

EL DERECHO ADMINISTRATIVO: ¿FACILITADOR U OBSTÁCULO PARA ACCEDER A LA JUSTICIA?

ARTÍCULO

EMMALIND GARCÍA GARCÍA*

INTRODUCCIÓN.....	157
I. DERECHO ADMINISTRATIVO FEDERAL.....	158
A. <i>Delegación de poderes y principio inteligible</i>	158
B. <i>Deferencia al foro administrativo</i>	164
C. <i>Efecto del Derecho Administrativo federal en Puerto Rico</i>	165
II. DERECHO ADMINISTRATIVO EN PUERTO RICO.....	166
A. <i>Delegación de poderes y principio inteligible</i>	166
B. <i>Descubrimiento de prueba</i>	168
C. <i>Revisión judicial</i>	177
CONCLUSIÓN.....	184

INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo se desarrolló como un proceso informal, menos técnico o enrevesado que el proceso judicial. A tono con esta filosofía de simplicidad y economía procesal, los/as ciudadanos/as no cuentan con todas las herramientas disponibles en el proceso civil que les permitan oponerse con efectividad a las acciones adversas del Gobierno. Este es el caso en lo referente a la normativa procesal sobre el descubrimiento de prueba. Esto es, salvo cuando la agencia inicia el proceso administrativo, que el/la ciudadano/a que se opone o cuestiona una acción administrativa no tiene derecho al descubrimiento de prueba. La disposición estatutaria actual dispone que, para descubrir prueba en un proceso administrativo, debe estar autorizado en el reglamento adjudicativo de la agencia y ser concedido por el interventor que recibe y evalúa la prueba.¹ Basado en esta disposición, se le extiende al Gobierno, por conducto de sus agencias, el mismo derecho que al/la ciudadano/a que es parte en el proceso. El/La ciudadano/a queda claramente en desventaja porque el Gobierno tiene pleno acceso a la información que poseen sus agencias desde antes de iniciar el proceso.

* B.A. y J.D., UPR; LL.M., NYU. La autora es profesora adjunta de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, donde enseña cursos de Derecho Administrativo, Derecho Procesal Civil, y cursos y seminarios de Derecho Laboral y Derecho de Empleo. La autora reconoce el trabajo de edición de los estudiantes de la Revista Jurídica: Mónica Cristina Muñiz Pedrogo, Tanmarie L. Santos Lamboy, Jeylimar Fuentes Rivera, Sharon M. Ortiz Díaz, José Enrique Pérez Montes, Rocío Rabell, Janellis M. Figueroa Pérez, Jaynice S. Matías Villanueva, Héctor G. Díaz Tapia y el interno Miguel A. Santiago Rosario.

¹ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRR § 9648a (2019).

La limitación sobre el descubrimiento de prueba se agrava cuando se niega la amplitud de descubrimiento característico del proceso judicial a la vez que se extienden mecanismos del proceso civil al proceso adjudicativo administrativo, tal como lo es la solución sumaria de las controversias. En el contexto judicial, aun con el beneficio de un amplio descubrimiento de prueba, oponerse a una moción de sentencia sumaria se torna en una tarea compleja. Sin embargo, se torna más complicada en el proceso administrativo cuando el/la ciudadano/a inicia la acción contra el Gobierno e interesa oponerse a la solución sumaria, dado que no tiene derecho a descubrir la prueba en manos del Estado. La posibilidad de sostener sus alegaciones dependerá del contenido del reglamento de la agencia y la consideración de la persona que presida la vista.

Un segundo problema en el Derecho Administrativo que incide en el acceso a la justicia y que analizamos en este escrito, es el estándar que limita la revisión judicial de decisiones administrativas. La deferencia que se reconoce a las agencias por sus conocimientos especializados requiere que el/la ciudadano/a opositor/a de una acción adversa de la agencia demuestre que la decisión es *arbitraria o caprichosa*, lo cual implica una carga probatoria pesada. En la mayoría de los casos, la intervención judicial para evaluar la acción de la agencia recae en un mero formalismo donde el/la ciudadano/a, particularmente la persona natural, pocas veces prevalece.

Por tales motivos, analizaremos si el descubrimiento de prueba y el estándar de revisión judicial de los procesos administrativos promueven o entorpecen el acceso a la justicia de los/las ciudadanos/as.

I. DERECHO ADMINISTRATIVO FEDERAL

A. Delegación de poderes y principio inteligible

El 20 de junio de 2019 el Tribunal Supremo de los Estados Unidos resolvió *Gundy v. United States*.² La controversia que generó el caso hizo necesario retomar la discusión de la doctrina de delegación de poderes a las agencias administrativas.³ La opinión de la mayoría, escrita por la jueza Kagan, resumió dicha doctrina exponiendo que la delegación de poderes a las agencias es constitucional si el Congreso “lay[s] down by legislative act an intelligible principle to which the person or body authorized to [exercise the delegated authority] is directed to conform”.⁴ Al evaluar cualquier cuestionamiento sobre la validez de una ley que delega poder a una agencia, se tiene que analizar la ley para determinar cuál es el poder que se delegó y cuáles son las guías que contiene; “what task it delegates and what instructions it provides”.⁵

Luego del análisis, la mayoría concluyó que la delegación de poder al Secretario de Justicia de Estados Unidos para poner en vigor los requerimientos del *Sex Offender Regis-*

2 Gundy v. United States, 139 S. Ct. 2116 (2019).

3 Id. en la pág. 2117.

4 Id. en la pág. 2117 (citando a *Mistretta v. United States*, 488 U.S. 361, 372 (1989)).

5 Id. en la pág. 2123.

tration and Notification Act (en adelante, “SORNA”), era válida.⁶ La mayoría endosó las siguientes expresiones:

Indeed, if SORNA’s delegation is unconstitutional, then most of Government is unconstitutional—dependent as Congress is on the need to give discretion to executive officials to implement its programs. Consider again this Court’s long-time recognition: “Congress simply cannot do its job absent an ability to delegate power under broad general directives.”⁷

La opinión disidente escrita por el juez Gorsuch, a la cual se unieron el juez Thomas y el juez presidente Roberts, criticó la postura que asumió el juez Alito al unirse a los otros cuatro jueces para hacer una mayoría. Reprobaron al Juez Asociado con la siguiente expresión: “Justice A[lito] supplies the fifth vote for today’s judgment and he does not join either the plurality’s constitutional or statutory analysis, indicating instead that he remains willing, in a future case with a full Court, to revisit these matters. Respectfully, I would not wait.”⁸

En su concurrencia, el juez Alito respondió a la crítica de sus compañeros expresando lo siguiente:

If a majority of this Court were willing to reconsider the approach we have taken for the past 84 years, I would support that effort. But because a majority is not willing to do that, it would be freakish to single out the provision at issue here for special treatment.

Because I cannot say that the statute lacks a discernable standard that is adequate under the approach this Court has taken for many years, I vote to affirm.⁹

Además de los comentarios sobre el juez Alito, la opinión disidente criticó el desarrollo del Derecho Administrativo que se apoya en la doctrina de delegación de poderes constitucionales y, en su pilar, el *principio inteligible*.¹⁰ Indicaron que este concepto servía de excusa para que el Tribunal Supremo abandonara su poder constitucional de fiscalizar las delegaciones impropias del poder.¹¹ Expusieron que el alcance que se dio al *principio inteligible* permite justificar la delegación de poderes constitucionales a las agencias dirigidas por funcionarios/as que no son electos/as por el voto popular.¹² Por su importancia en este escrito, destacamos las siguientes expresiones del juez Gorsuch en la opinión disidente:

6 *Id.* en la pág. 2129 (Al momento de emitirse la opinión, la mayoría estuvo constituida por los jueces Breyer, Ginsburg, Sotomayor, Kagan y Alito).

7 *Id.* en la pág. 2130 (*citando a Mistretta*, 488 U.S. en la pág. 372).

8 *Id.* en la pág. 2131 (Gorsuch, opinión disidente).

9 *Id.* (Alito, opinión concurrente). Esta discusión entre los jueces conservadores del Tribunal Supremo de Estados Unidos resulta de importancia ante la realidad y discusión en dicho foro sobre otros temas que plantean la fragilidad de los precedentes y la tendencia de modificarlos o revocarlos. Ejemplo de ello es la revocación del precedente *Roe v. Wade* en *Dobbs v. Jackson Women’s Health Org.*

10 *Id.* en las págs. 2138-41 (Gorsuch, opinión disidente).

11 *Id.* en la pág. 2141.

12 *Id.* en las págs. 2141-42.

Still, it's undeniable that the "intelligible principle" remark eventually began to take on a life of its own. We sometimes chide people for treating judicial opinions as if they were statutes, divorcing a passing comment from its context, ignoring all that came before and after, and treating an isolated phrase as if it were controlling. But that seems to be exactly what happened here. For two decades, no one thought to invoke the "intelligible principle" comment as a basis to uphold a statute that would have failed more traditional separation-of-powers tests. In fact, the phrase sat more or less silently entombed until the late 1940s. Only then did lawyers begin digging it up in earnest and arguing to this Court that it had somehow displaced (sub silentio *of course*) *all prior teachings in this area*.

This mutated version of the "intelligible principle" remark has no basis in the original meaning of the Constitution, in history, or even in the decision from which it was plucked. Judges and scholars representing a wide and diverse range of views have condemned it as resting on "misunderst[ood] historical foundations." They have explained, too, that it has been abused to permit delegations of legislative power that on any other conceivable account should be held unconstitutional. Indeed, where some have claimed to see "intelligible principles" many "less discerning readers [have been able only to] find gibberish." Even Justice Douglas, one of the fathers of the administrative state, came to criticize excessive congressional delegations in the period when the intelligible principle "test" began to take hold.¹³

Sobre la separación y delegación de poderes, el juez Gorsuch especifica lo siguiente:

Nor have we abandoned enforcing other sides of the separation-of-powers triangle between the legislative, executive, and judiciary. We have not hesitated to prevent Congress from "confer[ring] the Government's 'judicial Power' on entities outside Article III." We've forbidden the executive from encroaching on legislative functions by wielding a line-item veto. We've prevented Congress from delegating its collective legislative power to a single House. And we've policed legislative efforts to control executive branch officials. These cases show that, when the separation of powers is at stake, we don't just throw up our hands. In all these areas, we recognize that abdication is "not part of the constitutional design." And abdication here would be no more appropriate. To leave this aspect of the constitutional structure alone undefended would serve only to accelerate the flight of power from the legislative to the executive branch, turning the latter into a vortex of authority that was constitutionally reserved for the people's representatives in order to protect their liberties.¹⁴

¹³ *Id.* en las págs. 2139-40 (Gorsuch, opinión disidente) (citas omitidas).

¹⁴ *Id.* en la pág. 2142 (Gorsuch, opinión disidente) (citas omitidas).

