

DERECHO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO

EMMALIND GARCÍA GARCÍA*

INTRODUCCIÓN.....	439
I. REVOCACIÓN DE REGLAS LEGISLATIVAS E IMPUGNACIÓN DE REGLAMENTO.....	440
<i>Sierra Club v. Junta de Planificación</i>	440
II. DEBIDO PROCESO DE LEY-NOTIFICACIÓN	444
<i>Román Ortiz v. Oficina de Gerencia de Permisos</i>	444
III. JURISDICCIÓN	450
<i>Beltrán Cintrón v. ELA</i>	450
IV. DESCALIFICACIÓN DE ABOGADO EN PROCESO ADMINISTRATIVO.....	455
<i>Oficina para Reglamentación de la Industria Lechera v. El Farmer, Inc.</i>	455
CONCLUSIÓN.....	456

INTRODUCCIÓN

En el término que analizamos se resolvieron cuatro casos de Derecho Administrativo. El primero que analizamos atiende el tema del proceso que debe cumplirse para derogar una regla o reglamento. La discusión incluye los requisitos para impugnar un reglamento de su faz. En el segundo caso, el Tribunal Supremo discute nuevamente, en esta ocasión mediante Opinión, la naturaleza y el proceso requerido para la notificación eficiente de una decisión administrativa. En el tercero, se retorna a un enfoque anterior sobre la relación del foro judicial con el foro administrativo, cuando empleados públicos hacen un planteamiento de violación de derecho constitucional, en el caso, la violación al derecho a igual paga por igual trabajo. Por último, el Tribunal Supremo deja claro la disponibilidad de la revisión judicial de una decisión administrativa interlocutoria sobre la descalificación de un abogado.

* B.A. J.D. UPR L.L.M. NYU. La autora es profesora adjunta de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico donde enseña los cursos de Derecho Administrativo, Derecho Laboral y ofrece seminarios sobre temas laborales.

I. REVOCACIÓN DE REGLAS LEGISLATIVAS E IMPUGNACIÓN DE REGLAMENTO

*Sierra Club v. Junta de Planificación*¹

En la primera Opinión que analizamos, el Tribunal Supremo atiende dos controversias. En primer lugar, se discute el proceso para aprobar y derogar normas reglamentarias de agencias administrativas. En ese contexto, el Tribunal Supremo discute el requisito de legitimación activa necesario para impugnarlas.

En diciembre de 2016, la Junta de Planificación aprobó siete resoluciones que designaban ciertas áreas en Puerto Rico como reservas naturales y establecían planes de uso de terrenos para ellas. En esencia, las resoluciones contenían las normas de uso y disfrute de las áreas con el propósito de garantizar su preservación, conservación y restauración. Las resoluciones fueron aprobadas mediante órdenes ejecutivas del entonces gobernador, Alejandro García Padilla. Para su aprobación, la Junta de Planificación satisfizo los requisitos procesales que requiere la Ley de Procedimiento Administrativos Uniforme (en adelante “LPAU”).² Ninguna de ellas fue impugnada.

En el 2017, la Junta de Planificación, también mediante resoluciones, dejó sin efecto las de 2016, sin cumplir con los requisitos que exige la LPAU.³ En su defensa la Junta de Planificación argumentó que no estaba obligada a seguir el proceso porque las resoluciones de 2016 fueron aprobadas “por motivo de fin de año y cambio de gobierno”.⁴ Además indicó que “la adopción final adolece de deficiencias que derrotaría el propósito de su creación”.⁵ También argumentó que el proceso de aprobación de las resoluciones fue uno “abultado, apresurado, e inefectivo” y que las resoluciones eran nulas e inoficiosas, por lo que podían revocarlas sin cumplir con los requisitos de revocación de la LPAU.⁶ No obstante, la Junta de Planificación reconoció que las resoluciones del 2016 eran reglas legislativas.

Sierra Club, Toabajos en Defensa del Ambiente, Inc. y el Comité Socio Cultural Comunitario Arizona San Felipe Arroyo, Inc. acudieron al Tribunal de Apelaciones mediante recurso de revisión judicial, para impugnar el proceso que se llevó a cabo para dejar sin efecto las resoluciones de 2016. La organización Para La Naturaleza, Inc. compareció como amigo de la corte y planteó que la Junta de Planificación actuó en contra del mandato constitucional que exige la más eficaz conservación de los recursos naturales de Puerto Rico. Adujo que la actuación de la Junta de Planificación fue contraria a Derecho porque no se notificó a la ciudadanía, no se le dio oportunidad de participar en el proceso de revocación de las resoluciones, y la ley habilitadora no le daba facultad para dejar sin efecto reglas legislativas.

Apoyado en jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el requisito de legitimación activa para presentar un recurso de revisión judicial, el Tribunal de Apelaciones desestimó

1 Sierra Club v. Junta de Planificación, 203 DPR 596 (2019).

2 *Id.* en la pág. 600; Véase Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9601 (2020).

3 *Sierra Club*, 203 DPR en la pág. 600.

4 *Id.*

5 *Id.* en la pág. 601.

6 *Id.* en la pág. 602.

el recurso por considerar que no era justiciable. El Tribunal de Apelaciones consideró que las asociaciones y la organización no tenían legitimación activa, pues “[n]o demostraron un daño particularizado y su relación causal con los actos de la Junta”.⁷ Los peticionarios acudieron al Tribunal Supremo, quien revocó al Tribunal de Apelaciones.

La Opinión revocatoria comienza con una reafirmación de la política en protección del ambiente que contiene la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de varias leyes aprobadas para su ejecución. El papel de la Junta de Planificación se destaca como una de las entidades responsables de garantizar la protección y conservación de nuestros recursos naturales.⁸

Sobre el tema de Derecho Administrativo, el Tribunal Supremo reitera la definición de *reglas legislativas* y de las *no legislativas*, utilizando jurisprudencia desarrollada al amparo de la Ley Núm. 170 de 1988,⁹ anterior a la Ley Núm. 38-2017,¹⁰ nueva LPAU. La regla legislativa se define como la que “crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley”,¹¹ mientras que las “reglas no legislativas . . . constituyen pronunciamientos administrativos que no alteran los derechos ni las obligaciones de los individuos”.¹² La aprobación de las reglas legislativas y reglamentos, requiere el cumplimiento con un procedimiento específico para su adopción, enmienda o derogación.¹³ Reafirmando expresiones de *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb.*,¹⁴ el Tribunal Supremo indica que el cumplimiento con el proceso es indispensable “[p]ara poder reconocer fuerza de ley a la regla promulgada, ya que ello forma parte de las garantías procesales que permean el estatuto.”¹⁵ Por lo tanto, resulta nulo todo reglamento que se adopte al margen de las disposiciones de la LPAU.¹⁶

Sobre la capacidad para impugnar un reglamento que se considere nulo, el Tribunal Supremo reitera que cualquier persona puede impugnar la validez de una regla o reglamento administrativo ante el Tribunal de Apelaciones por un período de treinta días desde su vigencia, haya participado o no en el proceso, esté o no esté afectado por su aprobación. A esta impugnación se le denomina impugnación de su faz. Reiterando nuevamente expresiones presentadas en *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, en el cual el Tribunal indica que este tipo de impugnación no requiere “demostrar una lesión a un interés individualizado del litigante para que proceda la revisión, ya que esta busca invalidar el reglamento en toda circunstancia en que pueda ser aplicable”.¹⁷

7 *Id.* en la pág. 603.

