

DERECHO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO

HON. GERARDO FLORES GARCÍA*

INTRODUCCIÓN.....	549
I. MORENO LORENZO V. DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA.....	550
II. PVH MOTOR, LLC V. JUNTA DE SUBASTAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES	553
III. METRO SENIOR DEVELOPMENT LLC V. AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA DE PR.....	556
IV. OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL V. MARTÍNEZ GIRAUD.....	561
V. PÉREZ LÓPEZ V. DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN Y REHABILITACIÓN	570

INTRODUCCIÓN

El análisis de la casuística correspondiente al ámbito del Derecho Administrativo para este término presenta varios casos que inciden principalmente sobre las garantías procesales de las partes que surgen como parte del Derecho Constitucional a un debido proceso de ley, en su vertiente procesal, en los procesos adjudicativos en las agencias administrativas. El análisis siguiente incluye casos relativos al cómputo del término para impugnar administrativamente una determinación ante los foros administrativos, en aquellos casos en los que la notificación de la determinación se realice mediante la entrega personal de la resolución. Bajo ese mismo tema, discutiremos la procedencia de la notificación electrónica de las determinaciones administrativas en los procesos adjudicativos y en los procesos de licitación pública. Asimismo, en este término el Tribunal Supremo revive la controversia sobre lo que se consideran *partes* para fines de los procesos adjudicativos y establece un nuevo estándar de prueba en los casos procesados por la Oficina de Ética Gubernamental. Finalmente, discutiremos una controversia relativa al derecho de los confinados a fotocopiar documentos en las instituciones correccionales y el andamiaje reglamentario y administrativo para impugnar las determinaciones del Departamento de Corrección y Rehabilitación en el Tribunal de Apelaciones. Veamos.

* Profesor Adjunto, Escuela de Derecho, Universidad de Puerto Rico; Ex Juez del Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico; Miembro de la Junta Examinadora de Aspirantes al Ejercicio de la Abogacía; 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 no representan la posición del autor como miembro de la Junta Examinadora de Aspirantes al Ejercicio de la Abogacía, ni como Oficial Examinador del Tribunal Supremo, como tampoco de la Rama Judicial. Agradezco el trabajo de investigación jurídica y revisión del estudiante Joseph G. Valentín Mejías en el proceso de redacción de este escrito.

I. MORENO LORENZO V. DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA

En este caso correspondió al Tribunal Supremo determinar cuándo comenzaba a computarse el término para impugnar administrativamente una determinación ante los foros administrativos, en aquellos casos en los que la notificación de la determinación se realice mediante la entrega personal de la resolución. Específicamente, la controversia surgió cuando el foro administrativo y el Tribunal de Apelaciones determinaron que la fecha en que se realizó la notificación personal contaba como el primer día para contabilizar el término para impugnar administrativamente la determinación de la agencia administrativa.¹

Según surge de los hechos, el Departamento de la Familia notificó al señor Moreno Lorenzo, director del Hogar Refugio Edad de Oro, Inc., una *Notificación al Operador sobre Resultado de Investigación de Maltrato en Establecimiento para Adultos*, en la que le imputaba actos de maltrato. La determinación fue notificada personalmente el 27 de febrero de 2020 e incluyó en sus advertencias que, “[d]e no estar de acuerdo con la acción tomada, [tenía] derecho a apelar dentro de los próximos quince días calendarios a partir de la fecha de notificación”.²

El 13 de marzo de 2020, el señor Moreno presentó una *Solicitud de Apelación* ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia. La Junta Adjudicativa desestimó el recurso con perjuicio por entender que se había presentado tardíamente, pues el término de quince días para presentarlo vencía el 12 de marzo de 2020. Fundamentó su determinación en que al entregarse personalmente la determinación, el término comenzó a contabilizarse desde el día que recibió la notificación.³

En torno a esta controversia, el artículo 10 del Reglamento para establecer los procedimientos de adjudicación de controversias ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia,⁴ disponía lo siguiente sobre el término y los procesos de apelación ante la Junta Revisora:

[E]n los casos de acciones tomadas, *la apelación tiene que radicarse dentro del término de quince (15) días contados a partir del envío de la notificación*, cuando se envíe por correo regular o, cuando se envíe por correo con acuse de recibo, o se entregue personalmente.

En los casos en que el envío sea por correo regular, se tomará la fecha del matasello para comenzar a contar el término de quince (15) días. En aquellos cuyo envío se haga por correo con acuse de recibo, el término comenzará a contarse desde la fecha en que se deposite la notificación en el correo. *En los casos cuya notificación se haga mediante entrega personal, el término comenzará a contarse desde el momento del recibo de dicha notificación.*⁵

1 Moreno Lorenzo v. Departamento de la Familia, 207 DPR 833, 836 (2021).

2 *Id.* en las págs. 836-37 (nota al calce omitida).

3 *Id.*

4 Depto. Familia, Reglamento para establecer los procedimientos de adjudicación de controversias ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia, Núm. 7757 R. 10 (5 de octubre de 2009), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/7757.pdf>.

5 Moreno Lorenzo, 207 DPR en la pág. 842-43 (*citando a* Depto. Familia, Reglamento para establecer los procedimientos de adjudicación de controversias ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia, Núm. 7757 R.10 (5 de octubre de 2009), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/7757.pdf>).

El Tribunal de Apelaciones confirmó la determinación de la Junta Adjudicativa bajo el mismo fundamento de que el término para impugnar administrativamente la determinación de la agencia comenzaba a computarse a partir de la notificación personal.⁶

El Tribunal Supremo, por voz del juez asociado Rivera García, revocó la determinación del Tribunal de Apelaciones y de la Junta Revisora.⁷ Nuestra tercera instancia judicial fundamentó su análisis en el artículo 388 del Código Político de Puerto Rico y en la aplicación en el ámbito administrativo de la Regla 68.1 de las Reglas de Procedimiento Civil.⁸ El artículo 388 del Código Político de Puerto Rico de 1902, según enmendado, establece que “[e]l tiempo en que cualquier acto prescrito por la ley debe cumplirse, se computará excluyendo el primer día e incluyendo el último, a menos que este sea día de fiesta, en cuyo caso será también excluido”.⁹

Por su parte, la Regla 68.1 de Procedimiento Civil dispone que:

En el cómputo de cualquier término concedido *por estas reglas, o por orden del tribunal o por cualquier estatuto aplicable*, no se contará el día en que se realice el acto, evento o incumplimiento después del cual el término fijado empieza a transcurrir. El último día del término así computado se incluirá siempre que no sea sábado, domingo ni día de fiesta legal, extendiéndose entonces el plazo hasta el fin del próximo día que no sea sábado, domingo ni día legalmente feriado. También podrá suspenderse o extenderse cualquier término por causa justificada cuando el Tribunal Supremo de Puerto Rico lo decrete mediante resolución. Cuando el plazo concedido sea menor de siete (7) días, los sábados, domingos o días de fiesta legal intermedios se excluirán del cómputo. Medio día feriado se considerará como feriado en su totalidad.¹⁰

El Tribunal Supremo aprovechó la ocasión para repasar las instancias en las que había aplicado la Regla 68.1 de Procedimiento Civil al ámbito administrativo,¹¹ a saber:

1. Al establecer que el inicio del término de 30 días para recurrir en revisión judicial era el día después de culminar el término de 90 días que posee la agencia administrativa para resolver una moción de reconsideración bajo la Sección 3.15 de la *Ley de procedimiento administrativo uniforme* (en adelante, “LPAU”).¹²
2. El cómputo de 15 días establecido en la Sección 3.15 de la LPAU se extiende al próximo día laborable cuando el último día del término fuera sábado, domingo o día feriado legal.¹³

6 *Id.* en la pág. 837.

7 *Id.* en la pág. 845.

8 R.P. Civ. 68.1, 32 LPRA Ap. V (2021).

9 Cód. Pol. PR art. 338, 1 LPRA § 72 (2016).

10 32 LPRA Ap. V, R. 68.1 (énfasis suplido).

11 *Id.*

12 Ortiz v. Adm. Sist. de Retiro Emp. Gob., 147 DPR 816, 822-23 (1999).

13 S.L.G. Saldaña-Egozcue v. Junta, 201 DPR 615, 618-19 (2018).

3. Se debe excluir “del cómputo los sábados, domingos o días de fiesta cuando el plazo concedido sea menor de siete días”.¹⁴
4. Los foros administrativos que establezcan unos términos basados en horas, el término comenzará a contabilizarse el próximo día.¹⁵

Al respecto, el Tribunal Supremo de Puerto Rico concluyó que:

De una lectura del Art. 10 [del Reglamento para establecer los procedimientos de adjudicación de controversias ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia], en conjunto con la Regla 68.1 de Procedimiento Civil y el Art. 388 del Código Político, debemos resolver que en manera alguna puede interpretarse que se comprende dentro del cómputo el día del diligenciamiento de la notificación personal a comparecer ante los foros apelativos administrativos. Afirmar tal premisa, acortaría drásticamente las protecciones constitucionales para que los ciudadanos protejan o vindiquen adecuadamente sus derechos.¹⁶

La Curia determinó que la Junta Adjudicativa y el Tribunal de Apelaciones erraron al contabilizar la fecha de la entrega personal de la notificación como el primer día del término para acudir en apelación administrativa ante el referido organismo administrativo.¹⁷ Mediante esta determinación, el Tribunal Supremo envía un mensaje definitivo y contundente sobre la aplicación en toda su extensión de la Regla 68.1 de Procedimiento Civil al ámbito administrativo, pese a que no se trata de una de las reglas procesales que la LPAU adopta de forma explícita.¹⁸

Nótese que la Regla 68.1 se refiere al “cómputo de cualquier término concedido por estas reglas, o por orden del tribunal o por cualquier estatuto aplicable . . .”.¹⁹ En este caso, el término de quince días establecido en el Reglamento en controversia, no surgía de una “orden del tribunal o . . . cualquier estatuto aplicable”,²⁰ como exige la Regla 68.1, por tanto, el Tribunal Supremo descansó su interpretación en la aplicación automática de la Regla 68.1 a los procesos adjudicativos administrativos. Además, el Artículo 388 del Código Político dispone que aplicará a un “acto prescrito por la ley”,²¹ lo cual tampoco aplica a este caso, por tratarse de un término establecido mediante reglamento.

