

DERECHO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO

GERARDO A. FLORES*

Introducción	539
I. Reglamentación.....	540
II. Adjudicación	552
III. Leyes especiales	574

INTRODUCCIÓN

EN ESTE ANÁLISIS SE INCLUYEN OCHO OPINIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO EN torno a varios temas que inciden sobre el estudio del Derecho Administrativo para el término objeto de consideración. En ánimo de facilitar la lectura y estudio de esta casuística variada, he organizado el escrito bajo los temas de reglamentación, adjudicación y leyes especiales.

En la esfera de reglamentación tendremos la oportunidad de estudiar el acercamiento del Tribunal Supremo y el ordenamiento jurídico a doctrinas como las reglas legislativas y no legislativas, los reglamentos de vigencia inmediata y emergencia y la interpretación de reglamentos. En el área de adjudicación, son temas protagonistas en este análisis el alcance de un debido proceso de ley en el ámbito administrativo, incluyendo el derecho a una adjudicación imparcial y los efectos de una insuficiencia en la notificación. Asimismo, nos adentraremos a temas como la distinción entre las figuras de oficial examinador y juez administrativo, la distinción entre una vista formal e informal, la aplicación de las reglas de evidencia en los procesos administrativos, entre otros. De forma separada, estudiaremos una opinión que interpreta la Ley de Farmacia de Puerto Rico.¹

* Profesor Adjunto, Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. B.A., J.D. Universidad de Puerto Rico; LL.M., Georgetown University Law Center. Agradezco la colaboración de la estudiante Bibiana Sarriera por su valioso trabajo de investigación.

¹ Ley de Farmacia de Puerto Rico, Ley Núm. 247 de 3 de septiembre de 2004, 20 LPRÁ § 412 (2010).

I. REGLAMENTACIÓN

En *Báez Díaz v. ELA*,² el Tribunal Supremo delimitó la controversia a determinar si un reglamento adoptado por el Departamento de Corrección y Rehabilitación era uno de tipo legislativo o interno. También tuvo que resolver si ciertas disposiciones del referido reglamento violaban el debido proceso de ley de los confinados ante alegaciones de que tenían un derecho a tener representación legal en los procedimientos disciplinarios y a presentar evidencia en las vistas disciplinarias.³

En este caso, la Administración de Corrección y Rehabilitación, en adelante Administración de Corrección, había adoptado el Reglamento Número 6996, sobre Procedimientos Disciplinarios para Confinados y Participantes de Programas de Desvío y Comunitarios. Un grupo de confinados y confinadas impugnaron el referido reglamento alegando que el mismo violaba su derecho constitucional a un debido proceso de ley y la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU).⁴

Las confinadas y los confinados, cuestionaron el término de notificación de la vista administrativa, que disponía que la misma sería notificada por lo menos un día laborable antes de celebrarse la misma, contrario a los quince días con anticipación que dispone la LPAU.⁵ Impugnaron la disposición relacionada al contenido de la notificación de la vista, que lo limitaba a la fecha, hora y lugar de la vista, omitiendo, según requiere la LPAU, el propósito de la vista, las fuentes jurídicas que autorizaban la vista y los debidos apercebimientos.⁶ Disputaron además la limitación de estar acompañado por representación legal solo en las vistas de revocación de programas de desvío y la discreción del oficial examinador de permitir testigos de acuerdo a su pertinencia. Alegaron la nulidad del Reglamento al también limitar el término de reconsideración a cinco (5) días, al violarse su derecho a un adjudicador imparcial, al disponerse que el silencio del confinado o confinada será considerado prueba suficiente para encontrarlo incurso por el acto imputado, entre otros asuntos.⁷

La Administración de Corrección, por su parte, justificó las disposiciones reglamentarias amparándose en la necesidad de un mecanismo flexible y eficaz para lograr imponer sanciones disciplinarias a los confinados sumariados y a las

² *Báez Díaz v. ELA*, 179 DPR 605 (2010). El juez asociado Rivera Pérez emitió la opinión del Tribunal. El juez presidente Hernández Denton concurrió sin opinión escrita y la juez asociada Rodríguez Rodríguez no intervino.

³ *Id.* en las págs. 609-15.

⁴ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA §§ 2101-2101, 2121-2135, 2139-2141, 2151-2177, 2181-2184, 2191-2195, 2201 (2006 & Supl. 2010).

⁵ 3 LPRA § 2159.

⁶ *Id.* § 2159(a).

⁷ *Báez Díaz*, 179 DPR en la pág. 611.

personas que se encontraran en programas de desvío. Defendió además su contenido, alegando que respondía a órdenes del Tribunal de Distrito de Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico en el caso *Morales Feliciano v. ELA*.⁸ Señaló que el reglamento resultaba necesario para asegurar el orden y la seguridad dentro de las instituciones carcelarias, acelerar la resolución de los procedimientos disciplinarios, evitar que los confinados tomaran control de las cárceles, prevenir la presencia de abogados para reducir la presentación de querellas, y establecer normas claras sobre las conductas que constituían faltas y sanciones.⁹

Luego que los tribunales inferiores anularan las impugnadas disposiciones reglamentarias,¹⁰ y pendiente la resolución del caso ante el Tribunal Supremo, la Administración de Corrección adoptó el Reglamento Núm. 7748 como el nuevo reglamento disciplinario sustituyendo el cuestionado Reglamento Núm. 6996.¹¹

Ante este panorama, el Tribunal Supremo se enfrentó al planteamiento de justiciabilidad de la controversia por presuntamente tratarse de una académica. El Tribunal Supremo concluyó que las controversias respecto al Reglamento 6994 eran académicas, que no se cumplía ninguna excepción a esta doctrina, pero que subsistían *controversias justiciables* que permanecían esencialmente iguales al Reglamento derogado.¹²

Amparándose en las *controversias justiciables*, el Tribunal Supremo limitó su intervención a considerar si el nuevo Reglamento 7748 era uno interno o legislativo y si se violaba el debido proceso de ley de las confinadas y confinados al limitar la presentación de prueba y al no permitirles representación legal en el proceso disciplinario.¹³

De entrada, resulta necesario destacar que el Tribunal Supremo entró a considerar la validez de un reglamento que nunca estuvo ante la consideración de los tribunales inferiores, ni ante ellos. A pesar que las dos controversias que finalmente atendió el Tribunal estaban presentes en los dos reglamentos y planteadas por los confinados desde los inicios del litigio, el Tribunal estimó que las controversias respecto al reglamento anterior resultaban académicas, sin distin-

⁸ *Id.* en las págs. 612-13. Véase también *Morales Feliciano v. Acevedo Vilá*, Civil No. 79-4(PG), 2007 WL 4404730 (D.P.R. 2007); *Morales Feliciano v. Rosselló González*, 124 F. Supp. 2d 744 (D.P.R. 2000); *Morales Feliciano v. Hernández Colón*, 775 F. Supp. 487 (D.P.R. 1991); *Morales Feliciano v. Hernández Colón*, 697 F. Supp. 37 (D.P.R. 1988); *Morales Feliciano v. Hernández Colón*, 672 F. Supp. 627 (D.P.R. 1987); *Morales Feliciano v. Hernández Colón*, 697 F. Supp. 26 (D.P.R. 1987); *Morales Feliciano v. Romero Barceló*, 672 F. Supp. 591 (D.P.R. 1986); *Morales Feliciano v. Romero Barceló*, 605 F. Supp. 967 (D.P.R. 1985); *Morales Feliciano v. Romero Barceló*, 497 F. Supp. 14 (D.P.R. 1979).

⁹ *Báez Díaz*, 179 DPR en las págs. 613-14.

¹⁰ Nótese que según surge del caso, el Tribunal de Primera Instancia en *Acevedo Bayón v. Administración de Corrección*, otro caso anterior al que tuvo el Tribunal Supremo ante su consideración había ordenado a la Administración de Corrección no aplicar el Reglamento 6994. Véase *id.* en las págs. 615-16.

¹¹ *Id.* en la pág. 616.

¹² *Id.* en la pág. 618.

¹³ *Id.* en las págs. 618-19.

guir entre aquellas que estaban susceptibles de repetirse. En lugar de arrogarse jurisdicción sobre estas *controversias justiciables*, resultaba menos atropellado jurídicamente reconocer que ambas controversias bajo el reglamento anterior eran susceptibles de repetición, lo que hubiese podido justificar su intervención dentro de las excepciones a la doctrina de academicidad.¹⁴ La solución adoptada por el Tribunal al considerar estas controversias podría promover la práctica que las agencias administrativas adopten y apliquen reglamentos contrarios a la LPAU y deroguen los mismos una vez su legalidad sea impugnada y se encuentre ante la consideración del Tribunal Supremo. La abstención judicial o el rigor jurídico en la aplicación de la doctrina de academicidad, en este caso mediante una de las excepciones de la doctrina, hubiesen obrado mejor a la solución de la controversia.

En torno a la controversia del tipo de reglamento, el Tribunal Supremo reiteró que una regla legislativa es aquella que crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta con fuerza de ley, aprobada por una agencia para darle contenido sustantivo o complementar una ley, que tiene efecto sustantivo y obligatorio sobre los derechos de las personas a las que les aplique.¹⁵ Distinto a las reglas internas, que están dirigidas a la administración interna de la agencia, sin afectar directa o sustancialmente los derechos, los intereses de las partes o los procedimientos disponibles para la ciudadanía.¹⁶

Luego de distinguir un reglamento legislativo de uno interno, el Tribunal declaró que la mera clasificación de un reglamento como legislativo o interno no era determinante. Dispuso que para determinar si una regla era una legislativa o interna, se utilizaría el examen del *impacto sustancial* (substantial impact test). Añadió el Tribunal que, “si la reglamentación modifica derechos sustantivos o crea obligaciones estamos ante un reglamento legislativo”.¹⁷

El Tribunal, por voz del juez asociado Rivera Pérez, concluyó que el Reglamento 7748 era un reglamento formal de tipo legislativo, no porque afectara derechos, sino porque tenía un efecto sustancial en los intereses de los confinados y las personas en un programa de desvío o en sentencia suspendida.¹⁸

¹⁴ Véase, e.g., PNP v. Carrasquillo, 166 DPR 70 (2005); Empresas Puertorriqueñas de Desarrollo, Inc. v. Hermandad Independiente de Empleados Telefónicos, 150 DPR 924 (2000); Vigoreaux Lorenzana v. Junta de Libertad Bajo Palabra, 150 DPR 195 (2000); Noriega Rodríguez v. Hernández Colón, 135 DPR 406 (1994); Comisión Estatal Elecciones v. Departamento de Estado, 134 DPR 927 (1993).

¹⁵ Báez Díaz, 179 DPR en las págs. 620-21. El Tribunal Supremo reitera la doctrina de Agosto Serrano v. Fondo del Seguro del Estado y cita como autoridad, lo discutido por el profesor Demetrio Fernández en torno a esta figura. Véase Agosto Serrano v. Fondo del Seguro del Estado, 132 DPR 866 (1993); DEMETRIO FERNÁNDEZ QUIÑONES, DERECHO ADMINISTRATIVO Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNIFORME 123 (2001).

¹⁶ Báez Díaz, 179 DPR en la pág. 621.

¹⁷ *Id* en la pág. 622.

¹⁸ *Id*.

Nuevamente, el Tribunal perdió una oportunidad para establecer guías claras en torno a las distinciones entre un reglamento legislativo y un reglamento no legislativo y sus vertientes, así como para también estudiar la vigencia y las guías para aplicar la doctrina de impacto sustancial. Es un asunto que no surge con claridad ni de la LPAU, ni de la jurisprudencia. En lugar de arrojar luz, el caso introdujo más confusión tanto para los tribunales como para las agencias administrativas.

En el pasado, el profesor Hiram Meléndez Juarbe reseñó en esta publicación la jurisprudencia del Tribunal Supremo en este tema y propuso normas para entender los distintos tipos de reglamentación y las guías que resultan necesarias para que los tribunales, y las agencias administrativas, estuvieran en posición tanto de distinguir las reglas legislativas de las no legislativas y conocer cómo aplicarlas.¹⁹

Según se conoce, la LPAU define un reglamento como una “norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia. El término incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente”.²⁰ Según surge de la propia definición, se trata de una norma que ejecuta o interpreta política pública o que regula los procedimientos de una agencia. Este tipo de reglamento requiere que se cumpla con ciertos requisitos para su adopción.²¹

La misma definición de reglamento que establece la LPAU, contiene unas excepciones que implican la intención legislativa de excluirlas de las formalidades que establece la Ley para la adopción de reglamentos.²² Entre los tipos de reglamento o reglas excluidas por la propia Ley se encuentran las:

¹⁹ Hiram Meléndez Juarbe, *Derecho Administrativo*, 73 REV. JUR. UPR 509, 509-533 (2004).

²⁰ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2102 (L).

²¹ Véase 3 LPRA §§ 2121-2141 (donde se establecen los requisitos para la aprobación de un reglamento se incluyen, a) la notificación al público de la reglamentación que ha de aprobarse; b) proveer una oportunidad para la participación ciudadana; c) presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para su aprobación, y d) publicar la reglamentación). Véase también *Tosado Cortés v. Autoridad Energía Eléctrica*, 165 DPR 377 (2005); *Municipio de San Juan v. Junta de Calidad Ambiental*, 152 DPR 673 (2000).

²² Véase 3 LPRA § 2102. Nótese que la definición de regla que existe bajo la Administrative Procedure Act (A.P.A.), no se establecen este tipo de excepciones. Bajo la A.P.A., se define el término regla como:

[T]he whole or a part of an agency statement of general or particular applicability and future effect designed to implement, interpret, or prescribe law or policy or describing the organization, procedure, or practice requirements of an agency and includes the approval or prescription for the future of rates, wages, corporate or financial structures or reorganizations thereof, prices, facilities, appliances, services or allowances therefor or of valuations, costs, or accounting, or practices bearing on any of the foregoing.

Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. § 551 (4) (2011).

(1) Reglas relacionadas con la administración interna de la agencia que no afectan directa y sustancialmente los derechos o los procedimientos o prácticas disponibles para el público en general [y] (2) [las] formas e instrucciones, declaraciones interpretativas y declaraciones de política general, que son meramente explicativas y no tienen ningún efecto legal.²³

La distinción y eventual clasificación de este tipo de reglamento corresponde en primera instancia a la agencia administrativa a la que la legislación le delegó el poder de reglamentar. El procedimiento a seguir para la aprobación, derogación o enmienda de una regla en particular, dependerá esencialmente de la categoría a la cual la misma pertenezca o que la agencia le adscriba²⁴. Esta distinción tiene un impacto significativo sobre los ciudadanos, pues podría tratarse de una determinación de política pública de aplicación general efectuada por un grupo de ciudadanos que no están sujetos al escrutinio del electorado. Tal clasificación podría privar a la ciudadanía de conocer, participar y hasta ser desprovisto de las garantías de uniformidad y transparencia que impone la LPAU. En ese sentido, corresponde a los poderes legislativos y judicial, promover que las agencias administrativas posean guías claras que le permitan tomar una determinación informada y evitar que mediante subterfugios se quebranten los derechos de los ciudadanos.