8 *Id.* en la pág. 604.

9 Ley de procedimiento administrativo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRÁ § 2101 (derogada 2017).

10 Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRÁ § 9601 (2020).

11 *Mun. de San Juan v. JCA*, 152 DPR 673, 692 (2000).

12 *Mun. de Toa Baja v. DRNA*, 185 DPR 684, 696 (2012).

13 3 LPRÁ §§ 9611-13, 9618, 9621.

14 *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, 174 DPR 174 (2008).

15 *Id.* en la pág. 183.

16 3 LPRÁ § 9617.

17 *Centro Unido de Detallistas*, 174 DPR en la pág. 186.

Seguido, en el caso que analizamos, el Tribunal Supremo nos recuerda que una persona que alegue ser afectada por la aplicación de un reglamento puede impugnar su validez en el Tribunal de Primera Instancia.¹⁸ Añadiendo, de igual manera que, la parte que acude en revisión judicial debe mostrar que ha sido adversamente afectada por los actos de la agencia administrativa.¹⁹ En apoyo de esta aseveración, el Tribunal Supremo acude a la sección 4.2 de la LPAU,²⁰ que se refiere a la revisión judicial de una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo apelativo correspondiente. La revisión judicial se da ante el Tribunal de Apelaciones y no ante el Tribunal de Primera Instancia.

Al aplicar el Derecho a los hechos, el Tribunal Supremo expresa que el Tribunal de Apelaciones obvió la distinción entre una impugnación de su faz de un reglamento y una revisión judicial de la aplicación de una norma reglamentaria. Indica que la impugnación de su faz no va dirigida al contenido del reglamento o la aplicación de éste.²¹ Continúa diciendo que el estándar es distinto a una revisión judicial de una determinación administrativa conforme a la sección 4.2 de la LPAU. Este razonamiento lo lleva a concluir que el Tribunal de Apelaciones estaba ante una impugnación de su faz de las resoluciones del 2016 por lo que no tenía que considerar los criterios de legitimación activa establecidos en *Fundación Surfrider v. ARPe*.²²

El problema de este aspecto de la decisión del Tribunal Supremo consiste en que en la opinión no se hace referencia a fechas que permitan determinar si los recursos de revisión se presentaron dentro del término de treinta días como lo requiere la sección 2.7 de la LPAU.²³ La única expresión relacionada, refiriéndose a los recursos de revisión judicial de las organizaciones, la encontramos cuando el Tribunal, refiriéndose a éstas, indica que “acudieron oportunamente al Tribunal de Apelaciones mediante recurso de revisión judicial”.²⁴

En cuanto a los méritos de la impugnación, el Tribunal concluyó que la revocación de las Resoluciones de 2016 tenía que hacerse conforme a las garantías mínimas de la LPAU, “independientemente de la intención ulterior”.²⁵ Las garantías procesales requeridas aplican por igual “al aprobar, enmendar o derogar una regla o reglamento”.²⁶

Sobre el particular, merece dar atención a la expresión del Tribunal al final de la Opinión:

Concluir lo contrario haría la Sec. 2.1 de la LPAU letra muerta, pues daría mano libre a las entidades administrativas para obviar completamente los requisitos procesales contenidos en la LPAU y a revocar normas

18 *Id.* en la pág. 185.

19 *Sierra Club v. Junta de Planificación*, 203 DPR 596, 607 (2019).

20 Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9672 (2020).

21 *Centro Unido de Detallistas*, 174 DPR en la pág. 186.

22 *Fundación Surfrider v. ARPe*, 178 DPR 563 (2010).

23 3 LPRA § 9617.

24 *Sierra Club*, 203 DPR en la pág. 601 (2019).

25 *Id.* en la pág. 610.

26 *Id.*

reglamentarias a su gusto y arbitrio. De este modo, se legitimaría una peligrosa práctica en contravención clara del Derecho y se permitiría la inestabilidad jurídica de nuestro ordenamiento. Como agravante, se facilitaría que, ante todo cambio de administración política, las agencias actúen desmedidamente y deroguen normas con vigencia y fuerza de ley sin el debido procedimiento expresamente contenido en nuestra legislación.²⁷

La referencia a fechas en que se presentaron los recursos brindaría certeza para posteriores impugnaciones de su faz. Mientras, partiendo de esta escueta expresión del Tribunal, debemos concluir que la impugnación de su faz si bien no requiere demostrar que la persona que la presenta está siendo afectada porque es un ataque al proceso de adopción, debe presentarse dentro de los treinta días de su vigencia. Como en el caso analizado donde los recursos se presentaron *oportunamente*. De lo contrario, la omisión de las fechas y esta última expresión del Tribunal Supremo parecería decir que el término de treinta días admite interrupción cuando la aprobación, enmienda o derogación de la regla es claramente nula, por aprobarse incumpliendo todos los requisitos de la LPAU.

La juez asociada Rodríguez Rodríguez hizo una expresión de conformidad a la que se unió la jueza presidenta Oronoz Rodríguez, señalando que no era pertinente mencionar la jurisprudencia de impugnación de un reglamento en su aplicación.²⁸ Interesantemente, el juez asociado Estrella Martínez, respondió este argumento explicando que el propósito de citar *Fund. Surfrider v. ARPe*, era dejar claro que lo pautado en dicho caso no aplica a la impugnación de su faz de un reglamento.²⁹

De otra parte, el juez asociado Colón Pérez aprovechó la oportunidad para hacer un análisis crítico del caso *Fund. Surfrider v. ARPe*, por considerar que el estándar que se estableció en dicho caso resulta muy restrictivo.³⁰

Damos énfasis a dos interrogantes que suscitan la Opinión, las expresiones y la concurrencia. En primer lugar, como expusimos previamente, el Tribunal Supremo al mencionar la impugnación de una regla de su faz en el Tribunal de Primera Instancia, luego señala que, en esos casos si se acude al Tribunal de Apelaciones, por disposición de ley, el compareciente tiene que demostrar que está adversamente afectado, citando la disposición de revisión judicial de decisiones administrativas. En ese sentido la expresión de la juez asociada Rodríguez Rodríguez resulta acertada, pues las impugnaciones en la aplicación o de su faz se presentan en el Tribunal de Apelaciones. En *Fuentes Bonilla v. ELA*,³¹ el Tribunal Supremo había explicado detalladamente las tres formas de impugnar una regla: la impugnación de su faz; la impugnación de una regla en su aplicación ante el Tribunal de Primera Instancia; y la impugnación en la aplicación en el proceso adjudicativo de una agencia. No obstante, esta nueva expresión sobre el tema puede confundir.