Nótese que, en este caso, el Tribunal Supremo interpretó el Reglamento, pero no decretó la invalidez del lenguaje contenido en el artículo 10 que disponía que en los casos cuya notificación se hiciera mediante entrega personal, el término comenzaría a contarse desde el momento del recibo de dicha notificación.²² La determinación del Tribunal Su-

¹⁴ *Id.* en la pág. 626.

¹⁵ *Coss v. Hospital Interamericano*, 159 DPR 53, 57 (2003).

¹⁶ *Moreno Lorenzo v. Departamento de la Familia*, 207 DPR 833, 844-45 (2021) (citas omitidas).

¹⁷ *Id.*

¹⁸ R.P. CIV. 68.1, 32 LPRA Ap. V (2021).

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.* Véase además, Depto. Familia, Reglamento para establecer los procedimientos de adjudicación de controversias ante la Junta Adjudicativa del Departamento de la Familia, Núm. 7757 R. 21 (5 de octubre de 2009) <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/7757.pdf>).

²¹ Cód. Pol. PR, art. 388, 1 LPRA § 72 (2016).

²² Depto. Familia, Reg. Núm. 7757 R. 10.

premo es cónsona con sus determinaciones previas e imparte uniformidad a los procesos administrativos con los procesos civiles. En este caso, los jueces Oronoz Rodríguez y Colón Pérez concurren sin opinión escrita.²³

II. PVH MOTOR, LLC V. JUNTA DE SUBASTAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS GENERALES

La controversia en este caso requería determinar si la notificación de una determinación final en la adjudicación de un proceso de licitación pública mediante correo electrónico era una adecuada. Asimismo, el Tribunal Supremo aclaró si una agencia administrativa tenía la facultad de seleccionar el método para la notificación de una determinación final. Bajo los hechos del caso, la Junta Revisora de Subastas de la Administración de Servicios Generales (en adelante, “ASG”) denegó una solicitud de revisión administrativa presentada por PVH Motor (en adelante, “PVH”), impugnando la adjudicación en un proceso de licitación pública realizado por la Junta de Subastas de la ASG. La Junta Revisora notificó su determinación a PVH por correo electrónico.²⁴

El Tribunal de Apelaciones desestimó el recurso de revisión judicial presentado por PVH, por falta de jurisdicción por notificación inadecuada. Sostuvo que la resolución de la Junta Revisora no fue notificada correctamente, por haber sido remitida por correo electrónico en lugar de correo ordinario y certificado. El foro apelativo concluyó que la notificación por correo electrónico no estaba contemplada en los artículos 3.14 y 3.19 de la LPAU.²⁵

El Tribunal Supremo, en una opinión unánime suscrita por la jueza Pabón Charneco, revocó la determinación del Tribunal de Apelaciones, y concluyó que la notificación por correo electrónico fue correcta y adecuada.²⁶ Apuntaló que el Tribunal de Apelaciones citó en su sentencia un texto no actualizado de los artículos 3.14 y 3.19 de la LPAU.²⁷ Dictaminó, además, que las agencias gubernamentales pueden elegir el método de notificación que prefieran al momento de notificar a las partes sobre su determinación final, siempre y cuando cumplan con los requisitos para realizar una notificación adecuada que exige el derecho constitucional a un debido proceso de ley.²⁸ El Tribunal Supremo, al sumar al análisis las disposiciones de la Ley Núm. 73-2019 sobre los procesos de licitación pública en el Estado,²⁹ vindicó la referida legislación como el nuevo marco jurídico uniforme en estos procesos.³⁰

La tercera instancia judicial comenzó su análisis reiterando que el derecho a cuestionar la adjudicación de una subasta mediante el proceso de revisión judicial como parte del

²³ Moreno Lorenzo v. Departamento de la Familia, 207 DPR 833, 846 (2021).

²⁴ PVH Motor, LLC v. Junta de Subastas de la Administración de Servicios Generales, 2022 TSPR 42, en las págs. 1, 4.

²⁵ *Id.* en las págs. 4-5.

²⁶ *Id.* en las págs. 15-16.

²⁷ Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA §§ 9654, 9659 (2019 & Supl. 2022).

²⁸ PVH Motor, LLC, 2022 TSPR 42, en la pág. 15.

²⁹ Ley de la Administración de Servicios Generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019, Ley Núm. 73-2019, 3 LPRA §§ 9831-9841h (2019 & Supl. 2022).

³⁰ PVH Motor, LLC, 2022 TSPR 42, en las págs. 4-5.

derecho constitucional a un debido proceso de ley. Lo anterior, sin distinguir entre una persona natural o jurídica. Además, el Tribunal precisó que solo a partir de la notificación adecuada es que comenzará a transcurrir el término para acudir en revisión judicial, y que la notificación defectuosa privaba al foro revisor de jurisdicción para entender en la controversia. Lo anterior, parece reiterar el resultado al que arribó el Tribunal Supremo en *Puerto Rico Eco Park, Inc. v. Municipio de Yauco*,³¹ a los fines de que, en casos de licitación pública, no aplicará la norma sobre los efectos de una notificación defectuosa en los procesos adjudicativos en las agencias administrativas. Según se conoce, el Tribunal Supremo ha interpretado jurisprudencialmente que, aunque exista una notificación defectuosa de una determinación administrativa, cuando una parte presenta un recurso en el foro adecuado y no ha mediado incuria, el tribunal debe adjudicarlo en sus méritos.³²

Sin embargo, en este caso, el Tribunal reiteró, sin ningún matiz, que la notificación defectuosa provocaba, sin más, la falta de jurisdicción del tribunal revisor.³³ Esta doctrina resulta inaplicable a los procesos de licitación pública, donde no se incluyen los fundamentos para la adjudicación de la *buena pro*, pues esa es precisamente la determinación de carácter sustantivo que la parte tiene derecho a cuestionar. La ausencia de los fundamentos que exige nuestra casuística en los procesos de licitación pública es el equivalente a la ausencia de una determinación final con determinaciones de hechos y conclusiones de derecho en los procesos adjudicativos para fines del debido proceso de ley. Por tanto, resulta insubsanable la notificación inadecuada por ausencia de fundamentos, y por tanto completamente inaplicable la doctrina que el Tribunal de Apelaciones puede adquirir jurisdicción por una notificación defectuosa, si no hay incuria, en los procesos de licitación pública.

Por otro lado, la Alta Magistratura, al revocar la determinación sobre la notificación por correo electrónico, invocó varias disposiciones contenidas en la LPAU. Al citar el artículo 3.19 de la LPAU,³⁴ señaló que la referida disposición había sido enmendada el 18 de noviembre de 2020 mediante la Ley Núm. 150-2020, a los fines de permitir la presentación de una moción de reconsideración en un proceso de subastas mediante correo electrónico.³⁵ Descansando en este lenguaje, el Tribunal Supremo concluyó que a través de esta enmienda, se “validó la notificación de adjudicación realizada por correo electrónico como un mecanismo oficial que cumple con las características imprescindibles del debido proceso de ley”.³⁶ El Tribunal incorporó de manera análoga al análisis lo dispuesto en los artículos 3.14 y 3.15, que permiten la notificación de las determinaciones finales de procesos adjudicativos formales mediante métodos electrónicos y lo establecido en el artículo 3.2

31 *Puerto Rico Eco Park, Inc. v. Municipio de Yauco*, 202 DPR 525 (2019).

32 *PVH Motor, LLC*, 2022 TSPR 42, en las págs. 8-9; véase *Sánchez Collazo v. Departamento de Vivienda*, 184 DPR 95, 118 (2011); *Bomberos Unidos v. Cuerpo Bomberos*, 180 DPR 723, 771 (2011); *Molini Gronau v. Corp. PR. Dif. Púb.*, 179 DPR 674, 687 (2010); *Suárez Cáceres v. Comisión Estatal Elecciones*, 176 DPR 31, 69-70 (2009); *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 DPR 46, 58 (2007).

33 *PVH Motor, LLC*, 2022 TSPR 42, en las págs. 9, 13-16.

34 Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017,³ LPRÁ § 9659 (2019 & Supl. 2022).

35 *PVH Motor, LLC*, 2022 TSPR 42, en la pág. 13.

36 *Id.*

sobre la utilización de correspondencia electrónica en los procesos administrativos de las agencias.³⁷

Por otra parte, nuestra máxima instancia judicial en Derecho puertorriqueño aprovechó la controversia ante su consideración para vindicar, por primera vez, la Ley Núm. 73-2019, según enmendada, conocida como la *Ley de la administración de servicios generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019*,³⁸ como la fuente jurídica principal para regular los procesos de licitación pública en Puerto Rico. El Tribunal enfatizó que el tribunal intermedio afirmó erróneamente que, ante “[l]a ausencia de un estatuto general que regule los procesos de subasta en el ámbito gubernamental, exige que cada agencia adopte las normas que han de regir sus respectivos procedimientos de subasta”.³⁹ Aprovechó y decretó:

Aclaremos que contrario a lo que indica el Tribunal de Apelaciones, existe una ley que regula estos procesos, la Ley Núm. 73-2019, [la] cual tiene como propósito principal “[unificar] el poder de compras en una sola entidad gubernamental que tendrá la capacidad, mediante una planificación adecuada y la implementación de estrategias de vanguardia, de lograr ahorros significativos en todos los procesos de adquisición gubernamental”.⁴⁰

Dicho lo anterior, el Tribunal invocó diversas instancias en la Ley Núm. 73-2019 en las que se permite la notificación mediante correo electrónico.⁴¹ Entre estas, el artículo 53, que permite a la Junta de Subastas la notificación de sus determinaciones por correo electrónico, el artículo 64, que reconoce el derecho a solicitar revisión administrativa ante la Junta Revisora a partir de la notificación de la adjudicación de la subasta, el artículo 65 que permite a la parte notificar a las otras partes mediante correo electrónico y finalmente, el artículo 67 que permite a la Junta Revisora de Subastas notificar su determinación mediante correo electrónico.⁴²

Esta decisión resulta fundamental para afianzar la Ley Núm. 73-2019 como el cuerpo de normas uniforme que regula los procesos de licitación pública en el Estado. Este caso pone fin a la coletilla de que en Puerto Rico no existía legislación a los efectos, y exige a las entidades a las que les aplica la legislación y a las entidades exentas a dar fiel cumplimiento a la misma. Mediante la Ley Núm. 73-2019, se adoptó la nueva *Ley de la administración de servicios generales*, y se dispuso que esta sería “el único ente autorizado a realizar y negociar la adquisición de bienes, obras y servicios no profesionales . . .”.⁴³ La legislación define y

³⁷ *Id.* en las págs. 12-13.