*Tosado Cortes v. Autoridad de Energía Eléctrica*²⁵ parece ser el primer intento del Tribunal Supremo para exponer con claridad estas distinciones. Se dijo en aquella ocasión que, “para fines de adopción de reglas y reglamentos, la propia LPAU reconoce dos (2) clasificaciones generales, a saber; las reglas legislativas y las reglas no legislativas”.²⁶ Esta clasificación general es cónsona con la propuesta del profesor Hiram Meléndez Juarbe.²⁷

En torno a los reglamentos legislativos, a través de su casuística el Tribunal Supremo ha ido moldeando una definición de este tipo de reglamento, como aquel que crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley. Se refiere a aquel reglamento que impacta directamente a los ciudadanos en general y obliga con fuerza de ley a la agencia, quien no tiene discreción para rechazarla.²⁸ El Tribunal Supremo se ha negado a establecer distinciones de los tipos de reglamentos legislativos, como ha sugerido el profe-

²³ 3 LPRR § 2102.

²⁴ *Asociación de Maestros v. Comisión de Relaciones del Trabajo*, 159 DPR 81, 92 (2003).

²⁵ Véase *Tosado Cortés*, 165 DPR en las págs. 389-92, donde el Tribunal Supremo discute las distinciones entre las reglas legislativas y las no legislativas aunque no existía una controversia sobre el tipo de reglamento.

²⁶ *Id.* en la pág. 389.

²⁷ Meléndez Juarbe, *supra* nota 19, en la pág. 512.

²⁸ Véase *Centro Médico del Turabo v. Departamento de Salud*, 181 DPR 72 (2011); *Tosado Cortés v. Autoridad de Energía Eléctrica*, 165 DPR 377 (2005); *Asociación de Maestros de P.R. v. Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público*, 159 DPR 81 (2003); *Municipio de San Juan v. Junta Calidad Ambiental*, 152 DPR 673 (2000); *Agosto v. Fondo del Seguro de Estado*, 132 DPR 866 (1993).

sor Meléndez Juarbe. Por el contrario, ha llegado a denominar un reglamento no legislativo, llanamente como uno interpretativo.²⁹

En *Tosado Cortes*, el Tribunal utiliza por primera vez el término de reglamentos no legislativos para referirse a aquellos que “agrupan varias normas administrativas que, por el propósito que persiguen, no requieren el cumplimiento de las formalidades establecidas en la LPAU”.³⁰ Sin embargo, en ese caso, pareció limitarlos a las reglas interpretativas, dejando afuera otras clasificaciones que la misma LPAU establece.³¹ No es hasta *González Fuentes v. ELA*,³² donde cita al profesor Meléndez Juarbe, que el Tribunal Supremo reitera la distinción entre reglamentos legislativos y no legislativos y describe los tipos de reglamentos que se consideran bajo la definición de reglamentos no legislativos. En aquella ocasión distinguió:

Es necesario aclarar, sin embargo, que existen ciertos pronunciamientos administrativos que están exentos de cumplir con el proceso informal de reglamentación contemplado en la LPAU. Estos pronunciamientos pueden clasificarse en tres grupos: reglas procesales, declaraciones interpretativas y declaraciones de política general.

El común denominador de dichas reglas es que constituyen pronunciamientos administrativos que no tienen fuerza de ley y, por tanto, no vinculan a la agencia ni crean derechos sustantivos o procesales en los cuales el ciudadano puede confiar. En atención a esto, y en contraposición a las reglas legislativas que generan derechos entre las partes, estos tres tipos de declaraciones son más bien reglas no-legislativas que no tienen ningún efecto legal vinculante.³³

La distinción de reglamentos no legislativos que describe el Tribunal en *González Fuentes*, ilustra a los tribunales y a las agencias administrativas y se ajusta al lenguaje de la LPAU.³⁴ Más aún, se aleja de aquellas categorizaciones citadas por el Tribunal en el pasado que son extrañas al contenido de las reglas no legislativas que dispone nuestro estatuto.³⁵

Los pasos de avances que había realizado el Tribunal Supremo hasta *González Fuentes* para clarificar el alcance de los reglamentos legislativos y no legislativos

²⁹ *Asociación de Farmacias v. Departamento de Salud*, 158 DPR 180 (2002).

³⁰ *Tosado Cortés*, 165 DPR en la pág. 389.

³¹ Véase 3 LPRA § 2102.

³² *González Fuentes v. ELA*, 167 DPR 400 (2006).

³³ Véase *id.* en las págs. 411-412 (citas omitidas) (citando a Meléndez Juarbe, *supra* nota 19, en la pág. 510).

³⁴ Me parece que para mantener las clasificaciones de reglas no legislativas lo más fiel a la letra de nuestro estatuto, se debe denominar a los reglamentos no legislativos de tipo procesal, como de tipo procesal interno.

³⁵ Véase *Asociación de Maestros v. Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público*, 159 DPR 81 (2003); *Municipio de San Juan v. Junta Calidad Ambiental*, 152 DPR 673 (2000); *Agosto v. Fondo del Seguro del Estado*, 132 DPR 866 (1993).

vos se fueron al traste en el caso bajo análisis, *Báez Díaz*. En este caso, el Tribunal limitó su controversia a determinar si se trataba de un reglamento legislativo o interno, abandonando la distinción entre reglamentos legislativos y no legislativos establecida en *Tosado*. Tal parece, que el Tribunal trató los reglamentos no legislativos, independientemente de que se tratara de uno de tipo procesal interno, sobre declaraciones interpretativas o reglamentos de política general, todos como reglamentos internos. Aunque el tribunal invoca la excepción sobre reglamentos procesales internos, para definir su alcance, no queda claro si la controversia se había limitado a este tipo de reglamento, descartando los reglamentos no legislativos de declaraciones interpretativas o de política general. La teoría de que el tribunal delimitó su distinción entre reglamentos legislativos e internos, obviando las otras categorías, encuentra apoyo en su declaración a los efectos de que para determinar si una regla era una legislativa o interna, se utilizaría el examen del *impacto sustancial*. Añadió el Tribunal que, “si la reglamentación modifica derechos sustantivos o crea obligaciones estamos ante un reglamento legislativo”.³⁶ Nuevamente el Tribunal trae la doctrina de impacto sustancial que había establecido en *Gobernador v. Cruz Manzano*,³⁷ para distinguir entre un reglamento legislativo de uno no legislativo, aunque en este caso generalice los no legislativos, como reglamentos internos. Se perdió la oportunidad de ampliar el alcance de esta doctrina y de estudiar su vigencia. En ocasión anterior, el profesor Hiram Meléndez Juarbe había advertido sobre el desuso de esta doctrina en la esfera federal.³⁸

En términos de los planteamientos sobre violación del debido proceso de ley de los confinados, el Tribunal Supremo retomó el esquema de análisis establecido en su jurisprudencia,³⁹ que parecía haber abandonado recientemente en *Álamo Romero v. Administración de Corrección*.⁴⁰ Se establece que las garantías del debido proceso de ley no son de plena aplicación en los procesos disciplinarios contra los confinados y que deben ser aplicados de forma flexible, dependiendo de los intereses afectados por la acción gubernamental.⁴¹ En aquellas instancias cuando un confinado pierda las bonificaciones por buena conducta, las garantías del debido proceso de ley estarán limitadas a la notificación escrita, presentar testigos y evidencia documental en su defensa, siempre que no atente contra la seguridad de la institución penal, y a un informe escrito que exponga

³⁶ *Báez Díaz v. ELA*, 179 DPR 605, 622 (2010).

³⁷ Véase *Gobernador v. Cruz Manzano*, 142 DPR 619 (1997).

³⁸ Meléndez Juarbe, *supra* nota 19, en la pág. 527 n.74.

³⁹ Véase *Torres Acosta v. Junta Examinadora de Ingenieros y Agrimensores*, 161 DPR 696 (2004); *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716 (1982).

⁴⁰ *Álamo Romero v. Administración de Corrección*, 175 DPR 314 (2009); véase también *William Vázquez Irizarry, Derecho Administrativo*, 79 REV. JUR. UPR 647, 659-663 (2010).

⁴¹ *Báez Díaz*, 179 DPR en la pág. 623.

los hechos, fundamentados con evidencia así como las razones que motivaron la acción disciplinaria.⁴²

Luego de discutir la casuística local sobre la disminución de los derechos de los confinados, el Tribunal concluyó que la falta de representación legal en las vistas disciplinarias siempre que no sean para la cancelación de sentencias suspendidas o programas de desvío, no viola el debido proceso de ley.⁴³ El Tribunal también concluyó que los confinados gozaban de una vasta oportunidad de presentar prueba a su favor.⁴⁴

Centro Médico del Turabo, Inc. v. Departamento de Salud,⁴⁵ interpreta por primera ocasión la sección 2.13 de la LPAU que permite que un reglamento administrativo, vía excepción, sea aprobado con vigencia inmediata sin tener que cumplir con la totalidad de los requisitos ordinarios que impone la LPAU.⁴⁶ Bajo esta disposición, si el gobernador o gobernadora certifica que los intereses públicos exigen que un reglamento entre en vigor inmediatamente, obviando los procesos ordinarios de la LPAU, y descansando en la existencia de una emergencia u otra justificación, el secretario o secretaria de la agencia someterá ante el Departamento de Estado la referida certificación y el reglamento. Sin embargo, se exige que posteriormente, la agencia cumpla con los requisitos de notificación y participación ciudadana y someta cualquier enmienda o modificación del reglamento al Departamento de Estado.⁴⁷

En este caso, el Departamento de Salud aprobó un reglamento enmendando uno existente sobre licenciamiento, operación y mantenimiento de los hospitales de Puerto Rico, prohibiendo la inclusión de cláusulas de selección de foro dentro de los formularios de consentimiento informado, estableciendo restricciones de cualquier tipo al derecho del paciente terminal a recibir consultoría espiritual y ordenando el establecimiento de comités de asuntos ético-hospitalarios.⁴⁸

El Gobernador, invocando la sección 2.13 y descansando en el interés público existente, firmó una Certificación, requiriendo así la puesta en vigor inmediata del Reglamento 117-A bajo el procedimiento de emergencia. El Secretario de Salud presentó el Reglamento y la Certificación ante el Departamento de Estado.

⁴² *Id.*

⁴³ *Id.* en la pág. 629.

⁴⁴ *Id.* en la pág. 630.

⁴⁵ *Centro Médico del Turabo v. Departamento de Salud*, 181 DPR 72 (2011).

⁴⁶ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2133 (2006).

⁴⁷ 3 LPRA § 2133.

⁴⁸ El Reglamento en cuestión es el Núm. 117-A, Reglamento Núm. 7634 de 17 de diciembre de 2008, para enmendar el Reglamento Núm. 117 del Departamento de Salud que regula el licenciamiento, operación y mantenimiento de los hospitales en Puerto Rico, Reglamento Núm. 6921 del Departamento de Salud de 21 de diciembre de 2004.

Eventualmente, el Centro Médico del Turabo, presentó una acción de nulidad del reglamento al amparo del artículo 2.7 de la LPAU⁴⁹ e impugnó el procedimiento de aprobación del Reglamento. Alegó que el Reglamento era nulo *ab initio* porque el Departamento de Estado no hizo el aviso público dentro de los veinticinco días a partir de su presentación, según dispone la sección 2.8 (d) de la LPAU.⁵⁰ Señaló entonces que ante la falta de notificación del Reglamento, el término para impugnarlo estaba suspendido. Cuestionó además el Reglamento, aduciendo que la Certificación emitida por el Gobernador no consignaba suficientes circunstancias que justificaran su uso.⁵¹ El Tribunal de Apelaciones, aunque no declaró la nulidad del Reglamento, suspendió su vigencia hasta que el Departamento cumpliera con los requisitos establecidos en la sección 2.8.⁵²

En este caso, el Tribunal Supremo, se adentró a considerar una controversia irresuelta que ya había sido adelantada por el profesor William Vázquez en el análisis del término anterior y que versaba sobre el vacío estatutario existente sobre el término para impugnar un reglamento de su faz, sin que fuese necesario que la agencia administrativa le aplicara el mismo, conforme al término dispuesto en la sección 2.7 de la LPAU.⁵³ Según se conoce, la sección 2.7 de la LPAU establece un término de treinta días siguientes a la fecha de vigencia de un reglamento para impugnar la validez de su faz por incumplimiento con la LPAU. Sin embargo, este término se refiere a aquellos reglamentos que han sido aprobados mediante el procedimiento ordinario de aprobación de reglamentos dispuesto en dicha ley.⁵⁴ Nada dispone la LPAU sobre el término de impugnación de los reglamentos de emergencias de vigencia inmediata, aprobados vía excepción, al amparo de la sección 2.13.⁵⁵

En atención a esto, el Tribunal Supremo señala que, tal como dispone la LPAU, cuando se adopta este tipo de reglamento de emergencia, la agencia reglamentadora viene obligada a realizar el procedimiento ordinario de publicación, comentarios y vistas públicas, con posterioridad a la puesta en vigencia del reglamento, por lo que no tendría sentido que la parte afectada tenga que esperar que se complete ese proceso para poder impugnar la validez del reglamento.⁵⁶ Esto, correctamente señala el Tribunal, colocaría a la parte que impugna la vali-

49 3 LPRÁ § 2127.

50 3 LPRÁ § 2128.

51 *Centro Médico del Turabo*, 181 DPR en las págs. 76-77.

52 *Id.* en las págs. 77-78.

53 Vázquez Irizarry, *supra* nota 40, en las págs. 659-663.

54 El profesor Vázquez explica aquello que podría constituir una impugnación de su faz de una regla o reglamentos que se apruebe en contravención a la LPAU. Sugiere que la Asamblea Legislativa parece haber tomado como referencia la distinción entre un ataque constitucional a una ley de su faz y en su aplicación que ha establecido el Tribunal Supremo.

55 3 LPRÁ § 2133.

56 *Centro Médico del Turabo*, 181 DPR en las págs. 90-91.

dez del reglamento en la desventajosa situación de tener que cumplir con él y, a la vez, tener que participar del procedimiento ordinario para exigirle a la agencia que cumpla con la ley.⁵⁷ El Tribunal concluyó que en este tipo de casos, el término para llevar la acción de impugnación queda suspendido.⁵⁸

Sería esencialmente correcta la determinación del Tribunal Supremo ante un escenario donde la LPAU plantea dos asuntos atípicos: por un lado la puesta inmediata de la vigencia de un reglamento sin el rigor procesal de la LPAU, y por otro lado, la impugnación de su faz un reglamento dentro de un término de treinta días. Lo primero, señalado para atender circunstancias de emergencia que por su alto interés público justifican la puesta en marcha de un reglamento de forma inmediata y lo segundo, un remedio para permitir a los ciudadanos impugnar aquellos reglamentos en los que de su texto surge el vicio que lo hace inconstitucional o que infringe derechos fundamentales. El remedio que suple el Tribunal le imparte vitalidad a la disposición que permite al ciudadano impugnar estos reglamentos de su faz, pues lo contrario sería conceder un derecho inexigible.