El segundo punto o interrogante que surge de la Opinión del tribunal, trata sobre las definiciones de reglas legislativas y reglas no legislativas. El Tribunal Supremo las define

27 *Id.* en la pág. 611.

28 *Id.*

29 *Id.* en la pág. 612.

30 *Id.* en la pág. 613 (Colón Pérez, opinión concurrente).

31 *Fuentes Bonilla v. ELA*, 200 DPR 364 (2018).

haciendo referencia a jurisprudencia interpretativa de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, derogada.³² Nada se dice sobre un concepto que se introdujo como enmienda a la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, mediante la posterior Ley Núm. 68-2015.³³ Este es, el *documento guía*, concepto que se incorporó a partir del 2015 en el proceso administrativo y que se encuentra en la sección 2.20 de la Ley Núm. 38-2017.³⁴

El *documento guía* se excluye de la definición de regla o reglamento,³⁵ sin embargo se define como “documento físico o electrónico de aplicabilidad general . . . que carece de fuerza de ley”.³⁶ Mientras, en el subcapítulo II sobre *Procedimientos para la Reglamentación* de la Ley Núm. 38 se dispone que este tipo de documento puede emitirse sin sujeción al proceso reglamentario y no es vinculante sobre la agencia, pero puede ser utilizado en cualquier proceso administrativo si se le da a la persona perjudicada una adecuada oportunidad para retar la legalidad, o razonabilidad de la posición tomada por la agencia en dicho proceso, y también puede utilizarse en un proceso adjudicativo.³⁷ Por tanto, el documento guía parece ser un híbrido entre las reglas legislativas y las no legislativas. Levanta las siguientes interrogantes: ¿el documento guía es igual a la regla no legislativa? ¿cómo se puede retar? ¿mediante impugnación de la regla en su aplicación?

La inclusión de la definición de *reglas legislativas* y *reglas no legislativas* nos parece que no era necesaria. Bastaba decir que las resoluciones eran reglas legislativas que requerían ser derogadas cumpliendo el proceso dispuesto en la LPAU.

II. DEBIDO PROCESO DE LEY-NOTIFICACIÓN

*Román Ortiz v. Oficina de Gerencia de Permisos*³⁸

En este caso, el Tribunal Supremo se enfrenta a una controversia que había atendido previamente mediante Sentencia en *Vendrell López v. AEE*.³⁹ Se le presenta al Tribunal la siguiente pregunta, ¿cuáles son los esfuerzos razonables que una agencia debe hacer para notificar una decisión a un ciudadano? El Tribunal Supremo expone la controversia de la siguiente manera:

Nos corresponde determinar si una notificación de una determinación administrativa devuelta por el correo por no encontrarse un buzón donde depositarla . . . constituye una notificación adecuada. Específicamente, en

³² Ley de procedimiento administrativo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2101 (1988) (derogada 2017).

³³ Para enmendar la Sección 1.3 y añadir la Sección 2.20 a la Ley Núm. 170 de 1988, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 68, 2015.

³⁴ Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9630 (2020).

³⁵ *Id.* § 9603m(2).

³⁶ *Id.* § 9603c.

³⁷ *Id.* § 9630.

³⁸ Román Ortiz v. Oficina de Gerencia de Permisos, 203 DPR 947 (2020).

³⁹ Vendrell López v. AEE, 199 DPR 352 (2017).

casos en que la agencia remitente, aún enterada de la situación y con alternativas remediales a su alcance, no realiza ningún esfuerzo adicional para renotificarla.⁴⁰

Román Ortiz, representado por un agrimensor, presentó una querrela contra Rivera Laboy ante la Oficina de Gerencia de Permisos (en adelante “OGPe”), imputándole que estaba ampliando su propiedad, colindante con la de él, sin el permiso requerido. De otra parte, Rivera Laboy, representada por un ingeniero, presentó ante la OGPe una consulta de construcción para legalizar la ampliación de su propiedad.

En la consulta de construcción, Román Ortiz solicitó intervenir por derecho propio, lo que se le permitió. En dicho proceso, la agencia aprobó la consulta solicitada por Rivera Laboy y notificó la decisión por correo regular a Román Ortiz. La notificación fue devuelta con el señalamiento “[R]eturn to sender. No mail receptacle. Unable to Forward”.⁴¹ La agencia conservó el sobre devuelto, pero no realizó otras gestiones para notificar a Román Ortiz.

Aprobada la consulta de construcción, Rivera Laboy solicitó el permiso de construcción, que se le concedió. Esta concesión no se le notificó a Román Ortiz quien, al enterarse del proceso, solicitó reconsideración, que se declaró sin lugar, por falta de jurisdicción, ya que se presentó fuera de término. Los fundamentos para la denegatoria fueron: que se le notificó la decisión a la dirección que Román Ortiz había dado y “en conformidad con los mecanismos autorizados por ley”; que Román Ortiz fue notificado por el agrimensor que lo representaba; y, que Rivera Laboy instaló un rótulo frente a su propiedad que indicaba el número del permiso de construcción.⁴² Román Ortiz acudió al Tribunal de Apelaciones que confirmó la decisión de la agencia.

En la Opinión, el Tribunal Supremo reiteró varias normativas de Derecho Administrativo. En primer lugar, nos recuerda que es un derecho constitucional que ningún ciudadano puede ser privado de su propiedad sin un debido proceso de ley. Este derecho tiene dos vertientes; la vertiente procesal que es la pertinente a los hechos del caso, lo cual requiere que al interferir con los intereses propietarios el proceso tiene que ser justo y equitativo. Tiene que “*ser justo en todas sus etapas* y tiene que ceñirse a las garantías mínimas del debido proceso de ley, conforme al interés involucrado y a la naturaleza del procedimiento que se trate”.⁴³ También nos recuerda que “[e]n el ámbito administrativo, el debido proceso de ley no tiene la misma rigidez que en los procedimientos adjudicativos ante los tribunales.”⁴⁴ A estos efectos, el Tribunal expresó que:

[L]os procedimientos adjudicativos deben observar las garantías mínimas siguientes: (1) *notificación adecuada del proceso*; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a contrainterrogar a los

40 Román Ortiz, 203 DPR en la pág. 950.

41 Id. en la pág. 951.

42 Id. en la pág. 952.

43 Id. en la pág. 954 (*citando a Álamo Romero v. Administración de Corrección*, 175 DPR 314, 330 (2009)).

44 Id.

testigos y examinar la evidencia presentada en su contra; (5) asistencia de abogado, y (6) decisión basada en el récord.⁴⁵