³⁸ Ley de la Administración de Servicios Generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019, Ley Núm. 73-2019, 3 LPRÁ §§ 9831-9841h (2019 & Supl. 2022).

³⁹ *PVH Motor, LLC*, 2022 TSPR 42, en la pág. 14 (cita omitida).

⁴⁰ *PVH Motor, LLC*, 2022 TSPR 42, en las págs. 14-15; véase 3 LPRÁ § 9831-9841h.

⁴¹ 3 LPRÁ § 9831-9841h.

⁴² *PVH Motor, LLC*, 2022 TSPR 42, en las págs. 8-12; *id.* §§ 9836e, 9838a, 9838b, 9838d.

⁴³ 3 LPRÁ § 9834; véase Exposición de motivos, Ley de la Administración de Servicios Generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019, Ley Núm. 73-2019, 2019 LPR 73 (puesto que esta legislación, vino a atender, entre otros problemas, “una falta de uniformidad en los procesos de adquisición, evaluación y revisión de las compras hechas por las instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico, que amerita ser subsanada mediante la presente Ley”).

regula los distintos mecanismos de licitación pública, establece la Junta de Subastas como el ente gubernamental a cargo de la adjudicación de las subastas, la Junta Revisora como ente apelativo a nivel administrativo, dispone garantías uniforme sobre el debido proceso de ley y los procesos de revisión judicial.⁴⁴ La importancia de esta legislación estriba no tan solo en uniformar los distintos procesos de licitación pública, codificar las garantías procesales del debido proceso de ley y establecer una junta de subasta y una junta revisora con peritaje en estos procesos, sino en el efecto que puede tener para combatir los actos de corrupción pública resultantes de la falta de legislación que existía hasta la aprobación de la Ley Núm. 73-2019.⁴⁵

En este caso, a pesar de que la controversia estaba dirigida a resolver la procedencia de la notificación electrónica de las determinaciones finales en procesos de licitación pública, nuestra Alta Magistratura aprovechó la ocasión para extender su pronunciamiento a todas las determinaciones en los procesos adjudicativos en las agencias administrativas.⁴⁶ Lo anterior, sin embargo, deja varias interrogantes en el tintero.

A modo de ejemplo, ¿qué ocurre cuando la notificación electrónica no se hace de manera simultánea? ¿O cuando se utiliza un método de notificación para un licitador o parte y un método de notificación distinto para otro? Además, ¿qué ocurre cuando se notifican las determinaciones utilizando ambos métodos de notificación, a saber, los métodos electrónicos y métodos de correo ordinario? ¿A partir de cuándo comienza a decursar el término para recurrir la determinación? ¿Sería a partir de la primera o de la última notificación que se reciba? Ante esto, el Tribunal pudo haber exigido que la notificación se hiciera de manera simultánea y uniforme. Es decir, utilizando el mismo método y notificación simultánea. Lo anterior hubiese resultado en mayor certeza y pureza al proceso, evitando que se notifique a una parte o licitador mediante un método más rápido y efectivo que a otra parte o licitador, con los consabidos efectos de favoritismo que podría provocar esta situación.

III. METRO SENIOR DEVELOPMENT LLC v. AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA DE PR

El Tribunal Supremo en este caso revisita la controversia sobre a quién se le considera *parte* para fines de la notificación de un recurso de revisión judicial presentado ante el Tribunal de Apelaciones. Específicamente el Tribunal tuvo que adjudicar si procedía la desestimación de un recurso por no haberse notificado el mismo a cinco entidades que

44 3 LPRA §§ 9834g, 9836d, 9837d.

45 Según se planteó al aprobar la Ley Núm. 73-2019:

Las compras gubernamentales descentralizadas han dejado al descubierto lo ineficaz y costoso que resulta la existencia de múltiples oficinas de compras que implementan procedimientos individualizados que no resultan en los mejores intereses del Gobierno. La descentralización del proceso de compras se traduce en compras de menor volumen, por lo que los costos de los bienes adquiridos a menudo son mayores. Sin duda, esto desvirtúa el objetivo principal del Gobierno de lograr mayores economías presupuestarias.

Exposición de motivos, Ley de la Administración de Servicios Generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019, Ley Núm. 73-2019, 2019 LPR 73.

46 *PVH Motor, LLC*, 2022 TSPR 42, en la pág. 1.

fueron notificadas por la agencia administrativa al momento de emitir una determinación sobre la solicitud de unos créditos contributivos.⁴⁷

En este caso, Metro Senior Development (en adelante, “Metro”) presentó veinte solicitudes de reservación de crédito contributivo bajo la *Ley de créditos contributivos por inversión en la nueva construcción o rehabilitación de viviendas* ante la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico (en adelante, “AFV”).⁴⁸ En una misma resolución, la Autoridad denegó la concesión de los créditos contributivos para dieciocho solicitudes. Luego que Metro solicitara la reconsideración y se le denegara, presentó un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones.⁴⁹

La AFV solicitó la desestimación del recurso alegando que Metro no notificó el recurso a tiempo a todas las entidades que fueron notificadas de la resolución administrativa. Sostuvo que:

[E]l proceso de concesión de créditos contributivos es uno competitivo y abierto porque involucra fondos públicos. Añadió que la descalificación de algún solicitante es una decisión revisable que requiere que todos los otros sean notificados simultáneamente. A . . . entender [de la AFV], esa notificación es un requisito de las garantías procesales de la LPAU y del debido proceso de ley. Así, razonó [la AFV] que el recurso de revisión judicial no se perfeccionó porque Metro Senior omitió notificar al resto de las cinco entidades. Concluyó [la AFV] que estas tienen un interés legítimo en conocer cómo se realiza el proceso de cualificación porque pueden sufrir una pérdida por la decisión administrativa.⁵⁰

El Tribunal de Apelaciones desestimó el recurso, pues no se notificó el mismo a todas las partes que habían sido notificadas de la resolución final y “no se demostró justa causa para incumplir con el requisito de notificación”.⁵¹ Al respecto, el Tribunal Supremo expuso que:

Al considerar que el requisito de notificación es de carácter jurisdiccional para recurrir de una determinación administrativa, resulta indispensable identificar adecuadamente quiénes son las partes a notificar. “[S]e le debe de prestar particular atención al contenido de la disposición final administrativa, como un factor importante, a la hora de determinar si una persona, natural o jurídica, es *parte* en un procedimiento administrativo a los fines de notificarle el recurso de revisión judicial”.⁵²

⁴⁷ Metro Senior Development LLC v. Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de PR, 2022 TSPR 47, en las págs. 11-12.

⁴⁸ Véase *Ley de créditos contributivos por inversión en la construcción o rehabilitación de vivienda para alquilar a familias de ingresos bajos o moderados y de créditos contributivos por Inversión en la adquisición, construcción o rehabilitación de vivienda asequible para alquilar a las personas de edad avanzada*, Ley Núm. 140-2001, 13 LPRA §§ 10621-10636 (2018).

⁴⁹ Metro Senior Development LLC, 2022 TSPR 47, en la pág. 2.

⁵⁰ *Id.* en las págs. 10-11.

⁵¹ *Id.* en la pág. 3.

⁵² *Id.* en la pág. 6 (citando a Junta Dir. Portofino v. P.D.C.M., 173 DPR 455, 462 (2008) y a Const. I. Meléndez, S.E. v. A.C., 146 DPR 743, 749 (1998)).

La Alta Magistratura, al citar la definición de *parte* en la Sección 1.3 (k) de la LPAU,⁵³ y citando lo resuelto en *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, destacó que el concepto *parte* incluye a:

1. [L]a persona a quien se dirige la acción
2. [L]a agencia a quien se dirige la acción
3. [E]l interventor
4. [Q]uien ha presentado una petición para la revisión o el cumplimiento de la orden
5. [L]a persona designada como tal en el procedimiento, y
6. [Q]uien participó activamente durante el procedimiento administrativo, y cuyos derechos y obligaciones pueden verse afectados adversamente por la acción o inacción de la agencia.⁵⁴

En torno a este asunto, el Tribunal destacó que “[n]o todo el que participa en el procedimiento administrativo tiene legitimación activa para ser parte en la revisión judicial”.⁵⁵ Además, aclaró que para que se pueda presentar una revisión judicial “es necesario que se cumpla con los requisitos de ser parte y ser adversamente afectado por la decisión administrativa”.⁵⁶ Añadió que a las siguientes personas no hay que enviarles copia de los recursos de revisión porque no son consideradas *parte*: “(1) el mero participante; (2) el *amicus curiae*; (3) aquel que comparece a la audiencia pública sin mayor intervención; (4) el que únicamente declara en una vista, sin mostrar ulterior interés, y; ([5]) aquel que no demuestre tener un interés que pueda verse adversamente afectado por el dictamen administrativo”.⁵⁷

Continúa el Tribunal exponiendo que:

Tampoco se convierten automáticamente en *partes* las personas notificadas de un procedimiento administrativo por encontrarse en un radio determinado. Aunque nada impide que una agencia envíe notificaciones de cortesía, la mera designación o notificación de una determinación final no convierte automáticamente a una persona o entidad en *parte* para fines de los procesos de reconsideración o revisión judicial, si estas no cumplen con los demás requisitos para serlo. Consecuentemente la persona natural o jurídica a quien la agencia administrativa notifique su resolución o remita copia de cortesía, no es *parte* sin más.⁵⁸

En cuanto a quienes se designó como parte, previa solicitud formal, el Tribunal sostuvo que “la LPAU [...] requiere que la agencia en sus resoluciones especifique los nombres y direcciones de los notificados a los fines de que estos puedan ejercer su derecho a la

53 *Id.* en la pág. 7; Véase Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRÁ § 9603(k) (2019).

54 *Metro Senior Development LLC*, 2022 TSPR 47, en la pág. 7 (citando a *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 117 DPR 177, 188 (2009)).

55 *Id.* en la pág. 8 (citando a *Fund. Surfrider v. ARPE*, 178 DPR 563, 574-575 (2010)).

56 *Id.* (cita omitida).

57 *Id.* en las págs. 8-9 (citas omitidas).

