

DERECHO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO

HON. GERARDO A. FLORES*

Introducción	303
I. Fonte Elizondo v. F & R Const., S.E.....	305
II. CIC Const. v. JSMP-UPR.....	308
III. Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico	311
IV. Vargas Serrano v. Institución Correccional	315
Conclusión	322

INTRODUCCIÓN

EN ESTE ANÁLISIS SE INCLUYEN VARIAS OPINIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO DE Puerto Rico que inciden sobre el estudio del Derecho Administrativo. En particular, para el término objeto de consideración, el Tribunal Supremo adjudicó en *Fonte Elizondo v. F & R Const., S.E.* el alcance de la notificación por correo de una determinación sobre una moción de reconsideración en una fecha posterior al término que contaba la agencia administrativa para resolverla.¹ Además, se reseña el precedente establecido en *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, en donde el Tribunal Supremo consideró si el Superintendente de la Policía estaba facultado para alterar la sanción notificada a un agente de la Policía de Puerto Rico con la intención de imponerle una sanción mayor, al momento de hacerla efectiva.² De la misma forma, durante este término, nuestra tercera instancia judicial se tuvo que enfrentar a una controversia jurisdiccional que habíamos vaticinado en el Análisis del Término anterior en torno a los etapas de reconsideración y revisión judicial de las subastas, como resultado del nuevo ordenamiento jurídico aplicable a estos procesos.³ Específicamente, en *CIC Const. v.*

* Juez del Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico; miembro de la Junta examinadora de aspirantes al ejercicio de la abogacía y de la Junta de educación jurídica continua del Tribunal Supremo de Puerto Rico; 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. Las expresiones, análisis, ideas y teorías jurídicas de este escrito surgen en el ejercicio inherente de mi función como profesor universitario y están cobijadas por la libertad de cátedra. No representan su posición oficial como Juez del Tribunal de Apelaciones, tampoco de la Junta examinadora de aspirantes al ejercicio de la abogacía, de la Junta de educación jurídica continua, ni de la Rama Judicial. C. ÉTIC. JUD. 24, 4 LPRA Ap. IV-B, C. 24 (2012).

1 Fonte Elizondo v. F & R Const., S.E., 196 DPR 353 (2016).

2 Torres Rivera v. Policía de PR, 196 DPR 606 (2016).

3 Véase Gerardo A. Flores, *Derecho administrativo*, 86 REV. JUR. UPR 696 (2017).

JSMP-UPR, el Tribunal Supremo determinó, conforme a los hechos particulares del caso, si el foro con jurisdicción para entender sobre una impugnación de subasta de la Universidad de Puerto Rico era la Administración de Servicios Generales o el Tribunal de Apelaciones.⁴ Finalmente, en *Vargas Serrano v. Inst. Correccional*, correspondió al Tribunal interpretar varios reglamentos del Departamento de Corrección y Rehabilitación para determinar el foro administrativo a cargo de conceder rebajas por buena conducta y asiduidad al término de la sentencia de la población correccional.⁵

La mayoría de los casos adjudicados por el Tribunal Supremo y reseñados en este Análisis van dirigidos a precisar el alcance del debido proceso de ley en los procesos adjudicativos en las agencias administrativas. Sin embargo, es importante notar que, durante este tiempo, mientras el Tribunal Supremo definía estas garantías procesales, la Rama Legislativa y la Rama Ejecutiva, en el ejercicio de sus poderes compartidos para legislar, libraban un atropellado y fútil trámite legislativo para alterar la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, (en adelante, “LPAU”).⁶

El 30 de diciembre de 2016, luego de que el Gobernador, Hon. Alejandro García Padilla impartiera un veto expreso al Proyecto de la Cámara 1130 que pretendía alterar significativamente el esquema jurídico establecido por la LPAU, el Gobernador impartió su firma a un proyecto de ley análogo y se adoptó la Ley Núm. 2010-2016, que creó la “Ley de Reforma del Derecho Administrativo”.⁷ Tanto el historial legislativo del Proyecto de la Cámara 1130, como el de su versión análoga, el Proyecto del Senado 1663, reflejan la falta de consenso sobre su contenido, el escaso y superficial estudio de la medida legislativa y el trámite legislativo accidentado que finalmente dio origen a la Ley Núm. 210, con vigencia al 30 de junio de 2017.⁸

Sin embargo, el intento de la Legislatura Decimoctava para subsanar la consensuada insatisfacción con el nuevo marco jurídico reflejó una evidente impericia en el trámite y la técnica legislativa para encaminar su derogación. En su propósito legislativo de derogar la Ley Núm. 210-2016, la Asamblea Legislativa en lugar de llanamente derogar esta ley, derogó la LPAU vigente en su totalidad para simplemente restituir el texto de la ley vigente con anterioridad a la Ley Núm. 210-2016. El acto legislativo, tuvo el único efecto de derogar los cambios introducidos a la

4 CIC Const. v. JSMP-UPR, 196 DPR 964 (2016).

5 *Vargas Serrano v. Inst. Correccional*, 198 DPR 230 (2017).

6 Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA §§ 2101-2201 (2011 & Supl. 2017) (derogada 2017).

7 Ley de Reforma del Derecho Administrativo, Ley Núm. 210 de 30 de diciembre de 2016 <http://www.oslpr.org/2013-2016/leyes/pdf/ley-210-30-Dic-2016.pdf> (derogada 2017) (última visita 6 de marzo de 2018).

8 *Id.* Véase también Exposición de Motivos, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017 <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-38-30-Jun-2017.pdf> (última visita 6 de marzo de 2018).

LPAU por la Ley Núm. 210-2016 y restituir el estado de derecho anterior, pero con el azaroso e inútil efecto de asignarle un nuevo número de ley a la LPAU, con todas las insospechadas consecuencias que puede provocar lo anterior, particularmente en términos de costos al erario. En fin, durante este Término, la Rama Legislativa y Ejecutiva, en el ejercicio de sus prerrogativas constitucionales, se embarcaron en un esfuerzo legislativo que resultó costoso e inconsecuente y cuyo único desenlace fue alterar el número de ley de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, de la derogada Ley Núm. 170, a la vigente Ley Núm. 38-2017.⁹ Veamos en detalle el análisis de la casuística para este Análisis del Término.

I. FONTE ELIZONDO V. F & R CONST., S.E.

En este caso, las señoras Fonte e Infanzón presentaron una querrela en el Departamento de Asuntos del Consumidor (en adelante, “DACo”), en contra de F & R Construction, S.E. y Mora Development, Corp. (en adelante, “F & R y Mora”). En la querrela, alegaron la existencia de ciertos vicios de construcción que resultaron en la ruina funcional de su inmueble. Luego de un tortuoso trámite administrativo y judicial, el 18 de abril de 2013, el DACo emitió una resolución declarando *con lugar* la querrela y concediendo varios remedios.¹⁰ La resolución se archivó en autos el 19 de abril de 2013.¹¹ El 2 de mayo de 2013 las querellantes solicitaron la reconsideración con el fin de aumentar las cuantías concedidas.¹² El 9 de mayo de 2013, el DACo acogió la moción de reconsideración y concedió a F & R y Mora un término para que se expresaran.¹³ Posteriormente, el 31 de julio de 2013, fecha en que vencía el término de DACo para considerar la moción de reconsideración, la agencia administrativa emitió y archivó en autos una Resolución en Reconsideración aumentando la partida sobre la indemnización por los daños sufridos, pero dejó inalterada la partida por honorarios de abogado.¹⁴ No obstante, la Resolución en Reconsideración fue depositada en el correo el día siguiente, el 1 de agosto de 2013.¹⁵ Es decir, se depositó un día después del término con que contaba la agencia para considerar y adjudicar la moción de reconsideración. Insatisfechos, tanto Fonte e Infanzón como F & R y Mora, promovieron respectivamente sus recursos

⁹ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017 <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-38-30-Jun-2017.pdf> (última visita 6 de marzo de 2018).