De estas garantías se enfatiza que “el debido proceso de ley también exige a las agencias administrativas que notifiquen *adecuadamente* los dictámenes emitidos en los procesos adjudicativos”.⁴⁶ Este requisito de notificación requiere que las agencias notifiquen sus resoluciones finales a quien es parte en el proceso:

La agencia deberá notificar con copia simple por correo ordinario o electrónico a las partes, y a sus abogados de tenerlos, la orden o resolución a la brevedad posible, y deberá archivar en autos copia de la orden o resolución final y de la constancia de la notificación. Una parte no podrá ser requerida a cumplir con una orden final a menos que dicha parte haya sido notificada de la misma.⁴⁷

De igual forma, la *Ley de Procedimiento Administrativo* establece quién podrá ser parte en el proceso administrativo:

(k) Parte. — Significa toda persona o agencia autorizada por ley a quien se dirija específicamente la acción de una agencia o que sea parte en dicha acción, o que se le permita intervenir o participar en la misma, o que haya radicado una petición para la revisión o cumplimiento de una orden, o *que sea designada como parte en dicho procedimiento*.⁴⁸

En su análisis, refiriéndose a la representación por designación, el Tribunal Supremo nos dice que “bajo esta . . . modalidad, es posible que, aparte de un abogado o abogada, una persona designe a un tercero como su agente o representante en el pleito”.⁴⁹ Seguido, nos dice que la LPAU no establece el proceso para determinar tal *designación*.⁵⁰ Por ello, en el caso ante su consideración acude al *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos (Reglamento Conjunto)*.⁵¹ Conforme al reglamento, la persona (dueño, optante o arrendatario) que acude a la agencia puede designar un agente o representante mediante autorización escrita y firmada por esta.⁵² Dicha exigencia no admite excepciones.

45 *Id.* (citando a Fuentes Bonilla v. ELA, 200 DPR 364, 395 (2018)).

46 *Id.* en la pág. 954.

47 Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRÁ § 9654 (2020).

48 *Id.* § 9603k (énfasis suplido).

49 Román Ortiz v. Oficina de Gerencia de Permisos, 203 DPR 947, 955 (2020).

50 *Id.*

51 *Id.*

52 JP, Reglamento conjunto para la evaluación y expedición de permisos relacionados al desarrollo y uso de terrenos, Núm. 8573 Capítulo 4 (A) (43) (24 de marzo de 2015), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnline/Reglamentos/8573.pdf>.

La LPAU exige que las partes sean notificadas con “[c]opia simple por correo ordinario y correo certificado”,⁵³ salvo que la ley habilitadora de la agencia permita otro método. El Tribunal Supremo procede a examinar la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico* que permite que la OGPe reglamente el modo de notificar dictámenes finales sobre determinaciones *discrecionales*.⁵⁴ Conforme al reglamento estas determinaciones se notificarán mediante correo electrónico y si la persona no cuenta con uno, se le notificará mediante correo regular o según dispone la LPAU, es decir, por correo regular y correo certificado.

El análisis requerido exige que, para conocer los requisitos de notificación, se identifiquen las determinaciones discrecionales que emite la agencia. En la nota al calce cuatro de la Opinión del Tribunal, se incluye la definición de determinación discrecional que surge del *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos*.⁵⁵ Esta se define como la determinación que “conlleva [un] análisis subjetivo de la agencia y para la cual se exige conocimiento especializado, discreción y juicio, ya que requiere que se consideren otros asuntos aparte de los estándares fijos y las medidas objetivas fijadas por ley”.⁵⁶ El Tribunal Supremo señala que las partes reconocían que la solicitud de consulta que presentó Rivera Laboy para autorizar una construcción con variaciones de los parámetros aplicables a su zona residencial involucraba una determinación discrecional de la OGPe.

El Tribunal Supremo procede a citar jurisprudencia sobre notificaciones judiciales y acude a la Sentencia en *Vendrell López v. AEE* que discutimos en el análisis del término 2017-2018.⁵⁷ En dicha Sentencia se discutió la notificación que requiere el derecho constitucional a un debido proceso de ley, específicamente la notificación de la Autoridad de Energía Eléctrica (en adelante, “AEE”), al ciudadano afectado por una determinación administrativa. La AEE había hecho una investigación que reflejó que Vendrell López estaba haciendo uso ilícito de la energía eléctrica y se presentó una querrela administrativa en contra de este. La querrela se le notificó a Vendrell López mediante correo certificado a la dirección postal que constaba en la AEE, pero fue devuelta como no reclamada. Posteriormente, se le cursó una segunda carta por correo certificado a la misma dirección y también fue devuelta como no reclamada. Luego de culminar el proceso administrativo sin la comparecencia de Vendrell López, la AEE se reiteró en su decisión de cobrar todo lo debido por el uso ilícito y notificó la factura con la deuda a la misma dirección. Vendrell López reaccionó y no tuvo éxito en su intento ante la AEE de detener la determinación final. Luego de varios trámites, el caso llegó al Tribunal Supremo y allí se planteó si se podía considerar

53 Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9654 (2020).

54 Ley para la reforma del proceso de permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA § 9011 (2020).

55 Román Ortiz v. Oficina de Gerencia de Permisos, 203 DPR 947, 955 (2020).

56 *Id.*; Véase Departamento de Educación v. Sindicato Puertorriqueño de Maestros, 168 DPR 527 (2006); Federación de Maestros de Puerto Rico v. Molina Torres, 160 DPR 571 (2003), para otras decisiones discrecionales de agencias administrativas.

57 *Vendrell López v. AEE*, 199 DPR 352 (2017); Véase Emmalind García García, Derecho Administrativo, 88 REV. JUR. UPR 1 (2019) para un análisis sobre este caso.

válida la notificación de una determinación administrativa cuando el documento había sido devuelto por el correo postal por no ser reclamado por la parte a la cual se dirigió la comunicación.