58 *Id.* en la pág. 9. (citas omitidas).

revisión judicial”.⁵⁹ Igualmente, el Tribunal enfatizó que “cuando no se trate del promovido, el promovente o un interventor formal, las agencias administrativas deben explicar la designación de *parte* que hagan al emitir sus determinaciones finales, aunque sea de forma sucinta y breve”.⁶⁰ Además, expresa el Tribunal que:

El proceso de especificar los nombres y direcciones de las personas naturales o jurídicas a quienes, en calidad de partes, les fue notificado el dictamen requiere que la agencia explique, aunque sea de forma breve su decisión de designar como “parte” en su determinación final a personas o entidades que no habían sido designadas formalmente como tal en los procedimientos.⁶¹

El Tribunal concluyó que, “cuando la agencia no incluye una explicación sobre la naturaleza de cada una de las *partes* así designadas y notificadas, procede una nueva notificación con la debida explicación”.⁶² Sin embargo el Tribunal fue más allá y apuntó que la explicación hecha por la agencias es fundamental para que los tribunales puedan ejercer su facultad revisora y puedan determinar si la designación como *parte*, realizada por la agencia, fue correcta.⁶³ El Tribunal de Apelaciones puede, por virtud de la Regla 83.1 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, “retener jurisdicción sobre el recurso y ordenar a la agencia que fundamente su resolución”.⁶⁴ El Tribunal Supremo añade que una vez se cumpla con lo anterior, “el tribunal podrá solicitar que las partes se expresen y procederá a resolver”.⁶⁵

La tercera instancia judicial concluyó que “[a] pesar de que la [AFV] certificó que notificó las resoluciones a esas cinco entidades, eso no configura una designación de parte”, pues las personas notificadas no se convertían en parte “por el mero hecho de que sus nombres y direcciones estén incluidos en esa determinación”.⁶⁶ Sostuvo que “cuando una agencia hace una designación de parte en la propia determinación y no se trata del promovido, el promovente o un interventor formal, debe explicar tal designación, aunque sea de forma sucinta y breve”.⁶⁷

Finalmente, la tercera instancia judicial dispuso que:

[E]sa explicación no formó parte de las resoluciones notificadas. Como resultado, el Tribunal de Apelaciones carecía de los fundamentos necesarios para concluir que las cinco entidades eran “partes” a las que era imprescindible notificar para que se perfeccionara el recurso de revisión judicial. Por ende, la falta de notificación a estas no ameritaba la desestimación automática del recurso. En ausencia

⁵⁹ *Id.*; véase Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRÁ § 9654 (2019 & Supl. 2022).

⁶⁰ *Metro Senior Development LLC*, 2022 TSPR 47, en las págs. 9-10 (citas omitidas).

⁶¹ *Id.* en la pág. 10 (cita omitida).

⁶² *Id.* (cita omitida).

⁶³ *Id.* (cita omitida).

⁶⁴ *Id.* (cita omitida); REG. DEL TA, 4 LPRÁ Ap. XXII-B, R. 83.1 (2022).

⁶⁵ *Metro Senior Development LLC*, 2022 TSPR 47, en la pág. 10.

⁶⁶ *Id.* en la pág. 11 (citas omitidas).

⁶⁷ *Id.*

de una designación formal o de una explicación de la agencia, el foro apelativo intermedio no debe dar por sentado que se trata de *partes* a las que es imperativo notificar. Lo correcto es que el Tribunal de Apelaciones ordene a la agencia que fundamente -aunque sea de forma sucinta y breve- las razones que provocan que las entidades notificadas sean *parte*.⁶⁸

Bajo los hechos de este caso, a pesar de que no se había realizado tal designación, el Tribunal Supremo concluyó que del expediente y de las razones que esbozó la AFV, no se desprendía que las cinco entidades no eran *partes* para fines de revisión judicial.⁶⁹ Concluyó que, en algunas instancias, “el interés económico de un competidor puede ser base para concederle una solicitud de intervención en el proceso administrativo”.⁷⁰ Sin embargo, las solicitudes en el caso de autos carecían de un interés económico.⁷¹ Más aún, no se pudo identificar en la Ley Núm. 77-2015, una disposición que indujera a pensar que “la concesión de créditos a un proyecto depende de otros solicitantes, [sino que] únicamente establece un proceso entre el peticionario de la concesión y la Autoridad para el Financiamiento de Vivienda”.⁷² A pesar de que había un tope máximo de créditos, el mismo estaba dirigido a cada proyecto de vivienda y el rol de las entidades se limitó a solicitar los créditos contributivos.⁷³ El Tribunal dispuso que los derechos de las otras entidades “no se verían afectados con la disposición del caso por parte del Tribunal de Apelaciones. Por lo tanto, el recurso de revisión judicial no debió desestimarse”.⁷⁴

Esta decisión presenta varios asuntos que requieren comentarse. En primer lugar, el Tribunal llama la atención que el requisito de notificación a las partes es uno jurisdiccional, ante lo dictaminado por el Tribunal de Apelaciones de que la parte no había mostrado justa causa por incumplir con el requisito de notificación a las partes.⁷⁵ Evidentemente el foro apelativo no podía estar descansando en el concepto de justa causa para exigir el cumplimiento de un término jurisdiccional.

Por otro lado, este caso exigía discusión por parte del Tribunal respecto a si se encontraba ante un proceso adjudicativo formal revisable ante el Tribunal de Apelaciones. ¿La denegatoria de un crédito contributivo era un asunto revisable ante el Tribunal de Apelaciones? ¿La denegatoria constituyó una orden o resolución final en un proceso adjudicativo formal, conforme exige la LPAU para que sea revisable ante el Tribunal de Apelaciones? Nótese que la sección 3.1 de la LPAU dispone que los *subsidios* y *subvenciones*, “se considerarán procedimientos informales no cuasi-judiciales y, por tanto, no estarán sujetos a esta Ley . . .”.⁷⁶

68 *Id.* en las págs. 11-12.

69 *Id.* en la pág. 12.

70 *Id.* (cita omitida).

71 *Id.*

72 *Id.* (cita omitida); véase P. de la C. 2045 de 1 de junio de 2015, 5ta Ses. Ord., 17ma Asam. Leg.

73 *Metro Senior Development LLC*, 2022 TSPR 47, en las págs. 12.

74 *Id.* en la pág. 13.

75 *Id.* en la pág. 3.

76 Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRR § 9641 (2019).

Este caso añade otro capítulo a la saga jurisprudencial del concepto *parte* en los procesos adjudicativos en las agencias. Desde que el Tribunal Supremo resolvió *JP v. Cordero Badillo*, no se había expresado sobre el requisito de consignar en las determinaciones finales de la agencia una explicación sobre la naturaleza o calidad en la que comparecen las partes notificadas de la determinación final.⁷⁷ En este caso, el Tribunal Supremo desempolva aquello que parecía haber desterrado en *JP v. Cordero Badillo*, al ejemplificar una serie de categorías de lo que se debe considerar como *parte* a los fines de la LPAU.⁷⁸ No se precisa con claridad quiénes son aquellos además del promovente, promovido e interventor formal, a los que la agencia puede designar como parte y cuál sería el fundamento jurídico para tal designación.⁷⁹

Lo anterior mandata a las agencias administrativas a realizar un nuevo ejercicio al emitir sus determinaciones finales, lo que pronosticamos que provocará confusión para su cumplimiento, dilación en la adjudicación y notificación de las determinaciones, así como un gran número de litigios sobre este asunto. Asimismo, el requisito de que en los casos donde no se haga el ejercicio de consignar la naturaleza y calidad de las partes, corresponda al Tribunal de Apelaciones, retener jurisdicción en el caso y ordenarle a la agencia administrativa que lo suplemente, presenta varios problemas. La referida regla ordinariamente se utiliza en el Tribunal de Apelaciones para que las agencias o tribunales recurridos amplíen asuntos relativos a las determinaciones de hecho. No obstante, en este caso se pretende utilizar la Regla 83.1 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones para que se consignen la calidad de las partes.⁸⁰ Lo anterior, no tan solo añade una nueva obligación al Tribunal de Apelaciones, sino le impone a las *partes* la obligación de defenderse y establecer su posición sobre la designación que haga la agencia en el Tribunal de Apelaciones y no en la propia agencia, como exige la LPAU, al menos en los casos en los que se deniega una intervención formal.⁸¹

IV. OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL V. MARTÍNEZ GIRAUD

En este caso, el Tribunal Supremo pautó que para penalizar cualquier infracción ética bajo la Ley Núm. 1-2012, *Ley orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico*,⁸² (en adelante, "*Ley de Ética Gubernamental*"), es necesario "satisfacer un estándar probatorio *claro, robusto y convincente*, de manera tal, que produzca en el juzgador una convicción permanente de que los asuntos fácticos son altamente probables".⁸³ Como resultado, el caso establece un estándar de probatorio *sui generis* en el ámbito administrativo para las controversias que involucren una imputación ética bajo esta legislación.⁸⁴

⁷⁷ *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177 (2009).

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ *Metro Senior Development LLC*, 2022 TSPR 47, en las págs. 9-10.

⁸⁰ *Id.* en la pág. 10; REG. DEL TA, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 83.1 (2022).

⁸¹ Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9646 (2019).

⁸² Ley orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA §§ 1854-1860b (2019 & Supl. 2022).

⁸³ *Oficina de Ética Gubernamental v. Manuel B. Martínez Giraud*, 2022 TSPR 93, en la pág. 2.