Destacamos que, como parte de los fundamentos de los jueces disidentes para cuestionar la validez de la delegación de poder al Secretario de Justicia que provee SORNA, utilizaron el análisis textualista que actualmente comparte la mayoría de los jueces del Tribunal Supremo de los Estados Unidos:

With so little in statutory text to work with, the government and the plurality “can’t resist” highlighting certain statements from the Act’s legislative history. But “legislative history is not the law.” Still less can committee reports or statements by individual legislators be used “to muddy clear statutory language” like that before us. And even taken on their own terms, these statements do no more than confirm that some members of Congress hoped and wished that the Attorney General would exercise his discretion to register at least some pre-Act offenders. None of these snippets mentions a “feasibility” standard, and none can obscure the absence of such a standard in the law itself.¹⁵

Después de *Gundy*, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos atendió controversias de Derecho Administrativo en varios casos motivados por la pandemia o por las restricciones que impuso el presidente de los Estados Unidos, Joseph R. Biden. Ellos permiten percibir la división en este foro sobre la delegación de poderes constitucionales a las agencias administrativas y la tendencia hacia el desmantelamiento del estado administrativo federal.

En *Ala. Ass’n of Realtors v. Dep’t of Health & Human Servs.*,¹⁶ la nueva mayoría conservadora, constituida luego del fallecimiento de la jueza asociada Ginsburg y el proceso acelerado de su sustitución con la jueza asociada Barret, resolvió que la deseabilidad de protección en contra del COVID-19 no justificaba la extensión de una moratoria de desahucios impuesta por el Centro de Control de Enfermedades (en adelante, “CDC”).¹⁷ Estos expresaron: “our system does not permit agencies to act unlawfully even in pursuit of desirable ends”.¹⁸

Resulta interesante que en esta opinión el Tribunal Supremo insistió en la necesidad de que la delegación de poderes que haga el Congreso sea clara y específica. Expusieron: “[w]e expect Congress to speak clearly when authorizing an agency to exercise powers of ‘vast economic and political significance’”.¹⁹ Citando un caso anterior, indicaron lo siguiente: “[o]ur precedents require Congress to enact exceedingly clear language if it wishes to significantly alter the balance between federal and state power and the power of the Government over private property”.²⁰ Los jueces Breyer, Sotomayor y Kagan disintieron.²¹

¹⁵ *Id.* en las págs. 2147-48 (Gorsuch, opinión disidente) (citas omitidas). Para una discusión por los jueces del Tribunal Supremo de Puerto Rico, véase *UPR v. APPU*, 136 DPR 335 (1994).

¹⁶ *Alabama Ass’n of Realtors v. Dep’t of HHS*, 141 S. Ct. 2485 (2021).

¹⁷ *Id.* en la pág. 2490.

¹⁸ *Id.* en la pág. 2490.

¹⁹ *Id.* en la pág. 2489 (*citando a Utility Air Regulatory Group v. EPA*, 573 U.S. 302, 324 (2014)).

²⁰ *Id.* (*citando a U.S. Forest Serv. v. Cowpasture River Pres. Ass’n*, 140 S. Ct. 1837, 1850 (2020)).

²¹ *Id.* en las págs. 2490-94.

Luego, en *Biden v. Missouri*,²² el Tribunal Supremo concluyó que el Secretario de Salud no se excedió en la autoridad estatutaria delegada al requerir que las instituciones de salud cumplieran con la regla temporal que requería que sus empleados estuvieran vacunados contra el COVID-19 para mantenerse elegibles para recibir dinero de Medicare y Medicaid.²³ Consideró que la regla temporal no era arbitraria o caprichosa.²⁴

Los jueces Thomas, Gorsuch, Alito y Barrett disintieron porque consideraron que el Centro de Servicios de Medicare y Medicaid (en adelante, “CMS”) no tenía la autoridad estatutaria para obligar a los empleados del sector salubre a realizar algo en contra de su voluntad, coaccionando así a los patronos.²⁵ Al presente, estos jueces conservadores, junto con el juez presidente Roberts cuando se les une, constituyen y constituirán por largos años la mayoría del Tribunal Supremo de Estados Unidos.

Seguido, en *NFIB v. OSHA*, el Tribunal Supremo se expresó nuevamente sobre el alcance de una delegación de poder y el tema de las vacunas por el COVID-19.²⁶ Se resolvió que la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (en adelante, “OSHA”), la agencia federal a cargo de la salud y seguridad de los trabajadores, no tenía la autorización para requerir la vacuna.²⁷ Una vez más, instruyeron al Congreso a ser claros cuando aprueban leyes delegando poderes:

Applicants are likely to succeed on the merits of their claim that the Secretary lacked authority to impose the mandate. Administrative agencies are creatures of statute. They accordingly possess only the authority that Congress has provided. The Secretary has ordered 84 million Americans to either obtain a COVID-19 vaccine or undergo weekly medical testing at their own expense. This is no “everyday exercise of federal power.” . . . It is instead a significant encroachment into the lives—and health—of a vast number of employees . . . “We expect Congress to speak clearly when authorizing an agency to exercise powers of vast economic and political significance.”²⁸

Las siguientes expresiones de esta opinión reflejan claramente la ideología imperante en la actual mayoría del Tribunal Supremo, tendente a minimizar el poder del gobierno federal mediante el reconocimiento de mayores poderes a los estados:

The equities do not justify withholding interim relief. We are told by the States and the employers that OSHA’s mandate will force them to incur billions of dollars in unrecoverable compliance costs and will cause hundreds of thousands of employees to leave their jobs . . . For its part, the Federal Government says that the mandate will save over 6,500 lives and prevent hundreds of thousands of hospitalizations.

22 *Biden v. Missouri*, 142 S. Ct. 647 (2022).

23 *Id.* en la pág. 653.

24 *Id.*

25 *Id.* en las págs. 655-58 (Thomas, opinión disidente).

26 *NFIB v. OSHA*, 142 S. Ct. 661 (2022).

27 *Id.* en la pág. 666.

28 *Id.* en las págs. 664-65 (citas omitidas) (*citando a Alabama Ass’n of Realtors*, 141 S. Ct. en la pág. 2489).

It is not our role to weigh such tradeoffs. In our system of government, that is the responsibility of those chosen by the people through democratic processes. Although Congress has indisputably given OSHA the power to regulate occupational dangers, it has not given that agency the power to regulate public health more broadly. Requiring the vaccination of 84 million Americans, selected simply because they work for employers with more than 100 employees, certainly falls in the latter category.²⁹

Mediante una opinión concurrente del juez Gorsuch, a la cual se unieron los jueces Thomas y Alito, se expresó que el poder de tomar decisiones sobre la protección de la salud de los/as ciudadanos/as les corresponde a los representantes electos en cada estado y no al gobierno federal.³⁰ Expresaron que si el Congreso pudiese transferir todos sus poderes legislativos a oficiales no electos, se eliminaría el esquema establecido en la Constitución de los Estados Unidos y permitiría la intromisión por edicto en las vidas privadas y libertades de los americanos y no por el consentimiento de sus oficiales electos.³¹

Los jueces disidentes —Breyer, Sotomayor y Kagan— consideraron que OSHA es una agencia federal con *expertise* en salud y seguridad que estudió la situación de la pandemia y actuó conforme a la autoridad que el Congreso le delegó.³² Añadieron a sus expresiones que, mientras se habla del poder de los electores en cada estado, la mayoría del Tribunal Supremo, *que no es electa*, le niega la autoridad delegada por el Congreso, cuerpo electo por el pueblo norteamericano, a OSHA:

When we are wise, we know enough to defer on matters like this one. When we are wise, we know not to displace the judgments of experts, acting within the sphere Congress marked out and under Presidential control, to deal with emergency conditions. Today, we are not wise. In the face of a still-raging pandemic, this Court tells the agency charged with protecting worker safety that it may not do so in all the workplaces needed. As disease and death continue to mount, this Court tells the agency that it cannot respond in the most effective way possible. Without legal basis, the Court usurps a decision that rightfully belongs to others. It undercuts the capacity of the responsible federal officials, acting well within the scope of their authority, to protect American workers from grave danger.³³

En mayo del 2022, el Tribunal Supremo de Estados Unidos aceptó atender el *certiorari* sobre un caso de la Corte de Apelaciones del Quinto Circuito que dejó sin efecto cierto poder delegado a la Comisión de Bolsa y Valores (en adelante, “SEC”).³⁴ Dos de los jueces del panel del Quinto Circuito entendieron que no procedía negar el derecho a juicio por jurado en un proceso administrativo.³⁵ Mientras tanto, un juez de ese tribunal disintió y ex-

29 *Id.* en la pág. 666 (citas omitidas).

30 *Id.* en la pág. 667 (Gorsuch, opinión concurrente).

31 *Id.* en la pág. 669 (Gorsuch, opinión concurrente).

32 *Id.* en la pág. 676-77 (Breyer, opinión disidente).

33 *Id.* en las págs. 676-77 (Breyer, opinión disidente).

34 *Cochran v. SEC*, 20 F.4th 194, 199 (5th Cir. 2021).

35 *Id.*

presó que hubiera validado el estado de derecho administrativo que establece que el juicio por jurado de la Constitución de los Estados Unidos no pertenece al foro administrativo.³⁶ Es posible que este sea el caso donde se concretice el dismantelamiento del andamiaje administrativo federal, tendencia que se observa en los casos discutidos. Ya en su disidencia en *Gundy*, el juez Gorsuch dejó entrever el problema que presenta la ausencia del Derecho Constitucional a juicio por jurado en el foro administrativo.³⁷

B. Deferencia al foro administrativo

Otro tema que refleja las diferencias entre la mayoría constituida antes del fallecimiento de la jueza Ginsburg y la actual, que se configura cuando el juez presidente Roberts se une a los cuatro jueces conservadores, es la deferencia concedida a las agencias por su conocimiento especializado en el poder delegado por el Congreso de los Estados Unidos.

Días después de *Gundy*, en *Kisor v. Wilkie*,³⁸ el Tribunal Supremo se enfrentó a un ataque a la doctrina de deferencia que se estableció en *Auer v. Robbins*.³⁹ La mayoría, por voz de la jueza Kagan, optó por mantener viva la doctrina. Aunque, al aplicarla a los hechos del caso, resolvió devolverlo para que, conforme a los parámetros discutidos en la opinión, se determinara si procedía dar deferencia a la decisión del Departamento de Veteranos de negar a *Kisor* los beneficios relacionados con el servicio militar.⁴⁰ En la opinión, se integró una discusión sobre el valor de los precedentes y la doctrina de *stare decisis*, lo cual generó que varios jueces escribieran concurrencias por estar de acuerdo con el resultado final, pero no con los fundamentos. Al respecto, la mayoría expuso lo siguiente:

It does not violate the separation of powers, we have explained, because even when agency “activities take ‘legislative’ and ‘judicial’ forms,” they continue to be “exercises of . . . the ‘executive Power’” —or otherwise said, ways of executing a statutory plan. So *Kisor*’s last argument to dispatch *Auer* deference fails as roundly as the rest.

. . . .

“Overruling precedent is never a small matter”. . . . Adherence to precedent is “a foundation stone of the rule of law”. . . . “[I]t promotes the evenhanded, predictable, and consistent development of legal principles fosters reliance on judicial decisions, and contributes to the actual and perceived integrity of the judicial process”. . . . To be sure *stare decisis* is “not an inexorable command”. . . . But

³⁶ *Id.* en la pág. 213.

