

DOCTRINA DE DEFERENCIA: LIMITACIÓN A LA REVISIÓN JUDICIAL E IMPACTO EN LA SEPARACIÓN DE PODERES

ARTÍCULO

ARELYS M. ORTIZ RIVERA*

| | |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN | 277 |
| I. DOCTRINA DE SEPARACIÓN DE PODERES..... | 280 |
| II. PODERES DELEGADOS A LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS | 281 |
| A. <i>La revisión judicial y su limitación</i> | 282 |
| B. <i>Desarrollo de la doctrina de deferencia judicial</i> | 287 |
| C. <i>Posturas a favor y en contra de la doctrina de deferencia judicial</i> | 288 |
| III. LA HISTÓRICA DOCTRINA DE DEFERENCIA JUDICIAL: | |
| ¿PENDE DE UN VOTO? | 292 |
| A. <i>Kisor v. Wilkie</i> | 292 |
| B. <i>La doctrina de deferencia judicial que se acerca</i> | 294 |
| C. <i>Posturas a favor y en contra de la doctrina de deferencia judicial</i> | 298 |
| V. APUNTES PARA EL FUTURO | 311 |

Son los tribunales los intérpretes finales de las leyes y la Constitución, incluso de las actuaciones de las otras Ramas del Gobierno. Ello es necesario, ya que una rama de gobierno no puede convertirse en juez de sus propias actuaciones.¹

INTRODUCCIÓN

Recientemente un miembro del Tribunal Supremo de los Estados Unidos planteó la siguiente interrogante: “[w]here did Auer come from? Not from the Constitution, some ancient common law tradition, or even a modern statute.”² Así, abrió las puertas al cuestionamiento de una longeva doctrina en el ámbito del Derecho Administrativo;

* Abogada-Notaria graduada *Magna Cum Laude* de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Admitida al ejercicio de la profesión legal en Puerto Rico desde el año 2018 y cuenta con un grado de Maestría en Derecho (LL.M.) con énfasis en Formación Judicial de la Universidad de Puerto Rico. El escrito inicial, base para el presente artículo, fue el Proyecto de Investigación realizado como requisito para obtener el grado de LL.M., el cual obtuvo el reconocimiento de Mejor Trabajo de Maestría en Derecho.

¹ C.R.I.M. v. Méndez Torres, 174 DPR 216, 227 (2008) (desarrollando el análisis del cumplimiento con el sistema de pesos y contrapesos o la doctrina de separación de poderes).

² *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400, 2426 (2019) (Gorsuch, opinión concurrente) (delimitando la doctrina de deferencia judicial).

una cuya revisión no solamente tiene el efecto de alterar normas firmemente establecidas en nuestro ordenamiento jurídico, sino que trasciende la doctrina de separación de poderes y el funcionamiento del sistema gubernamental. Se cuestiona la constitucionalidad y vigencia del estándar de revisión judicial sobre los procesos adjudicativos celebrados en las agencias administrativas y, particularmente, la doctrina de deferencia judicial sobre las interpretaciones de las leyes y reglamentos que realizan los referidos organismos.

Conforme a esta longeva norma, las determinaciones de los organismos administrativos merecen gran deferencia por parte del foro judicial.³ A groso modo, esta norma jurídica establece que los tribunales concederán deferencia al dictamen administrativo, excepto cuando el mismo sea claramente erróneo, incompatible o inconsistente con el asunto objeto de interpretación.⁴ Así lo sostuvo el Tribunal Supremo de Estados Unidos cuando indicó que la interpretación de la agencia será el juicio controlador “unless. . . ‘plainly erroneous or inconsistent with the regulation.’”⁵ En Puerto Rico, la norma de deferencia judicial ha sido adoptada y traducida a que el foro judicial no intervendrá con las decisiones administrativas, excepto cuando se concluya que el organismo actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable.⁶ Ello incluye que, si la interpretación es razonable, el foro judicial “debe dar deferencia a la aplicación del derecho que realiza una agencia administrativa sobre la interpretación de las leyes y reglamentos. . . .”⁷

Actualmente, el estándar de revisión judicial se enfrenta a una controversia que parecía estar superada:

How courts handle agency interpretations is one of the biggest issues in administrative law. Should courts defer to agency interpretations, or should they review laws de novo? By deference, I mean that a court gives weight to the interpretation rendered by the agency instead of just interpreting the law independently.⁸

Este cuestionamiento se une a la crítica consistente y contemporánea de esta doctrina por parte del Tribunal Supremo de los Estados Unidos.⁹ Las recientes expresiones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos sobre la doctrina de deferencia judicial en el caso de *Kisor v. Wilkie*, parecen advertir lo que el juez Neil M. Gorsuch describió como “more a stay of execution than a pardon”.¹⁰ Dentro de este debate se alcanza un análisis de gran envergadura, donde se encuentran involucrados los poderes delegados a las agencias

3 Véase *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond.*, 182 DPR 485, 511 (2011); *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 614-16 (2006); *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 436 (1997); véase también Reuel E. Schiller, *The Era of Deference: Courts, Expertise, and the Emergence of New Deal Administrative Law*, 106 MICH. L. REV. 399, 419 (2007).

4 Véase *Auer v. Robbins*, 519 U.S. 452, 461 (1997) (citas omitidas).

5 *Id.* (citas omitidas).

6 *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, 204 DPR 581, 592 (2020) (citas omitidas).

7 *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 DPR 464, 470 (2009); véase además *De Jesús v. Depto. Servicios Sociales*, 123 DPR 407, 417-18 (1989).

8 Andrew Hessick, *The Future of Administrative Deference*, 41 CAMPBELL L. REV. 421, 422 (2019).

9 Véase Russell L. Weaver, *Judicial Interpretation of Administrative Regulations: The Deference Rule*, 45 U. PITT. L. REV. 587, 590 (1984).

10 *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400, 2425 (2019) (Gorsuch, concurring).

administrativas, el derecho a la revisión judicial, el origen de la doctrina de deferencia y su coexistencia con la doctrina de separación de poderes. Ante tales indagaciones, la manera en que los tribunales apelativos se enfrentan a las interpretaciones que realizan las agencias sobre el ordenamiento que las regula, es parte de la complejidad que caracteriza al Derecho Administrativo.

La propuesta principal de este proyecto de investigación se encuentra circunscrita a que, en asuntos de interpretación del derecho, la última palabra quede en los tribunales sin doctrina alguna que limite su ineludible función.¹¹ Proponemos que la evaluación del cumplimiento con los procesos de ley y el estudio de la delegación específica por parte del Poder Legislativo a una entidad administrativa debe ser suficiente para que el foro judicial independientemente entienda la actuación de la agencia, sin tener que lidiar con la innecesaria norma de deferencia judicial. Bajo fundamentos centrados en el ámbito de la interpretación de leyes y reglamentos por parte de los organismos administrativos, nuestra apreciación es que la norma de deferencia judicial a las determinaciones de las agencias administrativas conflige con la doctrina de separación de poderes. Por ende, su subsistencia plantea serios cuestionamientos constitucionales.

Entre otros aspectos, el presente escrito analiza la norma de deferencia judicial como un limitante del derecho a la revisión judicial bajo el palio de la autolimitación de los tribunales. Mediante un estudio de los orígenes y fundamentos de la doctrina, su desarrollo y cuestionamiento, invitamos a una reflexión sobre el *status* actual de la norma de deferencia judicial bajo la premisa de su inminente modificación o revocación. A su vez, se atenderá la errada adopción en Puerto Rico del Derecho Administrativo federal, pues la jurisprudencia ha ubicado a las agencias administrativas puertorriqueñas y federales en igualdad de condiciones, sin distinguir las particularidades sociales, económicas y políticas, entre ambas.¹² Ello, pues, en la adopción de ciertas normas federales como lo es la doctrina de deferencia judicial, las mismas no se han atemperado a las distinciones y limitaciones que tiene el ordenamiento administrativo local.