¹⁰ Fonte Elizondo v. F & R Const., S.E., 196 DPR 353, 356 (2016) (el proceso administrativo y judicial omitido, incluye una primera resolución de la agencia administrativa declarando *con lugar* la querrela, concediendo varios remedios, así como una determinación del Tribunal Supremo ordenando la celebración de una audiencia para que las querellantes probaran los daños alegados y para atender su reclamo con relación a la cuantía de honorarios de abogado otorgada).

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones. F & R y Mora presentaron su recurso el 30 de agosto de 2013, pero no lo notificaron a la otra parte dentro de los términos reglamentarios. Por su parte, Fonte e Infanzón promovieron su recurso el 3 de septiembre de 2013.¹⁶

En el Tribunal de Apelaciones, los recursos fueron consolidados y tanto la parte demandante como la parte demandada presentaron mociones solicitando la desestimación de los recursos promovidos por sus respectivas contrapartes. El Tribunal de Apelaciones acogió los argumentos presentados por las partes y emitió una sentencia desestimando ambos recursos el 14 de octubre de 2013.¹⁷ La segunda instancia judicial desestimó el recurso de F & R y Mora por la falta de notificación del escrito a la otra parte dentro del término reglamentario.¹⁸ En el caso del recurso de Fonte e Infanzón, lo desestimó por tardío.¹⁹ El Tribunal razonó que, aunque el DACo emitió y archivó en autos su decisión en reconsideración el último día del plazo estatutario dispuesto en la sección 3.15 de la *Ley de procedimiento administrativo uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*,²⁰ por haberse notificado al día siguiente, la agencia administrativa había perdido jurisdicción en torno a la moción de reconsideración.²¹ Consecuentemente, concluyó que el término para acudir en revisión judicial comenzó a transcurrir el 31 de julio de 2013 y que el recurso promovido por Fonte e Infanzón el 3 de septiembre de 2013 fue presentado tardíamente.²²

El Tribunal Supremo tuvo que precisar el efecto de que una agencia administrativa acoja, resuelva y archive en autos su determinación en torno a una moción de reconsideración, antes del vencimiento del plazo estatutario para tal acción, cuando, por inadvertencia, deposite la notificación de ese dictamen en el correo en una fecha posterior al vencimiento del término. La opinión mayoritaria, por voz del juez asociado Estrella Martínez, delimitó la controversia en términos jurisdiccionales, planteando, “si el acto de notificación posterior privó de jurisdicción a la agencia administrativa y, en consecuencia, si la parte que solicitó la revisión judicial acudió tardíamente al Tribunal de Apelaciones”.²³ El Tribunal Supremo concluyó que conforme al lenguaje y el historial legislativo de las secciones

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.* en la pág. 357.

¹⁸ Fonte Elizondo v. F & R Const., S.E., KLRA201300782, 2013 WL 6189298, en la pág. *7 (TA PR 14 de octubre de 2013).

¹⁹ Fonte Elizondo, 196 DPR en la pág. 357.

²⁰ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRÁ § 2165 (2011 & Supl. 2017) (derogada 2017).

²¹ Fonte Elizondo, 196 DPR en la pág. 357.

²² *Id.*

²³ *Id.* en la pág. 355.

3.15 y 4.2 de la LPAU, “la fecha del depósito en el correo no incide sobre la jurisdicción de la agencia para resolver la reconsideración acogida”.²⁴ Sin embargo, resulta “relevante al momento de calcular hasta cuándo se puede acudir en alzada, si excepcionalmente ese depósito [resulta ser] en una fecha distinta a la del archivo en autos”.²⁵

El Tribunal Supremo resolvió que la agencia administrativa mantenía jurisdicción para emitir y archivar la resolución sobre la reconsideración siempre y cuando lo hiciera dentro del término jurisdiccional de noventa días contemplado en la LPAU.²⁶ Razonó que, exigir la adjudicación, archivo, así como *la notificación* dentro del término jurisdiccional de noventa días, sería exigir un requisito legal, contrario al lenguaje y a la intención legislativa del estatuto,²⁷ que exige que la determinación, “deberá ser *emitida y archivada en autos* dentro de los noventa días siguientes a la radicación” de esta.²⁸ Sentenció que exigir que la notificación se haga también dentro del término de noventa días, tendría el efecto de reducir el término para adjudicar la reconsideración, emitirla y archivarla.²⁹ El Tribunal Supremo concluyó que la fecha de archivo no puede equipararse a la fecha de la notificación,³⁰ sin embargo no precisó el término con el que cuenta la agencia para notificar la determinación, una vez vencido el término para su archivo. ¿Hasta cuándo puede estar la agencia sin depositarla en el correo? ¿Se extiende el término para recurrir de la determinación de la agencia por el tiempo que se tarde la agencia en notificar? ¿Cómo incide la inacción de la agencia en depositar la notificación en la certeza de la determinación, así como en los derechos de las partes para recurrirla? ¿Qué ocurre si la archiva y no la deposita?³¹

En este caso, el juez asociado Martínez Torres emitió un voto concurrente en el que cuestionó el enfoque de la controversia por la opinión mayoritaria sobre el asunto jurisdiccional, pues según el jurista, “el archivo en autos y el depósito en el correo fuera del término de noventa días *no inciden sobre la jurisdicción de la agencia administrativa*”, sino que “solo afectan el cómputo del plazo para presentar un recurso de revisión judicial”.³² El juez Estrella, por su parte, sostiene que la sección 3.15 de la LPAU,³³ decreta que la agencia administrativa “*perderá jurisdicción*’ sobre la reconsideración si no toma alguna acción ‘*dentro de los noventa (90) días de*

24 *Id.* en la pág. 363; 3 LPRA §§ 2165 & 2172 (2011 & Supl. 2017) (derogada 2017).

25 *Fonte Elizondo*, 196 DPR en la pág. 363.

26 *Id.*

27 *Id.* en la pág. 362.

28 *Id.* en la pág. 363.

29 *Id.* en la pág. 362.

30 *Id.*

31 Véase *Rullán Marín v. Oficina de Gerencia y Permisos*, KLRA20170011, 2017 WL 1787551 (TA PR 3 de marzo de 2017) (donde se discute una controversia similar perteneciente a este término).

32 *Fonte Elizondo*, 196 en la pág. 372 (Martínez Torres, opinión concurrente).

33 Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2165 (2011 & Supl. 2017) (derogada 2017).

ésta haber sido radicada” y el estatuto “precisa y vincula la jurisdicción de la agencia administrativa a que la resolución sea ‘emitida y archivada en autos’ en el término de noventa días desde que ésta fue presentada”.³⁴

La opinión concurrente interpreta lo que implica tomar “alguna acción” una vez la agencia decide considerar una moción de reconsideración. El juez Martínez Torres sostiene que la LPAU “solo vincula la jurisdicción de la agencia a que esta tome ‘alguna acción’, esto es, a que emita su determinación dentro del término de noventa días”, en lugar de a que la “resolución sea ‘emitida y archivada en autos’”, en el mismo término.³⁵ Articula que la frase *alguna acción* no implica que la agencia tenga que tomar todas las acciones que le corresponden para no perder su jurisdicción.³⁶ En ese sentido, estima que lo importante es que la agencia administrativa emita la determinación dentro de los noventa días, y le resta importancia el archivo y notificación, al caracterizarlo como un acto ministerial que no puede estar atado a la jurisdicción de la agencia para adjudicar la moción de reconsideración dentro del término de noventa días. Concluye que, “alguna acción” no es lo mismo que “todas las acciones a tomar”.³⁷

II. CIC CONST. V. JSMP-UPR

En *CIC Const. v. JSMP-UPR*, el Tribunal Supremo se enfrentó a una controversia que había vaticinado en el Análisis del Término anterior en relación al foro con jurisdicción para entender las impugnaciones de subastas, a la luz de los cambios introducidos a la legislación sobre los procesos de licitación pública.³⁸ A la luz del nuevo marco jurídico, en este caso se cuestionó si la jurisdicción para la revisión de la concesión de la *buena pro* de una subasta otorgada por la Junta de Subastas de Mejoras Permanentes de la Universidad de Puerto Rico (en adelante, “JSMP-UPR”) recaía en primera instancia sobre la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales (en adelante, “JRS-ASG”) o en el Tribunal de Apelaciones.³⁹

El 26 de octubre de 2015, la JSMP-UPR adjudicó la *buena pro* de una subasta a favor de CIC Construction Group, S.E., (en adelante, “CIC”) “para el desarrollo y la construcción de las instalaciones de los laboratorios de neuroplasticidad y síntesis

³⁴ Fonte Elizondo, 196 DPR en las págs. 361-62.