³⁷ Recientemente, en *Axon Enterprise, Inc. v. FTC*, se atendió, pero no se resolvió, la controversia expuesta en *Cochran v. SEC*. *Axon Enterprise, Inc. v. FTC*, 143 S.Ct. 890 (2023). El Tribunal, mediante opinión de la Jueza Kagan, determinó que las acciones civiles que se presentan en dos casos podrían dirimirse en las respectivas cortes de distritos porque no eran del tipo para el cual existe el esquema apelativo administrativo: “*The claims are not ‘of the type’ the statutory review schemes reach*”. *Id.* en la pág. 906. Dejamos para otro artículo el análisis de los jueces concurrentes Thomas y Gorsuch.

³⁸ *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400 (2019).

³⁹ Véase *Auer v. Robbins*, 519 U.S. 452 (1997).

⁴⁰ *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400 (2019).

any departure from the doctrine demands “special justification” —something more than an “argument that the precedent was wrongly decided.”⁴¹

La decisión contó con opiniones concurrentes del juez presidente Roberts y del juez Gorsuch a la cual se unió el juez Thomas y, en ciertas partes, se unieron los jueces Kavanaugh y Alito. Sobre el tema de *stare decisis*, el juez asociado Gorsuch señaló que:

We do not lightly overturn precedents, and we seek always to honor the thoughtful guidance of those who have preceded us. At the same time, everyone agrees that *stare decisis* is not an “inexorable command,” and this Court should not always remain bound to decisions whose “rationale no longer withstands ‘careful analysis.’” Recognizing the need for balance in this area, the Court has, over time, fashioned principles to guide our treatment of precedent. Those principles call on us to consider factors such as “the quality of [the precedent’s] reasoning, the workability of the rule it established, its consistency with other related decisions, developments since the decision was handed down, and reliance on the decision.” As applied to *Auer*, all of these considerations weigh strongly in favor of bidding farewell to the doctrine rather than keeping it on life support.⁴²

C. Efecto del Derecho Administrativo federal en Puerto Rico

El análisis que antecede de la jurisprudencia federal reciente se inclina claramente hacia el desmantelamiento del derecho administrativo como lo conocemos hoy, basado en la doctrina de delegación de poderes bastante flexible y en el reconocimiento de que el Congreso no podía anticipar y exponer en una ley los detalles de todo asunto atendido por este poder. La nueva mayoría en el Tribunal Supremo de Estados Unidos vislumbra limitar la delegación de poderes constitucionales y reevaluar el *principio inteligible* utilizado desde el siglo pasado. Se dirige a eliminar o modificar sustancialmente doctrinas como la del precedente y *stare decisis*, entre las cuales se encuentra la deferencia debida a las decisiones de las agencias administrativas.⁴³

⁴¹ *Id.* en la pág. 2422 (citas omitidas).

⁴² *Id.* en la pág. 2445 (Gorsuch, opinión concurrente) (notas al calce omitidas).

⁴³ El juez asociado Gorsuch es el máximo exponente del desmantelamiento del Derecho Administrativo como lo conocemos. En *Kisor v. Wilkie* expresó lo siguiente:

Fourth, the explosive growth of the administrative state over the last half-century has exacerbated *Auer*’s potential for mischief. When the Court first uttered its dictum in *Seminole Rock*, the administrative state was new and the APA was only a gleam in Congress’s eye. Even 20 years later, when the Court began reviving the *Seminole Rock* dictum and turning it into a new deference doctrine, it was not yet apparent how pervasive the administrative state would become in the lives of ordinary Americans. Now, in the 21st century, “[t]he administrative state wields vast power and touches almost every aspect of daily life.” Among other things, it produces “reams of regulations”—so many that they dwarf the statutes enacted by Congress. As of 2018, the Code of Federal Regulations filled 242 volumes and was about 185,000 pages long, almost quadruple the length of the most recent edition of the U. S. Code. And agencies add thousands more pages of regulations every year. Whether you think this administrative fecundity is a good or a bad thing, it surely means that the cost of continuing to deny citizens an impar-

Esta modificación previsible en el ordenamiento federal no debería afectar nuestro andamiaje administrativo. Existe la posibilidad de que, en esta materia, a Puerto Rico se le conceda un trato igual que a los Estados, permitiendo que sean los representantes electos por el Pueblo los que construyan las bases del Derecho Administrativo puertorriqueño. Ahora bien, no se puede olvidar que la *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act*,⁴⁴ conocida como “PROMESA”, por sus siglas en inglés, refleja la intención de delegar poderes de la Isla a un ente cuyos integrantes *no fueron electos por el Pueblo*. Este proceder resulta en un contrasentido en el pensamiento democrático estadounidense, pero es una realidad para Puerto Rico. Entre los amplios poderes concedidos a dicho organismo se encuentran los poderes administrativos.⁴⁵

Ante esta nueva incertidumbre en el país, procederemos a analizar el Derecho Administrativo en Puerto Rico como se conoce hoy, partiendo de la delegación de poderes constitucionales. Mediante la discusión del descubrimiento de prueba y la revisión judicial en los procesos administrativos, evaluaremos si el foro administrativo promueve o limita el acceso a la justicia.

II. DERECHO ADMINISTRATIVO EN PUERTO RICO

A. Delegación de poderes y principio inteligible

La normativa del Derecho Administrativo federal no aplica a Puerto Rico, pues esta gira en torno a la ley federal *Administrative Procedure Act*, (APA, por sus siglas en inglés),⁴⁶ a cuyas disposiciones solo están sujetas las agencias federales.⁴⁷ No obstante, nuestro Derecho Administrativo, al igual que ocurre con otras materias, se ha nutrido de la jurisprudencia federal, en este caso la jurisprudencia interpretativa de la APA. Por esta razón, en Puerto Rico se ha validado la delegación de poderes siempre que se encuentre un principio inteligible que guíe la discreción administrativa. Ante el cambio que pronosticamos en la normativa federal, en Puerto Rico se impone una evaluación sobre los poderes constitucionales reconocidos en nuestra Constitución y el poder excesivo que se le ha concedido a las agencias mediante la delegación de dichos poderes, entiéndase: judicial, legislativo y ejecutivo. En este escrito evaluamos dos áreas preocupantes de la delegación de poderes a los foros administrativos que justificaron la no intervención del Poder Judicial en asuntos fundamentales para la ciudadanía y las personas jurídicas.

tial judicial hearing on the meaning of disputed regulations has increased dramatically since this Court started down this road.

Id. en las págs. 2446-47 (notas al calce omitidas). Véase también *George v. McDonough*, 142 S. Ct. 1953 (2022) y *Am. Hosp. Ass'n et al. v. Becerra*, 124 S. Ct. 1896 (2022) (en los cuales se discute la revisión judicial). Al momento de la redacción inicial de este escrito no se había resuelto *Dobbs v. Jackson Women's Health Org.* 142 S.Ct. 2228 (2022), cuya decisión debilitó sustancialmente el valor de la doctrina.

⁴⁴ *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act*, 48 U.S.C. §§ 2101-2241 (2016).

⁴⁵ *Id.* §§ 2103, 2124h, 2144b, 2193, 2211, 2213, 2214.

⁴⁶ *Administrative Procedure Act*, 5 U.S.C. §§ 551-559 (2011).

⁴⁷ La sección 1.4 de la Ley Núm. 38-2017 dispone como excepción que, para evitar denegatoria de fondos federales, se concede discreción a las agencias para conformar sus procedimientos administrativos a los requeridos por las leyes federales aplicables, incluyendo la APA.

En *López v. Junta de Planificación*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico discutió la doctrina de delegación de poderes de la siguiente manera:

[L]a Legislatura no puede delegar poderes arbitrarios e ilimitados a los organismos administrativos. La ley debe contener siempre normas adecuadas que sirvan de guía y que limiten el uso del poder delegado, ya sea [este] el de promulgar reglamentos con fuerza de ley (*rule-making*) o el de resolver controversias específicas a la luz de hechos concretos (*adjudication*). Pero no es indispensable que la ley fije normas detalladas y minuciosas. Dadas las condiciones sociales y económicas modernas, [consideramos] [que] (1) la Legislatura no puede considerar los detalles de los programas de gobierno: su función esencial es la de establecer pautas generales y si tratase de intervenir en los detalles no podría desempeñarla a cabalidad; (2) con frecuencia es preciso desarrollar programas que exigen la supervisión constante, el conocimiento técnico y la experiencia especializada de organismos administrativos[,] y (3) siempre resulta esencial para la realización efectiva de esos programas conceder un amplio margen de discreción a dichos organismos. Por eso, la delegación de poderes puede hacerse constitucionalmente a base de normas amplias y generales.⁴⁸

Estas expresiones se han repetido año tras año, caso tras caso, validando la doctrina de delegación de poderes. En *Hernández Denton v. Quiñones Disdier*, el Tribunal Supremo expresó que era permisible la delegación de poderes adjudicativos y que no veía razón para interpretar la Constitución del Estado Libre Asociado “de modo diferente a corrientes centrales de este tiempo . . .”.⁴⁹ Por lo tanto, “[e]n ausencia de indicación fehaciente de que fue la intención legislativa no s[o]lo detener, sino echar hacia atrás, el desarrollo del [D]erecho [A]dministrativo en el país, no podemos fallar de modo distinto”.⁵⁰ Reconoció que se podía conferir a los organismos administrativos, “en determinadas circunstancias y con estricta sujeción a los dictados del debido proceso de ley”, la facultad de adjudicar querellas.⁵¹ A la vez, impuso la obligación especial a los foros judiciales “de ser especialmente cuidadosos en revisar las decisiones en este campo para proteger la ciudadanía contra posible[s] actuaciones arbitrarias”.⁵² Por último, manifestó que, “[c]uando el administrador puede no solamente dirigir sino también castigar, el rigor de la revisión judicial debe por fuerza incrementarse”.⁵³

En *Col. Médicos et als. v. Com. Seguros*,⁵⁴ el Tribunal Supremo reiteró las normas aplicables al Derecho Administrativo. En primer lugar, explicó que “[l]as agencias administrativas solamente pueden ejercer los poderes que su ley habilitadora expresamente les ha otorgado y aquellos que sean indispensables para llevar a cabo su encomienda primor-

⁴⁸ *López v. Junta de Planificación*, 80 DPR 646, 661 (1958) (citas omitidas).

⁴⁹ *Hernández Denton v. Quiñones Disdier*, 102 DPR 218, 223 (1974).

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ *Id.*

⁵² *Id.* en las págs. 223-24.

⁵³ *Id.* en la pág. 224 (citas omitidas).