⁸⁴ *Id.*

Según surge de los hechos, la Oficina de Ética Gubernamental presentó una querrela en contra del señor Martínez Giraud, Juez Administrativo en la región de Arecibo del Departamento de Asuntos del Consumidor, (en adelante, “DACO”). En la querrela se le imputó al funcionario haber ofrecido asesoramiento a un empleado de la empresa *Power Sport Warehouse* (en adelante, “PSW”) con relación a los casos resultantes del huracán María donde el comercio figuraba como querrellado.⁸⁵

Como parte de los hechos de la querrela, se alegó que el funcionario acudía al comercio en su carácter privado a comprar vehículos de motor tipo *go karts*, piezas para estos y a realizar gestiones para adquirir un generador. Sin su consentimiento, el funcionario fue grabado, junto a la señora Santiago Aquino, empleada de PSW que atendía los casos de PSW ante DACO y la grabación fue transmitida como parte del programa de televisión *Telemundo Responde*.⁸⁶

La Oficina de Ética Gubernamental, (en adelante, “OEG”), alegó que los actos del funcionario “pusieron en duda la imparcialidad e integridad de la agencia”.⁸⁷ Como resultado, le imputó violaciones al artículo 4.2 (s) y al artículo 4.4 (c) de la *Ley de ética gubernamental*. El artículo 4.2 (s) dispone que “[u]n servidor público no puede llevar a cabo una acción que ponga en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental”.⁸⁸ Por su parte, el artículo 4.4 (c) establece que los “servidor[es] público[s] no puede[n], en su carácter privado, representar o asesorar, directa o indirectamente, a una persona privada o negocio ante cualquier agencia, en casos o asuntos que involucren un conflicto de intereses o de política pública entre el Gobierno y los intereses de esa persona privada o negocio”.⁸⁹

Celebrada la vista administrativa, la Oficial Examinadora concluyó en su informe que la OEG “no presentó prueba suficiente sobre el contenido de las conversaciones entre el peticionario y la señora Santiago Aquino para demostrar que este proveyó asesoría respecto a algún asunto pendiente ante la agencia”.⁹⁰ Determinó que el funcionario “no atendió, ni presidió ninguna de las 275 querellas presentadas contra PSW”.⁹¹ Sin embargo, concluyó que el reportaje televisivo provocó que el ciudadano Sánchez Álvarez, que había presentado una querrela ante DACO en contra de PSW, “llegara a la conclusión que los jueces administrativos del DACO estaban parcializados y que su caso en contra de PSW estaba perdido”.⁹² Como resultado, desestimó la imputación bajo el artículo 4.4 (c), pero mantuvo la violación al artículo 4.4 (s) y le impuso una multa administrativa ascendente a \$8,000.00.⁹³

El funcionario acudió al Tribunal de Apelaciones y alegó que no se demostró que ofreció asesoría al comercio y que el video que sostenía la querrela y las alegaciones, no se presentó como parte de la prueba del caso.⁹⁴ El foro apelativo confirmó la decisión y concluyó que:

85 *Id.* en la pág. 3.

86 *Id.* en las págs. 3-4.

87 *Id.* en la pág. 3.

88 Ley orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA § 1857a (2019).

89 *Id.* § 1857c.

90 *Oficina de Ética Gubernamental*, 2022 TSPR 93, en la pág. 5.

91 *Id.*

92 *Id.*

93 *Id.*

94 *Id.* en la pág. 6.

“[U]na vez la OEG establece los hechos, que dan lugar a una querrela, (la infracción al inciso (s) del artículo 4.2), le corresponde al funcionario público demostrar que su conducta no puso en duda la imparcialidad e integridad de la función de la agencia que representa. El peso de la prueba, lo tiene el funcionario, ya que está en la mejor posición de presentar prueba documental y/o testifical, que demuestre que sólo se trató de una mera apariencia de conflicto, sin más, dentro del contexto y del momento en que ocurrieron los hechos. Si el funcionario público no logra derrotar las imputaciones de la OEG, que dieron lugar a la querrela, se constituye la violación a la Ley de Ética Gubernamental”.

Más adelante, concluyó que el funcionario “nunca demostró mediante prueba preponderante que sus actuaciones no crearon la percepción pública de falta de confianza e imparcialidad en las funciones del puesto que ocupa”.⁹⁵

El Tribunal Supremo en una opinión suscrita por el juez Rivera García, revocó la sentencia del Tribunal de Apelaciones y dejó sin efecto la multa impuesta de \$8,000.00.⁹⁶ El juez Colón Pérez emitió una opinión disidente a la que se unió la jueza presidenta Oronoz Rodríguez.⁹⁷ El juez Estrella Martínez también disintió sin opinión escrita.⁹⁸

Tanto en la opinión mayoritaria, como en el voto disidente se cita el estándar de revisión de las determinaciones administrativas. En parte pertinente se cita:

[L]os tribunales revisores debemos conceder deferencia a las decisiones de las agencias administrativas, pues estas gozan de experiencia y conocimiento especializado sobre los asuntos ante su consideración, lo cual ampara sus dictámenes con una presunción de legalidad y corrección que subsiste mientras no se produzca suficiente prueba para derrotarla. Por ende, la parte que impugna judicialmente las determinaciones de hechos de una agencia administrativa tiene el peso de la prueba para demostrar que estas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que llegó la agencia son irrazonables.⁹⁹

El Tribunal cita la jurisprudencia que define el alcance de lo que implica *razonabilidad* y *evidencia sustancial* para fines del estándar de revisión. En torno a la evidencia sustancial matiza que, “esta acepción no podrá estar sostenida por un ligero destello de evidencia o por simples inferencias”,¹⁰⁰ y dispone:

Así, el criterio administrativo no podrá prevalecer cuando la interpretación estatutaria realizada por una agencia provoque un resultado incompatible o contrarios al propósito para el cual se aprobó la legislación y la política pública que

⁹⁵ *Id.* en las págs. 6-7 (citas omitidas).

⁹⁶ *Oficina de Ética Gubernamental*, 2022 TSPR 93.

⁹⁷ *Id.*

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ *Id.* en las págs. 8-9 (notas al calce omitidas).

¹⁰⁰ *Id.* en la pág. 10.

promueve. En ese sentido, la deferencia judicial al *expertise* administrativo, concedido cuando las agencias interpretan la ley, tiene que ceder ante actuaciones que resulten irrazonables, ilegales o que conduzcan a la comisión de una injusticia.¹⁰¹

El Tribunal Supremo apuntaló que aunque de ordinario, en los procesos adjudicativos en las agencias administrativas, el estándar de prueba es el de preponderancia de la prueba, en los procedimientos administrativos, que suponen violaciones a disposiciones éticas, así sea la simple apariencia de imparcialidad o deshonestidad, el cargo debe quedar probado bajo un estándar de prueba clara, robusta y convincente, no afectada por reglas de exclusión y que descarte todos los planteamientos basados en conjeturas y en relatos de terceros. Fundamentó su razonamiento en que, de manera análoga, en los casos al amparo de los Cánones de Ética Profesional donde se exige que la prueba sea aquilatada a la luz del estándar de prueba clara, robusta y convincente, en estos casos, está “en juego su título y, por ende, el derecho fundamental a ganarse su sustento.”¹⁰²

El Tribunal Supremo concluyó además que las disposiciones estatuidas en los artículos 4.2(s) y 4.4 (c) de la *Ley de ética gubernamental* “son separadas e independientes una de la otra”.¹⁰³ Es decir, se puede infringir un artículo, sin la necesidad de haber violado el otro. Asimismo, dictaminó que en los casos donde se impute la violación al artículo 4.2 (s), la apariencia de parcialidad y deshonestidad “tiene que estar sostenida sobre una robusta impresión dada al público de una acción antiética”.¹⁰⁴

El Tribunal Supremo confirmó la determinación de la OEG de que no se violó el artículo 4.4 (c) descansando en que no se pudo probar que el funcionario proveyó asesoría al negocio sobre algún caso; no se estableció de qué hablaron el funcionario y la empleada del negocio y la prueba testimonial estuvo basada en “inferencias y especulaciones”.¹⁰⁵

En torno al artículo 4.2 (s), el cual penaliza que un servidor público lleve a cabo acciones que pongan en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental,¹⁰⁶ el Tribunal Supremo revocó la determinación de la OEG y del Tribunal de Apelaciones al validar tal violación. Fundamentó su decisión en que en estos casos “no cualquier conducta que aparente un conflicto ético, . . . por sí sola, debe ser considerada como una infracción punible bajo esta disposición”.¹⁰⁷ Enfatizó que la libertad con la que puede ser interpretada esta disposición no puede representar “una carta blanca para que la mínima percepción sea procesada y castigada, sin tomar en consideración la totalidad de la prueba y sin eliminar el peso de factores externos que puedan incidir directamente sobre el asunto”.¹⁰⁸

El Tribunal concluye la necesidad del nuevo estándar de prueba clara, robusta y convincente, al igual que en los casos disciplinarios contra abogados, pues “la naturaleza del

101 *Id.* en la pág. 11.

102 *Id.* en la pág. 14.

103 *Id.* en la pág. 16.

104 *Id.* en la pág. 27.

105 *Id.* en la pág. 17.

106 Ley orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA § 1857a (2019).

107 *Oficina de Ética Gubernamental*, 2022 TSPR 93, en la pág. 18.

108 *Id.*

procedimiento es una acusatoria, en la que el empleado público al cual se le imputa infringir una norma ética, se encuentra presto a ser castigado con una multa sustancial o con el despido de su empleo”.¹⁰⁹

La opinión mayoritaria, al cuestionar el razonamiento del Tribunal Apelaciones de que correspondía al funcionario el peso de la prueba para demostrar que su conducta no puso en duda su imparcialidad o integridad, concluyó que la carga probatoria no puede caer sobre el funcionario y señaló:

[R]ecaía sobre este organismo [OEG] el deber de probar lo alegado al examinador o juzgador de acuerdo con el estándar de suficiencia requerido. Establecer que el funcionario público [sic] tiene que derrotar las imputaciones establecidas por la OEG para evitar ser encontrado incurso en una violación ética, bajo el pretexto de que se encuentra en mejor posición de presentar prueba documental que rebata las alegaciones, resultaría en un absurdo, por lo que es *totalmente impropio*.¹¹⁰

Se añadió que aquel que busque un remedio o sanción en el ámbito administrativo tiene que evidenciar con prueba suficiente en derecho que sus alegaciones constituyen un reclamo cierto y sostenible, y no meros señalamientos. En torno a la naturaleza de las funciones de la OEG, las caracterizó como un “procedimiento cuasi-penal” en que el que-rellado se podría enfrentar al castigo desde una multa cuantiosa hasta la destitución del empleo.¹¹¹

El Tribunal descansó en varios hechos para revocar la violación al artículo 4.2 (s) sobre la alegada “duda [a] la imparcialidad e integridad” del funcionario.¹¹² Entre los hechos resaltados por el Tribunal se encuentra que el funcionario era un cliente habitual del negocio, donde compraba *go karts* y piezas y era conocido por todos los empleados. Además, que el área administrativa del negocio, donde fue grabado el funcionario, era un espacio abierto, visible, donde trabajaban varios empleados y entraban vendedores, suplidores y clientes. Apuntó a que mientras el funcionario hacía sus compras privadas, nunca se le llamó la atención mientras estaba en esta área. Señaló, también, que el funcionario nunca atendió, ni presidió un proceso administrativo sobre las 275 querellas que tenía el negocio.¹¹³

En relación con la prueba testifical que desfiló, el Tribunal destacó que la testigo Coralis Cora Gonzáles admitió que su apreciación acerca de que el funcionario y el personal del negocio estaban discutiendo casos de DACO, se trataba de meras *inferencias*. Además, que la testigo de la OEG, Lumarie Figueroa Hernaiz, admitió que el video de Telemundo Responde había sido editado. Se apuntaló que la testigo Figueroa Hernaiz, admitió que los empleados y ella inclusive, decidieron grabar el video a escondidas, pues habían presentado una demanda en contra de PSW para reclamar el pago de comisiones, salarios y otros beneficios laborales.¹¹⁴ Del testimonio surgió además que los empleados compartían un

109 *Id.* en las págs. 18-19.