El Tribunal Supremo reafirmó que “dado a que las agencias administrativas ejercen una función adjudicativa en nuestro País, al interferir con los intereses de libertad y propiedad de los individuos, la garantía a un debido proceso de ley se ha hecho extensiva a dichas agencias”.⁵⁸ Mas aún, expresa que “en el plano administrativo, el debido proceso de ley garantiza el derecho a una *notificación oportuna*, la presentación de evidencia, que la adjudicación sea justa e imparcial y, además, que la misma se ha de basar en el expediente del caso”.⁵⁹ En fin, la notificación tiene que ser real y efectiva ajustada a los preceptos estatutarios aplicables.⁶⁰

En *Vendrell López v. AEE*, el Tribunal Supremo mediante sentencia consideró que la notificación había cumplido con el debido proceso de ley, contestando en la afirmativa la interrogante planteada por la AEE, y revocó al Tribunal de Apelaciones. Concluyó que “la AEE actuó correctamente al declararse sin jurisdicción debido a que el recurso de revisión presentado por el señor Vendrell López se había presentado tardíamente”.⁶¹

En la Sentencia el Tribunal Supremo expuso los requisitos para que una notificación sea válida aun cuando haya sido devuelta por el correo postal por no ser reclamada. Lo será solo si:

- (1) se logra demostrar que la parte remitente realizó esfuerzos razonables para notificar el documento en cuestión, y, además, (2) se acredita que el documento fue enviado a la “dirección correcta”, es decir, a la cual, según el mejor entendimiento de la parte remitente, el destinatario recibe otras comunicaciones.⁶²

Los jueces coincidieron en la importancia de la notificación en el proceso administrativo, pero dos de ellos mantuvieron reparos en validar el método utilizado para privar, eventualmente, a un ciudadano del servicio de energía eléctrica ante el impago de una deuda. El juez asociado Estrella Martínez, juez ponente en la Opinión que analizamos, en este término en su disidencia en *Vendrell López v. AEE* expresó que le preocupaba la suspensión de un servicio brindado por el Estado a una persona “[s]in que mediase una notificación adecuada conforme a los criterios mínimos constitucionales y, menos, una oportunidad para ser escuchado”.⁶³ Mientras, la jueza presidenta Oronoz Rodríguez disintió por considerar que no era constitucionalmente suficiente una notificación de una determinación gubernamental adversa que se envía a la dirección correcta, pero se devuelve sin reclamar. Indicó que no estaba de acuerdo “con reducir el requisito de notificación

58 *Vendrell López*, 199 DPR en la pág. 359.

59 *Id.* en las págs. 359-60.

60 *Id.* en la pág. 360.

61 *Id.* en la pág. 370.

62 *Id.* en la pág. 365.

63 *Id.* en la pág. 372 (Estrella Martínez, opinión disidente).

adecuada a un mero gesto. Si el Estado conoce que la parte afectada no se notificó, pero no toma medidas adicionales para remediar esta situación, viola el debido proceso de ley”.⁶⁴

Resulta de suma importancia el reconocimiento que hace el Tribunal Supremo a los efectos de que, si el debido proceso de ley requiere que la notificación en el foro judicial para iniciar un proceso sea vía emplazamiento, no debe exigirse menos en el foro administrativo cuando se intenta privar a un ciudadano de un interés propietario o derecho estatutario.

En *Román Ortiz v. Oficina de Gerencia de Permisos*,⁶⁵ el Tribunal Supremo, ahora en Opinión, reconoce que no había controversia en torno a que la dirección utilizada en la notificación era la correcta y que el correo regular es un método aceptado por la LPAU.⁶⁶ El problema no surgió debido a que la comunicación no fue devuelta porque nadie la reclamó, sino porque el correo informó que no pudo dejar la correspondencia porque no había buzón. El Tribunal Supremo entiende que, ante esta realidad, la OGPe sabía que en otras ocasiones Román Ortiz había recibido la correspondencia, lo que debió alertarle de que había un error y debió ejercer esfuerzos razonables para corregirlo.⁶⁷ En consecuencia, concluye:

[C]uando una agencia administrativa notifica una determinación final adversa a una parte a la dirección correcta y conforme a los mecanismos autorizados, pero es devuelta, ello no torna automáticamente en suficiente la notificación. Hoy resolvemos explícitamente que cuando una agencia tiene información que le permita conocer que sus intentos de notificar a la parte interesada han resultado inútiles, [ésta] debe realizar esfuerzos adicionales razonable tal y como se esperaría de una agencia realmente deseosa de informar a las partes afectadas por un dictamen adverso. Estas diligencias no exigen lo absurdo e imposible a las agencias, tan solo requieren que se haga lo razonable a la luz de la totalidad de las circunstancias en cada caso.⁶⁸

En la Opinión se ofrecen ejemplos de esfuerzos razonables que puede tomar la agencia para corregir la situación, tales como: renotificar a la misma dirección mediante el mismo u otro método de envío postal autorizado en reglamento; informar por teléfono sobre la devolución y las razones aducidas por el correo; notificar por la vía electrónica si lo permite el reglamento y si no se tiene la dirección electrónica, obtenerla mediante llamada telefónica.⁶⁹

La juez asociada Rodríguez Rodríguez concurrió sin opinión y la jueza asociada Pabón Charneco también concurre, pero hace constar que la Opinión avalada por el Foro resulta preocupante pues provocaría una carga onerosa para las agencias.⁷⁰

64 *Id.* en la pág. 388 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente).

65 *Román Ortiz v. Oficina de Gerencia de Permisos*, 203 DPR 947 (2020).

66 Véase Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9654 (2020).

67 *Román Ortiz*, 203 DPR en la pág. 964.

68 *Id.* en las págs. 964-65.

69 *Id.* en la pág. 964.

70 *Id.* en la pág. 965 (Pabón Charneco, opinión concurrente).

III. JURISDICCIÓN

*Beltrán Cintrón v. ELA*⁷¹

En *Beltrán Cintrón v. ELA*, varias agencias gubernamentales acudieron al Tribunal Supremo solicitando la revocación de dos sentencias del Tribunal de Apelaciones.⁷² Dichas sentencias revocaron parcialmente dos sentencias desestimatorias del Tribunal de Primera Instancia por ausencia de jurisdicción sobre la materia. La controversia que llevó los casos al foro judicial surgió por reclamaciones de salarios de empleados de diferentes agencias gubernamentales. Entre otros argumentos, éstos planteaban violación del principio de rango constitucional de igual paga por igual trabajo. Solicitaron que se decretara nulo el Memorando General Núm. 5-86 en el cual se adoptó un método de ajuste salarial recomendado, por la entonces Oficina Central de Administración de Personal (en adelante “OCAP”),⁷³ para atender la entrada en vigor de la aplicación de la *Ley Federal de Normas Razonables del Trabajo*, (FLSA, por sus siglas en inglés).