⁵⁴ *Col. Médicos v. Com. Seguros et al.*, 201 DPR 362 (2018).

dial”.⁵⁵ Para ilustrar mejor, “[las] agencia[s] administrativa[s] no puede[n] asumir jurisdicción sobre una actividad, materia o conducta cuando no está[n] claramente autorizada[s] por ley . . . deben arribar a sus decisiones sin apartarse de la ley habilitadora aun cuando persigan un aparente propósito legítimo”.⁵⁶ Indicó, además, que “[n]i la necesidad ni la conveniencia pueden sustituir a la ley en cuanto a fuente de poder cuasilegislativo o cuasijudicativo . . . ante cualquier duda acerca de la existencia de tal poder, se debe resolver en contra de su ejercicio”.⁵⁷

En segundo lugar, relativo a la validez de las determinaciones de las agencias, el Tribunal Supremo fue contundente al expresar que “toda actuación administrativa que no obedezca el poder que le fue conferido mediante legislación es *ultra vires*, y por ende, nula”.⁵⁸ Reconoció y enfatizó “que la ley siempre contendrá criterios amplios y generales que servirán de guía y limitarán el uso de los poderes cuasilegislativos y cuasijudicativos delegados a las agencias”.⁵⁹ Seguido, añadió expresiones que evidencian el dominio del proceso administrativo y la delegación de poderes, “[e]mpero, esos criterios no tienen que ser expresos, sino que pueden surgir del historial legislativo”.⁶⁰ Con estas expresiones, relativamente recientes, el Tribunal Supremo validó nuevamente el concepto *principio inteligible* como escudo protector de la delegación de poderes constitucionales a las agencias administrativas.⁶¹

El desarrollo del ordenamiento administrativo en Puerto Rico demuestra que el Tribunal Supremo ha legitimado prácticamente toda delegación de poderes a las agencias del Poder Ejecutivo, incluso a las agencias independientes creadas por ley que no responden a poder constitucional alguno y cuyos directivos no son elegidos por el Pueblo. A manera de ejemplo, vale mencionar la Oficina de Ética Gubernamental y la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente. Estas agencias independientes del Poder Ejecutivo y Legislativo, dirigidas por funcionarios nombrados no electos, tienen facultad para investigar y adjudicar, que superan los tres poderes constitucionales.

Además de estas agencias, en términos generales, a las agencias administrativas se les ha reconocido amplios poderes investigativos, legislativos y adjudicativos. Respecto a reclamos en el escenario gubernamental realizados por los/las empleados/as del sector público, o los tenedores de intereses propietarios, estos quedan en desventaja dado que carecen de las garantías constitucionales para obtener información o demostrar que la agencia se equivoca. Procedemos a la discusión de los dos temas centrales de este escrito.

B. Descubrimiento de prueba

Por disposición estatutaria, en el proceso administrativo no aplican las Reglas de Evidencia.⁶² Sobre las reglas procesales, el Tribunal Supremo ha reiterado que “nada impide

55 *Id.* en la pág. 372 (citas omitidas).

56 *Id.* (citas omitidas).

57 *Id.* (citas omitidas).

58 *Id.* (citas omitidas).

59 *Id.* (citas omitidas).

60 *Id.* en las págs. 372-73 (citas omitidas).

61 Véase *Ayala Hernández v. Consejo Titulares*, 190 DPR 547 (2014).

62 Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRÁ § 9653e (2019).

que en casos apropiados se adopten normas de las Reglas de Procedimiento Civil para guiar el curso del proceso administrativo cuando las mismas propicien una solución justa, rápida y económica de dichos procedimientos”.⁶³ A tenor con ello, al proceso administrativo, también por disposición estatutaria, no le aplican los mecanismos de descubrimiento de prueba,⁶⁴ pues se considera que complican un proceso que debe ser ágil e informal. Con ello se busca evitar las trabas que se encuentran en el proceso civil.

En *López Vives v. Policía de PR*, el Tribunal Supremo —luego de reconocer que los organismos no-judiciales estaban adjudicando asuntos que hasta cierto tiempo se consideraban de la competencia exclusiva de los tribunales— analizó el proceso ante la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal.⁶⁵ La función de este organismo, al igual que de otros foros administrativos adjudicativos, consistía en decidir una controversia fáctica entre personas, aplicando las normas y el derecho vigente a los hechos del caso.⁶⁶ Sobre la controversia expuesta en el caso, el Tribunal expresó que:

[N]os enfrentamos a otra dimensión del problema: el derecho que tiene un ciudadano ante un tribunal administrativo a nivel apelativo a examinar en una etapa significativa del procedimiento un informe sobre su persona que fue el fundamento principal para una decisión en su contra. En particular[,] se cuestiona la decisión de [Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal] de negarle a un empleado el acceso a un informe sobre sus actuaciones que motivó su destitución.⁶⁷

En el proceso administrativo, “una parte afectada tiene derecho a presentar toda la prueba necesaria para sostener su reclamo, así como refutar oralmente o por escrito la evidencia sometida en su contra”.⁶⁸ No obstante, guiados por la idea de que el proceso administrativo debe ser ágil, sencillo y flexible, no es necesario que se apliquen las Reglas de Evidencia para facilitar la presentación de prueba en los procedimientos.⁶⁹ Ante la tensión entre estas dos visiones, se reconoció que era necesario buscar un balance entre el derecho de la ciudadanía y el interés del Estado.⁷⁰ El Tribunal Supremo ha reconocido que el/la ciudadano/a que se enfrenta a un proceso adjudicativo que le afecta, tiene derecho a conocer la prueba en su contra.⁷¹ No así, la agencia pues cuenta con la información pertinente para defender su postura.

En 1987, en el caso de *López Vives*, el cual trataba de un proceso apelativo de un empleado público, el Tribunal Supremo concluyó que “[u]n análisis ponderado del documen-

63 Véase *Ramírez v. Policía de P.R.*, 158 DPR 320, 335 (2002) (citando a *Pérez Rodríguez v. P.R. Park Systems, Inc.*, 119 DPR 634, 639-40 (1987)).

64 3 LPRÁ § 9648.

65 *López Vives v. Policía de PR*, 118 DPR 219 (1987).

66 *Id.* en la pág. 229.

67 *Id.* en la pág. 229.

68 *Id.* en la pág. 231.

69 *Id.* Véase R. EVID., 32 LPRÁ Ap. IV (2010).

70 *López Vives*, 118 DPR en la pág. 232.

71 *Id.* en la pág. 236.

to y de los intereses aquí en controversia nos obliga a concluir que en el presente caso no hay ninguna razón por la cual al recurrente, en compañía de su abogado, se le impida examinar en cámara el contenido del informe en controversia”.⁷²

El 12 de agosto de 1988 se aprobó la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* (en adelante, “LPAU de 1988”).⁷³ Al amparo de dicho estatuto, en 1995 el Tribunal Supremo resolvió *Ríos Colón v. FSE*, uno de los pocos casos de descubrimiento de prueba en el foro administrativo.⁷⁴ Ante un conflicto laboral público, un empleado, Jaime I. Ríos Colón (en adelante, “Ríos Colón”), presentó una apelación ante la Junta de Apelaciones del Fondo de Seguro del Estado y sometió una solicitud de especificaciones, interrogatorio, requerimiento de admisiones y producción de documentos dirigidos a su patrono; el Fondo de Seguro del Estado.⁷⁵ La agencia se opuso alegando que Ríos Colón no tenía derecho al descubrimiento de prueba.⁷⁶

La opinión del Tribunal Supremo partió de la sección 3.8 de la LPAU de 1988, en la que se disponía que los procedimientos de descubrimiento de prueba no aplicaban a los casos de adjudicación administrativa, a menos que se autorizaran en los reglamentos de adjudicación de la agencia, y lo autorizara el funcionario que presidiera el procedimiento adjudicativo.⁷⁷ La sección 3.8 también establecía que, cuando el procedimiento adjudicativo fuera iniciado por la agencia, el querellado siempre tendría derecho a utilizar los mecanismos de descubrimiento de prueba.⁷⁸ En atención a ello, la Junta de Apelaciones autorizó el descubrimiento solicitado por Ríos Colón y el entonces Tribunal Superior revocó.⁷⁹ Ríos Colón, en consecuencia, solicitó revisión al Tribunal Supremo. La agencia, en respuesta, planteó que el foro primario no erró en determinar que la disposición reglamentaria aludida no autorizaba la utilización de los mecanismos de descubrimiento de prueba, puesto que “se [refería] únicamente a prueba interesada por la Junta de Apelaciones durante la celebración de la vista adjudicativa, y no a prueba interesada por una de las partes durante las etapas anteriores a la celebración de la vista en su fondo”.⁸⁰

El Tribunal Supremo dirigió su atención a evaluar si el reglamento que regía los procedimientos ante la Junta de Apelaciones permitía el descubrimiento de prueba. Concluyó que, de una lectura del reglamento, quedaba demostrado que se permitía cuando la Junta de Apelaciones determinara que necesitaba dicha prueba para la resolución del caso, incluso, antes de una vista formal del caso.⁸¹ Enfatizó lo siguiente:

El Reglamento [del Fondo], por tener un propósito eminentemente social y en favor de la preservación de los derechos de los empleados de esa agencia, debe ser

⁷² *López Vives*, 118 DPR en la pág. 237.

⁷³ *Ley de Procedimiento Administrativo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA §§ 2101-2201 (2011) (derogada 2017).

⁷⁴ *Ríos Colón v. FSE*, 139 DPR 167 (1995).

⁷⁵ *Id.* en la pág. 172.

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ 3 LPRA § 2158 (derogada 2017).

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ *Ríos Colón*, 139 DPR en las págs. 172-73.

⁸⁰ *Id.* en la pág. 176.

⁸¹ *Id.*

interpretado liberalmente en favor del empleado, especialmente en casos como el de autos, que surgen de una alegación de discrimen político. En tales casos, el empleado que alega haber sido discriminado necesita de los mecanismos de descubrimiento de prueba para obtener información que, por la naturaleza de las alegaciones, s[ol]o tiene la agencia en su poder. Únicamente así puede el empleado cumplir con los rigurosos estándares de prueba aplicables a casos de discrimen político.⁸²

Luego de esta expresión, el Tribunal Supremo reconoció que, aun cuando la LPAU de 1988 disponía que un empleado público o una empleada pública no tenía un derecho *estatutario* al descubrimiento de prueba, distintas consideraciones de orden público “[servían] de apoyo para que la agencia administrativa [permitiera] [utilizar] esta herramienta para obtener la información necesaria para la justa solución del caso”.⁸³

Posteriormente, en *Ramírez v. Policía de P.R.*, otra controversia de naturaleza laboral pública, el Tribunal Supremo citó con aprobación a *Ríos Colón v. FSE*.⁸⁴ Al evaluar el reglamento que regía los procedimientos ante la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (en adelante, “CIPA”), un foro cuasi judicial que atiende casos de policías y oficiales correccionales, el Tribunal Supremo reconoció que el uso de mecanismos de descubrimiento de prueba estaba sujeto a la discreción del abogado-examinador.⁸⁵ Pero, dicha discreción no era absoluta, pues su ejercicio estaba limitado por el debido proceso de ley. El ejercicio de la discreción administrativa debía tener una base de razonabilidad, aunque de ordinario, era amplia y debía ser respetada por los tribunales. Sin embargo, el Tribunal Supremo aclaró que para que una determinación emitida por una agencia administrativa mereciera deferencia, debía “*ejercerse razonablemente y de conformidad con los objetivos del estatuto*”.⁸⁶

El análisis de la solicitud de descubrimiento de prueba que se presentó ante la CIPA llevó al Tribunal Supremo a concluir que la información solicitada por Ramírez Ferrer “era pertinente, relevante y necesaria para presentar e ilustrar a ese organismo administrativo sobre su posición, y que estaba al alcance inmediato del Instituto y no resultaba onerosa”.⁸⁷ El Tribunal Supremo indicó, además, que lo solicitado “propiciaba una solución justa y rápida”.⁸⁸ En atención a lo cual, el abogado-examinador “debió darle un peso adecuado al interés legítimo que tenía el agente de la policía expulsado en descubrir aquellos documentos relacionados con la toma, el análisis y el manejo de la prueba de dopaje”.⁸⁹ A pesar de que el uso de las pruebas científicas goza de gran aceptación, estas están sujetas a error, por lo que la solicitud de Ramírez Ferrer era válida.⁹⁰

82 *Id.* en las págs. 179-80.