Por otro lado, en relación al cumplimiento con la certificación para fundamentar la vigencia inmediata de un reglamento de emergencia, el Tribunal hace un recorrido jurisprudencial de aquello que se considera como una emergencia que justifique activar este mecanismo excepcional.⁵⁹ Aunque el Tribunal utiliza varias definiciones ilustrativas de aquello que podría constituir una emergencia, embaucarnos en una definición taxativa podría cerrar la puerta al mundo de posibilidades de aquello que podría constituir una emergencia. En este caso el Tribunal concluyó que, en el ámbito administrativo, el concepto “emergencia” no necesariamente se limita a una circunstancia imprevista, sino que comprende un suceso o combinación y acumulación de circunstancias que exigen acción inmediata.⁶⁰ El Tribunal también declaró, amparándose en el lenguaje análogo de la A.P.A., declaró que si una agencia determina que existe justa causa para obviar los requisitos de notificación y participación ciudadana, podrá hacerlo siempre y cuando fundamente e incorpore las razones en la regla o reglamento que se apruebe.⁶¹ Sobre esto último, a pesar de que el concepto de establecer *justa causa* para la vigencia inmediata es un requisito que surge de la sección 553 de la A.P.A.⁶² y no de la letra de la sección 2.13, tal exigencia nos parece razonable y cónsona con su disposición germana en la LPAU. En resumen, en aquellos casos en los cuales una agencia administrativa invoque la excepcional sección 2.13 de la LPAU para dar vigencia inmediata a un reglamento, posponiendo las garantías

57 *Id.*

58 *Id.*

59 *Id.* en las págs. 82-89.

60 *Id.*

61 *Id.* en las págs. 89-90.

62 5 U.S.C. § 553 (2010).

de participación ciudadana, esta deberá justificar e incorporar las circunstancias que exigen acción inmediata.⁶³ En estos casos, aunque las circunstancias que constituyan una emergencia haya que evaluarlas caso a caso, la agencia administrativa deberá sopesar factores tales como la naturaleza y tipo de reglamentación, el efecto sobre los derechos de los ciudadanos, la existencia de un peligro inminente sobre la salud, seguridad o bienestar público,⁶⁴ la posibilidad que se altere significativamente algún proceso adjudicativo, el tiempo que tienen los ciudadanos para prepararse ante la nueva fecha de efectividad, la posibilidad de tipificar una conducta o de imponer nuevas penalidades,⁶⁵ entre otros factores.

En este caso, se declaró nulo *ab initio* el Reglamento bajo consideración por contar con una certificación extremadamente sucinta y carente de una explicación que justificara la utilización de este mecanismo de emergencia.⁶⁶ El Tribunal Supremo, alejándose de la máxima del Derecho Administrativo de concederle deferencia a las determinaciones administrativas,⁶⁷ concluyó que la sección 2.13 de la LPAU debía interpretarse restrictivamente y que aquella agencia que solicite al Gobernador que suscriba la certificación requerida por dicha sección deberá consignar en el expediente del Reglamento las razones que justifican el uso del mecanismo extraordinario, de forma tal que tanto el público que se vea afectado por el reglamento como los tribunales, estén en mejor posición de entender y revisar las razones que tuvo el Estado para actuar de forma inmediata.⁶⁸

Mediante la acción del Secretario de Salud y el Gobernador en este caso, se pretendía preterir las garantías de participación ciudadana y transparencia que gobiernan la adopción de reglamentos en la LPAU en un reglamento que prohibía que se incluyeran cláusulas legales de selección de foro dentro de los formularios de consentimiento informado, establecía restricciones de cualquier tipo al derecho del paciente terminal a recibir consultoría espiritual y ordenaba el establecimiento de comités de asuntos ético-hospitalarios. Ciertamente, las disposiciones de este reglamento no involucran aspectos que justifiquen la necesidad de su adopción con vigencia inmediata, pretiriendo los procesos ordinarios de la LPAU, al menos no lo fundamentó la agencia administrativa. Estudiando las referidas disposiciones y el contexto social de la época, es nuestro criterio que no se trataba de una emergencia o que existía justa causa para adoptar un reglamento con vigencia inmediata. En el balance de intereses, el Tribunal, unánimemen-

63 San Gerónimo Caribe v. ARPE, 174 DPR 640 (2008).

64 Véase *id.* (donde se interpreta la § 3.17 de la LPAU, 3 LPR § 2167).

65 United States v. Gavrilovic, 551 F.2d 1099 (8vo Cir. 1997).

66 Centro Médico del Turabo, 181 DPR en la pág. 91.

67 Mun. de San Juan v. CRIM, 178 DPR 163 (2010); Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella, 175 DPR 464 (2009); Pacheco v. Estancias, 160 DPR 409 (2003); Misión Industrial v. Junta de Calidad Ambiental, 145 DPR 908 (1998); Associated Insurance Agencies, Inc. v. Comisionado de Seguros de P.R., 144 DPR 425 (1997); Reyes v. Policía de Puerto Rico, 143 DPR 85 (1997); Ortiz v. Coop. Ahorro y Crédito, 120 DPR 253 (1987).

68 Centro Médico del Turabo, 181 DPR en la pág. 91.

te y por voz de su Juez Presidente, prefirió proteger la transparencia y participación ciudadana en el proceso a dar paso a la intención de adoptar un reglamento de vigencia inmediata injustificado, en diciembre de 2008. Prevalció el rigor jurídico y la suspicacia.

*Calderón Otero v. Corporación del Fondo del Seguro del Estado*⁶⁹ trata dos casos consolidados donde se cuestionaba el proceso disciplinario y de cesantía del señor Calderón Otero en el Fondo del Seguro del Estado. Para el año 2000, la Corporación adoptó un nuevo Reglamento de Personal, sin que se aprobara un manual de medidas disciplinarias tal como requería el nuevo Reglamento. El señor Calderón reclamó que el incumplimiento con el deber ministerial de aprobar un manual de medidas disciplinarias tenía el efecto de violar el debido proceso de ley por la falta de notificación de las reglas disciplinarias vigentes.⁷⁰

El nuevo Reglamento establecía que quedaba derogada “cualquier otra norma, regla o reglamento que esté en conflicto con las disposiciones de este Reglamento”.⁷¹ Descansando en este lenguaje, el Tribunal invocó el principio de interpretación de las leyes contenido en el artículo 5 del Código Civil, a los efectos de que las leyes solo se derogarán por otras leyes posteriores, y no prevalecerá contra su observancia o desuso, la costumbre, o la práctica en contrario.⁷² Asimismo, se aplicó el artículo 6 del mismo Código, que añade que:

[L]a derogación es, o expresa o tácita. Es expresa cuando se declara literalmente por una ley posterior; es tácita cuando la nueva ley contiene preceptos que son o contrarios o irreconciliables con los de la anterior ley. La derogación de una ley derogatoria no restablece la primitiva ley derogada.⁷³

El Tribunal Supremo, reafirmó que los referidos artículos interpretativos son de aplicación, por analogía, a las órdenes, resoluciones, reglas y reglamentos administrativos.⁷⁴

La Curia determinó de forma unánime que bajo un análisis integral de la clausula derogatoria del nuevo Reglamento y el artículo 5 del Código Civil, resultaba forzoso concluir que existía una derogación parcial y expresa, pero solamente sobre toda norma, regla o reglamento que estuviera en conflicto o fuera contraria a las disposiciones del referido Reglamento.⁷⁵ Acordó que el Manual de

69 *Calderón Otero v. Corporación del Fondo del Seguro del Estado*, 181 DPR 386 (2011) (donde el juez presidente Hernández Denton emitió la opinión del Tribunal Supremo y la juez asociada Rodríguez Rodríguez concurre sin opinión escrita).

70 *Id.* en las págs. 395-396.

71 *Id.* en las págs. 404-405.

72 COD. CIV. PR art. 5, 31 LPRA § 5 (1993).

73 COD. CIV. PR art. 6, 31 LPRA § 6 (1993).

74 *Rosario Mercado v. San Juan Racing Assn.*, 94 DPR 634, 645 (1967); *Reyes v. Torres*, 65 DPR 821 (1946).

75 *Calderón Otero*, 181 DPR en las págs. 404-05.

Medidas Disciplinarias del pasado Reglamento era compatible con el Reglamento en vigor al momento de ocurrir los hechos que dieron base a los casos, por lo que el Manual de Medidas Disciplinarias del pasado reglamento estaba en todo su vigor.⁷⁶

Entre los intereses opuestos, el Tribunal resolvió correctamente el caso, pues lo contrario hubiese significado avalar la falta de un reglamento de medidas disciplinarias en la agencia, creando un hiato jurídico innecesario, con las consecuencias colaterales que ello conllevaría.

II. ADJUDICACIÓN

Durante este término, varias opiniones del Tribunal Supremo discutieron de una forma u otra algunas de las garantías del debido proceso de ley en los procesos administrativos. En particular, el Tribunal enfrentó controversias en torno al derecho y suficiencia de una notificación adecuada y a una adjudicación imparcial.

El derecho a una adjudicación imparcial como parte del debido proceso de ley en un procedimiento administrativo y la distinción entre las figuras del oficial examinador y el juez administrativo son los aspectos normativos más relevantes discutidos por nuestra última instancia judicial en *Comisionado de Seguros de PR v. Real Legacy Assurance Company*.⁷⁷

En este caso, se cuestionaba que la Comisionada de Seguros emitiera una resolución basada en una recomendación de una oficial examinadora que se alegaba estaba parcializada por unas expresiones realizadas en una vista administrativa.⁷⁸ Las manifestaciones de la funcionaria daban la impresión de haber asumido una posición sin que hubiese desfilado toda la prueba y de haberse posicionado como si representara los intereses de la agencia expresando su posición sobre varios asuntos.⁷⁹ Las partes recurrieron al Tribunal Supremo luego que el Tribunal de Apelaciones devolviera el caso a la agencia para que fuera adjudicado ante un juzgador imparcial. En este foro, la agencia alegó por una parte, que el tribunal intermedio había errado al extenderle la parcialidad imputada de la oficial examinadora al jefe de la agencia y al revocar la determinación sin examinar si la misma estuvo basada en la prueba presentada y en el expediente administrativo.⁸⁰ Por otro lado, Real Legacy solicitó la revocación total de la decisión de la agencia, sosteniendo que jamás iba a tener una adjudicación imparcial ante la Comisionada de Seguros.⁸¹

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ *Comisionado de Seguros v. Real Legacy Assurance Co.*, 179 DPR 692 (2010).

⁷⁸ Véase *id.* en las págs. 699-701 para la transcripción de las expresiones de la oficial examinadora.

⁷⁹ *Id.* en la pág. 717.

⁸⁰ *Id.* en la pág. 711.

⁸¹ *Id.* en la pág. 710.

De entrada, el Tribunal estableció la necesidad que la agencia administrativa estableciera mediante reglamento los procedimientos que debían seguirse en las audiencias adjudicativas a fin de garantizar la uniformidad, eficiencia y una adjudicación imparcial como parte del debido proceso de ley.⁸² Dispuso el Tribunal que para asegurar las garantías mínimas del debido proceso de ley, en aquellos casos donde un reglamento no establezca los procedimientos o pautas bajo las cuales se regirá una vista, la discreción del funcionario que preside la vista tiene sus límites en la propia LPAU.⁸³ En otras palabras, a pesar del requisito estatutario impuesto por la LPAU requiriendo la adopción de un reglamento para regular los procedimientos de adjudicación, la falta de adopción de un reglamento a esos fines no invalida los procedimientos adjudicativos en la agencia. En esos casos, se observarán los requisitos para la celebración de un procedimiento adjudicativo dispuestos en la sección 3.13 de la LPAU.

Se explica que, tal como se dispone en la sección 3.13, las audiencias adjudicativas deben celebrarse dentro de un marco de informalidad donde las partes tengan la oportunidad de divulgar completamente los hechos y asuntos bajo consideración. Al amparo de esa premisa, concluye el Tribunal que el juzgador “está obligado a admitir y considerar toda evidencia o prueba que sea material y relevante al asunto ante su consideración”.⁸⁴ A nuestro juicio, lo anterior recae dentro de los límites que establece la propia sección 3.13 en su inciso (c) a los fines de la facultad del funcionario que presida la vista de excluir aquella “evidencia que sea impertinente, inmaterial, repetitiva o inadmisibles por fundamentos constitucionales o legales basados en privilegios evidenciaros reconocidos por los tribunales de Puerto Rico”.⁸⁵

Ante la controversia planteada, el Tribunal distinguió las figuras de oficial examinador y juez administrativo. Sobre este último el Tribunal estableció que un jefe o jefa de agencia administrativa puede delegar a otro la función de presidir las vistas adjudicativas en los foros administrativos.⁸⁶

La sección 3.3 de la LPAU dispone que el jefe de la agencia puede delegar en la figura del juez administrativo la autoridad de adjudicar una controversia y en la del oficial examinador la función de presidir los procedimientos de adjudicación.⁸⁷ En otras palabras, en aquellos casos, que el jefe de agencia, determine delegar la función de presidir la audiencia, pero retiene la facultad de adjudicar,

⁸² *Id.* en las págs. 714-715. La sección 3.3 de la LPAU, 3 LPRA § 2152 (2006), requiere que “toda agencia deberá adoptar un reglamento para regular sus procedimientos de adjudicación”. *Id.*

⁸³ Los derechos mínimos garantizados por la LPAU a las partes en la audiencia incluyen “la oportunidad de responder, presentar evidencia y argumentar, conducir contrainterrogatorio y someter evidencia en refutación”. 3 LPRA § 2163 (b).

⁸⁴ *Comisionado de Seguros v. Real Legacy Assurance Co.*, 179 DPR 692, 716 (2010).

⁸⁵ 3 LPRA § 2163.

⁸⁶ 3 LPRA § 2153.