El Tribunal de Primera Instancia desestimó las demandas por el fundamento de que la controversia se relacionaba con la clasificación de los puestos de los demandantes, asunto que, conforme a la ley de personal entonces vigente, *Ley Núm. 184-2004*, según fue enmendada por el Plan de Reorganización Núm. 2 de 2010, correspondía a la Comisión Apelativa del Servicio Público (en adelante “CASP”).⁷⁴ Los demandantes acudieron al foro apelativo que revocó en parte la determinación de instancia. El Tribunal de Apelaciones coincidió con el Tribunal de Primera Instancia en cuanto a la ausencia de jurisdicción del Tribunal de Primera Instancia para determinar si los demandantes tenían derecho a un ajuste retributivo, pero concluyó que dicho foro podía resolver la sentencia declaratoria sobre el alcance y la validez del Memorando General Núm. 5-86.⁷⁵

Ante el Tribunal Supremo se planteó cuál era el foro con jurisdicción para atender la controversia sobre un reglamento: si el Tribunal de Primera Instancia o la agencia concernida, CASP. El Tribunal Supremo resuelve que el foro era la CASP, aunque en casos anteriores había avalado el foro judicial como el foro apropiado para atender casos de alegada violación a derechos civiles.⁷⁶ El Tribunal Supremo señala que la sentencia declaratoria no procede cuando existe un procedimiento administrativo específico para atender este tipo de controversias. La controversia relacionada con la validez y el alcance del Memorando General Núm. 5-86 la cual estaba fundamentada en el efecto que tuvo la implantación del mecanismo de ajuste salarial dispuesto en el referido documento, también debía atenderse en el foro administrativo, es decir, ante la CASP.⁷⁷

⁷¹ *Beltrán Cintrón v. ELA*, 204 DPR 89 (2020).

⁷² *Id.* en la pág. 94.

⁷³ La Oficina Central de Administración de Personal (OCAP), al presente, con variaciones en la ley habilitadora, se conoce como Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos (OATRH). Véase Ley para administración y transformación de los recursos humanos en el Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 8-2017, 3 LPRA §§ 1469-77 (2017 & Supl. 2020).

⁷⁴ Ley para la administración de los recursos humanos en el servicio público del ELA, Ley Núm. 184-2004, 3 LPRA § 1461 (2004) (derogada 2017).

⁷⁵ *Beltrán Cintrón*, 204 DPR en la pág. 100.

⁷⁶ *Id.* en la pág. 113.

⁷⁷ *Id.* en las págs 112-13.

En la Opinión se nos ilustra sobre el concepto de jurisdicción, que se define como el poder o autoridad que tiene un tribunal para considerar y decidir los casos y controversias que se le presentan. Se subraya que los tribunales de Puerto Rico poseen jurisdicción general que solo puede ser limitada por el Estado, otorgando o privando a un tribunal de jurisdicción sobre la materia mediante legislación a esos efectos. Si un tribunal no tiene jurisdicción sobre la materia, solo puede declararlo y desestimar.

Sobre la doctrina del Derecho Administrativo de jurisdicción primaria, se repite que esta es de origen jurisprudencial y que es parte de las normas de autolimitación judicial. Aplica cuando hay jurisdicción concurrente entre el foro administrativo y el judicial.⁷⁸ Los jueces deben aplicar esta norma de abstención, como regla general, en casos en los cuales el peritaje de la agencia es indispensable. Sobre esto el Tribunal establece que “[n]os referimos, pues, a aquellos casos en los que las cuestiones de hechos a ser considerada requieren del ejercicio de discreción adjudicativa o de la aplicación del conocimiento especializado que las agencias poseen. . .”.⁷⁹

Sobre la jurisdicción primaria exclusiva, el Tribunal Supremo nos dice que se trata de un mandato legislativo a “a través del cual se establece que el ente administrativo tendrá jurisdicción sobre determinado tipo de asuntos, por lo que en esos casos los tribunales no cuentan con autoridad para atender las reclamaciones en primera instancia. . .”.⁸⁰ La designación de jurisdicción exclusiva no siempre aparece claro en una ley, puede surgir de una implicación necesaria de ésta.

Interesantemente, el Tribunal reconoce que la jurisdicción exclusiva puede ceder ante un planteamiento de violación de derechos constitucionales, pero “ello no implica que una simple alegación [de que se han violado derechos constitucionales] excluya el foro administrativo”.⁸¹ Ello, como anticipo para distinguir casos previos en los cuales el foro judicial prevaleció sobre el foro administrativo ante reclamos similares a los de los empleados en este caso.

El Tribunal Supremo reconoce, como lo hizo en *Colón Rivera et al. v. ELA*,⁸² que el 26 de julio de 2010 se aprobó el Plan de Reorganización de la CASP con el propósito de fusionar la Comisión Apelativa del Sistema de Administración y Recursos Humanos (CASARH) con la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (CRTSP) y con dicha legislación se le concedió al nuevo foro creado, CASP, la jurisdicción exclusiva para atender determinados casos. Como los demandantes, en el caso que nos ocupa, alegaron en el Tribunal de Primera Instancia que determinadas acciones de las agencias concernidas tuvieron el efecto de violar derechos que les fueron reconocidos por la ley y los reglamentos aprobados para implantarla, el Tribunal Supremo indica que es precisamente esos asuntos que el legislador le proveyó a la CASP jurisdicción exclusiva. Nos recuerda que a pesar de que la sentencia declaratoria se puede utilizar aun cuando existen otros remedios, el mis-

⁷⁸ *Id.* en la pág. 103.

⁷⁹ *Id.*

⁸⁰ *Id.* en las págs. 103-04 (citando a *Báez Rodríguez v. ELA*, 179 DPR 231, 240 (2010); *Semidey Ortiz v. ASIFAL*, 177 DPR 657, 677 (2009)).

⁸¹ *Id.* en la pág. 104 (citando a *First Fed. Savs. v. Asoc. de Condómines*, 114 DPR 426, 438 (1983)).

⁸² *Colón Rivera et al. v. ELA*, 189 DPR 1033 (2013).

mo resulta improcedente cuando, como en el caso que les ocupa, el legislador establece un foro administrativo con jurisdicción sobre determinado tipo de asuntos. En este caso los tribunales no tendrán jurisdicción para atender la reclamación en primera instancia.

Al examinar la suficiencia de las alegaciones de los demandantes para determinar si el Tribunal de Primera Instancia podía tener jurisdicción, el Tribunal Supremo concluye que las alegaciones de los empleados en el Tribunal de Primera Instancia no fueron concretas y específicas. Sobre el particular, expresa:

Así, dado que los empleados demandantes se limitan a aducir que su reclamo está fundamentado en un derecho constitucional que consiste en impedir que se otorguen salarios distintos a personas clasificadas en la misma escala salarial sin justificación objetiva para la diferencia en tal compensación, las alegaciones presentadas por los empleados demandantes resultan insuficientes para eludir el trámite administrativo. . . Si bien es cierto que la reivindicación de los derechos constitucionales corresponde a los tribunales de justicia, hemos indicado que, 'el mero hecho de invocar una cuestión constitucional no margina automáticamente el proceso administrativo'.⁸³

Consciente de que en *Colón Rivera et al. v. ELA* el foro judicial prevaleció sobre al foro administrativo con *expertise* en la materia, el Tribunal Supremo distingue de lo resuelto anteriormente, el caso que nos ocupa diciendo:

[L]os demandantes presentaron alegaciones *específicas* sobre discrimen político para eludir el trámite administrativo, en los casos consolidados los empleados demandantes expusieron planteamientos *generales* sobre la supuesta violación al principio de igual paga por igual trabajo. *Los hechos señalados por esto no nos permiten deducir, sin entrar a especular, que ocupan puestos similares a los demandantes en los pleitos de 1990, 1991, y 2005, de forma tal que se pueda concluir que las agencias codemandadas violaron el referido principio al no extender las escalas salariales a aquellos.*⁸⁴

Al repasar nuevamente los hechos de *Colón Rivera et al. v. ELA*, encontramos que los allí peticionarios alegaban ser miembros activos e identificados con el Partido Nuevo Progresista (PNP) e hicieron unas alegaciones generales:

[S]e aprobaron ascensos y aumentos salariales a compañeros supervisores no docentes que en ese momento ocupaban puestos en clases de igual jerarquía que ellos y que estaban afiliados al Partido Popular Democrático (PPD). . . la parte peticionaria mencionó que se concedieron 'aumentos políticamente discriminatorios' a los siguientes supervisores no docentes: (1) Sr. Pablo Villegas (dos pasos por mérito en 2003 y otros dos en 2004); (2)

⁸³ *Beltrán Cintrón*, 204 DPR en las págs. 114-15 (citando a *First Fed. Savs. v. Asoc. de Condómines*, 114 DPR 426, 438 (1983)).

⁸⁴ *Id.* en la pág. 115.

Sra. Nomayra Sánchez Tirado (dos pasos por mérito en 2003 y otros dos en 2004), y (3) Sra. Carmen Pizarro Millán (una reclasificación con el máximo de tres pasos por mérito en 2003 y otros dos en 2004).⁸⁵

Normalmente, la determinación sobre la concesión de pasos por mérito, así como la reclasificación de empleados es un asunto técnico del conocimiento especializado de la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos y de la CASP. No obstante, el Tribunal Supremo en el caso antes mencionado consideró que las alegaciones de las demandantes correspondían al Tribunal de Primera Instancia.

Entendemos que la decisión en *Colón Rivera et al. v. ELA* se ajustaba más a lo resuelto en el caso que analizamos. En el momento que se atiende la reclamación de los demandantes, ya el foro administrativo especializado contaba con jurisdicción exclusiva sobre asuntos de personal y podía conceder daños. Para evaluar la alegación de discrimen político era imprescindible que la agencia con el *expertise* determinara si los demandantes tenían derecho a un aumento y no así aquellos que recibieron aumentos por méritos. De tener tal derecho y habersele negado, solo entonces se activaría su reclamo de discrimen político. En *Igartúa de la Rosa v. ADT*,⁸⁶ sobre la doctrina de agotamiento de remedios se dijo que:

[A] menos que se configure alguna de las limitadas excepciones que al amparo de nuestro ordenamiento jurídico justifican preterir el trámite administrativo, como lo son, que: (1) el remedio que provee la agencia sea inadecuado; (2) se pudiera producir un daño irreparable al promovente y en el balance de los intereses no se justifique agotar los remedios administrativos; (3) se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o (4) se trata de un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, entre otras.⁸⁷

Además, citando de un caso anterior, el Tribunal Supremo en esa ocasión nos recordó que en situaciones en las cuales un empleado acude simultáneamente al foro administrativo y al foro judicial, era aconsejable suspender la acción judicial hasta tanto el dictamen administrativo adviniera final y firme:

[E]n situaciones en las que se reclama al patrono una indemnización por violación de derechos civiles, el empleado público 'queda excusado de acudir en primera instancia al foro administrativo para reclamar cualquier responsabilidad civil de dicho patrono' . . . Lo anterior es particularmente aplicable en situaciones en las que el foro administrativo, como es el caso de la J.A.S.A.P., no está facultado por ley para conceder indemnización por los daños y perjuicios sufridos por un empleado como consecuencia de una actuación gubernamental. En tales circunstancias, el empleado público 'debe acudir directamente al foro judicial con su acción en reclamo

⁸⁵ *Colón Rivera et al.*, 189 DPR en la pág. 1041.

⁸⁶ *Igartúa de la Rosa v. ADT*, 147 DPR 318 (1998).

⁸⁷ *Id.* en las págs. 331-32 (citas omitidas).

de daños y perjuicios para que se entienda interrumpido el término prescriptivo'.⁸⁸

No obstante, el Tribunal Supremo también aclaró que:

[L]a presentación de una reclamación por daños en los tribunales no puede ser utilizada como un subterfugio para burlar la obligación de agotar los remedios administrativos o para restarle finalidad a una determinación administrativa cuando, inmersa en la reclamación judicial, subyacen controversias que requieren ser adjudicadas inicialmente por el foro administrativo. Lo anterior es particularmente aplicable en situaciones, como la de este caso, en que la parte reclamante no acudió oportunamente ante el foro administrativo apelativo con jurisdicción y, eventualmente, no instó oportunamente un recurso de revisión judicial para cuestionar la denegatoria de su moción de reconsideración y optó por presentar una demanda independiente. En tales situaciones, los tribunales deben abstenerse de adjudicar aquellas controversias incluidas en la reclamación judicial cuya adjudicación está reservada al foro administrativo, ya sea por tratarse de una materia de jurisdicción exclusiva de ese foro, o porque su resolución requiere una previa intervención de la pericia administrativa, entre otras circunstancias propuestas en nuestro ordenamiento jurídico.⁸⁹

En otro caso más reciente, *Torres Pagán et al. v. Mun. Ponce*,⁹⁰ la directora de un programa de *Head Start* fue separada de su puesto. Esta demandó alegando despido injustificado, discrimen, violación de derechos civiles, entre otras alegaciones. En este caso también el Tribunal Supremo consideró que las alegaciones por girar en torno a violaciones de derechos civiles, el foro apropiado era el judicial. La controversia que se planteó incluía evaluar si a la demandante le correspondía presentar su reclamo ante CASP o podía acudir directamente al Tribunal de Primera Instancia. Al respecto, el Tribunal Supremo concluyó que no procedía devolver el caso a CASP, ya que el foro con jurisdicción para atender los reclamos de la señora Torres Pagán y su esposo era el Tribunal de Primera Instancia; dicho foro era el más idóneo para dilucidar su reclamación.⁹¹ No obstante, una controversia de hecho en el caso era, si el puesto que ocupaba la señora Torres Pagán era de carrera o de confianza, asunto dentro del *expertise* de la CASP. La determinación que tomara el foro administrativo sobre la naturaleza del puesto resultaba crucial para determinar si le asistía a la demandante un interés propietario en el puesto del cual fue privada por ideas políticas.

El caso objeto de análisis, *Beltrán Cintrón v. ELA*, es un caso sumamente complejo y los hechos alegados se remontan al tiempo en que el foro antecesor de la CASP no tenía

⁸⁸ *Id.* en las págs. 332-33 (citas omitidas).

⁸⁹ *Id.* en la pág. 333.