110 *Id.* en la pág. 20.

111 *Id.* en las págs. 20-21.

112 *Id.* en la págs. 15-31.

113 *Id.* en las págs. 21-23.

114 *Id.* en las págs. 23-24.

chat por la aplicación *WhatsApp* con su abogada y que fue la propia abogada la que realizó las gestiones con la reportera de Telemundo para que entrevistara a los empleados.¹¹⁵ El Tribunal destacó que la grabación ponía de manifiesto la intención de los empleados de adelantar su causa e intereses y evidenciaba su parcialidad y motivación, no tan sólo cuando testificaron en contra del funcionario, sino en la forma en la que actuaron.¹¹⁶

El Tribunal resaltó que la determinación de la OEG descansó en el testimonio del señor Sánchez Álvarez que luego de ver el video en televisión, pensó que su caso estaba perdido, pues en la agencia *truqueaban* las querellas. Sin embargo, el Tribunal entró en los méritos del caso del señor Sánchez y resolvió que el remedio solicitado en su querella era improcedente en derecho. Añadió, que su generador había sido reparado un día después de presentar su querella y antes de que se publicara el video y que el funcionario fuera referido a la OEG. Concluyó que la mera impresión del señor Sánchez no fue suficiente para sancionar al funcionario, cuando descansó en un reportaje televisivo promovido de manera unilateral y editado.¹¹⁷

La tercera instancia judicial concluyó que en los casos donde se impute la violación al Artículo 4.2 (s), la apariencia de parcialidad y deshonestidad “tiene que estar sostenida sobre una robusta impresión dada al público de una acción antiética”.¹¹⁸ Dispuso:

Podemos entender que la percepción de un individuo sea un proceso individual y de conciencia. No obstante, cuando la percepción sobre una situación particular es *creada por la narrativa de un tercero*, entonces, estamos ante la posibilidad de un sentir *distorsionado, tergiversado o influenciado*. En ese sentido, descansar exclusivamente en la declaración del testigo *sin tener la oportunidad de observar ni discernir lo que realmente se grabó, su contexto, ni lo que posteriormente se difundió en el reportaje* de “Telemundo Responde”, es una acción irrazonable que descansa en un ejercicio automatizado y que se distancia de lo que tantas veces hemos repudiado sobre que la apariencia de impropiedad, por sí sola, jamás podrá conllevar automáticamente que se encuentre a un funcionario incurso en una violación ética. El contexto del video y del reportaje, dadas las circunstancias particulares del caso, era un elemento indispensable que tenía que sopesar la OEG en su análisis, en vista de evitar que los empleados públicos pudieran ser sancionados por interpretaciones tergiversadas de su conducta. No podemos ceder nuestro criterio ciegamente ante la presunta apreciación de la prueba del juzgador administrativo, cuando resulta evidente que la prueba fue examinada sin el contexto que permitiría justificarla efectivamente.¹¹⁹

El Tribunal llamó la atención a los foros adjudicativos a que “cuando se ejerzan funciones adjudicativas basadas en reportajes, programas, segmentos, artículos, columnas,

115 *Id.* en la pág. 25 (según se señala en el caso, citando la transcripción de la prueba oral, “[a] preguntas de por qué la entrevistaron a ella, mencionó que eso lo hace la licenciada López Mulero debido al sinnúmero de casos que ella también tenía con unos clientes que estaba llevando los casos para jurado. Y ella lo tomó, verdad, como prueba para los casos de ella”).

116 *Id.* en la pág. 25.

117 *Id.* en las págs. 26-27.

118 *Id.* en la pág. 27.

119 *Id.* en las págs. 27-28.

entre otros, producidos por algún medio de comunicación, mas no así en el conocimiento personal de los declarantes, los testimonios de estos tendrán que ser examinados con gran cautela”.¹²⁰ Añadió que:

El sensacionalismo mediático no puede nublar la razonabilidad con la que se tienen que atender este tipo de asuntos. En ese sentido, la prueba para demostrar un acto sancionable bajo el artículo en cuestión *no puede descansar, en lo absoluto, en la percepción que pueda haber creado un medio de comunicación sobre una persona en particular*.¹²¹

Descansando en este fundamento relativo al delicado poder de la prensa para informar sobre asuntos públicos, concluyó que:

[D]e un examen integral y ponderado del expediente, resulta irrazonable encontrar al señor Martínez Giraud incurso en una violación al Artículo 4.2(s) de la ley de Ética Gubernamental. Estamos convencidos que la prueba desfilada estuvo *fundada en inferencias y conjeturas promovidas y matizadas por un interés particular, así como también, por vigorosas influencias externas manifestadas en un reportaje y en un video que nunca se presentó en evidencia y que nunca se pudo evaluar*. Reiteramos, que la apariencia de impropiedad, por sí sola, jamás conllevará automáticamente que se encuentre a un funcionario incurso en una violación ética. Era deber de la agencia promovente presentar prueba clara, robusta y convincente sobre los actos presuntamente cometidos por el peticionario y no descansar en meras especulaciones para probar la apariencia de impropiedad. Esto no contradice el estándar de revisión fundado en la razonabilidad del dictamen, siempre que este se encuentre sostenido en evidencia sustancial que obre en el expediente, pues el quantum de la prueba requerida en una vista para dilucidar violaciones éticas es distinto al estándar de revisión que rige al foro judicial cuando pasa juicio sobre la decisión final de la agencia. En vista de ello, entendemos que no se demostró que el señor Martínez Giraud violó el Artículo 4.2(s) de la Ley de Ética Gubernamental.¹²²

De lo anterior surge en primera instancia que, “la apariencia de impropiedad, por sí sola, jamás conllevará automáticamente que se encuentre a un funcionario incurso en una violación ética”,¹²³ sino que se exige “no descansar en meras especulaciones para probar la apariencia de impropiedad”.¹²⁴ El Tribunal Supremo matizó que la apariencia de impropiedad no puede descansar en especulaciones resultantes de la opinión pública. Nuestra tercera instancia judicial, a pesar de establecer un nuevo estándar de revisión judicial para controversias éticas, apuntaló que lo anterior no incide sobre el tradicional estándar de revisión judicial que descansa en la razonabilidad y en la *evidencia sustancial* que surja de

¹²⁰ *Id.* en la pág. 29.

¹²¹ *Id.*

¹²² *Id.* en las págs. 30-31 (citas omitidas).

¹²³ *Id.*

¹²⁴ *Id.*

la totalidad del expediente. A pesar de que el Tribunal Supremo estableció esta distinción no expuso las razones por las cuales el estándar de revisión existente impedía adjudicar la presente controversia bajo el estándar de revisión existente.

La opinión disidente del juez Colón Pérez critica que la opinión mayoritaria establezca un nuevo estándar probatorio para este tipo de caso, cuando históricamente se habían resuelto bajo el estándar de preponderancia de la prueba.¹²⁵ Sostiene que le correspondía al funcionario, por impugnar las determinaciones de hechos de una agencia, producir evidencia suficiente para derrotar la presunción de legalidad y corrección de la determinación administrativa.¹²⁶ Tenía que demostrar que “*existe otra prueba en el expediente que reduce o menoscaba el valor probatorio de la evidencia impugnada a tal nivel que no permite concluir que la determinación del foro administrativo fue razonable a la luz de la totalidad de la prueba contenida en el expediente*”.¹²⁷ Apuntaló que, bajo el estándar de preponderancia de la prueba, la OEG demostró que el funcionario cometió la conducta imputada. Señaló que el nuevo estándar dificulta la labor fiscalizadora de la OEG, representa una práctica indeseable al descansar en el estándar utilizado en procesos disciplinarios contra abogados e “*imprime características distintivas*” a los procedimientos administrativos de los procesos judiciales.¹²⁸

En este caso resulta interesante, no tan solo por la nueva norma jurídica que pauta con relación al estándar de prueba, sino por el acercamiento a varias doctrinas del Derecho Administrativo. En primer lugar, el caso analiza la distinción entre el peso de la prueba con relación al estándar de prueba en el caso y en relación con el peso de la prueba como parte del estándar de revisión judicial. Como vimos, el trillado estándar de revisión judicial dispone que la parte que impugna judicialmente las determinaciones de hechos de una agencia administrativa tiene el peso de la prueba para demostrar que estas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que llegó la agencia son irrazonables.

Con relación al peso de la prueba en la OEG, en este caso, el Tribunal de Apelaciones dispuso que el peso de la prueba lo tenía el funcionario pues estaba en mejor posición de presentar la prueba para demostrar que se trató de una mera apariencia de conflicto, sin más, y si no lograba derrotar las imputaciones de la OEG, se constituía la violación a la *Ley de ética gubernamental*. Ante el evidente error, el Tribunal Supremo revocó y reiteró de que aquel que busque un remedio o sanción en el ámbito administrativo tiene que evidenciar con prueba suficiente en derecho que sus alegaciones constituyen “un reclamo cierto y sostenible”.¹²⁹ En este caso, el Tribunal de Apelaciones pareció haber utilizado el estándar de revisión judicial de una determinación administrativa como si se tratara del peso de la prueba en la agencia administrativa.¹³⁰

En todo el caso permea un problema de fondo con relación a la doctrina de deferencia judicial, particularmente sobre la interpretación de las leyes y reglamentos que administra la agencia administrativa. El Tribunal apuntala:

125 *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, 2022 TSPR 93, en la pág. 2 (Colón Pérez, opinión disidente).

126 *Id.* en la pág. 16 (Colón Pérez, opinión disidente).

127 *Id.* (Colón Pérez, opinión disidente).

128 *Id.* en las págs. 19-20 (Colón Pérez, opinión disidente).

129 *Oficina de Ética Gubernamental*, 2022 TSPR 93, en las págs. 20-21.

130 *Id.* en las págs. 6-7.