³⁵ *Id.* en la pág. 370 (Martínez Torres, opinión concurrente).

³⁶ *Id.*

³⁷ *Id.* en la pág. 371.

³⁸ Gerardo A. Flores, *Derecho administrativo*, 86 REV. JUR. UPR 696, 700-12. Véase *CIC Const. v. JSMP-UPR*, 196 DPR 964, 978-79 nn. 25, 27 (2017); Ley Núm. 153 de 18 de septiembre de 2015, 3 LPRA Ap. XIX (2011 & Supl. 2017); Plan de Reorganización de la Administración de Servicios Generales de Puerto Rico de 2011, Ley Núm. 3 de 21 de noviembre de 2011, 3 LPRA Ap. XIX §§ 55(a) (2011 & Supl. 2017); Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA §§ 2169, 2172 (2011 & Supl. 2017) (derogada 2017).

³⁹ *CIC Const.*, 196 DPR en la pág. 966.

química, así como las instalaciones de un *vivarium*, en el edificio de Ciencias Moleculares de la Universidad de Puerto Rico”.⁴⁰ El licitador desfavorecido, Aireko, solicitó la reconsideración de la determinación ante la JSMP-UPR, mientras que el otro licitador afectado, F&R, impugnó la *buena pro* directamente ante el Tribunal de Apelaciones.⁴¹ “Eventualmente, el Panel de Reconsideración #2 de la JSMP-UPR dejó sin efecto la determinación y ordenó a la JSMP-UPR [a dejar] sin efecto la determinación impugnada y ordenó emitir un nuevo aviso de adjudicación”.⁴² El 23 de diciembre de 2015, la JSMP-UPR emitió un segundo Aviso de Adjudicación de la Propuesta Sellada (RFP, por su acrónimo en inglés), en la que nuevamente le otorgó la *buena pro* de la subasta a CIC.⁴³ El 8 de enero de 2016, Aireko solicitó la reconsideración de la subasta ante el Panel; F&R, el 12 de enero de 2016.⁴⁴ Aireko, sin embargo, presentó otra moción de reconsideración de manera simultánea ante la Junta Revisora de Subastas de la ASG (en adelante, “JRS-ASG”).⁴⁵ El 15 de enero de 2016, el Panel denegó ambas mociones de reconsideración y las partes acudieron al Tribunal de Apelaciones mediante sus respectivos recursos de revisión judicial.⁴⁶ La opinión del Tribunal destaca:

El 17 de febrero de 2016, estando los recursos aún pendientes ante el Tribunal de Apelaciones, la JRS-ASG emitió una Resolución inicial donde concluyó que tenía jurisdicción para atender la reconsideración presentada por Aireko. A pesar de que la JRS-ASG admitió que la UPR está excluida de las disposiciones del Plan de Reorganización Núm. 3 de 21 de noviembre de 2011, según enmendado (Plan), 3 LPRA Ap. XIX, concluyó que la JSMP-UPR se había sometido voluntariamente a su autoridad revisora en virtud del Art. 22 del Plan, 3 LPRA Ap. XIX (Art. 22). Señaló que, en el proceso de cualificar a los proponentes para el proyecto a través del [*Request for Qualifications*], la JSMP-UPR les requirió certificar que no habían sido descalificados (*debarred*) para participar en contratos con el gobierno estatal. Adujo, además, que la Administración de Servicios Generales (ASG) es la única entidad competente para pasar juicio sobre dicha capacidad, a través del mecanismo del Registro Único de Licitadores (RUL). Razonó que, por lo tanto, la JSMP-UPR había aceptado tácita y voluntariamente los procedimientos atinentes al RUL, incluso la autoridad de la JRS-ASG para atender la impugnación presentada por Aireko. No obstante, por entender erróneamente que aún quedaba pendiente una solicitud de reconsideración ante la JSMP-UPR, decidió esperar a que concluyera este trámite administrativo para entonces resolver en sus méritos el asunto planteado por Aireko.⁴⁷

⁴⁰ *Id.* en la pág. 967.

⁴¹ *Id.* en la pág. 968.

⁴² *Id.*

⁴³ *Id.*

⁴⁴ *Id.* en la pág. 970 n.7.

⁴⁵ *Id.* en la pág. 970.

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ *Id.* en las págs. 970-71 (citas omitidas).

El 10 de marzo de 2016, un panel del Tribunal de Apelaciones acogió la teoría de la JRS-ASG y emitió una sentencia en la que desestimó los recursos promovidos.⁴⁸ Concluyó que, aunque la UPR estaba excluida de la aplicación de las disposiciones del Plan, en la medida en que se acogió a los procedimientos del Registro Único de Licitadores de la ASG para considerar a los licitadores en la adjudicación de la subasta, se sometió a la jurisdicción de la Junta de Subastas de la ASG.⁴⁹ Consecuentemente, la ASG ordenó la paralización de los efectos de la subasta.⁵⁰ “CIC presentó una Solicitud de Certificación Interjurisdiccional acompañada de una Moción en Auxilio de Jurisdicción”.⁵¹ La tercera instancia judicial revocó la determinación del Tribunal de Apelaciones y concluyó que la JRS-ASG carecía de autoridad para revisar la adjudicación de subasta de la JSMP-UPR.⁵² Concluyó que, de conformidad al Plan, aunque las corporaciones públicas y municipios están excluidos de su aplicación, podían acogerse de manera *voluntaria* a los procesos de compra establecidos en la legislación.⁵³ Sin embargo, tal acto se viabiliza expresamente “mediante acuerdo entre las partes”,⁵⁴ conforme dispone el artículo 22 del Plan. Asimismo, el tribunal resaltó que, aun con las enmiendas introducidas por la Ley Núm. 153-2015, la jurisdicción de la JRS-ASG no se extendía automáticamente a los municipios y las corporaciones públicas excluidas del Plan.⁵⁵

El Tribunal Supremo, concluyó unánimemente que, en este caso, la UPR no se había sometido voluntariamente, ni mediante acuerdo con la ASG, a los procesos para la adquisición de compras de la ASG establecidos en el Plan.⁵⁶ Puntualizó que los procesos de adquisición se habían encauzado mediante la aplicación de los reglamentos universitarios, “y estuvieron a cargo *exclusivamente* de la JSMP-UPR.”⁵⁷ Dispuso además que el mero requerimiento de que los licitadores formaran parte del RUL de la ASG, como medida para garantizar que los licitadores no estuvieran impedidos de contratar con el Gobierno de Puerto Rico, no implicaba que la UPR se sometiera a la jurisdicción de la JRS-ASG.⁵⁸ La opinión del Tribunal

48 *Id.* en la pág. 971. Véase *Aireko Construction LLC v. Junta de Subastas de Mejoras Permanentes de La Universidad de Puerto Rico*, KLRA201600036, KLRA201600078, 2016 WL 1697299 (10 de marzo de 2016), para conocer más sobre el razonamiento del Tribunal de Apelaciones para acoger la teoría de la JRS-ASG y desestimar los recursos promovidos.

49 *CIC Const. v. JSMP-UPR*, 196 DPR 964 (2017).

50 *Id.* en la pág. 972.

51 *Id.*

52 *Id.* en la pág. 983.

53 *Id.* en las págs. 974-75 (*citando a* Plan de Reorganización de la Administración de Servicios Generales de Puerto Rico de 2011, Ley Núm. 3 de 21 de noviembre de 2011, 3 LPR Ap. XIX § 3 (2011 & Supl. 2017)).