En primer lugar, abundaremos sobre la doctrina de separación de poderes y cómo la deferencia judicial se ha ajustado desde el aspecto teórico y práctico a los valores del sistema de *pesos y contrapesos* de nuestro sistema de gobierno. Plantearemos las razones por las cuales, a nuestro entender, tal ajuste de la doctrina de deferencia se ha tornado impreciso e inconstitucional. Bajo la premisa de los poderes delegados a los organismos administrativos, se atenderá la posibilidad de que la aplicación de la norma de deferencia imponga un límite innecesario al derecho a la revisión judicial. Acto seguido, abundaremos sobre la historia y aspectos importantes de la aludida doctrina, junto a un análisis de su posible futura revocación ante la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, la cual también se encuentra escudriñada en el presente proyecto. Se dedicará una porción de este análisis a posibles planteamientos contrarios a nuestra argumentación, los cuales favorecen la vigencia de la doctrina de deferencia judicial. Pos-

¹¹ Véase *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137, 177 (1803).

¹² Véase Luis E. Rodríguez Rivera, *Revisión judicial y el Derecho Administrativo: Análisis crítico de la norma de deferencia judicial y comentarios sobre su aplicación en el Derecho Ambiental*, 69 REV. JUR. UPR 1153, 1159-60 (2000).

teriormente, la discusión tornará su enfoque a nuestro ordenamiento jurídico. Además de estadísticas referentes a los tribunales apelativos locales, expondremos los posibles efectos que la inexistencia de la norma de deferencia judicial pueda provocar sobre Puerto Rico. Al finalizar, concluiremos con apuntes para el futuro y las posibles justificaciones para despedirnos de la doctrina de deferencia judicial que impera en el Derecho Administrativo.

I. DOCTRINA DE SEPARACIÓN DE PODERES

La doctrina de separación de poderes es la fuente de teoría política en la que descansa nuestro sistema constitucional y la organización de nuestro Estado.¹³ Se trata de una teoría señalada por Aristóteles, discutida por Locke y declarada esencial a la libertad civil por Montesquieu.¹⁴ Además, esta doctrina ha sido reconocida como la base sobre la cual se redactó la *Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. Ello quedó constatado en la Asamblea Constituyente, donde se afirmó que “al separar los poderes, debemos rodear, a cada uno de éstos, de aquellas protecciones que permitan su ejercicio, su funcionamiento, sin que esté ello supeditado a la intromisión de otras de las ramas”.¹⁵ En palabras del delegado constituyente Gutiérrez Franqui, se pretende “que cada rama del gobierno se ajuste a bregar con aquellos aspectos de la organización política que son de su incumbencia”.¹⁶

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que la doctrina de separación de poderes “procura funcionar como un sistema de pesos y contrapesos mediante el cual las tres ramas ostentan algún grado de poder compartido que al mismo tiempo opera como freno para evitar una acumulación desmedida de poder en una sola rama”.¹⁷ Esta premisa es el reconocimiento de que no existe una separación de poderes absoluta, sino que para fines de la gobernabilidad del Estado, se crea un poder compartido, dentro del reconocimiento de que una rama de gobierno supervise a la otra sin trastocar la función última de cada una.¹⁸ Lo anterior implica que la facultad reservada para una rama en particular, puede, incidentalmente, ser ejercida por otra.¹⁹ De forma elocuente, nuestro Tribunal Supremo

13 Véase CONST. PR art. I, § 2; Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico, 203 DPR 62, 113 (2019) (Rodríguez Rodríguez, opinión de conformidad) citando a Hernández Agosto v. López Nieves, 114 DPR 601, 620 (1983); véanse además Brau, Linares v. ELA, 190 DPR 315, 340 (2014); Clases A, B y C v. PRTC, 183 DPR 666, 680 (2011); Córdova y otros v. Cámara Representantes, 171 DPR 789, 799-800 (2007); Acevedo Vilá v. Meléndez, 164 DPR 875, 882 (2005); Noriega v. Hernández Colón, 135 DPR 406, 459 (1994); In re Conferencia Judicial de P.R., 122 DPR 420 (1988); Hernández Agosto v. Romero Barceló, 112 DPR 407, 427-28 (1982).

14 Pablo Berge, *La separación de poderes y el sistema judicial*, 8 REV. JUR. UPR 37, 38 (1938).

15 3 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 2231-32 (1952).

16 1 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 745 (1952).

17 Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II, 191 DPR 791, 802 (2014).