⁹⁰ *Torres Pagán et al. v. Mun. de Ponce*, 191 DPR 583 (2014); Véase además *Semidey Ortiz v. ASIFAL*, 177 DPR 657 (2009).

⁹¹ *Torres Pagán et al.*, 191 DPR en la pág. 605.

jurisdicción exclusiva sobre asuntos de personal. Por tanto, la sentencia declaratoria era el recurso apropiado para la evaluación del Memorando General Núm. 5-86. El Tribunal de Primera Instancia era el foro apropiado e incluso para que el caso se tramitara como caso complejo ante dicho foro, siguiendo lo resuelto en *Torres Pagán v. Mun. Ponce* y en *Colón Rivera et al. v. ELA*.

IV. DESCALIFICACIÓN DE ABOGADO EN PROCESO ADMINISTRATIVO

*Oficina para Reglamentación de la Industria Lechera v. El Farmer, Inc.*⁹²

La controversia en este caso es sencilla, se limita a ilustrarnos sobre el derecho a revisión judicial de una determinación interlocutoria en el foro administrativo acerca de la descalificación del abogado de una parte, antes del dictamen final de una agencia.

La Oficina para la Reglamentación de la Industria Lechera (en adelante, “ORIL”), organismo adscrito al Departamento de Agricultura, inició un proceso para revocar la licencia a un ganadero. Luego de una reunión con las partes, la ORIL presentó una Moción de descalificación del abogado del peticionario, aludiendo a conflicto de intereses y violación a la Ley de Ética Gubernamental. Se alegó que el abogado había sido administrador de la ORIL y participó en procesos de enmiendas al reglamento que ahora pretendía impugnar e intervino como administrador en una querrela previa de revocación del ganadero que ahora representaba. Todo ello daba a lugar una apariencia de conducta impropia.

En su defensa el abogado alegó que en el caso de revocación de licencia de su cliente, fue previo e independiente al caso actual. Por tanto, este ya era final y firme. Sobre el señalamiento de la Ley de Ética Gubernamental, planteó que la prohibición de dos años de dicha ley había transcurrido y que el reglamento impugnado se aprobó con posterioridad a su renuncia. Finalmente argumentó que se violentaba el derecho del peticionario a seleccionar a un abogado con peritaje en la materia.

El Oficial Examinador decidió descalificarlo porque en una ocasión, como administrador de la agencia, tomó una acción en contra de su actual cliente. De dicha decisión, el abogado acudió al Tribunal de Apelaciones. En dicho foro la ORIL planteó que carecían de jurisdicción porque la LPAU no permite revisar decisiones interlocutorias. Por tanto, no era aplicable la norma establecida en *Job Connection Center v. Sups. Econo.*⁹³ El Tribunal de Apelaciones concluyó que tenía jurisdicción en virtud del Art. 4.3 de la Ley Núm. 170 de 2 de agosto de 1988.

El Tribunal Supremo fundamenta la opinión en la sección 4.3 de la LPAU que establece excepciones a la doctrina de agotamiento de remedios y procede a discutir el proceso de descalificación de abogados contenido en la Regla 9.3 de las Reglas de Procedimiento Civil.⁹⁴ Al respecto, se indica que “los tribunales en el ejercicio de su poder inherente de supervisar y controlar la conducta de los abogados que postulan en sus salas pueden aten-

⁹² Oficina para Reglamentación de la Industria Lechera v. El Farmer, Inc. Licencia Núm. 3510 y otros, 204 DPR 229 (2020).

⁹³ Job Connection Center Inc. v. Sups. Econo, 185 DPR 585 (2012).

⁹⁴ Oficina para Reglamentación de la Industria Lechera, 204 DPR en las págs. 240-41.

der las mociones de descalificación cuando las mismas surgen como cuestiones colaterales en los casos pendientes ante sí”.⁹⁵ Los abogados están llamados a observar los mismos principios de ética profesional tanto en los foros administrativos como en los tribunales. No obstante, la descalificación solo procederá cuando “sea estrictamente necesario, por considerarse un remedio drástico que se debe evitar si existen medidas menos onerosas que aseguren la integridad del proceso judicial y el trato justo a las partes”.⁹⁶ Pues de lo contrario “[l]a parte afectada y su representante legal estarían desprovistos de un remedio, toda vez que esperar a la determinación final de la agencia administrativa constituiría una gestión inútil, inefectiva que no ofrece un remedio adecuado” y provocaría, indica el Tribunal, un daño irreparable.⁹⁷ Concluye que “[u]na Orden de descalificación de abogado emitida por una agencia administrativa es revisable interlocutoriamente”.⁹⁸

En cuanto a los méritos de la solicitud para descalificar al abogado, el Tribunal Supremo, luego de evaluar los factores establecidos a la luz de las circunstancias, resuelve que la descalificación fue ligera y sin apoyo en derecho.⁹⁹

CONCLUSIÓN

De los casos analizados este término sobre Derecho Administrativo destaca *Oficina de Reglamentación Ind. Lechera v. El Farmer Inc.*, al dejar claramente establecido que es revisable la decisión interlocutoria de una agencia de descalificar a un abogado. Los otros tres casos atienden asuntos específicos y dejan dudas sobre los temas discutidos. En *Sierra Club v. JP* se menciona la Ley Núm. 38-2017 como la Ley de Procedimientos Administrativo Uniforme vigente, pero se definen las reglas legislativas y las reglas no legislativas como se habían interpretado ambos términos al amparo de la Ley Núm. 170-1988. Esto sin darnos guía sobre la interpretación del término documento guía, que no requiere cumplir el proceso dispuesto para la aprobación, enmienda o derogación de una regla o reglamento.¹⁰⁰ Mientras, el caso *Román Ortiz v. Oficina de Gerencia de Permisos* es una decisión específica para las decisiones discrecionales de la OGPe sin constituir una norma general, generando duda sobre el requisito de notificación de decisiones adjudicativas, no discrecionales. Por último, el Tribunal Supremo retorna a validar el ejercicio de la jurisdicción exclusiva de un foro cuasi judicial especializado en asuntos de recursos humanos del gobierno, apartándose de dos decisiones anteriores, cuando los hechos en el caso *Beltrán Cintrón v. ELA* son más complejos que en los casos anteriores. En ese caso, la validez del memorando 5-86, de la OCAP debió evaluarse mediante sentencia declaratoria. Ello no requería el *expertise* de la agencia para determinar la validez de un memorando que implanta la ley federal conocida como Ley de Normas Razonables del Trabajo (FLSA, por sus siglas en inglés).¹⁰¹

95 *Id.* en la pág. 241.

96 *Id.* en la pág. 244.

97 *Id.* en la pág. 246.

98 *Id.* en la pág. 245.

99 *Id.* en la pág. 249.

100 Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRÁ §§ 9603 (c), 9630 (2020).

101 Véase Fair Labor Standards Act of 1938 29 U.S.C. § 203.