54 *Id.* en la pág. 976 (*citando a* 3 LPR Ap. XIX § 22 (2011 & Supl. 2017)).

55 *Id.* en las págs. 978-79; 3 LPR Ap. XIX §§ 51, 55 (2011 & Supl. 2017).

56 *CIC Const.*, 196 DPR en la pág. 982.

57 *Id.* en las págs. 981-82.

58 *Id.* en la pág. 982.

rechaza la posición de que las enmiendas introducidas por la Ley Núm. 153-2015 extendieron la jurisdicción revisora de la JRS-ASG a todas las entidades regidas por la LPAU, pues el ámbito de autoridad de la JRS-ASG aplica únicamente a las agencias dentro del Plan, según dispuso la sección 5 de la Ley Núm. 153-2015.⁵⁹ Asimismo, aclaró que en torno a la solicitud de reconsideración será la JRS-ASG, o la entidad apelativa que corresponda, la que deba intervenir, por lo que el “trámite ante la JRS-ASG *no resulta* obligatorio *para todos* los componentes gubernamentales afectados”.⁶⁰

III. TORRES RIVERA V. POLICÍA DE PUERTO RICO

El señor José L. Torres Rivera ocupaba un puesto de carrera como agente de la Policía de Puerto Rico (en adelante, “la Policía”).⁶¹ En el año 2003, Torres Rivera fue objeto de una investigación administrativa que tuvo el propósito de fijar la medida disciplinaria apropiada respecto a la conducta que este desplegó en medio de un incidente violento ocurrido el 26 de junio de 2003.⁶² En el año 2010, el Superintendente de la Policía (en adelante, “el Superintendente”) notificó al señor Torres Rivera los resultados de la investigación, los cargos imputados y su intención de castigarlo con “una suspensión de empleo y sueldo por el término de ciento veinte (120) días”.⁶³ La notificación advirtió al agente sobre su derecho a solicitar una “vista administrativa informal” ante un oficial examinador.⁶⁴ El Sr. Torres Rivera solicitó la vista informal y la audiencia fue celebrada por el representante de la autoridad nominadora.⁶⁵ Una vez celebrada la audiencia informal, el 24 de octubre de 2013, el Superintendente le notificó la resolución final.⁶⁶ Mediante la misma, el Superintendente determinó modificar la sanción anunciada y despidió permanentemente al agente Torres Rivera, con efectividad inmediata.⁶⁷ De acuerdo al Superintendente, la acción disciplinaria estuvo fundamentada en la conducta del agente durante el incidente investigado y en el acuerdo de transacción suscrito el 17 de julio de 2013 para la reforma de la Policía en el caso *United States v. Commonwealth of Puerto Rico*.⁶⁸

59 *Id.* en las págs. 978-79, 982-83; 3 LPRA Ap. XIX §§ 51, 55 (2011 & Supl. 2017).

60 *CIC Const.*, 196 DPR en la pág. 983.

61 *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 610 (2016).

62 *Id.*

63 *Id.* en las págs. 610-11.

64 *Id.* en la pág. 611.

65 *Id.*

66 *Id.* en las págs. 611-12.

67 *Id.* en la pág. 612.

68 *Id.* *United States v. Commonwealth of Puerto Rico*, 922 F. Supp.2d 185 (D.P.R. 2013).

Como parte del procedimiento adjudicativo formal ante el organismo apelativo administrativo con jurisdicción, que en este caso sería la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (en adelante, "CIPA"), se concluyó —sin la celebración de una vista— que la Policía no tenía autoridad para modificar, con posterioridad a la celebración de la vista informal, la sanción notificada en la carta de intención remitida al funcionario previo a la vista informal.⁶⁹ De acuerdo al cuerpo apelativo administrativo, el cambio de sanción: (1) privó al agente de la posibilidad de presentar una adecuada defensa en contra del nuevo castigo; (2) violentó su derecho constitucional a un debido proceso de ley, e (3) infringió el interés propietario de este último sobre su empleo.⁷⁰ Además, el mismo cuerpo concluyó que el Superintendente estaba impedido de aplicar el convenio de la reforma policial de forma retroactiva.⁷¹ En consecuencia, revocó la expulsión del agente, y ordenó el pago de salarios y otros beneficios dejados de percibir por el señor Torres Rivera mientras duró la expulsión.⁷²

Eventualmente, el Tribunal de Apelaciones concluyó que nada en la antigua ley orgánica de la Policía o en el aún vigente Reglamento de Personal de la Policía de Puerto Rico prohibía al Superintendente aplicar una medida disciplinaria más severa que la anunciada, siempre que el empleado fuera "adecuadamente notificado de los cargos en su contra . . . [y tuviera] la oportunidad de ser escuchado y de presentar alguna prueba a su favor".⁷³ Añadió que la variación entre las sanciones no afectó el derecho propietario que tenía el agente sobre su puesto de trabajo, pues la resolución final de expulsión estuvo fundamentada en lo expuesto por las partes en la vista informal y en el contenido del expediente administrativo.⁷⁴ Sin embargo, estimó que la CIPA erró al disponer sumariamente de la apelación presentada por el Sr. Torres Rivera, sin antes proveerle una oportunidad a las partes de presentar su caso.⁷⁵ En consecuencia, ordenó a la CIPA a celebrar una vista adjudicativa, en la que ambas partes tuvieran la oportunidad de presentar aquella prueba que justificara o no la imposición de una medida de disciplina más severa que la anunciada.⁷⁶

Una vez presentado el caso ante nuestra última instancia judicial, el Tribunal Supremo modificó la determinación del Tribunal de Apelaciones y concluyó que el Superintendente estaba impedido de imponer una sanción disciplinaria mayor a la notificada antes de la vista informal.⁷⁷ Consecuentemente, devolvió el asunto

69 *Torres Rivera*, 196 DPR en las págs. 609-13.

70 *Id.* en las págs. 612-13.

71 *Id.* en la pág. 613.

72 *Id.*

73 *Id.*

74 *Id.* en las págs. 632-33.

75 *Id.*

76 *Id.* en la pág. 613.

77 *Id.* en la pág. 632.

a la CIPA para que celebrara la vista ordenada por el Tribunal de Apelaciones.⁷⁸ No obstante, advirtió a la CIPA que la medida disciplinaria, de resultar procedente, no podría exceder de una suspensión de empleo y sueldo por el término de 120 días, tal como se le había advertido y notificado al funcionario antes de la celebración de la vista informal.⁷⁹

La opinión del Tribunal reitera el derecho a una notificación adecuada, secuela del debido proceso de ley, como el paso inaugural que permite la intervención del Estado con el interés propietario de un ciudadano, como sucede en este caso, en donde se intervenía con el interés propietario de un funcionario de carrera.⁸⁰ De acuerdo al Tribunal, es el debido proceso de ley lo que le sirve de advertencia al funcionario sobre las sanciones a la que se expone y a mantenerse vigilante ante otras posibilidades de sanciones que pudieran ser inducidas por el Estado.⁸¹ El Tribunal enfatizó la importancia de que el empleado tenga conocimiento sobre lo que enfrenta desde la etapa informal del proceso adjudicativo, de manera que pueda delinear la estrategia legal del caso y determinar si ejerce su derecho a solicitar la vista informal o si inclusive acepta los cargos según notificados, para no exponerse a sanciones mayores.⁸² La mayoría razonó acertadamente que permitir que la agencia administrativa altere la sanción colocaría al funcionario ante la incertidumbre de desconocer la sanción a la que se expone y “tornaría el derecho a una vista administrativa informal en un acto fútil”.⁸³ La certeza de los cargos y la sanción incluida en la notificación evita que el propio Estado induzca al funcionario a la posibilidad de algo distinto a lo que finalmente resulte ser.⁸⁴ La opinión sostuvo:

Por eso, una vez el empleado acepta las condiciones de lo que constituirá el proceso en su contra, el Estado no puede variar tales condiciones so color de que un reglamento en particular o de que un acuerdo de reforma policial lo permita. *No se trata de lo que el Estado tiene derecho a hacer, sino de lo que el Estado le anunció al empleado que haría.*⁸⁵

78 *Id.*

79 *Id.* en la pág. 633. En el escolio veinte de la opinión, el Tribunal Supremo, se refiere a *Arocho v. Policía de P.R.*, 144 DPR 765, 773 (1998), para explicar que la CIPA puede aumentar la sanción impuesta por el Superintendente de la Policía luego de la celebración de la vista informal, siempre y cuando la sanción impuesta por la CIPA estuviera contemplada en la sanción notificada en la formulación de cargos antes de la celebración de la vista informal.