Así, el criterio administrativo no podrá prevalecer cuando la interpretación estatutaria realizada por una agencia provoque un resultado incompatible o contrario al propósito para el cual se aprobó la legislación y la política pública que promueve. En ese sentido, la deferencia judicial al *expertise* administrativo, concedido cuando las agencias interpretan la ley, tiene que ceder ante actuaciones que resulten irrazonables, ilegales o que conduzcan a la comisión de una injusticia.¹³¹

A pesar de lo anterior, el Tribunal Supremo aún no ha dado un paso claro y contundente en relación con la aplicación de la doctrina de *deferencia* a la interpretación que realizan las agencias administrativas de los reglamentos que administran, a la luz de lo resuelto por el Tribunal Supremo federal en *Kisor v. Wilkie*.¹³²

Finalmente, el *ratio decidendi* del caso establece que para penalizar cualquier infracción ética bajo la *Ley de Ética Gubernamental*, es necesario satisfacer “un estándar probatorio *claro, robusto y convincente*, de manera tal, que produzca en el juzgador una convicción permanente de que los asuntos fácticos son altamente probables”.¹³³ Este nuevo estándar *sui generis* abre la puerta a un abanico de interpretaciones sobre sus efectos en casos donde el valor, derecho o interés de por medio sea el mismo o similar. La Alta Magistratura fundamentó su razonamiento en que, de manera análoga, a los casos al amparo de los Cánones de Ética Profesional donde se exige que la prueba sea aquilatada a la luz del estándar de prueba clara, robusta y convincente, en estos casos, está “en juego su título y, por ende, el derecho fundamental a ganarse su sustento”.¹³⁴ El Tribunal añade que, en estos casos, “la naturaleza del procedimiento es una acusatoria, en la que el empleado público al cual se le imputa infringir una norma ética se encuentra presto a ser castigado con una multa sustancial o con el despido de su empleo”.¹³⁵

Basado en lo anterior, ¿cabe la posibilidad de que este sea el nuevo estándar de prueba en los procesos de adjudicación formal sobre transacciones de personal en los que también está en juego el interés propietario del empleado? En esos casos, ¿el funcionario también “se encuentra presto a ser castigado con una multa sustancial o con el despido de su empleo”?¹³⁶ Asimismo, ¿se justifica este nuevo estándar de prueba en los procesos adjudicativos de la agencia, como parte promovente o como juzgadora, incida sobre un interés propietario de un ciudadano o ¿sólo se justifica este estándar a los casos bajo la *Ley de ética gubernamental* porque el tribunal califica la acción como un proceso *acusatorio y cuasi penal*?

Por otro lado, ¿caso era necesario cambiar el estándar de prueba en este caso para revocar la determinación de la OEG o era más simple decir que la determinación no descansaba en evidencia sustancial que surgiera de la totalidad del récord? El Tribunal detalló toda la prueba del caso para demostrar que no existía evidencia sustancial en la totalidad

131 *Id.* en la pág. 11.

132 Véase *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400 (2019).

133 *Oficina de Ética Gubernamental*, 2022 TSPR 93, en las págs. 1-2.

134 *Id.* en la pág. 14.

135 *Id.* en las págs. 18-19.

136 *Id.* en la pág. 19.

del expediente para sostener el análisis jurídico de la OEG, por tanto, lo anterior podía resultar suficiente para revocar la determinación bajo el estándar de revisión judicial pre-
valeciente.

V. PÉREZ LÓPEZ V. DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN Y REHABILITACIÓN

En este caso, el señor Pérez López, una persona privada de su libertad en una institución carcelaria, acudió a la biblioteca de la institución penal y solicitó fotocopiar unas cartas dirigidas a varios funcionarios electos. En las cartas se solicitaba que se adoptara un proyecto de ley dirigido a facilitar la rehabilitación y reintegración a la libre comunidad mediante el estudio de profesiones como electricidad, plomería, carpintería y albañilería.¹³⁷

La bibliotecaria denegó el servicio de fotocopidora pues no se trataba de mociones dirigidas al tribunal. Le advirtió que se requería la autorización del superintendente de la institución correccional para este tipo de servicio más el superintendente denegó la solicitud.¹³⁸ Inconforme, el señor Pérez López presentó una Solicitud de Remedio Administrativo ante la División de Remedios Administrativos del Departamento de Corrección y Rehabilitación (en adelante, “DCR”) en la que impugnó la denegatoria del servicio de fotocopidora. El señor Pérez López sostuvo que los documentos eran cartas legales dirigidas al Gobernador, al Secretario del DCR y a varios legisladores, con el fin de que atendieran asuntos relativos a su confinamiento y calidad de vida. Alegó que el propósito era preservar las copias, por si se extraviaban los originales poder evidenciar que había agotado los medios para solicitar ayudas al Estado. Añadió que el Reglamento de Acceso a Recursos Legales no prohíbe tal uso y que la denegatoria a fotocopiar violaba su derecho de libre acceso a los tribunales.¹³⁹

La División de Remedios Administrativos emitió una respuesta y denegó el recurso, descansando en que solo se permitían las copias de mociones a los tribunales y que cualquier otro documento requería la aprobación del superintendente. El señor Pérez López presentó una solicitud de reconsideración y reiteró su derecho al servicio bibliotecario al amparo del reglamento y de su derecho constitucional. Posteriormente, la División de Remedios Administrativos emitió una segunda respuesta denegando la reconsideración.¹⁴⁰

El señor Pérez López acudió al Tribunal de Apelaciones mediante un recurso de revisión judicial. El Tribunal de Apelaciones “desestimó el recurso por falta de jurisdicción y dispuso que el DCR ‘no dilucidó ni adjudicó derechos, obligaciones o privilegios de clase alguna’ y que la misma versaba sobre un asunto administrativo interno que recaía dentro del ejercicio de la sana discreción del Superintendente del centro correccional”.¹⁴¹ Además, concluyó que “no estaba ante un dictamen adjudicativo de una agencia administrativa revisable por los foros judiciales”.¹⁴² Ante el Tribunal Supremo, el señor Pérez López alegó

¹³⁷ Pérez López v. Departamento de Corrección y Rehabilitación, 208 DPR 656, 667 (2022).

¹³⁸ *Id.* en la pág. 662.

¹³⁹ *Id.* en la pág. 663.

¹⁴⁰ *Id.*

¹⁴¹ *Id.* en la pág. 664.

¹⁴² *Id.*

que la determinación del DCR violó su derecho a tener acceso a los tribunales y que el reglamento “es contrario a derecho en la medida que sujeta su derecho a fotocopiar los documentos a la discreción del [s]uperintendente”.¹⁴³

De entrada, la opinión mayoritaria destacó que no existe un derecho constitucional, estatutario o jurisprudencial que permita a los confinados a fotocopiar documentos estando reclusos en una institución penal. Sin embargo, expresó que a nivel federal se ha reconocido jurisprudencialmente el derecho de las personas privadas de su libertad a acceder a los tribunales; lo que implica que las instituciones penales están obligadas a poner a disposición de su población los recursos de índole legal necesarios para facilitar el cuestionamiento directo o indirecto de sus sentencias, condiciones de confinamiento y reivindicación de sus derechos civiles. Invocando *Lewis v. Casey*,¹⁴⁴ nuestra Alta Curia sentenció que una persona privada de su libertad “que alega una violación a su derecho a acceso a las cortes debe probar perjuicio real, de modo que se pruebe que las limitaciones en la biblioteca institucional o [insuficiencia de] la ayuda legal disponible entorpec[ió] . . . sus esfuerzos de perseguir un reclamo legal válido”.¹⁴⁵

El Tribunal Supremo sostuvo que este derecho constitucional se ha viabilizado en Puerto Rico a través de los reglamentos adoptados por el DCR, particularmente por el Reglamento [de] acceso a recursos legales, adoptado el 14 de diciembre de 2016.¹⁴⁶ El referido reglamento provee para el uso de la biblioteca legal por parte de los confinados para “preparar documentos legales a ser radicados en los tribunales . . . A discreción del superintendente, se les proveerán fotocopias de mociones preparadas por el miembro de la población correccional . . .”.¹⁴⁷ Además, este derecho se viabilizó a través del Manual de normas y procedimientos de servicios bibliotecarios en instituciones correccionales del Departamento de Corrección y Rehabilitación, promulgado el 14 de diciembre de 2016 (en adelante, “Manual de servicios bibliotecarios”).¹⁴⁸ Sin embargo, este manual contiene un lenguaje más amplio al permitir cualquier tipo de fotocopias a discreción del superintendente.¹⁴⁹

Nótese que en la nota al calce 24, el Tribunal Supremo califica tanto el Reglamento de acceso a recursos legales y el Manual de servicios bibliotecarios como reglamentos no legislativos de tipo interno que no exigían ser aprobados de conformidad con la LPAU.¹⁵⁰ El Tribunal sostuvo que estas reglas no “disponen de remedios o mecanismos para reclamar

143 *Id.*

144 *Id.* en la pág. 667 (*citando a Lewis v. Casey*, 518 U.S. 343 (1996)).

145 *Id.*

146 *Id.* en la pág. 666-68. Véase Dpto. de Corrección, Reglamento de acceso a recursos legales, (14 de diciembre de 2016), <https://transicion2016.pr.gov/Agencias/137/Informe%20de%20Reglamento%20y%20Normas/REGLAMENTO%20ACCESO%20A%20RECURSOS%20LEGALES0001.pdf>.

147 Pérez López, 208 DPR en las págs. 668-669 (*citando a* Dpto. de Corrección, Reglamento de acceso a recursos legales, Art. XI (14 de diciembre de 2016), <https://transicion2016.pr.gov/Agencias/137/Informe%20de%20Reglamento%20y%20Normas/REGLAMENTO%20ACCESO%20A%20RECURSOS%20LEGALES0001.pdf>).

148 *Id.* en la pág. 669 (*citando a* Dpto. de Corrección, Manual de normas y procedimientos de servicios bibliotecarios en instituciones correccionales, Núm. AC-PROG-010.1, http://dcr.pr.gov/wp-content/uploads/2016/09/m-ac-prog-010.1_manual_de_normas_y_procedimientos_de_servicios_bibliotecarios_en_instituciones_correccionales.pdf).

