus deficiencias, de la agencia-parte separada de la agencia-adjudicadora, a la vez que se satisfacen los requisitos exigidos por la garantía del debido proceso de ley. Un ejemplo de tales causas son los recursos presentados por la agencia que adjudica en contra de una persona por entender que esta ha incurrido en una violación a las leyes o reglamentos administrados por la agencia, así como los procedimientos adjudicativos que surgen como

---

<sup>69</sup> Véase 5 U.S.C. § 504(b)(1) (2012). La A.P.A. dispone:

For the purposes of this section- . . . (C) “adversary adjudication” means (i) an adjudication under section 554 of this title in which the position of the United States is represented by counsel or otherwise, but excludes an adjudication for the purpose of establishing or fixing a rate or for the purpose of granting or renewing a license. . . .

*Id.*

resultado de la impugnación de una persona a un requerimiento de información de la agencia conforme a la sección 6.2 de la LPAU.<sup>70</sup> No se trata de un procedimiento del todo ajeno a nuestro ordenamiento jurídico, pues sus características se manifiestan en procedimientos que se ventilan en el foro judicial, como los casos de desacato civil, las peticiones de ingreso involuntario o tratamiento compulsorio de salud mental tramitadas ante la Sala de Investigaciones, y las órdenes de registro y allanamiento. A su vez, la adopción formal de este modelo híbrido de adjudicación nos acerca a modelos procesales adjudicativos característicos de jurisdicciones de tradición civilista.<sup>71</sup>

A diferencia del modelo tradicional, el modelo híbrido que he concebido tiene las siguientes características: (1) la agencia presenta el recurso en que imputa a otra persona una acción u omisión contraria a alguna disposición de las leyes o reglamentos que la agencia administra; (2) la agencia notifica el recurso a la parte contraria a quien se le imputa la acción u omisión antijurídica; (3) la agencia designa a un oficial examinador, quien será abogado de profesión y con conocimiento especializado en la materia objeto del procedimiento, para que presida el procedimiento adjudicativo; (4) la discreción del oficial examinador al presidir los procedimientos y sus decisiones interlocutorias siempre estarán guiadas y obedecerán al interés público y al derecho aplicable; (5) ante ese oficial examinador comparece, presenta su prueba y sus argumentos, la parte a quien se le imputa el incumplimiento, por sí o representada por abogado; (6) el oficial examinador escuchará la prueba y los argumentos presentados por la parte y cualquier interviniente, si alguno, llamará e interrogará testigos a iniciativa propia, permitirá que la parte confronte los testigos llamados por el oficial examinador, interrogará -en primera instancia- a los testigos presentados por la parte, hará preguntas a la parte sobre documentos presentados por esta como prueba y sobre documentos que obren en el expediente de la agencia, permitirá completo acceso a la parte al expediente de la agencia, y preparará un informe con su recomendación a la Comisión; (7) tras recibir el informe del oficial examinador, el jefe o cuerpo rector de la agencia examina el expediente *de novo* y ejerce su discreción para acoger o rechazar las recomendaciones del oficial examinador, y (8) el jefe o cuerpo rector de la agencia emite la resolución final y adjudica finalmente el caso. Claro está, el jefe o cuerpo rector de la agencia bien podría optar por no designar a un oficial examinador, en cuyo caso, el jefe o cuerpo rector de la agencia presidiría los procedimientos y emitiría la decisión final. Asimismo, cuando el procedimiento adjudicativo surge como resultado de la impugnación de una persona a un requerimiento de información de la agencia conforme a la sección 6.2 de la LPAU, se omitirían las características (1) y (2) de este modelo híbrido y la agencia, por medio de un oficial examinador o de su jefe o cuerpo rector, manejaría el procedimiento y atendería los argumentos presentados por la referida persona.

---

70 3 LPRA § 2192.

71 Véase Amalia D. Kessler, *Our Inquisitorial Tradition: Equity Procedure, Due Process, and the Search for an Alternative to the Adversarial*, 90 CORNELL L. REV. 1181 (2005) (donde se discute el desarrollo histórico del sistema adversativo e inquisitorial).

Para la implantación y operación de este modelo híbrido, es crucial interiorizar que el mandamiento fundamental de la agencia es regular, adjudicar y ejercer sus poderes y facultades conforme al interés público.<sup>72</sup> Por lo tanto, al presidir los procedimientos y adjudicar la controversia, tanto el oficial examinador como el jefe o cuerpo rector de la agencia deberán conducirse, actuar y decidir conforme al interés público y, desde luego, conforme a derecho. Este acercamiento sobre el rol y el deber fundamental de la agencia al adjudicar un asunto promovido por la misma agencia o surgido tras una actuación de esta requiere, en primera instancia, que nos desprendamos de los preceptos culturales propios del purismo adversativo que hemos copiado del foro judicial al foro administrativo. En una línea similar, Scott Hempling plantea:

In Court Land, the judge's power to act is defined and confined to the issues stated by a plaintiff's complaint. In Commission Land, a party's filing is stimulation but not limitation. The commission can add issues, combine proceedings, invite appearance of other parties, or convert a two-party complaint into a multi-party rulemaking, all as the public interest demands.<sup>73</sup>

Al contraponer el modelo tradicional con este modelo híbrido, que requiere tomar conciencia sobre el rol protagónico del interés público y el derecho para convertir esa conceptualización en una guía y en acciones concretas al presidir un procedimiento adjudicativo administrativo, cabe cuestionarse quién defiende el interés público en el modelo tradicional. ¿Lo defienden los abogados litigantes que representan a la agencia en su carácter de parte? ¿Lo protege el oficial examinador? El modelo tradicional parte de la premisa de que la agencia -en su carácter de parte- defiende y protege intereses distintos a los intereses que busca proteger el adjudicador administrativo de la controversia, o al menos desde una perspectiva distinta. Según la premisa de que las agencias deben siempre estar guiadas por el interés público, es difícil justificar que la agencia en su rol de litigante promueva intereses distintos a los que promueva esa misma agencia en su carácter de adjudicadora. La diferencia en perspectivas no parece ser una valla imposible de superar ni que requiera perpetuar el modelo tradicional, a pesar de sus deficiencias prácticas en términos de eficiencia procesal, del uso de recursos públicos y de ganar la confianza del público en la integridad de los procedimientos administrativos.

---

<sup>72</sup> Así lo manifestó, por ejemplo, la Corte de Apelaciones de Estados Unidos para el Circuito del Distrito de Columbia en *Philadelphia Television Broadcasting Company v. Federal Communications Commission*:

In a statutory scheme in which Congress has given an agency various bases of jurisdiction and various tools with which to protect the public interest, the agency is entitled to some leeway in choosing which jurisdictional base and which regulatory tools will be most effective in advancing the Congressional objective.

*Philadelphia Television Broad. Co. v. Federal Comm'n. Comm'n.*, 359 F.2d 282, 284 (D.C. Cir. 1966). Véase también Hempling, *supra* nota 61.

<sup>73</sup> HEMPLING, *supra* nota 2, en la pág. 48.

Según adelanté, la combinación de funciones investigativas y adjudicativas en un oficial examinador que presida un procedimiento administrativo cuasi-adjudicativo, de modo que la comparecencia de la agencia como parte litigante no tenga razón de ser, no es nueva en jurisdicciones con tradición de *common law* o altamente influenciadas por dicha tradición en materia procesal. En su artículo *Our Inquisitorial Tradition: Equity Procedure, Due Process, and the Search for an Alternative to the Adversarial*, la profesora Amalia Kessler señala:

While the investigatory magistrate is a French approach, it is also, despite our deep-rooted assumptions to the contrary, not un-American. American lawyers, like Judge Ginsburg, think of our system as firmly adversarial, committed to norms of fairness that have never meant much in the dark inquisitorial world of continental Europe. Yet the truth is that inquisitorial procedure is neither alien to our traditions nor inherently unfair. As late as the nineteenth century, Anglo-American courts of equity (from which, in fact, masters originally emerged) employed a mode of procedure, which like that used in the courts of continental Europe, derived from the Roman-canon tradition and thus was significantly inquisitorial. And while today we tend to view inquisitorial procedure as necessarily unfair -indeed, the word "inquisitorial" itself conjures images of torture and burning stakes- recovering our lost inquisitorial tradition may offer our best chance to provide meaningful due process in the modern world of civil procedure. . . .

. . . [O]ur legal system only became fully "adversarial" in the relatively recent past. . . . Having since forgotten equity's quasi-inquisitorial tradition, we have mistakenly come to view our legal tradition as exclusively adversarial and tend to regard all inquisitorial modes of procedure as alien.

. . . [T]here are indeed indications that American procedure has been reaching towards the inquisitorial in order to correct the excesses associated with our current adversarial framework. But we have failed to be self-conscious about the fact that we are adopting inquisitorial procedure, and as a result, our use of such procedure has been minimal, conflicted, and, at times, troubling. As long as we remain trapped within the political imaginary of the adversarial -an imaginary in which due process requires party control of the litigation- meaningful procedural reform will continue to elude us.<sup>74</sup>

Así pues, la adopción formal del modelo híbrido que propongo requiere apertura para reconocer las fortalezas procesales del "sistema inquisitorial", o de la combinación de funciones, y adecuarlas a las garantías constitucionales del debido proceso de ley exigibles en los procedimientos administrativos, sin que ese proceso de "adecuación" esté amañado por valorizaciones culturales que respondan al purismo adversativo.