80 *Torres Rivera*, 196 DPR en la pág. 630.

81 *Id.* en la pág. 631.

82 *Id.*

83 *Id.*

84 *Id.*

85 *Id.*

Los jueces asociados Martínez Torres, Pabón Charneco y Feliberti Cintrón, mediante sentencia de conformidad emitida por el primero de estos, expresaron que la disposición del caso no impedía que el Superintendente comenzara un nuevo proceso disciplinario de forma independiente, que cumpliera con las exigencias del debido proceso de ley.⁸⁶ Las juezas asociadas Oronoz Rodríguez, Rodríguez Rodríguez y el juez Colón Pérez concurrieron con el resultado sin opinión escrita.⁸⁷

La determinación judicial nos parece que fortalece las garantías del debido proceso de ley que han sido desarrolladas por el Tribunal Supremo para la etapa informal de los procesos adjudicativos cuando el Estado interviene con el interés propietario de los funcionarios.⁸⁸ A pesar de que resultaba evidente que el Tribunal se enfrentaba a una controversia en torno a los derechos que cobijan a un funcionario entre la etapa informal y la formal del proceso adjudicativo, la mayoría no estableció una distinción contundente sobre esto, sino que se refirió al proceso adjudicativo informal como un *proceso particular*.⁸⁹ Nótese que, en este caso, el Tribunal hizo referencia a la vista formal que concede la ley orgánica de la CIPA, refiriéndose a esta como “una especie de juicio *de novo* en el cual la CIPA —como organismo administrativo— tiene la oportunidad de escuchar nuevamente toda la prueba y otorgar el valor probatorio que a su juicio esta merezca”.⁹⁰ Sin embargo, para fines del proceso adjudicativo, este tipo de vista formal es la que cuenta con todas las garantías del debido proceso de ley a las que todo funcionario tiene derecho.⁹¹ En ese sentido, con la utilización del término *juicio de novo*, y el alcance descrito sobre el particular, parecería que el Tribunal lo desvincula y lo distancia de la vista formal en esta etapa, en donde quedan activadas por primera vez las garantías formales del debido proceso de ley a favor del funcionario sancionado.

Por otro lado, para fines de cumplir con el debido proceso de ley, ¿resultaría suficiente que, en la formulación de cargos o notificación de la intención de sanción, el Estado incluya un amplio abanico de posibles sanciones, desde una amonestación hasta la más extrema, un despido? ¿Resultaría la notificación muy amplia o muy vaga? ¿O tendría que ser proporcional a la conducta imputada, en caso

86 *Id.* en la pág. 633.

87 *Id.*

88 Véase *Cleveland Board of Education v. Loudermill*, 470 US 532, 542-543 (1985); *Marrero Caratini v. Rodríguez Rodríguez*, 138 DPR 215, 220-21 (1995); *Torres Solano v. P.R.T.C.*, 127 DPR 499, 521-22 (1990). Véase además: *Rosa Maisonet v. ASEM*, 192 DPR 368, 383-84 (2015); *Vázquez González v. Mun. de San Juan*, 178 DPR 636, 643 (2010); *Domínguez Castro et al. v. E.L.A. I*, 178 DPR 1, 47 (2010); *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell, etc.*, 133 DPR 881, 889 (1993).

89 *Torres Rivera*, 196 DPR en la pág. 630. Aunque tal imprecisión podría provocar que algunos planteen que, conforme a la discusión de la ley orgánica y de los procesos adjudicativos ante la CIPA en la opinión, la norma del caso quede limitada a estas instancias, según surge de los escolios de la misma opinión, la casuística invocada por el Tribunal es aquella relacionada a las garantías del funcionario en la etapa informal del proceso adjudicativo. *Id.* en las págs. 624-25 nn. 28-36.

90 *Id.* en la pág. 623.

91 *Id.* en la pág. 625.

de que no exista disposición jurídica que establezca el tipo de sanción para la conducta imputada? Dicho esto, luce necesario destacar que en este caso, a pesar de que el Tribunal Supremo concluyó que el Superintendente infringió el derecho a un debido proceso de ley del funcionario, no invalidó el proceso en su totalidad ni lo devolvió al Superintendente para que realizara una notificación conforme a lo resuelto en la opinión, sino que devolvió el caso a la CIPA para que celebrara la vista formal y limitó la sanción a la que se incluyó en la formulación de cargos original.⁹²

Así, recalamos que el mismo trío de jueces que expresaron su conformidad, sin embargo, opinaron que el Superintendente podía comenzar un nuevo proceso disciplinario, de forma independiente.⁹³ En la medida en que no hubo cambios en los hechos imputados, sino en la sanción que se pretendía imponer: ¿A qué se referían específicamente este grupo de juristas? ¿Iniciar un nuevo proceso bajo los mismos hechos? ¿No sería de aplicación la doctrina de cosa juzgada?

IV. VARGAS SERRANO V. INSTITUCIÓN CORRECCIONAL

La revisión judicial de las disputas, y determinaciones administrativas, del Departamento de Corrección y Rehabilitación (en adelante, “el Departamento”) exhibe un *campo minado* de controversias jurídicas que los tribunales no han adjudicado todavía. Las diversas actividades y procesos administrativos que enfrenta la población correccional, resultantes de la restricción de su derecho natural a la libertad como pena por su conducta criminal, son adjudicados mediante reglamentación conforme a los poderes delegados al Departamento.⁹⁴ El alcance de las actividades reguladas es amplio y complejo, extendiéndose desde los bienes y servicios necesarios para la convivencia en confinamiento y programas de rehabilitación, hasta a los programas de bonificación y libertad condicional.⁹⁵ A pesar del tipo y la diversidad de intereses que involucran estas controversias, los reglamentos no las distinguen en términos procesales. En ese sentido, los diversos reglamentos atienden todas las controversias invocando el proceso adjudicativo formal que contempla la LPAU.⁹⁶

⁹² *Id.* en la pág. 633.

⁹³ *Id.*

⁹⁴ Véase la Ley Orgánica de la Administración de Corrección, Ley Núm. 116 de 22 de julio de 1974, 4 LPRA § 1101 (2011 & Supl. 2017) (derogada 2011), para conocer más sobre las potestades facultadas al Departamento de Corrección y Rehabilitación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Mediante el Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y de Rehabilitación de 2011 se creó “el Departamento de Corrección y Rehabilitación como el organismo en la Rama Ejecutiva responsable de implantar la política pública relacionada con el sistema correccional y de rehabilitación de adultos y menores”. Plan de Reorganización de 2011, 3 LPRA Ap. XVIII, Art. 4 (2011 & Supl. 2017).

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA §§ 2101-2201 (2011 & Supl. 2017) (derogada 2017).

Lo anterior implica impartirles carácter adjudicativo formal a todas las controversias surgidas en las cárceles, aun cuando se trate, por ejemplo, de la mera provisión de un producto cotidiano, que no involucre un caso o controversia justiciable. Además de este problema, estos reglamentos, a pesar de adoptarse de conformidad con la LPAU e invocar el proceso formal, contienen un procedimiento adjudicativo *sui generis*, que se aleja del procedimiento adjudicativo formal que exige la LPAU.⁹⁷ Tanto el Departamento como los tribunales, en su mayoría, han convivido por décadas con este procedimiento adjudicativo formal *sui generis*, independientemente de si cumple con los requisitos formales que exige la LPAU. Antes de explorar *Vargas Serrano*, veamos la doctrina de *Sandin v. Conner* y la delimitación de controversias correccionales con acceso a los tribunales.