18 Véase Colón v. Pesquera, 150 DPR 724, 752-53 (2000).

19 En la discusión sobre las funciones del Contralor, el delegado constituyente, Sr. Negrón López, expuso lo siguiente:

La facultad de castigar por desacato es una función puramente judicial. Desde luego que bajo algunas circunstancias esa facultad incidentalmente se confiere a organismos de índole legislativa, pero positivamente, a un funcionario de esta naturaleza no puede conferírsele, ni por la constitución ni por ninguna otra forma, por que envuelve una violación del principio de la separación de poderes.

3 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 2459. Véase también, Berge, *supra* nota 14, en las págs. 42-44.

ha delimitado la manera en que se debe evaluar una controversia que involucre la referida doctrina. Ante ello, debemos preguntarnos: “(1) si la función específica ha sido expresamente asignada por la Constitución a la rama gubernamental que trata de ejercerla, o (2) si su ejecución por tal rama es un incidente necesario para otras funciones expresamente [conferidas]”.²⁰

Ahora bien, al circunscribirnos al poder judicial, “[p]ara el propósito de interpretar las leyes y decidir las controversias, las cortes son supremas y los demás departamentos deben obedecer”.²¹ Debido a que la premisa anterior ha sido reconocida como fundamental, debemos estar vigilantes ante cualquier intromisión de otro poder en la función judicial, bajo el entendido de que tal intromisión sea necesaria y tolerablemente incidental para el funcionamiento del Estado. Como se expondrá próximamente, conforme a los poderes delegados, las agencias administrativas ejercen funciones cuasi judiciales de gran importancia para el funcionamiento adecuado del gobierno. Sin embargo, nuestra propuesta gira en torno a la deferencia judicial que se le otorga a las decisiones de los organismos administrativos respecto a la interpretación que realizan sobre sus leyes y reglamentos. Se plantea, si la referida norma verdaderamente debe ser un incidente necesario para que la agencia administrativa ejerza la función adjudicativa delegada. Bajo nuestro análisis, la permanencia de la doctrina provoca serios cuestionamientos constitucionales al amparo de la doctrina de separación de poderes. Así pues, se reseñará que, incluso, la parte promovente de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo Federal comparte nuestra opinión en cuanto a que la norma de deferencia judicial sobre la interpretación del derecho subsiste en nuestro ordenamiento jurídico en conflicto con la doctrina de separación de poderes.

De forma equivalente, las opiniones vertidas en el caso de *Kisor* refuerzan el planteamiento relacionado a que la doctrina de deferencia judicial sobre la interpretación del derecho no es un incidente necesario para que los organismos administrativos realicen las funciones cuasi judiciales delegadas.²² Ciertamente, en el reciente caso, el razonamiento de los jueces del Tribunal Supremo Federal presenta argumentos persuasivos para inclinarnos a la revisión de la doctrina. A nuestro juicio, la inevitable muerte de la doctrina exige indagar sobre sus orígenes y fundamentos a la luz de la doctrina de separación de poderes con el propósito de entender su cuestionamiento y vigencia.

II. PODERES DELEGADOS A LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS

Al amparo de la doctrina comúnmente conocida como *pesos y contrapesos*, como excepción, las ramas de gobierno pueden ejercer ciertas funciones que han sido delegadas a otro poder en particular.²³ Conforme a lo anterior, es el texto de la ley habilitadora, la cual, generalmente, confiere, autoriza y delega el poder cuasi legislativo o cuasi judicial a una agencia administrativa para lograr los propósitos de su promulgación.²⁴ El poder cuasi le-

20 Banco Popular, Liquidador v. Corte, 63 DPR 66, 74 (1944).

21 Berge, *supra* nota 14, en la pág. 45 (*citando al ex Comisionado Residente en Washington, el Sr. Córdova Dávila, sobre un discurso que ofreció relacionado con la división de poderes*).