83 *Id.* en la pág. 180.

84 *Ramírez v. Policía de P.R.*, 158 DPR 320 (2002).

85 *Id.* en la pág. 336.

86 *Id.* en la pág. 339 (citas omitidas).

87 *Id.* en la pág. 342.

88 *Id.*

89 *Id.*

90 *Id.* en la pág. 342.

La actuación del abogado-examinador privó al empleado público de un efectivo ejercicio de su derecho a una vista formal, cuya función es parte fundamental de la garantía constitucional a un debido proceso de ley.⁹¹ Como corolario de esta garantía, se encuentra el derecho de una parte afectada por una determinación administrativa a “*presentar toda la prueba necesaria para sostener su reclamo, así como refutar oralmente o por escrito la evidencia sometida en su contra*”.⁹² El acceso de “Ramírez Ferrer a los documentos relacionados directamente con su expulsión del Departamento de la Policía, no constituía, bajo las circunstancias particulares de este caso, de forma alguna, un obstáculo a una solución justa y rápida de la controversia”.⁹³

En resumen, según se desprende de la discusión que antecede, en *López Vives v. Policía de PR*, resuelto antes de la aprobación de la LPAU de 1988, los hechos se referían a la acción de un empleado público ante un proceso en un foro cuasi judicial independiente a la agencia que decidió. Se autorizó que este y su abogado revisaran el informe que validaba su destitución. De igual forma, en *Ríos Colón v. FSE*, un foro adjudicativo independiente a la agencia, la Junta de Apelaciones, autorizó el descubrimiento solicitado por el empleado. Por último, en *Ramírez v. Policía*, otra controversia relacionada a un foro cuasi judicial independiente, en este caso, la CIPA, se le concedió acceso al ciudadano al método y análisis utilizado en las pruebas de drogas para que pudiera defenderse ante su expulsión.

En el 2017, antes de que entrara en vigor, se derogó la Ley Núm. 210-2016, que enmendaba sustancialmente la LPAU de 1988. En sustitución, se aprobó la vigente Ley Núm. 38-2017 (en adelante, “LPAU de 2017”).⁹⁴ Esta nueva ley de procedimiento administrativo mantiene sustancialmente las disposiciones de la LPAU de 1988, según enmendadas hasta el 30 de junio de 2017. Sobre el descubrimiento de prueba, la LPAU de 2017 adoptó la sección 3.8, que dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

Los procedimientos de descubrimiento de prueba no serán de aplicación a los casos de adjudicación administrativa, a menos que se autoricen en los reglamentos de procedimiento de adjudicación de la agencia y así lo autorice el funcionario que presida el procedimiento adjudicativo. No obstante lo anteriormente dispuesto, en los reglamentos de las agencias se garantizará a todo querellado el derecho a los mecanismos de descubrimiento de prueba para los casos en que el procedimiento de adjudicación sea promovido a iniciativa de la agencia.⁹⁵

Esta sección indica expresamente que, en los casos en que la agencia promueve el proceso en contra del ciudadano o de la ciudadana, a esta le asiste el derecho a realizar descubrimiento de prueba. Mientras, cuando es la ciudadana o el ciudadano quien promueve la acción, el descubrimiento de prueba dependerá de si se autoriza en el reglamento adjudicativo de la agencia y lo permite el adjudicador imparcial.

91 *Id.*

92 *Id.* en la pág. 337 (énfasis suplido).

93 *Id.* en la pág. 343.

94 Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA §§ 9601-9713 (2019 & Supl. 2022).

95 *Id.* § 9648(a) (2019).

Como hemos explicado, el análisis del acceso a la prueba en los procesos administrativos cuenta con escasa jurisprudencia interpretativa. En la jurisprudencia disponible, el tema se discutió desde la perspectiva de los foros adjudicativos independientes. Pero, al presente, la inmensa mayoría de las agencias administrativas tienen amplios poderes investigativos y adjudicativos que no son revisados por los foros adjudicativos o apelativos independientes. En muchos casos, esto las convierte en juez y parte. Las partes son el ciudadano o la ciudadana involucrada y la agencia que, a su vez, investiga e inicia los procesos en contra de estos y estas, aparte de los y las funcionarias en la esfera pública.

Reiteramos como ejemplos a la Oficina de Ética Gubernamental y la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, en sus respectivas vertientes administrativas. Unimos al grupo, entre otras, a la Oficina del Comisionado de Seguros, que no es independiente, pero investiga y tiene poder para imponer multas y quitar licencias.⁹⁶ Conforme con sus respectivas leyes habilitadoras, estas agencias cuentan con amplios poderes investigativos y, con el resultado de sus investigaciones, inician procesos en los cuales el ciudadano afectado o la ciudadana afectada tiene un limitado derecho al descubrimiento de prueba.

El problema que ocasiona la sección 3.8 se hace evidente cuando la agencia comparece como parte con acceso al descubrimiento, si el reglamento lo permite. Se le permite a la agencia realizar una nueva investigación, ampliar o justificar la acción iniciada en contra del ciudadano o la ciudadana, más allá de buscar prueba de refutación o de impugnación. Esta realidad podría constituir una violación al debido proceso de ley que los ciudadanos o las ciudadanas tienen frente al Estado.

Este problema no se suscitara en el foro judicial, pues aunque ambas partes tendrían derecho a un amplio descubrimiento de prueba, le correspondería al Poder Judicial dilucidar las controversias al respecto y decidir el caso. Al contrario, en el proceso administrativo los abogados empleados o funcionarios por contrato representan los intereses de la agencia o sirven de oficiales examinadores o jueces administrativos.⁹⁷ En esta situación de desventaja, en la mayoría de los casos, el acceso al Poder Judicial se da en nivel del Tribunal de Apelaciones, que revisa la decisión final de la agencia que investigó, procesó y adjudicó. Peor aún, la intervención de dicho foro revisor no se extiende, como regla general, a los asuntos interlocutorios como los relacionados con controversias en torno al descubrimiento de prueba.⁹⁸ En tales situaciones, el ciudadano o la ciudadana queda a la merced de la agencia actuando como juez y parte. Pierde su derecho constitucional a que un foro neutral resuelva la controversia, la razón de ser del Poder Judicial.

⁹⁶ Véase *Comisionado de Seguros v. PRIA*, 168 DPR 659 (2006); *Comisionado de Seguros v. Prime Life*, 162 DPR 334 (2004).

⁹⁷ Véase *AEE v. Rivera*, 167 DPR 201 (2006); *Tosado v. AEE*, 165 DPR 377 (2005).

⁹⁸ Es correcto decir que las decisiones de las agencias respecto a los asuntos interlocutorios, como las controversias sobre el descubrimiento de prueba, son revisables ante el Tribunal de Apelaciones. No obstante, la revisión se dará una vez la agencia emita la decisión final. Lo que, unido al estándar de deferencia a la agencia, dificulta que en el foro revisor se pueda hacer justicia. El Tribunal Supremo ha reconocido que hay asuntos administrativos interlocutorios que tienen que ser resueltos antes de que culmine el caso en la agencia para que sean efectivos. Ejemplo de estos son: la negativa a permitir la intervención de una parte, la descalificación del abogado o la abogada de una parte, o la falta de jurisdicción de la agencia. Sin embargo, se ha enfatizado que estas son excepciones. Véase 3 LPR § 9672; *Oficina para la Reglamentación de la Industria Lechera v. El Farmer, Inc.*, 204 DPR 229 (2020).

Otro problema que presenta la normativa sobre el descubrimiento de prueba en el foro administrativo es su limitado alcance para el ciudadano o la ciudadana frente a la agencia, al enfrentarse a una propuesta de solución sumaria. Las Reglas de Procedimiento Civil de 2009 impusieron requisitos técnicos para las sentencias sumarias. Estos requisitos limitan que los casos se vean en sus méritos en las vistas que permitan la confrontación de prueba y de testigos. La preparación de una sentencia sumaria, o la oposición a esta, requiere un descubrimiento de prueba amplio, efectivo y diligente, con gran inversión de tiempo y dinero para las partes. En el proceso administrativo, esto resulta especialmente oneroso para la parte en desventaja ante el Gobierno.

Distinto del proceso civil, el proceso administrativo, por su base filosófica de rapidez y sencillez, promovía procesos adjudicativos sencillos en vistas en sus méritos. Es decir, con vistas en las cuales se podía contrainterrogar a los testigos e impugnar los documentos directamente. Sin embargo, en el 2006 se aprobó la Ley Núm. 299-2006 que enmendó la LPAU de 1988, cuyo propósito fue facultar a las agencias en los procedimientos adjudicativos formales a dictar órdenes y resoluciones sumarias en los casos donde no existiera controversia real sustancial en cuanto a ningún hecho material y que, como cuestión de derecho, proceda proveer remedios.⁹⁹ Esta enmienda reprodujo la Regla 36 de Procedimiento Civil vigente al 2006, en el proceso administrativo.¹⁰⁰

En la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 299-2006 se repite que los procesos administrativos deben ser rápidos, justos y económicos.¹⁰¹ Con esta visión, como norte para acelerar los procesos en las agencias y descongestionar sus calendarios, había que facultar a las agencias para proveer decisiones sumarias. En consecuencia, la Ley Núm. 299-2006 enmendó las secciones 3.7 y 3.14 de la LPAU de 1988, actualmente recogidos en la LPAU de 2017, permitiendo la solución sumaria en los procesos administrativos a pesar de que el descubrimiento de prueba sea limitado, aun en los casos en que la agencia promueva la acción.¹⁰²

Un caso que nos sirve de ejemplo de lo que puede hacer una agencia mediante la solución sumaria es *OCS v. Universal*.¹⁰³ La ley aplicable mencionaba la celebración de vista, pero el Tribunal Supremo analizó el texto para concluir que la vista era discrecional del Comisionado. Expresó que no había impedimento para que la agencia adjudicara sin celebrar una vista evidenciaría cuando no existiera controversias sobre los hechos y, además, “toda la evidencia documental que surge del expediente señale *claramente* la corrección de la determinación de la agencia”.¹⁰⁴

99 Ley para enmendar la sección 3.7, y los primeros dos párrafos de la sección 3.14, de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, Ley Núm. 299-2006 (derogada 2017).