A nivel federal, el Tribunal Supremo ha delimitado el tipo de controversias justiciables y revisables que involucran la vida de los confinados; ello, de conformidad con las normas adoptadas en los reglamentos de las agencias administrativas. En esencia, la jurisprudencia federal ha precisado aquellas acciones en la vida cotidiana de los confinados en las que se identifica un “interés libertario” que active las garantías formales del debido proceso de ley bajo la reglamentación aplicable.

Bajo *Hewitt v. Helms*, los tribunales debían examinar el *lenguaje* del reglamento en cuestión.⁹⁸ Si de su lectura, se determinaba que, más allá de incluir *guías procesales* (“mere procedural guidelines”), se establecía un lenguaje procesal de carácter mandatorio (“language of an unmistakably mandatory character”), debía concluirse que lo anterior resultaba suficiente para sugerir la existencia de un interés libertario que activaba las garantías del debido proceso de ley.⁹⁹ Sin embargo, en *Sandin v. Conner*, el Tribunal Supremo federal expresamente abandonó el estándar de *Hewitt*, hasta entonces utilizado para auscultar la existencia de un interés libertario creado por reglamentación correccional.¹⁰⁰

En *Sandin*, la cuarta instancia judicial en derecho federal renació la existencia de dos problemas principales con el estándar de revisión adoptado en *Hewitt*. En primer lugar, propiciaba que los estados no adoptaran reglamentación que regulara la vida en las cárceles, para así evitar la adopción de un lenguaje procesal de

⁹⁷ Mediante el Programa de Remedios Administrativos para los Miembros de la Población Correccional, se canalizan la mayoría de los actos o incidentes que afectan personalmente al miembro de la población correccional en su bienestar físico, mental, en su seguridad personal o en su plan institucional. A pesar de que el Reglamento anulado del Programa cita como su fuente jurídica el Plan de Reorganización Núm 2 y la LPAU, el texto de este Reglamento, como los reglamentos derogados, guardan un lenguaje y estructura muy similar al Programa de Remedios Administrativos del Buró de Prisiones del Departamento de Justicia federal, ajeno a las garantías de los procesos adjudicativos establecidos en la LPAU. Departamento de Corrección y Rehabilitación, Reglamento para atender las solicitudes de remedios Administrativos radicados por los Miembros de la Población Correccional, Núm. 8145 R. 6 (23 de enero de 2012), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/8145.pdf>.

⁹⁸ *Hewitt v. Helms*, 459 U.S. 460 (1983).

⁹⁹ *Id.* en las págs. 471-72.

¹⁰⁰ *Sandin v. Conner*, 515 U.S. 472, n.5 (1995).

carácter mandatorio mediante el cual se reconociera un interés libertario.¹⁰¹ En segundo lugar, se abrió la puerta para que se reconociera la existencia de un interés libertario en los asuntos más comunes y cotidianos de la vida carcelaria, en virtud de los reglamentos promulgados. A modo de ejemplo, el foro federal citó algunas de estas instancias:

Klos v. Haskell, 48 F.3d 81, 82 (CA2 1995) (claiming liberty interest in right to participate in “shock program”—a type of boot camp for inmates); *Segal v. Biller*, No. 94-35448, 1994 U.S. App. LEXIS 30628 (CA9, Oct. 31, 1994) (unpublished) (claiming liberty interest in a waiver of the travel limit imposed on prison furloughs); *Burgin v. Nix*, 899 F.2d 733, 735 (CA8 1990) (claiming liberty interest in receiving a tray lunch rather than a sack lunch); *Spruytte v. Walters*, 753 F.2d 498, 506-508 (CA6 1985) (finding liberty interest in receiving a paperback dictionary due to a rule that states a prisoner “may receive any book . . . which does not present a threat to the order or security of the institution”) (citation omitted); *Lyon v. Farrier*, 727 F.2d 766, 768-769 (CA8 1984) (claiming liberty interest in freedom from transfer to a smaller cell without electrical outlets for televisions and liberty interest in a prison job); *United States v. Michigan*, 680 F. Supp. 270, 277 (WD Mich. 1988) (finding liberty interest in not being placed on food loaf diet).¹⁰²

Reconociendo el problema del estándar de revisión de *Hewitt*, a partir de *Sandin* el análisis para determinar la existencia de un interés libertario, en lo relativo a las *condiciones* de reclusión de los confinados, requiere que los tribunales, más allá de estudiar el lenguaje de la reglamentación que crea la condición o acción contra el confinado, examinen si la misma impone sobre el confinado una carga o dificultad (“hardship”) atípica y significativa en comparación a las incidencias que de ordinario se viven en prisión.¹⁰³ En palabras del Tribunal:

[W]e recognize that States may under certain circumstances create liberty interest which are protected by the Due Process Clause. But these interests will be generally limited to freedom from restraint which, while not exceeding the sentence in such an unexpected manner as to give rise to the protection by the Due Process Clause of its own force, *nonetheless imposes atypical and significant hardship on the inmate in relation to the ordinary incidents of prison life*.¹⁰⁴

Esta norma fue reiterada en *Wilkinson v. Austin*, donde el máximo Foro federal resumió:

¹⁰¹ *Id.* en la pág. 482 (“[t]he approach embraced by *Hewitt* discourages this desirable development: States may avoid creation of ‘liberty’ interest by having scarcely any regulations, or by conferring stand-ardless discretion on correctional personnel.”).

¹⁰² *Id.* en la pág. 483.

¹⁰³ Véase además el voto de conformidad del juez Corrada del Río en *Serrano Vélez v. ELA*: “lo determinante sería evaluar si la acción impugnada le impone al confinado una restricción atípica, significativa o adicional a las restricciones a la libertad que le fueron impuestas originalmente como resultado de la sentencia dictada en su contra”. *Serrano Vélez v. ELA*, 154 DPR 418, 443 (2001) (Sentencia).

¹⁰⁴ *Sandin*, 515 U.S. en las págs. 483-84 (citas omitidas) (énfasis suplido).

After *Sandin*, it is clear that the touchstone of the inquiry into the existence of a protected, state-created liberty interest in avoiding restrictive conditions of confinement is not the language of regulations regarding those conditions but the nature of those conditions themselves “in relation to the ordinary incidents of prison life”.¹⁰⁵

Aunque en una nota al calce en *Cruz v. Administración* el Tribunal Supremo de Puerto Rico citó la doctrina de *Sandin*, este aún no ha empleado el estándar de revisión para delimitar la retrahila de controversias, justiciables o no, que tienen acceso por virtud de los reglamentos del Departamento de Corrección y Rehabilitación a los tribunales de justicia.¹⁰⁶

Corresponderá eventualmente a los tribunales locales definir la validez y el alcance de la diversidad de reglas y procesos adjudicativos del Departamento de Corrección y Rehabilitación que abren las puertas de los tribunales a todas las controversias que surgen en las instituciones correccionales, independientemente de su naturaleza.

Mientras tanto, en *Vargas Serrano*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico tuvo que precisar el organismo con jurisdicción, dentro del Departamento de Corrección y Rehabilitación, para conceder rebajas al término de la sentencia de los miembros de la población correccional, *por buena conducta y asiduidad*.¹⁰⁷ Se debatió si la jurisdicción la poseía la División de Remedios Administrativos (en adelante, “División de Remedios” o “División”) o el Comité de Clasificación y Tratamiento (en adelante, “Comité de Clasificación”).¹⁰⁸ El señor Vargas Serrano presentó una petición de rebaja al término de su sentencia ante la División y alegó ser acreedor de ciertos abonos por buena conducta y asiduidad.¹⁰⁹ El foro administrativo denegó la solicitud y sostuvo que el confinado estaba excluido de tal beneficio, por extinguir una condena de reclusión de noventa y nueve años.¹¹⁰ En revisión judicial, el Tribunal de Apelaciones determinó que, de conformidad al *Reglamento para atender las solicitudes de remedios administrativos radicadas por los miembros de la población correccional*, Núm. 8522 de 26 de septiembre de 2014 (en adelante, “Reglamento para remedios administrativos”), la División de Remedios carecía de jurisdicción para atender solicitudes de bonificaciones,¹¹¹ y que las mismas

¹⁰⁵ *Wilkinson v. Austin*, 545 U.S. 209, 223 (2005).