⁸⁷ *Id.*

se entiende que designa a un oficial examinador.⁸⁸ Sin embargo, si delega ambas funciones, se estima que ha nombrado a un juez o jueza administrativo.⁸⁹

El Tribunal destaca la función del oficial examinador como aquel responsable de recopilar de manera integral la evidencia presentada y adjudicar los hechos en controversia durante el transcurso de la vista evidenciaria.⁹⁰ Añade:

A esos efectos, está facultado para ordenar el descubrimiento de prueba, presidir la conferencia con antelación a la vista, determinar la evidencia que formará parte del expediente y emitirle al adjudicador una recomendación sobre la decisión que debe tomar a base de sus determinaciones de hechos y el derecho aplicable.⁹¹

El Tribunal detalla el alcance de la discreción e independencia del oficial examinador para llevar a cabo los procedimientos, señalando que:

[T]iene la potestad de, entre otras cosas, limitar el alcance del interrogatorio a los testigos; eliminar el testimonio de un testigo que se rehúsa a contestar de manera apropiada; y regular la forma en que un testigo testifica. Incluso, puede llamar a testificar a un testigo a iniciativa propia, y cuestionar o contrainterrogar testigos traídos al procedimiento por cualquiera de las partes.⁹²

Se señala sin embargo que, el Oficial Examinador a pesar de tener la discreción de establecer los límites de su participación en el interrogatorio y el contrainterrogatorio, debe comportarse como un participante imparcial y no como un abogado que intenta establecer un lado u otro de la controversia: “Si cruza la línea que separa al juzgador del acusador, asume el riesgo de que todo el procedimiento se vea infectado por el germen de la parcialidad”.⁹³ Señala además, “[t]éngase en cuenta que el oficial examinador es quien ha delimitado los asuntos que están en controversia; ha tenido ante sí toda la prueba; ha adjudicado credibilidad; en fin, es quien ha formado el récord sobre el cual se basará el adjudicador para tomar la decisión final”.⁹⁴

El oficial examinador está a cargo de la formación de un récord administrativo claro y transparente que represente adecuadamente la postura de todas las partes, que permita al adjudicador que examine el caso en sus méritos, revisarlo completamente *de novo* sin ninguna dificultad.⁹⁵ Señala el Tribunal que “con-

88 *Comisionado de Seguros*, 179 DPR en la pág. 715. Véase también *Tosado v. AEE*, 165 DPR 377, 386 (2005).

89 *Comisionado de Seguros*, 179 DPR en la pág. 715.

90 *Id.* en las págs. 710-711.

91 *Id.* en la pág. 711.

92 *Id.* en la pág. 712.

93 *Id.*

94 *Id.* en la pág. 710.

95 *Id.* en la pág. 710.

cluida la audiencia, el oficial examinador lo que produce es una recomendación de cómo adjudicar el caso, cuyo alcance y consecuencia depende de lo que disponga el estatuto o del poder que se le ha delegado”.⁹⁶ Aunque su recomendación goza de gran deferencia, su facultad es limitada, pues es el jefe de la agencia el que determina si acoge o no la recomendación del oficial examinador.⁹⁷

Tanto el oficial examinador como el juez administrativo tienen unas funciones similares en el proceso de conducción de una audiencia. Además, les cobijan los mismos deberes, responsabilidades y facultades. Asimismo, las partes en el proceso adjudicativo ante la agencia están situadas en igual posición, independientemente de que estén ante un oficial examinador o un juez administrativo. La distinción estriba en la función y autoridad de las figuras, el oficial examinador tiene su límite en presidir y conducir el procedimiento haciendo una recomendación al jefe de la agencia sin adjudicar la controversia, mientras que el juez administrativo goza de la autoridad de adjudicar la controversia.

El Tribunal cataloga el derecho a un juzgador imparcial como uno básico de todo individuo.⁹⁸ Establece que en aquella instancia donde ocurra una alegación de parcialidad resulta necesario identificar el asunto o la cuestión específica en el que se fundamenta la descalificación por parcialidad.⁹⁹ Es necesario que se evidencie un compromiso previo del juzgador a obtener determinada conclusión en relación a cuestiones específicas que incidan sobre la solución de la controversia.¹⁰⁰ La mera convicción sobre una interpretación legal, una política administrativa o la familiarización con aspectos legales o fácticos del caso no resulta suficiente para demostrar la parcialidad del funcionario.¹⁰¹

En casos como el que estaba ante la consideración del Tribunal, donde se pretenda imputar la parcialidad del juzgador al jefe de la agencia con el propósito de revertir la determinación final de la agencia, “es necesario demostrar que la parcialidad demostrada por el oficial examinador influyó lo suficiente como para subvertir la integridad del proceso adjudicativo”.¹⁰² Se requiere que el juzgador haya incurrido en un comportamiento de un grado tan alto de favoritismo o antagonismo que se hace imposible la solución justa del caso.¹⁰³

El Tribunal, por voz del juez asociado Kolthoff Caraballo, ofreció diversas instancias de lo que puede constituir una adjudicación parcializada, sin embargo, podríamos resumir los requisitos para solicitar la descalificación de un oficial administrativo, bajo estas premisas:

96 *Id.* en la pág. 711.

97 *Id.* en las págs. 711- 12.

98 *Id.*

99 *Id.*

100 *Id.*

101 *Id.*

102 *Id.* en las págs. 714-15.

103 *Id.*

1. La parte perjudicada podrá solicitar la descalificación de un funcionario que preside la vista:
 - a. Cuando este se aparta de su función de juzgador de los hechos y actúa como acusador;
 - b. Cuando dirige los procedimientos de un modo que subvierte la integridad del proceso o;
 - c. Cuando se evidencia que ha prejuzgado cuestiones fácticas específicas.¹⁰⁴
2. Una vez presentada la solicitud de descalificación, el oficial examinador puede optar por descalificarse a sí mismo.¹⁰⁵
3. De lo contrario, le corresponde a la agencia determinar si procede o desestima la solicitud de descalificación. En estos casos, la agencia tiene que hacer formar parte del expediente administrativo los fundamentos para su determinación, pues la negativa de la agencia para conceder la descalificación no detendrá los procedimientos ante la agencia y no será revisable judicialmente hasta que la agencia adjudique el caso en sus meritos.¹⁰⁶
4. Una vez adjudicado el caso a nivel administrativo, le corresponde al tribunal revisor determinar si correspondía descalificar al oficial examinador, dependiendo de la gravedad y la parcialidad en el proceso, si las acciones del funcionario tuvo el efecto de socavar la integridad del proceso.¹⁰⁷
5. Si el tribunal estima que el funcionario actuó de forma parcializada y lo descalifica, el tribunal examinará el expediente administrativo para evaluar si la parte afectada pudo consignar adecuadamente su posición. En estos casos, la revocación de la determinación administrativa procederá exclusivamente si la agencia erró al no descalificar al funcionario que presidía la vista y como resultado de esto, adjudicó erróneamente el caso en perjuicio del solicitante.¹⁰⁸

El Tribunal concluyó unánimemente que pese a que el oficial examinador realizó manifestaciones indicativas de su postura respecto a los méritos de la controversia, en ocasiones se posicionó como parte de la agencia y participó del proceso interrogando al testigo, esas actuaciones no socavaron la integridad del proceso.¹⁰⁹ Especificó que quien adjudicó el caso fue la Comisionada de Seguros y no el oficial examinador, quien limitó su propia función a presidir la audiencia y

104 *Id.*

105 *Id* en la pág. 715.

106 *Id.*

107 *Id.*

108 *Id.* en la pág. 716.

109 *Id.* en las págs. 717-18.

a emitir una recomendación de cómo adjudicar el caso.¹¹⁰ Nos parece que, aunque desorganizada en su redacción, la opinión aporta a nuestro acervo jurídico.

Durante este término, al menos tres opiniones del Tribunal Supremo se enfrentaron a cuestionamientos sobre violaciones al debido proceso de ley como resultado de notificaciones defectuosas.

En *Picorelli López v. Departamento de Hacienda*,¹¹¹ una contribuyente, luego de agotados los remedios administrativos, impugnó ante el Tribunal de Primera Instancia una deficiencia contributiva notificada por el Departamento de Hacienda. Al momento de su presentación, la demanda fue acompañada por un formulario oficial de fianza expedido por el Departamento de Hacienda y suscrito por la contribuyente y una compañía aseguradora. El Departamento de Hacienda solicitó la desestimación de la demanda, entre otros asuntos, por haberse presentado el formulario de fianza directamente ante el Tribunal de Primera Instancia sin haber sido sometidos los documentos originales primeramente ante la Oficina de Apelaciones Administrativas del Departamento de Hacienda según requiere el Código de Rentas Internas.¹¹² Por su parte, la contribuyente alegó que de la notificación final de la deficiencia no se desprendía con claridad el lugar donde debía ser presentada la fianza, solamente que ésta se debía prestar a nombre del Secretario de Hacienda y que dicha prestación era un requisito estatutario jurisdiccional.

El Tribunal de Primera Instancia se declaró sin jurisdicción para atender la controversia y desestimó la demanda con perjuicio.¹¹³ Picorelli apeló la desestimación del Tribunal de Primera Instancia, mientras el Departamento de Hacienda solicitó al Tribunal de Apelaciones la confirmación de la sentencia a la luz del incumplimiento de la contribuyente con lo dispuesto en la sección 6002(a)(2) del Código de Rentas Internas¹¹⁴ sobre prestación de la fianza a nombre del Secretario de Hacienda y ante éste como parte de los requisitos jurisdiccionales para ganar acceso al Tribunal de Primera Instancia.

Concluyó el Tribunal de Apelaciones que el Departamento de Hacienda, mediante su “Notificación Final de Deficiencia”, dejó de notificar adecuadamente a la contribuyente sobre dónde debía presentar la fianza. Dicho foro entendió

110 *Id.*

111 Véase *Picorelli López v. Dpto. de Hacienda*, 179 DPR 720 (2010) (donde el juez asociado Kolt-hoff Caraballo emitió la opinión unánime del Tribunal Supremo).

112 Código de Rentas Internas, Ley Núm. 120 de 31 de octubre de 1994, 13 LPRA § 8022 (2007).

113 *Picorelli*, 179 DPR en la pág. 726. El Tribunal de Primera Instancia entendió que la demanda de Picorelli había sido presentada fuera del término jurisdiccional de treinta días, por lo que se declaró sin jurisdicción para entender en el asunto sin entrar a considerar los méritos de la reclamación. El Tribunal de Apelaciones entendió que la demanda había sido presentada oportunamente y determinó que procedía comenzar la cuenta de los treinta días a partir de la fecha en que el Servicio Postal de los Estados Unidos envió a la contribuyente una notificación de correo certificado. El Tribunal Supremo confirmó este aspecto de la decisión del Tribunal de Apelaciones.

114 13 LPRA § 8022.

que la “notificación en ninguna parte advierte al contribuyente que la Fianza debe ser prestada ante el Departamento”.¹¹⁵ Ante este panorama, la Procuradora General recurrió ante el Tribunal Supremo alegando que el Tribunal de Apelaciones erró al considerar que la presentación de la fianza ante el Tribunal de Primera Instancia satisfizo el requisito jurisdiccional contenido en el Código de Rentas Internas y que establece que la fianza tiene que ser presentada y aprobada por el Secretario de Hacienda para que se pueda impugnar la insuficiencia contributiva ante los tribunales de justicia.¹¹⁶

Por su parte, Picorelli defendió la determinación del foro intermedio y argumentó que la notificación provista por el Departamento de Hacienda había sido insuficiente al no especificar que la fianza a favor del Secretario de Hacienda se debía presentar ante la agencia administrativa y no ante el Tribunal de Primera Instancia simultáneo con la radicación de la demanda.

En este caso, es incontrovertible la obligación legal que tenía la contribuyente de prestar una fianza a favor del Secretario de Hacienda, ante el propio Secretario y sujeto a su aprobación, antes de impugnar la deficiencia contributiva ante el Tribunal de Primera Instancia.¹¹⁷ El Tribunal Supremo sentenció su incumplimiento luego de hacer un recuento de la jurisprudencia aplicable a la controversia en torno al requisito jurisdiccional de prestación de fianza para impugnar deficiencias contributivas así como el cumplimiento por parte de los contribuyentes con los requisitos estatutarios pertinentes para ganar acceso a los tribunales en contra del estado.¹¹⁸

El Tribunal puso énfasis en su decisión en *Segarra, Jr. v. Srio. de Hacienda*,¹¹⁹ en donde se enfrentó a una controversia virtualmente idéntica a la de Picorelli pero basada en la antigua Ley de Contribución sobre Ingresos de 1954, cuyo requisito de prestación de fianza a favor del Secretario de Hacienda y ante el Secretario es, a su vez, casi idéntico al contenido en la sección 6002(a)(2) del Código de Rentas internas.¹²⁰ En *Segarra, Jr.* los demandantes también presentaron la fianza a favor del Secretario de Hacienda como un anejo a su demanda radicada ante el Tribunal Superior y notificaron al Secretario de Hacienda con copias fotostáticas. El Tribunal Supremo determinó que dicho curso de acción no había puesto al Secretario de Hacienda en posición de evaluar la suficiencia y aprobar la fianza prestada, por lo que los demandantes no habían cumplido con los re-

115 *Picorelli*, 179 DPR en la pág. 727.

116 *Id.*

117 *Id.* en la pág. 728.

118 Véase *id.* (donde el Tribunal Supremo sostuvo que se exige el estricto cumplimiento de los requisitos jurisdiccionales porque las causas de acción implican una renuncia del Estado a su inmunidad soberana).

119 *Segarra Jr. v. Secretario de Hacienda*, 94 DPR 168 (1957).

120 *Picorelli*, 179 DPR en la pág. 732.

quisitos jurisdiccionales, privando así al Tribunal Superior de entender en el asunto.¹²¹

Habiendo determinado que la contribuyente no cumplió con los requisitos jurisdiccionales de ley, entendió el Tribunal Supremo que sobrevivía una controversia sobre la suficiencia de la notificación del Departamento de Hacienda, que rezaba:

De no estar conforme dentro de los treinta (30) días inmediatamente siguiente a la fecha de notificación, podrá radicarse, previa presentación de una fianza a favor del Secretario de Hacienda por la cantidad arriba indicada, una demanda ante el Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico en la forma provista por ley.¹²²

El Tribunal Supremo, luego de invocar la casuística sobre el derecho a una notificación adecuada y completa como parte del derecho a un debido proceso de ley en los procesos adjudicativos administrativos, concluyó que la notificación de la deficiencia contributiva fue defectuosa, ya que no proveyó al omitir incluir la información acerca del lugar donde correspondía presentar los documentos relacionados a la fianza previo a recurrir al tribunal. A pesar de que la notificación incluía información tal como el término jurisdiccional para presentar la demanda ante el tribunal en la forma *provista por ley* y que la presentación de la fianza sería a favor del Secretario de Hacienda, omitió informar expresamente acerca del lugar donde correspondía presentar los documentos de la fianza. Estimó el Tribunal Supremo que tal omisión, constituyó una “clara violación al debido proceso de ley en su vertiente procesal” que requiere una notificación adecuada.¹²³ Así las cosas, el Tribunal Supremo revocó la decisión del Tribunal de Apelaciones y ordenó al Departamento de Hacienda a remitir a Picorelli una nueva y mejorada Notificación Final de Deficiencia Contributiva.

Si bien de primera impresión pudiéramos entender que el resultado de la opinión del Tribunal Supremo hace justicia a los contribuyentes, pues tratándose de un procedimiento como la prestación de fianza que ordinariamente se hace ante los tribunales la falta de notificación de ese procedimiento excepcional ante una agencia administrativa ameritaba se incluyera ese dato en la notificación, hay varios principios fundamentales de derecho y de la profesión legal que nos impiden llegar a tal conclusión. En primer lugar, la fuente de derecho que se puede utilizar para impugnar judicialmente una deficiencia contributiva según determinada por el Departamento de Hacienda, lo es el Código de Rentas Internas, específicamente en sus secciones 6002(a)(2) y 6002(a)(4)¹²⁴ y no la notificación final de deficiencia contributiva en la que Picorelli basó sus alegaciones y el

¹²¹ *Id.* (cita omitida).