100 R.P. Civ. 36, 32 LPRA Ap. III, R. 36.1-36.7 (1979) (derogada 2009). Para cómo la Ley Núm. 299-2006 no incluyó los requisitos técnicos de la actual Regla 36 de Procedimiento Civil que se incorporaron en el 2009, véase R.P. Civ. 36, 32 LPRA Ap. V, R.36.1-36.7 (2021).

101 Exposición de motivos, Ley para enmendar la sección 3.7, y los primeros dos párrafos de la sección 3.14, de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, Ley Núm. 299-2006 (derogada 2017).

102 Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, según enmendada, 3 LPRA § 9647 (2019); para las secciones 3.7 y 3.14 de la LPAU de 1988, véase Ley de procedimiento administrativo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA §§ 2157, 2164 (derogada 2017).

103 *OCS v. Universal*, 187 DPR 164 (2012).

104 *Id.* en la pág. 178 (*citando a* Mun. de San Juan v. CRIM, 178 DPR 163, 179 (2010)).

Lo preocupante es que Universal cooperó en el proceso investigativo y, como resultado, la agencia obtuvo información que, lejos de ayudarlo en el proceso en su contra, le privó de su día en corte. El Tribunal Supremo hizo las siguientes expresiones:

[A]ctuó correctamente la OCS al resolver el caso mediante la vía sumaria. Conforme a la investigación realizada por la OCS en el caso de autos, durante el periodo en cuestión Universal cobró primas de seguros de propiedad para condominios que estaban ya fuese por encima o por debajo de las registradas en la OCS. Este hecho resulta irrefutable de la prueba sometida por la OCS en el procedimiento adjudicativo.

Surge claramente de los autos que la prueba utilizada por la OCS para sustentar las alegadas violaciones al Código de Seguros descansa, esencialmente, en información sometida por la propia peticionaria, como parte del proceso de investigación iniciado por la OCS, relativo a las primas cobradas por Universal a sus clientes en el periodo de tiempo antes señalado. Una vez sometida la información por Universal, las primas fueron comparadas con las tarifas que la agencia entendía continuaban en vigor.

Ante este escenario fáctico, no existía razón alguna para la OCS llevar a cabo algún tipo de proceso evidenciario.¹⁰⁵

Otro caso en el cual el Tribunal Supremo validó la acción administrativa de desestimar el reclamo de unos empleados públicos o unas empleadas públicas de su día en corte fue *Díaz Mercado v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*.¹⁰⁶ Los reclamos de varios empleados públicos cesanteados o varias empleadas públicas cesanteadas que alegaron discrimen político en sus cesantías no llegaron a descubrir prueba, ni a la etapa sumaria. Amparados en su reglamento, la Comisión Apelativa del Servicio Público (en adelante, “CASP”) desestimó las querellas.¹⁰⁷ El Tribunal Supremo concluyó que procedía la desestimación porque los querellantes no presentaron suficiente prueba, sino alegaciones no específicas. Por la importancia que el Tribunal Supremo les dio a las disposiciones reglamentarias del foro revisor y el tecnicismo que ello implica, las reproducimos.

En lo pertinente al presente caso, la Sec. 2.1(a)(vii) del Reglamento Procesal de CASARH, pág. 5, establece que la solicitud de apelación deberá incluir lo siguiente: (a) exposición de hechos constitutivos de reclamo o infracción; (b) solicitud de remedio, y (c) disposición legal o reglamentaria en que se base la solicitud de remedio que se suplica, si se conoce. *Mientras, la Sec. 2.1(a)(viii), id., dispone que en las reclamaciones de discrimen se deberán “[e]xpresar detalladamente en el escrito original los hechos específicos en que basa su alegación, los cuales tienen que establecer de su faz la existencia de actuación discriminatoria”.*

Por su parte, el Art. III del mencionado Reglamento Procesal señala que CASARH “podrá decretar el archivo total o parcial de una apelación, o desestimar

¹⁰⁵ *Id.* en las págs. 183-84 (nota al calce omitida).

¹⁰⁶ *Díaz Mercado v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, 188 DPR 32 (2013).

¹⁰⁷ *Id.* en las págs. 35-37.

una oposición o defensa levantada contra la misma por frivolidad, incumplimiento, abandono o prematuridad, entre otros”. . . . Entre las causas para archivar o desestimar encontramos la dispuesta por el inciso (d) de dicho artículo, que dispone de la manera siguiente:

d. Cuando en el escrito de apelación no se exponga alegación de hecho alguna que constituya violación de ley o reglamento, o causa que, de ser creída, justifique en derecho la reclamación.¹⁰⁸

Como los recurridos no cumplieron con las disposiciones del reglamento procesal, el incumplimiento era suficiente para desestimar, “máxime cuando de ninguno de los expedientes surge razón alguna por la cual los recurridos no pudieron obtener al menos evidencia prima facie que sostuviera sus alegaciones”.¹⁰⁹ Las alegaciones que el Tribunal Supremo consideró insuficientes no justificaban la concesión de un remedio. De esta forma, el acceso a la justicia fue negado al inicio del proceso.¹¹⁰

Este es un claro ejemplo de un foro cuasi judicial independiente que solía atender apelaciones de empleados o empleadas por derecho propio, que facilitaba los requerimientos de información solicitados a la agencia patronal, y permitía flexibilidad en sus procesos. Ahora, se presenta como un foro más restrictivo que el foro judicial, negando el acceso a la justicia a las partes vulnerables. Les exige a los ciudadanos o las ciudadanas querellantes una formalidad exagerada para atender sus reclamos. Ello constituye un claro desvío del acceso a la justicia que se le debe al ciudadano o a la ciudadana que se enfrenta al Gobierno.¹¹¹

En el caso, el entonces juez presidente Hernández Denton disintió. Expresó que la Comisión debió notificar el defecto a los apelantes y concederles tiempo para corregir sus escritos de apelación.¹¹² No debió imponer como primera opción la drástica sanción de desestimar sus apelaciones.¹¹³ También, consideró que de las alegaciones de los apelantes surgía que otros empleados con menor antigüedad que ellos no estaban cesanteados. De probarse lo alegado, estos servidores públicos cesanteados tendrían derecho a la concesión de un remedio. Esto era otra razón por la cual no procedía la desestimación conforme al juez presidente disidente.¹¹⁴

Comparemos el razonamiento del Tribunal Supremo en este caso con las expresiones en *Ríos Colón*.¹¹⁵ Recordemos que allí, el Tribunal determinó que cuando el/la empleado/a

¹⁰⁸ *Id.* en las págs. 59-60 (citando a CASARH, Reglamento procesal, Núm. 7313 Sec. 2.1(a)(vii), 2.1(a)(viii), Art. III(d) (7 de marzo de 2007), <https://transicion.pr.gov/2012/279/Informe%20de%20reglamentos%20memorandos%20circulares%20y%20onor/Reg%20Procesal%20CASARH%207313.pdf>) (nota al calce omitida) (cita omitida).

¹⁰⁹ *Id.* en las págs. 67-68.

¹¹⁰ *Id.* en las págs. 68-69.

¹¹¹ Hay foros administrativos que asumen jurisdicción sobre una parte con solo el envío por correo regular o electrónico, obviando el requisito del emplazamiento propio del proceso civil.

¹¹² *Díaz Mercado*, 188 DPR en la pág. 73 (Hernández Denton, opinión disidente) (citas omitidas).

¹¹³ *Id.* en la pág. 75.

¹¹⁴ *Id.*

¹¹⁵ *Ríos Colón v. F.S.E.*, 139 DPR 167 (1995).

alega discrimen político, necesita los mecanismos de descubrimiento de prueba para obtener información que, por la naturaleza de las alegaciones, solo tiene la agencia en su poder. “Únicamente así puede el empleado cumplir con los rigurosos estándares de prueba aplicables a casos de discrimen político”.¹¹⁶

Los casos discutidos nos permiten concluir que no solo se ha delegado poder judicial a foros administrativos, sino que en estos foros se le exige al/ a la ciudadano/a el cumplimiento de requisitos formales similares a los del foro judicial, en un proceso que parte de la premisa de su informalidad y rapidez. Es el poder judicial delegado y el acceso a la justicia obstaculizado.

C. Revisión judicial

En el foro judicial, si una parte tiene problema con el descubrimiento de prueba, puede solicitar revisión interlocutoria o abogar por la necesidad de más descubrimiento para presentar u oponerse a una moción de sentencia sumaria. Además, al concluir el caso, las partes tienen derecho a una revisión plena ante el Tribunal de Apelaciones y, posteriormente, ante el Tribunal Supremo. En el proceso administrativo, la revisión judicial siempre ha sido limitada, pero la normativa ha evolucionado para restringir aún más la acción del foro apelativo mediante la concesión de mayor deferencia a las determinaciones de las agencias.

Un resumen de la evolución del alcance y estándar de la revisión judicial lo encontramos en *Rebollo v. Yiyi Motors*.¹¹⁷ Sobre las determinaciones de hecho, el Tribunal repitió que el criterio por el cual un tribunal debe revisar las determinaciones e interpretaciones de una agencia administrativa es el criterio de razonabilidad. El foro revisor se debe limitar a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. La razón para esta deferencia es que las decisiones de las agencias administrativas tienen a su favor una presunción de legalidad y corrección, la cual deben respetar los tribunales mientras la parte que las impugna no produzca suficiente evidencia para derrotarlas. Por ello, si la totalidad del expediente administrativo sostiene las determinaciones adoptadas por el foro administrativo, los tribunales no deben sustituirlas por su propio criterio. Mientras, distinto de las determinaciones de hecho, los tribunales pueden revisar las conclusiones de derecho de la agencia en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno.¹¹⁸

Como conclusión, el Tribunal Supremo indicó que el criterio rector para que los tribunales examinen las decisiones de una agencia administrativa es si la agencia recurrida actuó razonablemente.¹¹⁹ El Tribunal describió lo siguiente:

[E]l tribunal está compelido a considerar la especialización y experiencia de la agencia sobre las cuestiones que haya tenido o tenga ante sí. Por lo tanto, en el

¹¹⁶ *Id.* en las págs. 179-80.

¹¹⁷ *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69 (2004).

¹¹⁸ *Id.* en la pág. 77.