¹⁰⁶ *Cruz v. Administración*, 164 DPR 341, n.5 (2005). En la referida nota al calce, se concluye, “en ausencia de circunstancias extraordinarias, en las cuales se someta al recluso a condiciones opresivas e inusitadas o se altere los términos de la sentencia, las instituciones carcelarias merecen deferencia en cuanto a sus interpretaciones y conclusiones”.

¹⁰⁷ *Vargas Serrano v. Institución Correccional*, 198 DPR 230, 234 (2017).

¹⁰⁸ *Id.* en la pág. 234.

¹⁰⁹ *Id.* en las págs. 234-35.

¹¹⁰ *Id.* en la pág. 235.

¹¹¹ *Id.* en las págs. 235-36; Departamento de Corrección y Rehabilitación, Reglamento para atender las solicitudes de remedios administrativos radicadas por los miembros de la población correccional, Núm. 8522 R.6.2(a) (26 de septiembre de 2014), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnline/Reglamentos/8522.pdf>.

debían ser atendidas y resueltas por el Comité de Clasificación.¹¹² La segunda instancia judicial sostuvo que la jurisdicción de la División de Remedios estaba sujeta a que se hubiese agotado el trámite administrativo concedido por otros reglamentos y en ese sentido, el artículo XV del *Reglamento de interno de bonificación por buena conducta, trabajo, estudio y servicios excepcionalmente meritorios* (en adelante, “Reglamento de bonificación”) fijaba en el Comité de Clasificación la facultad de conceder abonos al término de la sentencia.¹¹³

El Tribunal Supremo, luego de revisar las funciones y responsabilidades de cada entidad administrativa, revocó de forma unánime la sentencia del Tribunal de Apelaciones y concluyó, por voz del juez Rivera García, que la División de Remedios era el organismo administrativo con jurisdicción para revisar la concesión de la bonificación por buena conducta y asiduidad.¹¹⁴ La tercera instancia judicial distinguió el tipo de bonificaciones y las facultades que cada entidad administrativa estaba facultada a tramitar.¹¹⁵ El Tribunal Supremo concluyó que, el *Plan de reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación del 2011*, Ley Núm. 2 de 21 de noviembre de 2011 (en adelante, “Plan de reorganización del Departamento”) reconoce la bonificación “por buena conducta y asiduidad” y la bonificación adicional “por estudio, trabajo y servicios excepcionalmente meritorios”.¹¹⁶

En torno a las entidades administrativas a cargo de tramitar los distintos tipos de bonificaciones, según distinguió el Tribunal, con la adopción del *Manual para crear y definir funciones del Comité de Clasificación y Tratamiento en las instituciones correccionales* (en adelante, “Manual del Comité de Clasificación” o “Manual”), se creó el Comité de Clasificación para que este, a nivel institucional, tomara las decisiones fundamentales sobre el plan de tratamiento del confinado.¹¹⁷ El manual le concedió la facultad al Comité para evaluar las necesidades, capacidades, intereses, limitaciones y funcionamiento social del confinado, determinar el progreso alcanzado y estructurar el plan de tratamiento institucional.¹¹⁸ Según el Tribunal, conforme al *Manual del Comité de Clasificación*, el Comité estaba fa-

¹¹² Vargas Serrano, 198 DPR en las págs. 235-236.

¹¹³ *Id.*; Departamento de Corrección y Rehabilitación, Reglamento interno de bonificación por buena conducta, trabajo, estudio y servicios excepcionalmente meritorios, art. XV (3 de junio de 2015), <http://ac.gobierno.pr/correccion/?mdocs-file=4826>.

¹¹⁴ Vargas Serrano, 198 DPR en la pág. 253.

¹¹⁵ *Id.* en las págs. 246-49.

¹¹⁶ *Id.* en las págs. 244-45 (la bonificación adicional se refiere a los abonos por trabajo, estudio y servicios. Departamento de Corrección y Rehabilitación, arts. VIII, IX, *supra* nota 113, en las págs. 9-19); Plan de Reorganización del Departamento de Corrección y Rehabilitación de 2011, Ley Núm. 2 de 21 de noviembre de 2011, 3 LPRA Ap. XVIII (2011 & Supl. 2017).

¹¹⁷ Vargas Serrano, 198 DPR en la pág. 241; Departamento de Corrección y Rehabilitación, Manual para crear y definir funciones del Comité de Clasificación y Tratamiento en las instituciones correccionales, Núm. 7334 art. 4 (10 de abril de 2007), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/7334.pdf>.

¹¹⁸ Manual para crear y definir funciones del Comité de Clasificación y Tratamiento en las instituciones correccionales, *supra* nota 117, en las págs. 8-9.

cultado para, “(1) ‘aprobar la bonificación adicional que se haya ganado el confinado’; y (2) ‘solicitar al Secretario la autorización para bonificación adicional por servicios excepcionalmente meritorios o deberes de suma importancia con relación a las funciones de la institución’”.¹¹⁹ El Tribunal concluyó que la función del Comité de Clasificación “se limita exclusivamente a justipreciar la concesión de la *bonificación adicional*”, que se concede por *estudio y trabajo* rendido por el miembro de la población correccional, durante los diversos ciclos de evaluación mientras se encuentre en la institución correccional.¹²⁰

Por otro lado, al definir el alcance de la bonificación por buena conducta, conforme surge del *Reglamento de bonificación*, el Tribunal sostuvo que esta consiste en “la rebaja del término de la sentencia que se concede al miembro de la población correccional si cumple con los programas y servicios que se le hayan estructurado y con las normas de sana convivencia en la institución correccional”.¹²¹ La Curia estableció que a pesar de que el *Reglamento de bonificación* contiene varios artículos que hacen referencia al Comité de Clasificación, “ninguna de las disposiciones aludidas le concede expresamente alguna facultad al Comité de Clasificación para otorgar los abonos por buena conducta y asiduidad, ni se impone la obligación de agotar algún trámite ante el referido organismo”.¹²² Concluyó que el Secretario del Departamento de Corrección y Rehabilitación le delegó exclusivamente al técnico de récords la facultad para computar la bonificación por *buena*

119 *Vargas Serrano*, 198 DPR en la pág. 245 (*citando a* Manual para crear y definir funciones del Comité de Clasificación y Tratamiento en las instituciones correccionales, *supra* nota 117, en la pág. 12).

120 *Id.* en la pág. 23 (el escolio 61 de la opinión explica que el ciclo de bonificación es la “frecuencia con la cual se evaluará el caso ante el Comité de Clasificación y Tratamiento para conceder *bonificación por estudio, trabajo y servicio*”. *Id.* en la pág. 23 n.61 (*citando a* Reglamento de bonificación, *supra* nota 113, en la pág. 3)).

121 *Vargas Serrano*, 198 DPR en la pág. 247 (el Tribunal apuntó que los artículos V y VI del *Reglamento de bonificación* disponían la forma de computar la bonificación por buena conducta e instituyen que se computará desde la admisión del confinado a la institución correccional y que las rebajas por buena conducta son de encargo al técnico de récords. *Reglamento de bonificación*, nota 113, en las págs. 6-9). Además, el Tribunal indicó que “[e]l *Reglamento de bonificación* establece que para que se considere que un confinado satisfizo el requisito de buena conducta, éste debe haber ‘*cumpl[ido] con el plan institucional trazado*, así como los reglamentos y leyes que establecen una sana convivencia dentro de la facilidad correccional o bajo supervisión del Departamento de Corrección y Rehabilitación”. *Id.* en la pág. 246 (énfasis suplido) (*citando a* Reglamento de bonificación, nota 113, en la pág. 3).