Esa apertura es particularmente importante, por ejemplo, al diseñar los mecanismos para la presentación de la prueba en procedimientos administrativos cuasi-adjudicativos presididos por oficiales examinadores con funciones investigativas y adjudicativas. De primera instancia, para muchos podría ser chocante concebir que la parte o su abogado vaya a "objetar" preguntas hechas por el oficial

---

74 Kessler, *supra* nota 71, en las págs. 1183-84, 1274 (notas omitidas).

examinador. La clave está en que, en el ejercicio de sus funciones al presidir los procedimientos, el oficial examinador evite confundir su función de adjudicador -cuya responsabilidad es decidir conforme con el interés público y el derecho- con la función de un fiscal-adversario, para evitar el riesgo de que su “parcialidad” contamine al adjudicador encargado de emitir la decisión final e imposibilite la solución justa del caso. Después de todo, el rol activo del oficial examinador en este modelo híbrido responde a la gran discreción que el Tribunal Supremo de Puerto Rico le ha reconocido a los oficiales examinadores en su función de manejar procedimientos y recibir prueba. En palabras de nuestro más alto foro, los oficiales examinadores tienen la potestad de “llamar a testificar a un testigo a iniciativa propia, y cuestionar o contrainterrogar testigos traídos al procedimiento por cualquiera de las partes”.<sup>75</sup>

## CONCLUSIÓN

Cada agencia es su propia persona; cada una tiene identidad, tamaño, funciones, retos, roles, realidades y necesidades operacionales distintas, a la vez que tienen similitudes que las caracterizan. Las diferencias entre las agencias presentan el reto de desarrollar variedades de modelos procesales para la conducción de sus facultades investigativas, adjudicativas, fiscalizadoras, reglamentarias y puramente ejecutivas. Estos modelos deben ajustarse a las realidades de cada agencia y permitirles ser efectivas en la ejecución de sus objetivos y eficientes en sus operaciones, pero dentro del marco de la LPAU y de las exigencias aplicables del debido proceso de ley.

Cuando una persona presenta una querrela o recurso en contra de otra persona y ante una agencia a la cual la Asamblea Legislativa ha delegado poderes adjudicativos, la acción se dilucida mediante un procedimiento adversativo flexible, pero similar -en términos estructurales- al procedimiento adversativo tradicional que se utiliza en el foro judicial al amparo de las Reglas de Procedimiento Civil. En la práctica, ese modelo “tradicional” se ha adoptado para el trámite de acciones promovidas por la misma agencia que adjudica, o acciones que se instan para impugnar un acto de la agencia que adjudica. Como resultado, en esos casos, la agencia participa en los procedimientos como juez y parte.

Además del problema práctico -real o percibido- de apariencia de parcialidad y falta de independencia de los funcionarios a través de quienes la agencia -que también comparece ante estos como litigante- ejerce su función cuasi-adjudicativa, el modelo tradicional resulta, particularmente en agencias pequeñas, en una estructura operacional administrativa innecesariamente compleja y en un mayor gasto de recursos. Para mantener la apariencia de imparcialidad e independencia entre funcionarios con roles cuasi-adjudicativos y los funcionarios con funciones ejecutivas, el modelo tradicional implica que la agencia cree y administre subdivisiones operacionales que, entre sí, sean lo más independientes posible y contrate

---

<sup>75</sup> Comisionado de Seguros de Puerto Rico v. Real Legacy Assurance Company, 179 DPR 692, 712 (2010) (nota omitida).

más recursos humanos de los que, de otro modo, serían necesarios para operar las distintas subdivisiones.

En este escrito he presentado un modelo alternativo para la adjudicación de esas causas iniciadas por la agencia que adjudica o como resultado de un acto de esta. He caracterizado dicho modelo como uno híbrido que combina en el oficial examinador funciones investigativas y adjudicativas, y que elimina la participación de la agencia como parte litigante en el procedimiento cuasi-adjudicativo que preside dicho oficial examinador. Según concebido, el modelo híbrido permite simplificar los procedimientos y las estructuras operacionales de las agencias, ahorrar recursos institucionales sin sacrificar la efectividad y eficiencia de las agencias, además de que constituye una herramienta para vindicar el principio de que los procedimientos administrativos deberán conducirse de forma rápida, justa y económica. Más aún, contrario a lo que pueda pensarse a raíz de visiones puramente adversativas sobre nuestros sistemas procesales, el modelo híbrido aquí presentado es perfectamente cónsono con la flexibilidad del carácter “cuasi-adjudicativo” y con las garantías constitucionales del debido proceso de ley exigibles en los procedimientos administrativos. Desde una perspectiva de apertura cultural, este modelo híbrido es una invitación a explorar y adoptar elementos positivos de los procedimientos en jurisdicciones de tradición civilista y rescatar elementos “inquisitoriales” que, según la profesora Kessler, formaban parte de los procedimientos ante las cortes de equidad. Resta ver la reacción de la comunidad jurídica, en particular de los tribunales, a prácticas diferentes de las que nos hemos acostumbrado.