¹¹⁹ *Id.* en las págs. 77-78.

descargo de su función [revisora] deberá diferenciar entre los asuntos de discernimiento estatutario o las cuestiones de especialización administrativa. La deferencia reconocida no equivale a la renuncia de la función revisora del tribunal en instancias apropiadas y meritorias, como resulta ser cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley.¹²⁰

La siguiente expresión en *Rebollo v. Yiyi Motors* refleja la flexibilidad que tenía el foro revisor al evaluar la deferencia a la acción administrativa, y sirve de contraste con el próximo caso que analizamos:

Finalmente, el foro judicial podrá sustituir el criterio del organismo administrativo por el propio s[o]lo en aquellas ocasiones que no encuentre una base racional que fundamente la actuación administrativa. *No obstante, es axioma judicial que ante la prueba pericial y documental, el tribunal revisor se encuentra en igual posición que el foro recurrido y, por lo tanto, está facultado para apreciar la prueba apoyándose en su propio criterio.*¹²¹

Un año después, en *Otero v. Toyota*, se acentuó la deferencia debida a las agencias administrativas, pero se limitó la autoridad revisora del foro apelativo.¹²² El análisis del Tribunal Supremo comenzó con la discusión de la sección 4.5 de la LPAU de 1988, vigente a esa fecha, que establecía el alcance de la revisión judicial de una decisión administrativa.¹²³ La sección se circunscribía a conceder un remedio si se tenía derecho a ello. Disponía expresamente que las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serían sostenidas por el tribunal si se basaban en evidencia sustancial que obrara en el expediente administrativo y las conclusiones de derecho serían revisables en todos sus aspectos por el tribunal.¹²⁴

Una vez más, el Tribunal Supremo resumió la doctrina de deferencia reiterando que las decisiones de los organismos administrativos merecían la mayor deferencia judicial porque contaban con el conocimiento experto y con la experiencia especializada de los asuntos que le eran encomendados. Por esta razón, “[a]l momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales [era] la razonabilidad en la actuación de la agencia”.¹²⁵

Luego, instruyó a que “[u]tilizando un criterio de razonabilidad y deferencia, los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo ‘si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad’”.¹²⁶ La *evidencia sustancial* se define como la “evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para

120 *Id.* en la pág. 78 (cita omitida).

121 *Id.* (citas omitidas).

122 *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005).

123 *Id.* en las págs. 727-28 (notas al calce omitidas).

124 *Id.* en la pág. 727.

125 *Id.* en la pág. 727 (nota al calce omitida).

126 *Id.* en las págs. 727-28 (nota al calce omitida).

sostener una conclusión”.¹²⁷ La parte que impugne determinaciones de hechos tiene que convencer al tribunal de que la evidencia en la cual se apoyó la agencia para formular tales determinaciones no es sustancial porque “tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas”.¹²⁸ En síntesis, la impugnación se logra demostrando que existe en el récord otra prueba que refleja que la actuación de la agencia no descansa en evidencia sustancial.

Para nuestro análisis, resulta más importante aún la expresión referente a las conclusiones de derecho. El Tribunal Supremo partió de la sección 4.5 de la LPAU de 1988,¹²⁹ que disponía que estas se podían revisar en todos sus aspectos y, citando *Misión Ind. PR v. J.P.*,¹³⁰ señaló:

[S]in embargo, esta revisión total no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia.

El tribunal revisor hará una evaluación a la luz de la totalidad del expediente. Luego, [c]onfrontado con un resultado distinto del obtenido por la agencia, el tribunal debe determinar si la divergencia responde a un ejercicio razonable de la discreción administrativa fundamentado, por ejemplo, en una pericia particular, en consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba que tuvo ante su consideración. *El tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio sólo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa.*¹³¹

Claro está, la deferencia a la agencia administrativa puede ceder en ciertas circunstancias. Estas son:

(1) cuando no está basada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley, y (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable o ilegal. Si el tribunal no se encuentra ante alguna de estas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, debe sostener la que seleccionó la agencia encargada. “*La cuestión es si la determinación de la agencia es razonable y no si la agencia logró la determinación correcta del hecho o los hechos*”.¹³²

Al aplicar el derecho a los hechos, el Tribunal Supremo determinó que el Tribunal de Apelaciones erró en su decisión por varias razones. En primer lugar, señaló que el foro se extralimitó en su función judicial y se apartó de la doctrina de deferencia al foro admi-

¹²⁷ *Id.* en la pág. 728 (nota al calce omitida).

¹²⁸ *Id.* (nota al calce omitida).

¹²⁹ Ley de Procedimiento Administrativo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2175 (derogada 2017).

¹³⁰ *Misión Ind. PR v. J.P.*, 146 DPR 64, 134-35 (1998).

¹³¹ *Otero*, 163 DPR en la pág. 729 (énfasis suplido) (nota al calce omitida).

¹³² *Id.* en la pág. 729 (énfasis suplido) (notas al calce omitidas).

nistrativo. Concluyó que el foro intermedio descartó y sustituyó las determinaciones de hechos y conclusiones de derecho formuladas por el Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO), que era la agencia encargada de resolver la controversia que presentaba el caso. La agencia le había dado credibilidad a la prueba que presentó el querellante. Era a la agencia a quien le correspondía determinar si la prueba era adecuada, y no al Tribunal de Apelaciones;¹³³ “[s]i no fuese de esta forma, las agencias administrativas perderían su razón de ser”.¹³⁴

El segundo error del tribunal intermedio señalado por el Tribunal Supremo se refería a la no admisibilidad de un informe sobre prueba pericial por considerarlo prueba de referencia. Sobre ello, el Tribunal Supremo expuso que el informe era prueba de referencia, pero que las Reglas de Evidencia no aplicaban al proceso administrativo, por lo que podía admitirse.¹³⁵ Aunque validó su admisibilidad, expresó que la agencia no basó su decisión solo en el informe y que había otra prueba documental y testifical que sostenía la decisión.¹³⁶ Es decir, la prueba sustancial en el expediente sostenía la decisión administrativa.

El tercer error señalado al foro revisor intermedio se refería a una enmienda a la querrela. El Tribunal Supremo nos recordó que las Reglas de Procedimiento Civil tampoco aplican al proceso administrativo y que, de utilizarse, solo debían aportar a la economía procesal ya que el proceso administrativo amerita flexibilidad y rapidez. Por tanto, el Tribunal de Apelaciones no debió aplicar mecánicamente la Regla 13.2 de Procedimiento Civil al proceso administrativo; es decir, las enmiendas no eran totalmente ajenas a la reclamación que se desprendía de la querrela original.¹³⁷ Vemos que, en esta ocasión, el Tribunal Supremo rechazó el tecnicismo requerido por las reglas procesales.

El caso *Otero v. Toyota* no solo marca un cambio sutil en la función del foro apelativo intermedio sobre las decisiones administrativas, sino que también sirve como ejemplo del problema administrativo que discutimos en la sección que antecede. Nos referimos a que la agencia concernida adjudica querellas de consumidores y también asume la representación del consumidor querellante ante la agencia. Por lo tanto, aun cuando la parte propiamente es el/la ciudadano/a consumidor/a, se encuentra en posición de ventaja pues cuenta con la información que obtiene la agencia en su proceso investigativo. En ese caso, el tribunal revisor analizó los hechos y entendió que la decisión de la agencia no debía sostenerse. Sin embargo, el Tribunal Supremo revocó esta decisión dado que no procedía dejar sin efecto la decisión de la agencia porque era razonable, aunque pudiera existir otra respuesta más justa. Las expresiones del Tribunal representan una limitación preocupante a la función del foro apelativo, con el posible resultado de la confirmación de la mayoría de las decisiones de las agencias.

En casos posteriores, el Tribunal Supremo continuó reiterando la normativa sobre el alcance limitado de la revisión judicial y de la función del foro revisor, usualmente el Tribunal de Apelaciones. En *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, el máximo foro judicial re-

133 *Id.* en las págs. 730-31.

134 *Id.* en la pág. 732.

135 *Id.* en la pág. 733-34.

136 *Id.* en la pág. 734-35.

137 *Id.* en la pág. 737-38.

pitió que los tribunales apelativos deben conceder deferencia a las decisiones administrativas porque cuentan con vasta experiencia y conocimientos especializados.¹³⁸ La revisión judicial debe limitarse a evaluar la razonabilidad de la decisión recurrida, “la cual deberá ser sostenida a menos que se demuestre que es arbitraria y caprichosa”,¹³⁹ convirtiendo dicha frase en el criterio a seguir por el foro revisor para revocar una decisión administrativa.

En los siguientes casos, el foro revisor fue revocado por el Tribunal Supremo por no haberse dado deferencia a la decisión administrativa. En ellos, el Tribunal mencionó que el conocimiento especializado de una agencia es la pieza fundamental para dar deferencia a la determinación administrativa e instruyó a los tribunales apelativos a distinguir entre cuestiones de interpretación estatutaria, en que los tribunales son especialistas, y cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa. Por ejemplo, en *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty II*, indicó:

Ahora bien, la reconocida deferencia judicial cede cuando la actuación administrativa es irrazonable o ilegal y ante interpretaciones administrativas que conduzcan a la comisión de injusticias. Asimismo, un tribunal puede revisar la actuación de la agencia en instancias donde el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley. Por su parte, aunque reiteradamente hemos reconocido que la interpretación que una agencia realiza sobre la ley que administra y custodia merece gran respeto y deferencia por parte de los tribunales, dicha deferencia cede cuando la interpretación de la agencia produce resultados incompatibles o contrarios al propósito del estatuto interpretado y a su política pública.¹⁴⁰

Lo anterior hace referencia a una interpretación que el Departamento de Salud hizo de su ley, la cual fue sostenida parcialmente por el Tribunal de Apelaciones.¹⁴¹ No obstante, el Tribunal Supremo revocó ambas determinaciones con la siguiente expresión:

Así, aunque generalmente la interpretación que una agencia hace sobre la ley que administra merece gran deferencia, en circunstancias como las presentes, en la cual la interpretación del Departamento de Salud es incompatible con la Ley de Farmacia y su política pública, sustituimos su criterio por el aquí expuesto.¹⁴²

Luego de hacer esa expresión, y después de interpretar el artículo 2.02(a)(6) de la *Ley de Farmacia de Puerto Rico* en conjunto con sus demás disposiciones,¹⁴³ el Tribunal concluyó “que nada en dicho artículo [prohibía] que un paciente [pudiera] renunciar a que [fuera] el farmacéutico [quien le entregara] un medicamento y acogerse a un servicio de entrega a domicilio”.¹⁴⁴ El foro explicó que su interpretación se sustentaba en los propósitos perseguidos por el legislador y en su obligación de armonizar, en la medida que fuera posible, las

¹³⁸ *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771 (2006).

¹³⁹ *Id.* en la pág. 783 (citas omitidas).

¹⁴⁰ *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty II*, 179 DPR 923, 941-42 (2010) (notas al calce omitidas).

¹⁴¹ *Id.* en la pág. 927. Véase *Ley de Farmacia de Puerto Rico*, Ley Núm. 247-2004, 20 LPRR § 407b (2019).

¹⁴² *Asoc. Fcias.*, 179 DPR en las págs. 946-47.