122 *Id.* en la pág. 248-49.

conducta,¹²³ que se concede si el confinado cumple con el plan institucional trazado.¹²⁴

Igualmente, al evaluar el ámbito de la jurisdicción de la División de Remedios, conforme la Regla VI(1) del *Reglamento para remedios administrativos*, el Tribunal concluyó que este reglamento “le concedió expresamente jurisdicción a la División de Remedios para atender solicitudes presentadas por los miembros de la población correccional que tuvieran cualquier relación con incidentes que afectaran su plan institucional, ya fuera directa o indirectamente”.¹²⁵ El Tribunal reconoció, además, que el lenguaje de la Regla VI(2) del *Reglamento para remedios administrativos* que priva de jurisdicción a la División de Remedios cuando el confinado no haya agotado el trámite administrativo concedido por otros reglamentos, no le impedía atender solicitudes de bonificaciones por buena conducta y asiduidad.¹²⁶ El referido reglamento tampoco hace referencia a un trámite específico que deba agotarse ante el Comité de Clasificación, dispuso la Curia.¹²⁷

Así, Tribunal Supremo fundamentó en varias premisas la jurisdicción del Comité de la División de Remedios sobre el Comité de Clasificación para conceder los abonos por buena conducta y asiduidad. En primer lugar, precisó que del lenguaje reglamentario no surge que el Comité de Clasificación tuviera jurisdicción para atender este tipo de abono y nada impedía que lo hiciera la División de Remedios.¹²⁸ Razonó que en la medida en que las bonificaciones por buena conducta y asiduidad estaban atadas al plan institucional, la División de Remedios era el ente administrativo con jurisdicción para atender solicitudes presentadas por los

¹²³ *Id.* Según el escolio 43 de la opinión, la única definición que identificó el Tribunal sobre el técnico de récords está contenida en el *Manual para la clasificación de confinados*: “Empleado correccional responsable de la preparación y mantenimiento del expediente criminal de cada confinado. También es responsable del cómputo matemático de las sentencias de cada confinado dictadas por los tribunales, a tenor con las leyes vigentes”. *Id.* en la pág. 247 n.43 (*citando a* Departamento de Corrección y Rehabilitación, *Manual para la clasificación de confinados*, Núm. 8281 art. IV sec. 1, en la pág. 15 (30 de noviembre de 2012), <http://ac.gobierno.pr/correccion/wp-content/uploads/2014/02/REGLAMENTO-NUM.-8281-MANUAL-DE-CLASIFICACION-DE-CONFINADOS.pdf>).

¹²⁴ *Id.* en las págs. 252-53 (el Tribunal, apuntó que, por otra parte, “el *Reglamento para atender las solicitudes de remedios administrativos radicadas por los miembros de la población correccional*, Reglamento Núm. 8145 de 23 de enero de 2012 (*Reglamento para Remedios Administrativos*), creó la División de Remedios Administrativos con el objetivo de que los confinados pudieran presentar una solicitud de remedio en su institución correccional de origen y, de este modo, ‘facilitar el proceso de rehabilitación del confinado’”. *Id.* en las págs. 242. Mediante el reglamento se le concedió a la División “la facultad de recopilar la información relacionada a los reclamos de los confinados que le permitiera evaluar los programas disponibles y ‘velar por el cumplimiento de los deberes y obligaciones creadas por leyes y reglamentos que aplican al Departamento de Corrección y Rehabilitación’”. *Id.* (El Reglamento Núm. 8145 era el *Reglamento de Remedios* vigente a la fecha de las determinaciones del caso en la División de Remedios; este fue derogado por el Reglamento Núm. 8522 de 26 de septiembre de 2014, que a su vez fue derogado por el vigente Núm. 8583 de 4 de mayo de 2015. *Id.* en la pág. 242 n.32).

¹²⁵ *Id.* en la pág. 243 (cita omitida).

¹²⁶ *Id.*

¹²⁷ *Id.* en la pág. 244.

¹²⁸ *Id.*

miembros de la población correccional que tuvieran cualquier relación con incidentes que afectaran su plan institucional.¹²⁹

El Tribunal concluyó que la intención del Departamento fue que las bonificaciones adicionales por estudio y trabajo se atendieran por separado a las bonificaciones por buena conducta y asiduidad.¹³⁰ Estableció que, mientras las bonificaciones adicionales consisten “en rebajas al término de la sentencia que se conceden por estudio y trabajo” y son atendidas por el Comité de Clasificación; los abonos por buena conducta y asiduidad “se conceden si el confinado cumple, entre otras cosas, con el plan institucional trazado”, según se canalizan a través de la División de Remedios.¹³¹ La controversia y discusión del caso evidencian la problemática planteada en el preámbulo de la reseña del caso, en relación a la imprecisión e inconsistencia que presentan los procesos adjudicativos según reglamentados por el Departamento. En este caso, la decisión del Tribunal Supremo hilvanó, en ocasiones de manera más forzada que forzosa, el confuso e inconsistente lenguaje que surgía de al menos tres reglamentos para poder adjudicar la controversia.

CONCLUSIÓN

Los casos reseñados para este Análisis del Término van dirigidos esencialmente a precisar el alcance de las garantías informales y formales del debido proceso de ley en los procesos adjudicativos, (*Fonte y Torres Rivera*) y por otro lado, a definir la jurisdicción de agencias administrativas y tribunales para entender sobre ciertas controversias de subastas y de la población correccional, (*CIC Const. y Vargas Serrano*), según surge de la legislación y reglamentación pertinente. Las opiniones del Tribunal Supremo en estos casos presentan una estructura lógica en su razonamiento y proveen soluciones, a corto plazo, a las controversias planteadas que se ajustan al Derecho.

Mi planteamiento en torno a la temporalidad e inmediatez que reflejan las soluciones de las determinaciones comentadas en este Análisis radica en que, en general, cada uno de los casos encierra una problemática mayor de fondo que exige, ya sea, la intervención de los poderes legislativos y del ejecutivo para corregirlo o promover una interpretación más amplia y contundente por parte del Tribunal Supremo.

Por un lado, el marco jurídico creado desde el año 2015 para la revisión judicial de los procesos de licitación pública presenta un lenguaje y una estructura para el proceso de revisión confuso y contradictorio.¹³² A pesar de que en *CIC Const.*, el Tribunal Supremo plantea y reconoce este problema jurídico, la curia provee so-

129 *Id.* en la pág. 253.

130 *Id.* en la pág. 251.

131 *Id.* en la pág. 250.

132 Véase Gerardo A. Flores, *Derecho administrativo*, 86 REV. JUR. UPR 696 (2017).

luciones limitadas y el resto de los poderes constitucionales no dan indicio de resolverlo a través de legislación. Asimismo, aunque en *Vargas*, el Tribunal Supremo se enfrentó a un problema jurisdiccional sobre una controversia que afectaba a un confinado, surgida como resultado de la imprecisión y contradicción de varios reglamentos, nuevamente desaprovechó la oportunidad para reconocer la problemática que presenta la indistinción de controversias que involucran un interés libertario en los diversos reglamentos adoptados por el Departamento de Corrección y Rehabilitación, así como la validez de los mismos.

En los casos que incidían sobre las garantías procesales en los procesos adjudicativos, el Tribunal Supremo no se aventuró a prever los escenarios potencialmente lógicos que conllevarían sus determinaciones. En *Fonte Elizondo* quedaron sobre el tintero las consecuencias de la nueva norma jurídica, particularmente en escenarios donde se archiven las determinaciones y se notifiquen transcurrido mucho tiempo o simplemente, nunca se notifiquen. Al igual que en *Torres Rivera*, quedó por definir la suficiencia de la notificación de la audiencia en el proceso adjudicativo informal para fines del debido proceso de ley.

Aunque es norma de interpretación judicial que los tribunales se limitarán a atender exclusivamente aquellas controversias que resultan indispensables para adjudicar el caso que tienen ante sí, en ciertas instancias hay controversias potenciales que resultan fácil prever y que merecen, como mínimo, alguna expresión del Tribunal Supremo para pautar la norma jurídica de forma precisa, evitar gastos y litigios innecesarios y garantizar el acceso efectivo a los tribunales.