¹²² *Id.* en la pág. 728 (énfasis omitido).

¹²³ *Id.* en la pág. 738.

¹²⁴ Código de Rentas Internas, Ley Núm. 120 de 31 de octubre de 1994, 13 LPRA §§ 8022(a)(2), 8022(a)(4) (2007).

Tribunal Supremo su análisis. La sección 6002(a)(2), que es clara y específica, contiene todos los requisitos jurisdiccionales que debe observar el contribuyente que quiere ejercer el derecho a demandar al Departamento de Hacienda. El Tribunal Supremo así lo reconoció al concluir que Picorelli había incumplido con el procedimiento contenido en el Código de Rentas Internas.¹²⁵ Por otro lado, y aun reconociendo que el Código de Rentas Internas, la fuente legal de donde surgía la información sobre el lugar donde debía presentarse la documentación, es una legislación extensa, compleja y muy detallada, de la opinión no surge que en alguna etapa del caso Picorelli no haya sido representada por un abogado.¹²⁶

Ciertamente, las repercusiones y consecuencias en el ámbito civil y penal que conlleva una determinación administrativa de deficiencia contributiva del Departamento de Hacienda, requiere de esta agencia administrativa la mayor claridad al momento de transferir los requisitos de ley para la impugnación de la deficiencia administrativa al formulario de notificación, así como al texto del Reglamento del Núm. 6924.¹²⁷ No obstante, los argumentos de Picorelli en torno a la insuficiencia de la notificación son también una defensa basada en el desconocimiento de la ley, específicamente, de la totalidad de los requisitos contenidos en la sección 6002(a)(2) del Código de Rentas Internas. El desconocimiento sobre los requisitos jurisdiccionales contenidos en el texto de la ley, y no en la notificación, ni en el Reglamento expedido por la agencia en virtud de dicha ley, fue lo que en última instancia condujo a Picorelli a incumplir con el requisito de presentar la fianza ante el Secretario de Hacienda para su aprobación antes de radicar su demanda en el tribunal.¹²⁸

125 *Picorelli*, 179 DPR en la pág. 735.

126 Cabe señalar que la deficiencia contributiva identificada por el Departamento de Hacienda y que dio lugar a las reclamaciones administrativas y judiciales de Picorelli surgió de una suma agregada de \$250,000 que Picorelli recibió de su patrono Banco Santander de Puerto Rico una vez cesaron las labores de Picorelli para dicho banco. La suma total se subdividió en su momento en partidas por concepto de “mesada”, conforme las disposiciones de la Ley Num. 80 de 30 de mayo de 1976, 29 LPRA §§ 185(a)-185(m) (2009 & Supl. 2010), la renuncia de Picorelli a ciertas causas de acción en contra de Santander, entre otras. Por lo tanto, surge de la Opinión que Picorelli era una profesional con muchos años de experiencia en el sector bancario y que ya había, en otras ocasiones, estado envuelta en transacciones legales complejas.

127 *Picorelli*, 179 DPR en la pág. 734, nota 15. En la Opinión, el Tribunal Supremo incluye en su análisis el Reglamento Núm. 6924 de 30 de abril de 2004 del Departamento de Hacienda que, según el Tribunal, también omitió especificar el lugar en donde un contribuyente debía presentar los documentos de fianza previa radicación de demanda impugnando una determinación final de insuficiencia contributiva.

128 El propósito del requisito de aprobación por parte del Secretario de Hacienda de los documentos de fianza es confirmar la suficiencia de la fianza y su capacidad de satisfacer a la agencia la deficiencia contributiva impugnada en caso de que el contribuyente no prevalezca ante los tribunales de justicia. Por lo tanto, el requisito jurisdiccional de presentar los documentos de fianza ante la Oficina de Apelaciones Administrativas del Departamento de Hacienda no implica que la agencia pasará juicio sobre los méritos de la reclamación del contribuyente, sino sobre la suficiencia de la fianza. Asimismo, el Código de Rentas Internas provee de un procedimiento para que el contribuyente pueda conservar su causa de acción aun cuando el Secretario de Hacienda no haya aprobado la fianza

El artículo primero del Código Civil de Puerto Rico establece uno de los principios más ampliamente conocidos dentro de nuestro ordenamiento legal: que el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento.¹²⁹ Esta norma jurídica se extiende a reglas y reglamentos.¹³⁰ Sin embargo, para garantizar su efectividad, se requiere la existencia de medios adecuados que salvaguarden la publicación del contenido de los reglamentos y se permita que el mismo esté al alcance de las personas afectadas.¹³¹ La LPAU contiene varias disposiciones que salvaguardan la publicación de los reglamentos adoptados por las agencias administrativas, permitiendo que la ciudadanía participe y advenga en conocimiento de los mismos.¹³²

A la luz de este principio fundamental y habiendo ya señalado que nada en la opinión sugiere que Picorelli no haya sido representada por abogado en ninguna de las etapas del proceso judicial, cabe preguntarse cómo, en el transcurso de los estatutarios treinta días para presentar la demanda en contra del Departamento de Hacienda, ni Picorelli ni su representación legal advinieron en conocimiento del texto íntegro de la sección 6002(a)(2). Otro sería el caso si la contribuyente hubiera comparecido por derecho propio ante el Tribunal de Primera Instancia, ya que los litigantes *pro se* tienden a ser objeto de ciertas consideraciones que no se le extienden a aquellos que comparecen mediante abogado y tal vez hubiera sido razonable excusar el desconocimiento de que la fuente del derecho a demandar no surge de la notificación, sino de la ley. En el caso hipotético de un litigante *pro se* pudiéramos entender que la demandante compareciera sin haber estudiado el texto claro del Código de Rentas Internas y su estatuto precursor, la Ley de Contribuyente, o sin haberse familiarizado con la casuística interpretativa de la disposición en cuestión.

Al concluir que el Departamento de Hacienda violó el derecho a un debido proceso de ley en su vertiente procesal, el Tribunal Supremo se abstuvo de delinear y publicar unas guías claras sobre aquellos aspectos procesales o garantías que, por estar contenidos en una ley, deben formar parte de una notificación administrativa adecuada en casos como el de Picorelli. Luego de mencionar las fuentes del derecho a un debido proceso de ley, el Tribunal explicó que “en su vertiente procesal, la cláusula del debido proceso instituye las garantías procesales mínimas que el Estado debe proveerle a un individuo al afectarle su propiedad o libertad”.¹³³ Sobre el contenido específico del derecho, el Tribunal Supremo

sometida dentro de los treinta días para acudir ante los tribunales, si el Secretario la hubiera rechazado o si el contribuyente está en desacuerdo con el monto de la fianza exigida por la agencia. Véase 13 LPR § 6002.

¹²⁹ COD. CIV. PR art. 1, 31 LPR § 1 (1993).

¹³⁰ BERNARD SCHWARTZ, ADMINISTRATIVE LAW 407 (2006).

¹³¹ *Id.*

¹³² Véanse 3 LPR §§ 2121-2122, 2125, 2129, 2134, 2135, 2139.

¹³³ *Picorelli*, 179 DPR en las págs. 735- 736.

citó su opinión en *Rivera Santiago v. Srio. de Hacienda*¹³⁴ y expresó que la principal garantía que el estado le debe al ciudadano a la hora de garantizarle el debido proceso de ley es que los procesos sean justos.¹³⁵ Acto seguido, el Tribunal identificó el derecho a una notificación adecuada como el primer deber con el que debe cumplir el estado a los fines de garantizar procedimientos que satisfagan el debido proceso de ley en su vertiente procesal.¹³⁶

Porque hay derechos de libertad y propiedad que se pueden ver afectados en un sinfín de instancias y maneras en las que el estado y los ciudadanos interactúan, el Tribunal Supremo ha tenido oportunidades muy desemejantes de interpretar el debido proceso de ley en su vertiente procesal. Sin embargo, en este caso nos deja con la incertidumbre de conocer la suficiencia de la notificación adecuada. En ausencia de unos parámetros claros y de aplicación general, con esta Opinión, se coloca a las agencias administrativas en la extraña posición de tener que llevar a cabo análisis extensos sobre procedimientos administrativos y garantías constitucionales dentro de las leyes que vienen llamadas a administrar sin contar con el beneficio de la dirección del Tribunal sobre el alcance de lo que constituye *adecuado o suficiente*. La ausencia de esas instrucciones y límites pudiera fácilmente resultar en que se abran las compuertas de los tribunales para dar paso a una marejada de reclamaciones en contra de las agencias del estado por alegadas violaciones al debido proceso de ley en su vertiente procesal mientras las agencias administrativas intentan distinguir el grado de especificidad y la cantidad de detalles que deberán incluir a la hora de notificar a los ciudadanos de los derechos que le cobijan frente a las decisiones administrativas de las agencias.

En *Torres Santiago v. Departamento de Justicia*,¹³⁷ se disputó el proceso mediante el cual el Departamento de Justicia le denegó a la peticionaria los beneficios de representación legal al amparo de la Ley Núm. 104 de 29 de junio de 1955, según enmendada, conocida como Ley de Reclamaciones y Demandas contra el Estado.¹³⁸ El Tribunal de Apelaciones determinó que a la allí peticionaria se le había violado su derecho a un debido proceso de ley al no observarse las exigencias de la notificación de denegatoria de beneficios, al rechazar ciertas declaraciones juradas exculpatorias ofrecidas por la peticionaria, al negarle credibilidad a la recurrida y su testigo y al descansar en prueba obtenida en otros procesos sin darle la oportunidad de confrontarla.¹³⁹

La recurrida Adaline Torres Santiago fue demandada en su carácter personal ante el Tribunal de Distrito Federal por actuaciones llevadas a cabo mientras se

134 *Rivera Santiago v. Srio. de Hacienda*, 119 DPR 265 (1987).

135 *Id.* en la pág. 736.

136 *Id.*

137 *Torres Santiago v. Depto. de Justicia*, 181 DPR 969 (2011).

138 32 LPRA § 3085 (2004).

139 *Torres Santiago*, 181 DPR en las págs. 979-980.

desempeñaba como Gerente General de la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA).¹⁴⁰ Se alegó en contra de Torres Santiago el haber actuado ilegalmente en perjuicio de usuarios del programa Llame y Viaje, un servicio especial ofrecido por la AMA. En el tribunal federal se le imputó a Torres Santiago haber ordenado a la directora de Llame y Viaje la cancelación de las reservaciones de un grupo de usuarios que solicitaron transportación hasta El Capitolio a los fines de testificar en contra de Torres Santiago y en oposición a un alza decretada en las tarifas del servicio.¹⁴¹ Torres Santiago cursó al Departamento de Justicia una solicitud de representación legal en virtud de las disposiciones de la Ley Núm. 104.¹⁴²

A la luz de las alegaciones contenidas en la demanda federal en contra de Torres Santiago y de prueba documental adicional sobre sus actuaciones, el Departamento de Justicia denegó la solicitud de representación legal de Torres Santiago y le notificó de su derecho a solicitar una vista informal ante un Oficial Examinador para argumentar por qué su solicitud no debía ser denegada.¹⁴³ Torres Santiago solicitó dicha vista informal en la que ofreció testimonio negando las alegaciones de la demanda en su contra así como una declaración jurada otorgada por su entonces chofer con idéntico propósito.¹⁴⁴ Posteriormente, el Secretario de Justicia acogió las conclusiones del informe negativo preparado por el Oficial Examinador y se reafirmó en la denegatoria de la solicitud de representación legal de Torres Santiago, si bien en su notificación omitió hacer referencia expresa a algunas disposiciones específicas del Reglamento 4071, aprobado por la agencia para implementar las disposiciones de la Ley de Reclamaciones y Demandas contra el Estado.¹⁴⁵

Torres Santiago recurrió de la Resolución del Departamento de Justicia ante el Tribunal de Apelaciones alegando no haber recibido notificación adecuada sobre las determinaciones del Departamento de Justicia y el habersele privado de la oportunidad de confrontar el testimonio documental utilizado por el Oficial Examinador a la hora de hacer sus recomendaciones.¹⁴⁶ Es aquí, en su recurso ante el Tribunal de Apelaciones, que Torres Santiago hace por primera vez su alegación en virtud del debido proceso de ley, al argumentar que la agencia le violó su derecho al debido proceso de ley durante la vista informal y en la notificación de la resolución administrativa final.¹⁴⁷

El Departamento de Justicia, por su parte, argumentó que había otorgado a Torres Santiago todas las garantías procesales mínimas necesarias contempladas

140 *Id.* en la pág. 974.

141 *Id.* en la pág. 975.

142 *Id.* en la pág. 977.

143 *Id.* en las págs. 977-80.

144 *Id.* en las 979-80.

145 *Id.*

146 *Id.*

147 *Id.*

por la ley dentro de un procedimiento administrativo informal cuyo resultado fue una determinación válida y razonable de que la funcionaria no era elegible para recibir los beneficios solicitados. Asimismo, la agencia arguyó ante el foro apelativo que en la controversia no había interés propietario alguno, por lo que tampoco podía haber violación al debido proceso de ley de Torres Santiago.

El Tribunal de Apelaciones acogió los planteamientos de Torres Santiago, revocó la resolución administrativa y entendió que el proceso que resultó en la denegatoria de beneficios bajo la Ley Núm. 104, había sido irregular al no haberse provisto las garantías básicas del debido proceso de ley, incluyendo la celebración de una vista formal.¹⁴⁸ Consecuentemente, el tribunal intermedio ordenó al Departamento de Justicia proveer representación legal a Torres Santiago en el caso federal en su contra. Según este foro, el Departamento de Justicia erró al no darle a Torres Santiago la oportunidad de confrontar a la funcionaria del programa Llame y Viaje, cuyo testimonio bajo juramento ante la Cámara de Representantes había sido presentado mediante copia de la transcripción de la vista legislativa en la que participó y al omitir en su notificación final ciertas referencias a las disposiciones legales y reglamentarias violadas por la recurrida y en virtud de las que se le denegaron los beneficios solicitados.¹⁴⁹

A tenor con la decisión del Tribunal de Apelaciones, el Departamento de Justicia proveyó representación legal a Torres Santiago luego de especificar que la concesión era preliminar ya que la agencia pretendía recurrir de dicha decisión ante el Tribunal Supremo.¹⁵⁰ Mientras tanto, el pleito federal fue objeto de una transacción extrajudicial y desestimado con perjuicio, resultado que no amilanó al Departamento de Justicia de continuar con los procedimientos ante el Tribunal Supremo en el interés de que se confirmara la determinación administrativa de que Torres Santiago nunca satisfizo los requisitos legales para recibir los beneficios de la Ley Núm. 104, y que se le ordenara a ésta reembolsarle a la agencia los gastos de su representación legal.¹⁵¹ Entre otras cosas, el Departamento de Justicia se sostuvo en su posición de que el procedimiento administrativo fue apropiado y que la vista informal realizada fue suficiente debido a que no había ningún interés propietario en juego que ameritara la celebración de una vista

148 *Id.*

149 *Id.*

150 *Id.* en las págs. 976-77.