¹⁴³ 20 LPRR § 407b.

disposiciones de la ley.¹⁴⁵ Por ello, se dejó sin efecto la orden de cese y desista emitida por el Departamento de Salud, y se advirtió que:

[E]llo no significa que el Departamento de Salud no pueda, dentro de su poder de reglamentación y enmarcado en lo que establece la Ley de Farmacia, conforme la hemos interpretado en el caso de autos, reglamentar el proceso de renuncia, los requisitos que los técnicos deban poseer, el debido manejo del medicamento, así como cualquier otro criterio que estime pertinente.¹⁴⁶

En otras palabras, el Tribunal Supremo descartó la interpretación que hizo la agencia con el conocimiento especializado, la cual no era ilegal, arbitraria o caprichosa. No obstante, determinó que la agencia falló en la interpretación de su propia ley porque, aun con su pericia, la analizó erróneamente. Finalmente, dejó la puerta abierta para que la agencia pudiera reglamentar partiendo de la interpretación que se hizo en la opinión.

DACO v. AFSCME es otro caso que ilustra la flexibilidad de la deferencia reconocida a las agencias administrativas sobre las interpretaciones de las leyes que administran.¹⁴⁷ Este demuestra que la deferencia cede cuando el Tribunal Supremo lo determine propio, lo que cohibe a la autoridad revisora del foro apelativo intermedio.¹⁴⁸ La agencia con la pericia en asuntos laborales y de recursos humanos, la Comisión Apelativa del Servicio Público, determinó que los/as empleados/as públicos/as con derecho a organizarse y que aún no contaban con un convenio colectivo, tenían derecho al aumento trienal que la ley vigente le garantizaba a empleados públicos.¹⁴⁹ Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el foro apelativo confirmó y le dio deferencia a la determinación del foro cuasi judicial.¹⁵⁰ Sin embargo, el Tribunal Supremo lo revocó con los siguientes fundamentos:

[L]a presunción de corrección de las decisiones administrativas cede cuando el foro administrativo abusa de su discreción al emitir una decisión que resulta ilegal, irrazonable o arbitraria. *Mun. de San Juan v. CRIM*, 178 D.P.R. 163 (2010). Así, pues, se extralimita de su discreción aquel organismo administrativo que desobedece el mandato legislativo. Es por ello que reiteradamente hemos sostenido que “cuando la interpretación del estatuto realizada por la agencia produzca resultados que son incompatibles o contrarios al propósito para el cual se aprobó la legislación y a su política pública, el criterio administrativo no podrá prevalecer”.¹⁵¹

144 *Asoc. Fcias.*, 179 DPR en la pág. 947.

145 *Id.*

146 *Id.*

147 *DACO v. AFSCME*, 185 DPR 1 (2012).

148 *Id.* en las págs. 26-27.

149 *Id.* en la pág. 7.

150 *Id.* en la pág. 10.

151 *Id.* en la pág. 27 (cita omitida). Nótese que el foro cuasi judicial en este caso es el mismo foro que el Tribunal Supremo confirmó en *Díaz Mercado v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, que desestimó las reclamaciones sobre discrimen político de varios/as empleados/as públicos/as.

Consideramos que la interpretación que hizo la agencia en *DACO v. AFSCME* es razonable aun cuando pudieran existir otras interpretaciones, como lo que sucedió con la que hizo el Tribunal Supremo. De hecho, el propio Tribunal Supremo le dice al Tribunal de Apelaciones que no puede sustituir el criterio o la interpretación de la ley que la agencia pone en vigor por lo que cree que es justo o correcto.¹⁵² Ese mismo año, el Tribunal enfatizó que “la revisión judicial de [una decisión administrativa] se debe limitar a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción”.¹⁵³

En una decisión más reciente, *Super Asphalt v. AFI*, nuevamente se discutió el estándar y alcance de la revisión judicial de las decisiones administrativas.¹⁵⁴ La importancia de este caso se encuentra en que el Tribunal Supremo discutió la normativa sobre la revisión judicial al amparo de la sección 4.5, en esta ocasión, de la LPAU de 2017.¹⁵⁵ Aunque el texto es el mismo de la derogada LPAU de 1988, el caso nos permite conocer si la interpretación del Tribunal —que establece normas y pauta derecho— responde a las interpretaciones emitidas ante la ley anterior.

El Tribunal Supremo respondió en la afirmativa, reiterando que “[l]os tribunales apelativos están llamados a otorgar una amplia deferencia a las decisiones de las agencias administrativas por la experiencia y pericia que se presume tienen esos organismos para atender y resolver los asuntos que le han sido delegados”.¹⁵⁶ Además, añadió lo siguiente: “no podemos imprimirle un sello de corrección, *so pretexto de deferencia*, a las determinaciones o interpretaciones administrativas irrazonables, ilegales o contrarias a derecho”.¹⁵⁷

En la opinión se resumieron las normas básicas en torno al alcance de la revisión judicial, tal cual fueron expuestas en *Torres Rivera v. Policía de PR*:

[L]os tribunales deben deferencia a las decisiones de una agencia administrativa, pero ésta cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) el organismo administrativo actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) la actuación administrativa lesionó derechos constitucionales fundamentales. Es importante destacar que si el tribunal no se encuentra frente a alguna de esas situaciones, *aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa recurrida*.¹⁵⁸

El Tribunal Supremo confirmó la adjudicación de la subasta que hizo la agencia concernida y al Tribunal de Apelaciones que le dio deferencia a la decisión administrativa.¹⁵⁹

¹⁵² *Id.* en las págs. 28-29.

¹⁵³ Batista, Nobbe v. Jta. Directores, 185 DPR 206, 216 (2012) (citas omitidas).

¹⁵⁴ *Super Asphalt v. AFI*, 206 DPR 803 (2021).

¹⁵⁵ *Id.* en la pág. 820.

¹⁵⁶ *Id.* en la pág. 819 (nota al calce omitida).

¹⁵⁷ *Id.* (énfasis suplido) (nota al calce omitida).

¹⁵⁸ *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 628 (2016) (énfasis suplido) (nota al calce omitida).

¹⁵⁹ *Super Asphalt*, 206 DPR en la pág. 832.

El criterio de razonabilidad requiere que el tribunal dirima “si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción”.¹⁶⁰ Se citó textualmente la Sección 4.5 de la LPAU de 2017 sobre la revisión de las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias, cuáles serán sostenidas por el tribunal si se basan en evidencia sustancial que obre en el expediente administrativo.¹⁶¹ Por lo anterior, el tribunal revisará las conclusiones de derecho en todos sus aspectos.¹⁶²

CONCLUSIÓN

No debe quedar duda de que nuestras normas de Derecho Administrativo siguen el esquema federal vigente al momento de escribir este artículo. Los poderes constitucionales son delegables si existen criterios que rijan la discreción administrativa. Estos no tienen que estar expresados en la ley, sino que pueden surgir del texto, del historial legislativo o del propósito de la legislación. Es ahí donde debemos buscar ese “principio inteligible”. No obstante, recordemos que la nueva mayoría del Tribunal Supremo de Estados Unidos está en camino de dismantelar el estado federal e incluso rechaza el historial legislativo como base para interpretar una ley delegando poder. Para ellos lo pertinente es el texto de la ley y su rumbo va dirigido a requerir al Congreso que, al aprobar leyes delegando poder, sean específicos y claros, aun cuando por décadas había reconocido que la delegación no podía ser explícita dada la complejidad social del Gobierno federal. De igual forma, nos atrevemos a pronosticar que la doctrina de deferencia a las agencias administrativas será modificada, restándole validez al argumento de la especialidad y restableciendo la revisión judicial como parte inherente del Poder Judicial.

En Puerto Rico, el análisis textualista de la ley fue objeto de discusión entre los jueces de nuestro Tribunal Supremo en *U.P.R. v. Unión Oficiales UPR*.¹⁶³ El juez asociado Estrella Martínez emitió una opinión concurrente en la cual incluyó las siguientes expresiones:

Por una parte, la Opinión Mayoritaria da un peso desmedido y aislado a la letra de la ley, sin tomar en cuenta el contexto y el historial legislativo, y peor aún, las consecuencias jurídicas de lo dictaminado en la otra legislación laboral de relaciones del trabajo. . . . Por otra parte, la Opinión Disidente se concentra únicamente en la naturaleza de la última enmienda legislativa realizada.¹⁶⁴

La pertinencia de la forma de analizar las leyes en Puerto Rico surge de la necesidad de conocer qué postura asumirá el Tribunal Supremo en torno al Derecho Administrativo: si continuará validando toda delegación de poder o si pondrá freno. En otras palabras, si el Tribunal Supremo de Puerto Rico continuará validando la delegación de amplios poderes investigativos y adjudicativos a agencias dirigidas por personas que no responden al voto

¹⁶⁰ *Id.* en la pág. 820.

¹⁶¹ *Id.*; Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, según enmendada, 3 LPRA § 9675 (2020).

¹⁶² *Super Asphalt*, 206 DPR en la pág. 832; 3 LPRA § 9675.

¹⁶³ *U.P.R. v. Unión Oficiales UPR*, 206 DPR 140 (2021).

¹⁶⁴ *Id.* en la pág. 157 (Estrella Martínez, opinión concurrente).

del Pueblo, es decir, que no están sujetos/as al juicio electoral. Tendremos que esperar si el Poder Judicial —que tampoco está sujeto al juicio electoral—, siguiendo el razonamiento de la nueva mayoría del Tribunal Supremo de Estados Unidos, le requerirá mayor claridad al Poder Legislativo al delegar poderes constitucionales, para poder validarlo.

Pendiente a este posible cambio de visión, procede ponderar sobre el estado actual de indefensión de la ciudadanía frente al Estado cuando su controversia se dirime en un foro administrativo. En particular, cuando el/la ciudadano/a es quien inicia la acción en contra de una agencia, el descubrimiento de prueba estará sujeto a lo que diga el reglamento de la agencia y la discreción del funcionario que sirva de juzgador, sea oficial examinador o juez administrativo, que en muchas instancias puede ser empleado/a o contratista funcionario/a de la agencia. Es posible que el descubrimiento de prueba, que probablemente sea necesario y determinante para responder a una petición sumaria administrativa o para demostrar el carácter arbitrario o caprichoso de la decisión administrativa, no esté disponible.

Las agencias se amparan en lo que diga el reglamento para realizar un descubrimiento de prueba que busque ampliar o justificar su decisión. La disposición estatutaria de permitir el descubrimiento cuando el reglamento lo permite promueve que la agencia entienda que, además del poder investigativo previo a iniciar un proceso, tiene una segunda oportunidad para ir más allá del resultado obtenido en su investigación original. Esto resulta problemático cuando la agencia es parte y juez. Mientras tanto, el cambio de visión del proceso administrativo que se proyecta podría resultar en conceder mayor espacio a los foros revisores cuando, para hacer justicia, se les solicite descartar la deferencia al foro administrativo.

El acceso a la justicia se ha discutido con mucho interés en el entorno judicial. Sin embargo, carecemos de una evaluación respecto a si el foro administrativo se ha apartado de su fundamento original de informalidad y flexibilidad en beneficio del/la ciudadano/a que tiene que enfrentarse a alguna acción gubernamental. Ahora nos encontramos ante un foro plagado de tecnicismos y formalidad, que muchas veces obstaculiza el acceso a la justicia y la búsqueda de la verdad.