149 *Id.*

150 *Id.* en la pág. 669 n. 24.

los *beneficios* que confieren a [las personas privadas de su libertad] lo cual sugiere que dichos *beneficios* no fueron diseñados para tener entero peso de ley”.¹⁵¹

Por otro lado, el Reglamento para atender las solicitudes de remedios administrativos radicadas por los miembros de la población correccional (en adelante, “Reglamento de remedios administrativos”): “fue promulgado al amparo de la ley federal conocida como el *Civil Rights of Institutionalized Person[s] Act*, para canalizar efectivamente los reclamos de la población correccional”.¹⁵² Tiene como propósito “que esta población [correccional] ‘disponga de un organismo administrativo, en primera instancia, ante el cual pueda presentar una solicitud de remedio’ para ‘minimizar las diferencias entre los miembros de la población correccional y el personal y para evitar o reducir la radicación de pleitos en los Tribunales de Justicia’”.¹⁵³ Cabe destacar que este reglamento si fue adoptado al amparo de la LPAU.¹⁵⁴

Este reglamento establece el andamiaje procesal en el DCR para solicitar remedios sobre los asuntos que inciden sobre la vida cotidiana de los miembros de la población correccional. El esquema incluye la presentación de una solicitud de remedios, la respuesta emitida por el evaluador de la División de Remedios Administrativos, la solicitud de reconsideración que puede presentar la persona privada de su libertad y la resolución de reconsideración emitida por el coordinador de la División de Remedios Administrativos, que representa la determinación que permite la solicitud de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones.¹⁵⁵

El Reglamento le concede a la División de Remedios Administrativos jurisdicción sobre la materia sobre estos asuntos:

- a. Actos o incidentes que afecten personalmente al miembro de la población correccional en su bienestar físico, mental, en su seguridad o en su plan institucional.
- b. Cualquier incidente o reclamación comprendida bajo las disposiciones de este Reglamento.
- c. Cuando el superintendente impone la suspensión de privilegios sin celebración de vista alguna, conforme a la reglamentación vigente sobre la “Suspensión de Privilegios por Razones de Seguridad”.
- d. Alegaciones de violencia sexual por parte de un miembro de la población correccional conforme “Prison Rape Elimination ACT” (PREA) (115.51^a, d, 115.52-b1, b2, b3).¹⁵⁶

¹⁵¹ *Id.* (énfasis suplido).

¹⁵² *Id.* en las págs. 669-70. Véase Depto. Corrección, Reglamento para atender las solicitudes de remedios administrativos radicadas por los miembros de la población correccional, Núm. 8583 (4 de mayo de 2015), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/8583.pdf>; véase *Civil Rights of Institutionalized Persons Act*, 42 U.S.C. §§ 1997-1997j (2018).

¹⁵³ Pérez López, 208 DPR en las págs. 670 (citando a Depto. Corrección, Reglamento para atender las solicitudes de remedios administrativos radicadas por los miembros de la población correccional, Núm. 8583 (4 de mayo de 2015), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/8583.pdf>).

¹⁵⁴ *Id.*

¹⁵⁵ Véase Depto. Corrección, Reglamento para atender las solicitudes de remedios administrativos radicadas por los miembros de la población correccional, Núm. 8583 (4 de mayo de 2015), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/8583.pdf>.

¹⁵⁶ *Id.* R. VI.

El Tribunal sumó la jurisdicción limitada que otorga este reglamento a diversas normas jurídicas y doctrinas que limitan la revisión judicial atándola a determinaciones finales y al requisito de legitimación activa. Entre estas, la tercera instancia judicial apuntaló a lo establecido en el Reglamento del Tribunal de Apelaciones que permite la revisión de “órdenes, las resoluciones y las providencias finales”, el requisito de la LPAU de que son revisables las determinaciones sean finales y que la parte haya agotado los remedios administrativos e invocando la doctrina de legitimación activa bajo el caso de *Surfrider v. ARPE*.¹⁵⁷

El Tribunal Supremo, al confirmar la sentencia del Tribunal de Apelaciones, destacó:

*Concretamente, el peticionario quería reproducir unas cartas dirigidas a varios funcionarios públicos de las ramas ejecutiva y legislativa, más no a tribunal, juez o magistrado alguno. Tampoco las referidas misivas iban dirigidas a su abogado. Un examen detenido de estas revela que el peticionario solicitaba que se legislara un proyecto de ley que le facilitara rehabilitarlo y reintegrarlo a la libre comunidad mediante el estudio de profesiones como electricidad, plomería, carpintería, y albañilería. Es decir, dichas cartas no eran reclamaciones judiciales ni extrajudiciales contra los funcionarios, así como tampoco eran comunicaciones privilegiadas con su representante legal. En fin, del expediente no surge que el peticionario estuviese tramitando acción civil o administrativa alguna ante los foros judiciales de Puerto Rico.*¹⁵⁸

Apoyándose en lo dispuesto en los artículos VI y XI del Reglamento de acceso a recursos legales, la tercera instancia judicial concluyó que la reproducción de fotocopias está disponible solo para mociones preparadas por la persona privada de su libertad en calidad de escritos dirigidos al tribunal, por lo que fotocopiar cualquier otro tipo de documento está dentro de la discreción del superintendente del DCR, dentro de un marco de razonabilidad.¹⁵⁹

Según el Tribunal, el ejercicio de la discreción del superintendente encuentra su límite cuando su acción impide la reproducción de escritos dirigidos a un tribunal, a su representante legal, que le sean requeridos por el tribunal y para notificar a las partes.¹⁶⁰ Así el Tribunal Supremo concluyó que el Departamento de Corrección y Rehabilitación actuó correctamente dentro de la discreción conferida por el Reglamento y que no había violado ningún derecho constitucional o estatutario del confinado, por lo que no había ninguna causa de acción ante el Tribunal de Apelaciones.¹⁶¹

En la opinión disidente del juez Estrella Martínez, a la que se unieron la jueza presidenta Oronoz Rodríguez y el juez asociado Colón Pérez, se resaltó la jurisprudencia del Tribunal Supremo federal que ha reconocido consistentemente a favor de las personas privadas de su libertad el derecho a un acceso significativo a los tribunales y, a su vez, el deber

¹⁵⁷ Pérez López, 208 DPR en las págs. 672-673; véase Fund. *Surfrider, Inc. v. Administración de Reglamentos y Permisos*, 178 DPR 563, 569 (2010).

¹⁵⁸ Pérez López, 208 DPR en la pág. 677.

¹⁵⁹ *Id.* en las págs. 677-78.

¹⁶⁰ *Id.* en la pág. 679.

¹⁶¹ *Id.* en la pág. 680.

del Estado de no interferir con ello, sino también la obligación de facilitarlos.¹⁶² Razonó que en la medida en que el DRC adjudica un asunto sobre el confinamiento de los reclusos, realiza una determinación que incide sobre sus derechos, lo que convierte el proceso en uno adjudicativo.¹⁶³ La opinión disidente defiende que la determinación era una adjudicativa y que, por lo tanto, era revisable aun cuando se tratara de un asunto discrecional del superintendente.¹⁶⁴ Entendía que los tribunales estaban llamados a pasar juicio sobre la corrección de la acción del superintendente y la razonabilidad de la amplitud discreción otorgada al funcionario.¹⁶⁵ Según el juez Estrella Martínez, en estos casos, se requería que se demostrara que “(a) [la persona privada de su libertad] sufrió o sufre un perjuicio al ser frustrado u obstruido de, (b) presentar un reclamo que no es frívolo y, (c) sobre su convicción o las condiciones de su confinamiento”.¹⁶⁶ Destacó el derecho de acceso a los tribunales como un derecho fundamental de las personas privadas de su libertad.¹⁶⁷

La decisión del Tribunal Supremo se bifurca en dos controversias principales. En primer lugar, la controversia en torno al alcance del derecho de las personas privadas de su libertad a fotocopiar documentos como parte de su derecho a tener acceso a los tribunales, tema que se discute bajo el tema de Derecho Constitucional en este Análisis del Término. Por otro lado, la tercera instancia judicial en Derecho Puertorriqueño se enfrentó nuevamente a una controversia, que hemos discutido previamente en otros Análisis del Término, relativa a aquellas controversias presentadas por las personas privadas de su libertad que se consideran revisables como parte de los procesos adjudicativos que atiende el DRC.¹⁶⁸

Nuevamente el Tribunal Supremo pierde la oportunidad de clarificar dos asuntos fundamentales en los casos que presentan las personas privadas de su libertad ante el Tribunal de Apelaciones. En primer lugar, el establecimiento de un estándar claro sobre los casos y controversias que pueden ser objeto de revisión a través del Reglamento de remedios administrativos y, por otro lado, si la resolución de reconsideración emitida por el Coordinador de la División de Remedios Administrativos cumple con los requisitos establecidos en la LPAU para una orden o resolución final revisable ante el Tribunal de Apelaciones.

Con relación al primer asunto, el Tribunal Supremo no establece un estándar uniforme que permita al Tribunal de Apelaciones determinar sobre aquellos casos o controversias que son revisables en un proceso adjudicativo formal bajo el Reglamento de Remedios Administrativo Uniforme. Según se conoce, a través del proceso adjudicativo que establece este Reglamento, el Tribunal de Apelaciones revisa controversias de diversa naturaleza y alcance sobre la vida cotidiana, y los derechos de las personas privadas de su libertad.

Sobre este último asunto, la sección 3.14 de la LPAU establece los requisitos que debe cumplir una resolución u orden final, a saber, las determinaciones de hechos, las conclu-

¹⁶² *Id.* en la pág. 681 (Estrella Martínez, opinión disidente).

¹⁶³ *Id.*

¹⁶⁴ *Id.*

¹⁶⁵ *Id.* en la pág. 668.

¹⁶⁶ *Id.* en la pág. 699.

¹⁶⁷ *Id.* en las págs. 703-04.

¹⁶⁸ Véase Gerardo A. Flores García, *Derecho administrativo*, 87 REV. JUR. UPR 303, 315 (2018).

siones de derecho, el derecho a reconsideración y revisión judicial, y la firma del Secretario del Departamento o la persona autorizada.¹⁶⁹ A pesar de que el Tribunal Supremo le otorga a las resoluciones en reconsideración un tratamiento como órdenes o resoluciones finales de un proceso adjudicativo formal, estos procesos son unos *sui generis* que no cumplen con las etapas del proceso adjudicativo formal establecido en la LPAU, como tampoco con los requisitos del contenido de una orden o resolución final de la agencia que sean revisables. En este caso, el Tribunal Supremo no consideró si el proceso adjudicativo que culminó con la resolución en reconsideración, así como si la propia resolución, cumplían con los requisitos establecidos por la LPAU.

¹⁶⁹ Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9654 (2019 & Supl. 2022).