151 *Id.* A la luz de la transacción extrajudicial y la desestimación del caso federal en contra de Torres Santiago, el Departamento de Justicia argumentó ante el Tribunal Supremo que su recurso no se había tornado académico toda vez que sobrevivían importantes efectos colaterales, a saber, si la recurrida debía reembolsar a la agencia los costos de su representación que había sido provista de manera preliminar. Luego de un fundamentado análisis sobre la doctrina de justiciabilidad y su aplicación a la controversia entre Torres Santiago y el Departamento de Justicia, el Tribunal Supremo acogió el planteamiento de la agencia y resolvió que el caso no se había tornado académico y que procedía resolver las demás controversias ante sí.

formal.¹⁵² El Departamento de Justicia se sostuvo además en que le había otorgado a la recurrida las garantías procesales mínimas y que, de no haberlo hecho, el Tribunal de Apelaciones debió devolver el caso a la agencia para que ésta hiciera nueva notificación a Torres Santiago en lugar de ordenar que se le proveyera representación legal en el foro federal.¹⁵³

En su análisis, por voz de la jueza asociada Pabón Charneco, el Tribunal Supremo consideró el proceso *sui generis* de la concesión de beneficios de representación legal y reconoció que fue la naturaleza ilegal de las actuaciones de Torres Santiago en el desempeño de sus funciones oficiales lo que le privó de los beneficios de la Ley Núm. 104. Ante tal panorama, el Tribunal consideró necesario analizar si el procedimiento que resultó en la correcta aplicación de la Ley Núm. 104 se llevó a cabo conforme las disposiciones de LPAU sobre procesos adjudicativos formales. Es en el curso de este análisis que el Tribunal menciona la relación entre los parámetros de la función adjudicativa de las agencias administrativas, según establecidos por la LPAU, y los requisitos del debido proceso de ley.

Según el Tribunal, la LPAU aplica a todos los procedimientos adjudicativos administrativos excepto ciertos procesos informales expresamente excluidos del estatuto y, por lo tanto, es aplicable al Departamento de Justicia en la administración de la Ley Núm. 104.¹⁵⁴ A su vez, el Tribunal Supremo expresó que la sección 3.1 de la LPAU establece que los procedimientos adjudicativos administrativos son todos de carácter formal, por lo que las agencias deberán observar las garantías procesales mínimas contenidas en las secciones 3.9 y 3.15 del mismo estatuto vistas en su conjunto.¹⁵⁵ Además, aclaró el Tribunal que si bien la LPAU no menciona la vista como uno de los elementos mandatorios del procedimiento adjudicativo formal, citando al profesor Demetrio Fernández Quiñones, expresó que solo mediante la celebración de una vista es posible ofrecer las garantías procesales contenidas en el estatuto.¹⁵⁶ El Tribunal Supremo prosiguió su análisis explicando que mediante la sección 3.1 de la LPAU se incorporaron al procedimiento administrativo las garantías mínimas del debido proceso de ley y añade que ello responde a la posibilidad de que en el curso de los procedimientos adjudicativos administrativos se puedan ver afectados intereses propietarios o libertarios de las partes.¹⁵⁷ Con esto, el Tribunal aclaró que el procedimiento adjudicativo administrativo es invariablemente uno de carácter formal, indudablemente una afirmación útil pero que no atiende directamente la contención del Departamento de Justicia de que garantizó a la recurrida todos los derechos procesales

152 *Torres Santiago*, 181 DPR en la pág. 984.

153 *Id.* en las págs. 984-85.

154 *Id.* en las págs. 1000-01.

155 *Id.* en las págs. 992-993. Véanse 3 LPRR §§ 2151, 2159(b), 2164.

156 *Torres Santiago*, 181 DPR en las págs. 994-95.

157 *Id.* en la pág. 993, n.21.

que la cobijaban a pesar de que la vista celebrada haya sido de naturaleza informal.

En lugar de aclarar la controversia en torno a la naturaleza informal de la vista celebrada y si ésta era propia dentro de un procedimiento adjudicativo formal, o de distinguir las características de una vista formal de las de una vista informal y en qué instancias procede celebrar cada una, el Tribunal despacha ese particular elemento de la controversia ante sí, declarando que es irrelevante determinar si el procedimiento que llevó a cabo la agencia era formal o informal pues lo que procedía determinar era si el Departamento de Justicia había observado o no las garantías procesales contempladas en la LPAU.¹⁵⁸ Entendemos que al obviar esta determinación y pasar a considerar si el procedimiento seguido por la agencia satisfizo el esquema provisto por LPAU, el Tribunal provocó dos dificultades importantes en el estudio de la opinión.

Según se desprende de la opinión, las alegaciones de las partes ante el Tribunal Supremo en torno a la naturaleza y los requisitos del proceso adjudicativo eran, por un lado, lo sentenciado por el Tribunal de Apelaciones a los efectos de que el Departamento de Justicia violó el debido proceso de ley de Torres Santiago al llevar a cabo una vista informal durante la cual ésta no tuvo la oportunidad de contrainterrogar a la ex empleada cuyas declaraciones ante la Asamblea Legislativa fueron consideradas por el Oficial Examinador en forma de transcripción. Por otro lado, y para rebatir dichas determinaciones, el Departamento de Justicia argumentó que toda vez que no había un derecho de libertad o propiedad involucrado, no procedía hacer un análisis de debido proceso de ley y que la vista informal celebrada fue suficiente para garantizarle a Torres Santiago los derechos procesales contenidos en LPAU y el reglamento de la agencia.¹⁵⁹

A la luz de las controversias planteadas y el contenido de la opinión, el Tribunal dejó en el tintero la pregunta sobre si la vista informal provista a la recurrida había sido suficiente para satisfacer los requisitos de la LPAU y guardó silencio sobre la determinación, claramente incorrecta, que hizo el Tribunal de Apelaciones de que el debido proceso de ley de la recurrida había sido violentado por la agencia. A nuestro entender, además de revocar la Sentencia del Tribunal de Apelaciones, como lo hizo, el Tribunal Supremo debió haber aclarado que el hecho de que el procedimiento formal contenido en la LPAU se inspire en la doctrina del debido proceso de ley en su modalidad procesal, para ser efectivo en aquellas instancias en que sí haya un interés de libertad o propiedad involucrado, no implica que dicho interés exista meramente porque una reclamación se adjudique en virtud de dicho procedimiento. Además, entendemos que procedía que el Tribunal entrara a considerar si Torres Santiago tenía un interés de libertad o propiedad que se pudiera ver afectado significativamente a raíz de una aplicación incorrecta del procedimiento provisto por LPAU y el Reglamento 4071

158 *Id.* en las págs. 994-95.

159 *Id.* en las págs. 984-85.

del Departamento de Justicia a su solicitud de beneficios bajo la Ley Núm. 104. No obstante, al revocar la Sentencia del Tribunal de Apelaciones en su totalidad, podemos colegir que el Tribunal Supremo estuvo de acuerdo en que no había intereses de libertad o propiedad involucrados en la reclamación de Torres Santiago.

Habiendo despachado así el importante asunto sobre la naturaleza de la vista y luego de analizar la totalidad del procedimiento llevado a cabo por la agencia, entendió el Tribunal que a pesar de que el Departamento de Justicia había determinado correctamente que Torres Santiago no era elegible para los beneficios de representación legal en virtud de la Ley Núm. 104¹⁶⁰ y que había provisto a la recurrida las garantías procesales requeridas por la LPAU dentro de un procedimiento que era consistente con lo establecido por ese estatuto,¹⁶¹ la agencia había, en efecto, omitido hacer referencia a las disposiciones específicas que Torres Santiago había infringido.¹⁶² Por lo tanto, el Tribunal Supremo pasó a considerar de qué manera, si alguna, la recurrida se había visto perjudicada por la omisión de la agencia y concluyó que ésta no había sido fatal.

En cuanto al defecto en la notificación por la omisión de incluir los hechos y fundamentos que justificaran la determinación del Departamento y las disposiciones legales y reglamentarias presuntamente violadas, el Tribunal reconoció que el Departamento incumplió con este requisito impuesto tanto por la LPAU como por el reglamento.¹⁶³ Ante este incumplimiento, el Tribunal, citando al profesor Demetrio Fernández Quiñones, señala que el criterio rector para determinar el cumplimiento de la especificación de los hechos y las disposiciones presuntamente infringidas es si la notificación razonablemente le permite prepararse para su caso.¹⁶⁴ Lo que procede determinar entonces es si la persona conoce la conducta ilegal que se le imputa y tiene una oportunidad justa y adecuada de presentar su defensa.¹⁶⁵ A pesar de que el Tribunal reconoció el defecto en la notificación, señaló que la recurrida en ninguna etapa del proceso cuestionó la corrección y adecuación de las notificaciones ya que acudió a la vista informal y presentó prueba a su favor.¹⁶⁶ Concluyó el Tribunal que los actos de Torres Santiago reflejaron en todo momento que ésta conducta que se le imputaba y había renunciado inequívocamente a su derecho a recibir notificaciones adecuadas.¹⁶⁷

¹⁶⁰ *Id.* en la pág. 976.

¹⁶¹ *Id.* en la pág. 995.

¹⁶² *Id.* en las págs. 987-88.

¹⁶³ *Id.*

¹⁶⁴ *Id.*

¹⁶⁵ *Id.*

¹⁶⁶ *Id.* en las págs. 997-1000.

¹⁶⁷ Véase *id.* (donde se explica la doctrina sobre renuncia de derechos según contenida en *Qume Caribe, Inc. v. Srio. de Hacienda*, 150 DPR 700 (2001); *Eastern Sands, Inc. v. Roig Comm. Bank*, 140 DPR 703 (1996); *Meléndez Santana v. Comisión Industrial*, 109 DPR 393 (1980)).

En relación a la alegación de que no tuvo la oportunidad de contrainterrogar y confrontar el testimonio de la testigo que realizó unas declaraciones en una audiencia ante la Asamblea Legislativa, el Tribunal sopesó el hecho que la propia recurrida fue quien sometió las transcripciones del contenido de las vistas y que en ningún momento solicitó contrainterrogar o confrontar a la testigo.¹⁶⁸ Además, se reconoció que Torres Santiago declaró en la vista informal con la intención de contradecir el contenido de las transcripciones en cuestión y que lo declarado por la recurrida no le mereció credibilidad al Oficial Examinador.¹⁶⁹ El Tribunal también acordó que la recurrida renunció también a su derecho a contrainterrogar y confrontar a la testigo.

Sobre la queja de la recurrida a los efectos de que la agencia no podía basar su decisión principalmente en las transcripciones del contenido de las vistas legislativas por tratarse de prueba de referencia, en este caso, el Tribunal reiteró que una agencia administrativa puede descansar en la resolución de una controversia exclusivamente prueba de referencia, aun cuando esta sea contradicha por otra prueba, si la prueba de referencia es aquella en que un hombre prudente y razonable descansaría para llevar a cabo sus negocios.¹⁷⁰ Consideramos que si bien esta pudo ser una buena oportunidad para que el Tribunal Supremo ampliara o estableciera parámetros más específicos sobre el uso de prueba de referencia dentro de los procedimientos administrativos, entendemos también que en la medida en que la prueba de referencia considerada por el Oficial Examinador consistía de testimonio prestado bajo juramento ante la Asamblea Legislativa, ésta era lo suficientemente confiable como para no dar lugar a cuestionamientos sobre su uso dentro de una adjudicación administrativa.¹⁷¹

Ciertamente, en este caso en particular era difícil obviar el hecho de que Torres Santiago había participado plenamente de los procesos administrativos y había acogido todas las garantías y oportunidades provistas por el Departamento de Justicia para convencer a la agencia de su elegibilidad para los beneficios de representación legal solicitados. Inclusive, el Tribunal señaló, correctamente y con especial énfasis, aquellas instancias en las que la recurrente hizo reclamos a los que claramente había renunciado por medio de sus actos y su muy activa participación frente al Departamento de Justicia en pro de sus intereses. El Tri-

168 *Torres Santiago*, 181 DPR en la pág. 1006.

169 *Id.* en las págs. 1004-05.

170 *Véase id.* en las págs. 1005-1006 (citando a *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005)).

171 *Id.* Expresó el Tribunal que:

Si bien es cierto que las declaraciones de la señora Cordero Rodríguez, contenidas en las transcripciones ofrecidas por la recurrida, eran prueba de referencia, el Oficial Examinador no solamente podía admitirlas por tratarse de un proceso administrativo, sino que podía descansar en ellas para hacer su determinación. Además, las declaraciones de la señora Cordero Rodríguez fueron hechas en unas vistas ante la Asamblea Legislativa bajo juramento.

Id.

bunal Supremo expresó un rechazo firme a la alegación de que la recurrida no había podido refutar el testimonio de su ex empleada cuando las transcripciones de las vistas legislativas habían sido sometidas al Departamento de Justicia por la propia recurrida.

En ese sentido, varios de los reclamos que hizo Torres Santiago sobre alegadas violaciones al debido proceso de ley por parte de la agencia parecían tener el propósito de retroceder en los procedimientos para intentar corregir sus propios errores. Así lo entendió el Tribunal, al afirmar que lo alegado por la recurrida encerraba “una profunda contradicción” y que “[s]u renuncia no pudo haber sido más elocuente”.¹⁷² Aunque el Tribunal Supremo podría estar diciendo que este tipo de conducta no será tolerada por representar un uso inadecuado de los recursos judiciales, no esperamos ver al Tribunal Supremo haciendo el mismo análisis en el futuro. Esto por razón de que en *Torres Santiago* el procedimiento adjudicativo que venía llamado a ofrecerle el Departamento de Justicia a la recurrida, aunque de naturaleza formal, no implicaba el menoscabo de su derecho a la libertad o propiedad, por lo que la agencia aplicó la Ley Núm. 104 correctamente, y el reglamento aprobado cumplía con los requisitos contenidos en LPAU.

Si bien en la opinión el Tribunal Supremo se enfatiza la naturaleza formal de los procedimientos administrativos y se analiza con cuidado la manera en que el Departamento de Justicia observó adecuadamente el procedimiento y cuándo falló en hacerlo, el lenguaje judicial también sugiere que los tribunales estarán dispuestos a tomar en consideración los efectos reales finales de cualquier acción u omisión administrativa antes de invalidarla por defectos procesales si no hay intereses de libertad o propiedad involucrados en la reclamación y adjudicación de la controversia.

A pesar de las dificultades analíticas que provoca la particular vía interpretativa tomada por el Tribunal Supremo en este caso, entendemos que la opinión es consistente con la doctrina sobre garantías procesales en procedimientos adjudicativos administrativos desde sus orígenes. Recordemos que en *Mathews v. Eldridge*,¹⁷³ decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos que mucho ha aportado a la doctrina sobre adjudicación en el derecho administrativo, se validó un procedimiento administrativo en virtud del cual se descontinuaban los beneficios por incapacidad de un individuo sin realizar una vista administrativa previa, pero en el que se le garantizaba un procedimiento adjudicativo posterior a la determinación de la agencia. En este caso el Tribunal Supremo de los Estados Unidos lo que hizo fue establecer un esquema para determinar si el procedimiento adjudicativo llevado a cabo por la agencia administrativa satisface los requisitos del debido proceso de ley a partir de tres factores principales a ser

¹⁷² *Id.* en la pág. 1002.

¹⁷³ *Mathews v. Eldridge*, 424 U.S. 319 (1976).

aplicados caso a caso para determinar si se ven o pudieran verse afectados derechos de libertad o propiedad cobijados por el debido proceso de ley.

Conforme el esquema aplicado en *Mathews*, para determinar la suficiencia de las garantías del debido proceso de ley a ser concedidas en cada caso procede considerar: 1) el interés que se verá afectado a raíz de la acción oficial; 2) el riesgo de privar a la parte del interés de libertad o propiedad en cuestión incorrectamente por medio del procedimiento establecido sopesado contra la efectividad posible de cualquier garantía adicional contemplada en el procedimiento y 3) el interés del gobierno, incluyendo los recursos fiscales y administrativos adicionales que tendría el estado que destinar para implantar los requerimientos procesales adicionales. En esencia, y aunque no se refirió a la doctrina federal al respecto, lo que hizo el Tribunal Supremo en *Torres Santiago* fue aplicar el estándar de *Mathews* al analizar el procedimiento del Departamento de Justicia. De ahí que el Tribunal expresara que procedía decidir si el procedimiento del Departamento de Justicia era suficiente y si en el proceso se le habían otorgado a *Torres Santiago* las garantías procesales mínimas contenidas en LPAU independientemente de la etiqueta que se le pudiera haber puesto de formal o informal.

Contrario al caso de *Torres Santiago*, en *Mathews* al reclamante sí se le reconocía un interés de libertad o propiedad, los pagos de beneficios por concepto de incapacidad, cuya suspensión exigía que se respetaran todas las garantías del debido proceso de ley. De ahí es que consideramos adecuado el que el Tribunal Supremo haya hecho un balance de los factores e intereses en juego a favor, en última instancia, de la agencia administrativa. Por otro lado, la doctrina de *Mathews* también sostiene que a tenor con la deferencia que se le reconoce a las agencias administrativas en la aplicación de las leyes que administran y en virtud de la presunción de corrección y constitucionalidad que les cobija, el principio de deferencia judicial aplica y se presume que la agencia establecerá un procedimiento que respete las garantías procesales mínimas del debido proceso de ley. Si bien el Tribunal Supremo en *Torres Santiago* solamente aplicó esos elementos de la doctrina de revisión judicial a la controversia sobre la prueba que sustentó el informe del Oficial Examinador, entendemos que el Tribunal bien pudo haberla aplicado también en su análisis del procedimiento llevado a cabo por la agencia para atender la solicitud de beneficios de *Torres Santiago*.

Entendemos que este caso trae a la superficie un tema que en el pasado ha sido objeto de cierta confusión en cuanto a las distinciones entre el procedimiento administrativo formal y el informal. Aquí el Tribunal Supremo ha aclarado su interpretación sobre los requisitos de LPAU para procedimientos adjudicativos a nivel de las agencias administrativas y su relación con la intención del estatuto de promover la informalidad y agilidad en los procedimientos administrativos. LPAU habla de procedimientos informales a seguirse en aras de promover la flexibilidad, agilidad y eficiencia de la solución de controversias a nivel administrativo. A tales fines, la sección 1.2 de la LPAU establece como política pública

del Estado el alentar la solución informal de las controversias, “sin menoscabar los derechos garantizados por esta Ley”.¹⁷⁴

Ciertamente, las expresiones del Tribunal Supremo en torno a la naturaleza invariablemente formal de los procedimientos en un caso en el que no había un interés de libertad o propiedad que se pudiera ver afectado arrojan luz sobre las preferencias del Tribunal en relación a los procedimientos adjudicativos administrativos. Pero a su vez, el Tribunal parece querer decir que mientras el procedimiento observe los requisitos de LPAU sobre garantías procesales mínimas, estará dispuesto a reconocerle a las agencias un amplio margen de discreción en cuanto a la selección e implantación de procedimientos específicos.

Sin embargo, quedó pendiente que el Tribunal Supremo proveyera mayor claridad en cuanto a los elementos informales dentro de los procedimientos adjudicativos llevados a cabo en virtud de LPAU. En *Torres Santiago* el Departamento de Justicia insistió en la corrección de la vista informal como mecanismo para garantizarle a la recurrida el derecho a presentar su posición a la agencia y alegar a favor de que se le concedieran los beneficios de la Ley Núm. 104, y el Tribunal Supremo no sentenció lo contrario. Si comparamos dicho procedimiento con el que también fue validado por el Tribunal Supremo en *Marrero Caratini v. Rodríguez Rodríguez*,¹⁷⁵ cabe preguntarse si la decisión en *Torres Santiago* hubiera sido diferente de haber habido un interés de libertad o propiedad envuelto. Recordemos que en *Marrero Caratini* el Tribunal Supremo entendió que la vista informal que se le proveyó al empleado previo a su despido fue suficiente y no infringió sobre las garantías del debido proceso de ley debido a que, como en *Mathews*, la acción administrativa negativa activaba un procedimiento formal con todas las garantías procesales del debido proceso de ley debidamente incorporadas. En *Marrero Caratini*, habiendo un interés propietario presente, el Tribunal expresó que durante esa etapa del proceso no se reconocía el derecho a una vista adversativa formal, la cual tampoco fue provista a *Torres Santiago*.

En *Molini Gronau v. Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública*,¹⁷⁶ la peticionaria impugnó la cesantía de su empleo en esta corporación pública, que era parte de un plan de economías aprobado por la Junta de Directores de la Corporación en virtud de un *Estado de Emergencia Fiscal* decretado por el Presidente de la Corporación.¹⁷⁷ En el proceso, la Corporación le notificó, *equivocadamente* a la peticionaria su derecho a solicitar una vista administrativa informal y de apelar la cesantía ante el Comité de Apelaciones de la Corporación en un término de treinta días. Dentro de dicho término y no obstante el contenido de la notificación, la peticionaria demandó a la Corporación ante el Tribunal de

¹⁷⁴ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2101 (2006).

¹⁷⁵ *Marrero v. Rodríguez*, 138 DPR 215 (1995).

¹⁷⁶ *Molini v. Corp. de PR para la Difusión Pública*, 179 DPR 674 (2010).

¹⁷⁷ *Id.* en la pág. 678.

Primera Instancia alegando que el Plan de Cesantías violaba la ley y el reglamento de personal de la Corporación.¹⁷⁸ Simultáneamente, Molini Gronau solicitó varios remedios extraordinarios, entre los cuales estaba un *injunction* preliminar y permanente que impidiera a la Corporación continuar implementando el Plan de Cesantías. Por su parte, la Corporación argumentó ante el Tribunal de Primera Instancia que dicho cuerpo no tenía jurisdicción para atender la reclamación y que procedía que la peticionaria acudiera ante el Comité de Apelaciones de la Corporación.¹⁷⁹

Sentenció el Tribunal de Primera Instancia que toda vez que el Plan de Cesantías había sido aprobado por la Junta de Directores de la Corporación, el Comité de Apelaciones carecía de jurisdicción para decidir reclamos en torno a las cesantías. Por lo tanto, la notificación hecha a la peticionaria había sido defectuosa. En torno a la legalidad de la cesantía de Molini Gronau y del Plan de Cesantías en general, el Tribunal de Instancia se abstuvo de decidir a raíz de que la cesantía no se había configurado aún como consecuencia de la notificación defectuosa.¹⁸⁰

Ante el Tribunal de Apelaciones, la Corporación negó que la Junta de Directores fuera la responsable de la ejecución de las cesantías y argumentó que los despidos fueron llevados a cabo por el Presidente de la Corporación luego de que la Junta escogiera dicho curso de acción a seguir de entre cinco alternativas que tuvo ante su consideración para paliar la crisis fiscal de la corporación pública.¹⁸¹ También alegó la Corporación que, en todo caso, de haber sido deficiente la notificación, no procedía la revocación de las cesantías, como había determinado el foro de instancia, sino dilucidar la demanda de Molini en los méritos.¹⁸²

El Tribunal de Apelaciones acogió los planteamientos de la Corporación y revocó al Tribunal de Primera Instancia por entender que el despido había sido una determinación del Presidente y no de la Junta de Directores de la Corporación.¹⁸³ Concluyó el foro intermedio que el organismo con jurisdicción para atender en la apelación de Molini lo era el Comité de Apelaciones de la Corporación. No obstante, sentenció el Tribunal de Apelaciones que el término ya transcurrido para recurrir ante dicho Comité no se aplicaría en contra de la peticionaria, sino que comenzaría a transcurrir a partir de la notificación de la Sentencia.¹⁸⁴

Molini Gronau acudió ante el Tribunal Supremo e insistió en la deficiencia de la notificación y en que, conforme el andamiaje organizacional interno de la Corporación, el Comité de Apelaciones carecía de jurisdicción para atender la

178 *Id.* en la pág. 679.

179 *Id.*

180 *Id.* en las págs. 679-80.

181 *Id.* en la pág. 680.

182 *Id.*

183 *Id.*

184 *Id.*

impugnación de su cesantía.¹⁸⁵ A pesar de que denegó una moción en auxilio de jurisdicción presentada por la peticionaria para que se reinstaurara el *injunction* declarado por el foro de instancia, el Tribunal Supremo, luego de analizar la ley orgánica y las operaciones internas de la Corporación, determinó que, en efecto, el Comité de Apelaciones era incapaz de intervenir con las decisiones de la Junta de Directores.¹⁸⁶ Consecuentemente, el Tribunal Supremo sentenció que el foro con jurisdicción para dilucidar la impugnación del despido de la peticionaria así como sus demás reclamaciones lo era el Tribunal de Primera Instancia.¹⁸⁷ Toda vez que el foro de instancia no había considerado necesario resolver la demanda de Molini en los méritos, el Tribunal Supremo devolvió el caso ante dicho foro para que lo hiciera. Sin embargo, el Tribunal Supremo estuvo de acuerdo con la Corporación en cuanto a la identificación del remedio disponible a la peticionaria como consecuencia de la notificación defectuosa.¹⁸⁸

En torno al efecto legal de la notificación defectuosa hecha por la Corporación, el Tribunal Supremo dispuso que si una parte no ha sido notificada adecuadamente de su derecho de revisión, no son oponibles a esa parte los términos para recurrir.¹⁸⁹ Dictaminó, además, que en aquellos casos donde ocurra una notificación defectuosa sobre el foro con jurisdicción para atender la revisión de una determinación administrativa, el remedio disponible a la parte objeto de la notificación consiste en concederle un nuevo término para que comparezca ante el foro con jurisdicción o permitir que dicho foro dilucide el recurso si éste ya se había presentado.¹⁹⁰ Especificó el Tribunal Supremo que dicho remedio estará disponible siempre y cuando no haya mediado incuria.¹⁹¹ En este caso, como la perjudicada utilizó correctamente el remedio disponible al acudir oportunamente al Tribunal de Primera Instancia, el Tribunal Supremo ordenó que el Tribunal de Primera Instancia viera el caso en los méritos. Se resolvió además, que el defecto en la notificación no era suficiente para invalidar *ipso facto* las cesantías impugnadas, ni hacer procedente el recurso de *injunction* promovido por la peticionaria, sin antes adjudicar la controversia.¹⁹²

Las expresiones del Tribunal Supremo en torno al remedio disponible a los reclamantes que han sido recipientes de notificaciones administrativas defectuosas son consistentes en sus opiniones en *Picorelli v. Srio de Hacienda y Molini Gronau v. Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública*. Claramente, una notificación defectuosa no resuelve, *ipso facto*, el asunto en controversia a favor

185 *Id.* en la pág. 681.

186 *Id.* en la pág. 686.

187 *Id.* en la pág. 688.

188 *Id.* en la pág. 689.

189 *Id.* en la pág. 687.

190 *Id.* en la pág. 688.

191 *Id.* en la pág. 687.

192 *Id.* en la pág. 689.

del receptor y mucho menos le exime de tener que probar su posición en cuanto al asunto sustantivo en contención durante un procedimiento en los méritos, sino que exige una nueva notificación y renueva los términos para recurrir de la determinación administrativa mal notificada. En *Torres Santiago v. Departamento de Justicia*, la agencia hizo idéntico argumento ante el Tribunal Supremo, ya que el Tribunal de Apelaciones había ordenado que se le otorgara a la recurrida el beneficio de representación legal en virtud de la Ley Núm. 104, al determinar que la agencia había notificado incorrectamente la denegatoria de tales beneficios. Sin embargo, el Tribunal Supremo nunca se expresó sobre este particular debido a que determinó que la notificación defectuosa no había perjudicado a Torres Santiago ni le había impedido comparecer ante el Departamento de Justicia y someterse plenamente al procedimiento de revisión sin impugnar, en ningún momento, la corrección de la notificación.

De hecho, el Tribunal Supremo ya tuvo ante sí la oportunidad de visitar su decisión en *Molini Gronau* cuando resolvió en enero de 2011 *Sindicato de Bomberos Unidos v. Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico*.¹⁹³ En esta opinión en la que se resuelven varios recursos similares presentados en virtud de la Ley Núm. 7, el Tribunal Supremo reconoce que el Cuerpo de Bomberos había cursado una notificación defectuosa a un gremio que representaba empleados de carrera que habían sido notificados adecuadamente de su cesantía. A pesar de que, conforme lo hiciera en *Picorelli v. Srio de Hacienda* y *Molini Gronau v. Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública*, el Tribunal reconoció que el remedio debido a la unión era una nueva notificación correcta y no la anulación de los despidos de los empleados representados. No obstante, y como lo hiciera en *Torres Santiago v. Departamento de Justicia*, el Tribunal analizó los actos de la unión posteriores a la notificación defectuosa, y concluyó que dicha notificación no había causado perjuicio al gremio ya que éste había recurrido ante el Tribunal de Primera Instancia para oponerse a las cesantías de sus representados y había participado en todas las etapas del caso hasta llegar al Tribunal Supremo. Por lo tanto, aunque el Tribunal reconoció que al igual que *Molini Gronau*, el remedio adecuado era devolver el caso al Tribunal de Primera Instancia para que fuera visto en los méritos, en *Sindicato de Bomberos* el Tribunal Supremo entendió que ya el foro de instancia había dilucidado la controversia con la plena participación de la unión y que, como en *Torres Santiago*, no se había lesionado ningún derecho como consecuencia de la notificación defectuosa.

III. LEYES ESPECIALES

Una adjudicación administrativa en el Departamento de Salud llevó al Tribunal Supremo a interpretar la Ley Núm. 247 de 3 de septiembre de 2004,¹⁹⁴

193 *Sindicato de Bomberos v. Vázquez Montañez*, 180 DPR 723 (2011).

194 Ley de Farmacia de Puerto Rico, Ley Núm. 247 de 3 de septiembre de 2004, 20 LPRA § 412 (2010).

según enmendada, mejor conocida como la Ley de Farmacia, y decidir si un paciente podía renunciar a que un medicamento le fuera entregado por el farmacéutico y lo pudiera recibir a domicilio a través de personal no farmacéutico.

La opinión del Tribunal Supremo en los casos de *Asociación de Farmacias de la Comunidad de Puerto Rico v. Caribe Specialty; Nova Infusion Compounding Pharmacy; Special Care Pharmacy*¹⁹⁵ gira en torno tanto a la intención legislativa detrás del artículo 2.02 inciso (a) de la Ley de Farmacia¹⁹⁶ como a si el legislador quiso permitir que un farmacéutico pudiera delegar en carreros o personal técnico la entrega a domicilio de medicamentos o artefactos recetados, previa renuncia del paciente a recibir los medicamentos directamente del personal farmacéutico.

La Asociación de Farmacias de la Comunidad (Asociación de Farmacias), impugnó ante el Departamento de Salud la práctica de Caribe Specialty, Nova Infusion y Special Care de identificarse como *farmacia especializada* y de entregar medicamentos recetados a domicilio mediante carreros o personal técnico que no son parte del personal farmacéutico de las farmacias en cuestión.¹⁹⁷ Alegó la Asociación de Farmacias ante la División de Vistas Administrativas del Departamento de Salud que la Ley Núm. 247 en su artículo 2.02 (a) establece que es la función indelegable del farmacéutico entregar el medicamento o artefacto recetado al paciente y que dicha entrega se llevará a cabo persona a persona. La Oficial Examinadora dio la razón a la Asociación de Farmacias y consecuentemente el Secretario de Salud ordenó a las farmacias querelladas discontinuar la práctica de entrega de medicamentos recetados a domicilio mediante mensajeros u otro personal técnico.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Asociación de Farmacias de la Comunidad v. Caribe Specialty II, 179 DPR 923 (2010).

¹⁹⁶ 20 LPRA § 407(a).

¹⁹⁷ La Asociación de Farmacias presentó además ante el Departamento de Salud una reclamación en contra de Nova Infusion, Special Care y Caribe Specialty en virtud de la Ley Núm. 2 de 7 de Noviembre de 1975, mejor conocida como la Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia alegando que las farmacias querelladas ejercían las facultades de un certificado de necesidad y conveniencia al proveer servicios en el hogar sin estar debidamente autorizadas para ello. La Oficial Examinadora no atendió la reclamación bajo la Ley de Certificados de Necesidad y Conveniencia, por considerar que esta no se presentó oportunamente. No obstante, la Oficial Examinadora también reconoció en su resolución que, mientras la querrela administrativa se encontraba ante sí, el Tribunal del Primer Circuito de Apelaciones Federal resolvió que es inconstitucional la aplicación de la Ley Núm. 2, a las farmacias. Véase *Walgreens Co. V. Rullán*, 405 F.3d 50 (1er Cir. 2005).

¹⁹⁸ En cuanto a la alegación de que Nova Infusion, Special Care y Caribe Specialty también estaban en violación de la Ley de Farmacia por supuestamente ejercer como farmacias especializadas, tanto el Departamento de Salud como el Tribunal de Apelaciones determinaron que son los profesionales de farmacia quienes están impedidos de identificarse o anunciarse como especialistas, por lo que toda farmacia cobijada bajo dicho estatuto tiene la posibilidad de limitar los servicios que provee, sin así incurrir en conflictos con lo dispuesto por la Ley de Farmacia.

Nova Infusion y Special Care¹⁹⁹ recurrieron al Tribunal de Apelaciones alegando que ésta estaba basada en una interpretación incorrecta del artículo 2.02 (a) 6 de la Ley de Farmacia²⁰⁰ que llevó al Departamento de Salud a concluir que un paciente no puede renunciar a la entrega de un medicamento por parte de un farmacéutico. El tribunal intermedio confirmó la orden de cese y desista y la interpretación que hizo la agencia administrativa a los efectos de que la Ley de Farmacia prohíbe la entrega de medicamentos por personal no farmacéutico. El Tribunal de Apelaciones se expresó además sobre otro elemento del mismo artículo 2.02 (a) 6 y que contempla una renuncia del paciente a recibir los medicamentos directamente de un farmacéutico mediante la designación de un representante autorizado del paciente. No obstante, estimó el foro apelativo que un representante autorizado debe satisfacer ciertos requisitos de especificidad, cercanía y confianza con el paciente, por lo que una renuncia genérica a favor de los mensajeros o el personal técnico de una farmacia no cumpliría con lo requerido por la Ley Núm. 247.

La controversia en torno a la interpretación correcta del artículo 2.02 (a) (6) resulta que en el mismo artículo el legislador le otorgó al paciente el derecho a renunciar expresamente a recibir orientación directamente del farmacéutico sobre los medicamentos dispensados. Aunque es en el mismo inciso que la Ley de Farmacia establece que la entrega y la orientación la hará el farmacéutico persona a persona, solamente la orientación se declara sujeta a renuncia expresa por parte del paciente. Sobre el derecho de un paciente a renunciar a la entrega del medicamento recetado persona a persona por un farmacéutico, el legislador guardó silencio.²⁰¹

Inconformes, Nova Infusion y Special Care presentaron ante el Tribunal Supremo un recurso de certiorari y una moción en auxilio de jurisdicción, que fue declarada con lugar, solicitando la paralización de la Orden de cese y desista.

A los fines de determinar si a pesar de la ausencia de una autorización estatutaria expresa para las entregas a domicilio de medicamentos recetados por personal no farmacéutico, la Ley de Farmacia otorga al paciente el derecho de renunciar a recibir sus medicamentos de la mano de un farmacéutico. El Tribu-

199 La tercera farmacia querellada, Caribe Specialty, no compareció ante los foros apelativos con Nova Infusion y Special Care por no contar con representación legal propia.

200 20 LPRC § 407(a).

201 El Art. 2.02 (a) establece, en parte pertinente, en su sub-inciso 6 que es una de las funciones del farmacéutico:

Entregar el medicamento o artefacto recetado, luego de haber orientado sobre el mismo al paciente o a su representante autorizado, disponiéndose que la orientación sobre el medicamento conlleva la discusión de la información que a juicio profesional del farmacéutico sea necesaria y significativa para optimizar la farmacoterapia del paciente. La entrega y orientación se llevará a cabo persona a persona por el farmacéutico, a menos que el paciente renuncie expresamente a recibir la orientación.

20 LPRC § 407b.

nal Supremo, por voz del juez asociado Kolthoff Caraballo, pasó revista sobre toda la doctrina de hermenéutica legal, la correspondiente casuística local, así como los principios de revisión judicial de determinaciones administrativas y se decantó por la vertiente analítica basada en el artículo 19 del Código Civil de Puerto Rico.²⁰²

Luego de reconocer que la Ley Núm. 247 “no dispone expresamente que la entrega de un medicamento pueda ser realizada por personal no farmacéutico”,²⁰³ el Tribunal Supremo analizó el propósito modernizador contenido en la Exposición de Motivos del estatuto y la intención del legislador a la hora de promulgarlo. Así, el Tribunal Supremo pudo llegar a la conclusión más forzada que forzosa de que el derecho de un paciente a renunciar a la entrega de un medicamento recetado personalmente por el farmacéutico es cónsono con el espíritu del estatuto y debió haber sido contemplado por el legislador aunque haya omitido consignarlo en palabras en el texto de la Ley.²⁰⁴

Si bien es razonable y surge del texto e historial legislativo que la Ley 247 pretendió modernizar la práctica de la farmacia de modo que ésta pudiera adaptarse a las nuevas tendencias de la industria y el mercado, no es igualmente claro que mediante la enmendada Ley de Farmacia se quisiera permitir la práctica de entregas de medicamentos y artefactos recetados a domicilio. Por más que la opinión llega a la conclusión más deseable y que, sin lugar a dudas, hubiera resultado sumamente antipático que la más alta curia dictaminara que personas padeciendo enfermedades catastróficas y otras condiciones graves, algunos posiblemente en el ocaso de sus días, no tienen otra alternativa que personarse a la farmacia para recoger sus medicamentos,²⁰⁵ es difícil seguir el raciocinio judicial

202 Véase COD. CIV. PR art. 19, 31 LPPRA § 19 (donde se dispone que “[e]l medio más eficaz y universal para descubrir el verdadero sentido de una ley cuando sus expresiones son dudosas, es considerar la razón y espíritu de ella, o la causa o motivos que indujeron al poder legislativo a dictarla”).

203 El Tribunal volvió a reconocer que el legislador no otorgó el derecho a renunciar expresamente a la entrega persona a persona de medicamentos al expresar que “[s]i bien es cierto que le referido artículo guarda silencio en torno a la renuncia de la entrega, este no debe ser tomado como una prohibición de esta [sic]”.

204 Específicamente el Tribunal expresó:

Al analizar la Ley de Farmacia, en su totalidad observamos que esta procura ser compatible con la práctica moderna de la profesión de farmacia y con los ‘cambios dramáticos en las modalidades de prestación’ de los servicios farmacéuticos. Por tal razón, en el caso particular ante nos, sostener que el silencio del legislador en torno a la renuncia de la entrega significa una prohibición de esta [sic], contraviene los fines prácticos buscados por el legislador.

Caribe Specialty II, 179 DPR en la pág. 944.

205 Igual que lo hiciera el Tribunal de Apelaciones, el Tribunal Supremo reconoció que el paciente tiene el derecho a designar un representante autorizado para recibir los medicamentos de parte del farmacéutico y que dicha designación constituye, para todos los efectos prácticos, una renuncia al requisito de entrega personal. No obstante, el Tribunal Supremo también confirmó la apreciación del foro intermedio al concluir que un mensajero, carrero u otro empleado técnico es capaz de satisfacer

y llegar a idéntica conclusión a la luz del principio de hermenéutica contenido en el artículo Núm. 14 del Código Civil de Puerto Rico, también citado por el Tribunal Supremo en su análisis.²⁰⁶

La controversia que tuvo ante sí el Tribunal Supremo estaba cargada de intereses encontrados y difíciles de balancear en aras de alcanzar la solución más justa. Por un lado, estuvo presente el interés socialmente deseable de que pacientes de enfermedades catastróficas tengan la comodidad de recibir sus medicamentos en el hogar. Por otro lado, se enfrentaban dos intereses económicos yuxtapuestos: el de la Asociación de Farmacias de proteger a las farmacias tradicionales de la potencial fuga de clientes ante la conveniencia de que sus medicamentos sean entregados a domicilio por comerciantes innovadores como Nova Infusion y Special Care y el de la totalidad de las farmacias en Puerto Rico que se enfrentan a la competencia externa de farmacias que envían medicamentos recetados por correo desde Estados Unidos, esquema comercial con el que el legislador puertorriqueño no intervino por haber estado impedido de limitarlo o prohibirlo.²⁰⁷ Finalmente, tuvo el Tribunal Supremo ante sí el interés de la Asamblea Legislativa de establecer controles estrictos en el expendio de fármacos al limitar la cantidad y el tipo de personas por cuyas manos pueden pasar los medicamentos antes de llegar al paciente.

Es a la hora de hacer este balance de intereses que las funciones del Tribunal Supremo parecen bifurcarse y que – en pro de evitar la conclusión más obvia pero más perjudicial para todos los intereses en juego – el Tribunal posiblemente escogió sacrificar la lógica interna y solidez racional de su análisis. El hecho de que la actual Ley de Farmacia en nada afecta el envío de medicamentos por correo desde Estados Unidos, algo que reconoce expresamente el Tribunal Supremo en la opinión, supone una desventaja comercial significativa para las farmacias locales. Consecuentemente, de haber prevalecido la interpretación que del artículo 2.02 (a) (6) hicieran el Departamento de Salud y el tribunal intermedio, todas las farmacias locales hubieran quedado fuera del negocio de entrega de medicamentos y artefactos recetados mediante métodos no tradicionales hasta tanto la Asamblea Legislativa se diera a la tarea de enmendar la ley para permitir expresamente dicha práctica.

Ante este panorama, el Tribunal tildó de *absurdo* que la entrega de medicamentos a domicilio mediante carreros estuviera prohibido por la Ley Núm. 247 mientras la práctica de enviar los medicamentos por correo desde Estados Unidos se sigue llevando a cabo. Sin embargo, la lógica utilizada por el Tribunal a

los requisitos para actuar como un *alter ego* del paciente a los fines de recibir los medicamentos recetados del farmacéutico y entregarlos al domicilio del paciente.

206 “Cuando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu”. COD. CIV. PR art. 14, 31 LPRA § 14.

207 20 LPRA § 407 (donde se dispone, en parte pertinente, que “[e]sta Ley no regula o afecta de modo alguno lo referente al mercadeo de medicamentos por correo desde los Estados Unidos o el extranjero a la jurisdicción territorial del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”).

los efectos de que si una no se afecta la otra tiene necesariamente que ser permitida tiene matices de insuficiencia, sobre todo cuando se toma en cuenta que la posibilidad de enviar medicamentos recetados por correo desde Estados Unidos no es producto de acción legislativa local y que, por esa misma razón, es que en la Ley de Farmacia se especifica que dicha práctica no está sujeta al mecanismo establecido para controlar el expendio de medicamentos en las farmacias locales.²⁰⁸

A su vez, y amparándose en que sería inherentemente irrazonable que el legislador hubiera contemplado el derecho del paciente a renunciar a lo que la Ley de Farmacia establece como una de las facultades indelegables del farmacéutico, la orientación, pero no a la entrega, el Tribunal Supremo concluyó que confirmar las determinaciones del Departamento de Salud y del Tribunal de Apelaciones sería no solamente inconsistente con la intención legislativa y contrario a la política pública promovida por la Ley de Farmacia, sino que tendría el efecto de perjudicar al paciente. Ciertamente, si el Tribunal, luego de aplicar rigurosamente los principios de hermenéutica pertinentes y la casuística aplicable no puede sino llegar a una conclusión absurda, antes de decantarse por una conclusión diferente que no está debidamente apoyada por el análisis, procedería reconocer la existencia de un problema subyacente en la ley sujeta a interpretación. Dicho de otro modo, cuando la interpretación más razonable de la ley arroja resultados absurdos, corresponde a la Asamblea Legislativa corregir los defectos en el lenguaje del estatuto, y al Tribunal Supremo ya haber señalado tales defectos, fue el legislador quien, en primera instancia, aprobó la ley que obligó al Tribunal a llegar a la conclusión irrazonable.

A la luz de lo anterior, llama la atención que ni el juez ponente en la opinión mayoritaria ni la opinión disidente hubieran hecho mención alguna de la Asamblea Legislativa y el lenguaje estatutario descuidado que dio lugar a la controversia ante sí. Por lo contrario, el Tribunal prefirió ejercer con flexibilidad su función de intérprete imparcial e inmovible de las leyes para llegar a una conclusión menos antipática que aquella que se sugería como obligatoria. En este contexto, este autor no considera que el artículo 2.02 (a) (6) de la Ley de Farmacia sea una de esas instancias tan serias, injustas y apremiantes que ameritan que el más alto foro judicial actúe como agente de cambio social.

208 *Id.*