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

23 Véase Domínguez Castro et al. v. E.L.A. I, 178 DPR 1, 90-93 (2010).

24 Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co., 157 DPR 203, 213-14 (2002).

gislativo consta de la facultad delegada para adoptar reglamentación.²⁵ Por su parte, el poder cuasi judicial se refiere a la facultad de adjudicar controversias bajo el precepto de que el organismo ejerce una pericia, propia del ámbito administrativo.²⁶ Así pues, “[c]uando las agencias administrativas ejercen su poder adjudicativo, en efecto, éstas realizan funciones análogas a las que realizan los tribunales”.²⁷ Sin embargo, al amparo de la propia doctrina de separación de poderes, agotados los procesos administrativos, las partes podrán acudir al foro judicial en solicitud de revisión de la determinación final del organismo, ya sea por alegado error en la determinación de hechos o en la aplicación e interpretación del derecho, vertiente en la cual este escrito se concentra.²⁸

A. La revisión judicial y su limitación

La revisión judicial es producto del sistema jurídico del *common law* de Inglaterra y se entiende que fue en el año 1610 que el aludido concepto tuvo su origen, dado que:

And it appeareth in our Books, that in many Cases, the Common Law doth controll Acts of Parliament, and sometimes shall adjudge them to be void: for when an Act of Parliament is against Common right and reason, or repugnant, or impossible to be performed, the Common Law will controll it, and adjudge it to be void. . . .²⁹

Al discutir el tema de la revisión judicial, esta podría ser considerada como uno de los principales mecanismos que viabilizan los derechos y libertades que pretenden ser garantizados bajo un sistema republicano de gobierno. La revisión judicial, quizás, tiene tanto valor como la esencia misma de la convivencia entre el poder del Estado y las libertades civiles. La revisión judicial es el mecanismo que garantiza, en derecho, una ulterior oportunidad y viabiliza el derecho constitucional a un debido proceso de ley.³⁰

En nuestro acervo jurídico, la misma surge del artículo V, sección 4 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la cual reconoce expresamente la facultad del Tribunal Supremo para decretar la inconstitucionalidad de un estatuto, y la cual se acogió en Puerto Rico luego de que fuera adoptada jurisprudencialmente por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos.³¹ Su utilidad se ha tornado indispensable en nuestro ordenamiento jurídico, ya sea en aspectos de índole procesal o sustantivo. Por esta razón, muchos opinan que, a pesar de no alcanzar rango constitucional, la existencia de un foro apelativo

25 JP v. Asoc. Res. Altamira, 198 DPR 656, 666-67 (2017).

26 *Caribe Comms., Inc.*, 157 DPR en la pág. 214.

27 *Id.*; véase también Quiñones v. San Rafael Estates, S.E., 143 DPR 756, 764 (1997).

28 Véase Vélez Ramírez v. Romero Barceló, 112 DPR 716, 722 (1982).

29 Germán J. Brau, *Notas sobre la historia del common law*, 78 REV. JUR. UPR 247, 282 (2009) (cita omitida) (tal alocución ha sido reconocida como la que inició la revisión judicial en el famoso caso inglés conocido como el *Dr. Bonham Case*); véase también George P. II Smith, *Marbury v. Madison, Lord Coke and Dr. Bonham: Relics of the Past, Guidelines for the Present - Judicial Review in Transition*, 2 U. PUGET SOUND L. REV. 255, 255 (1979).

30 Pta. Arenas Concrete, Inc. v. J Subastas, 153 DPR 733, 741 (2001) (citas omitidas).

31 CONST. PR art. V, § 4; José A. Andréu García, *La revisión judicial de Estados Unidos, Puerto Rico y Europa: Una perspectiva de Derecho Comparado*, 39 REV. JUR. UIPR 277, 281 (2004).

intermedio “resulta en realidad parte indispensable de nuestro sistema de justicia”.³² Más aun, cuando el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico revisa las determinaciones administrativas que son impugnadas oportunamente como cuestión de derecho, es decir, que el Tribunal está obligado a entender sobre el recurso.³³

Así como lo expresó el exjuez presidente José A. Andréu García, “ese poder de la revisión judicial debe estar acompañado de la garantía que ofrece la independencia judicial”.³⁴ Ello pues, tal independencia permite la adjudicación de controversias sin presiones externas que vulneren la legitimidad de los tribunales y la confianza de la gente en una de sus ramas de gobierno. A esos efectos, el exjuez presidente Andréu García indica que:

La independencia judicial no sólo protege a la Rama Judicial de la indebida intervención de las otras dos ramas de gobiernos en sus asuntos, sino que además le asegura al ciudadano que la adjudicación de su caso o controversia, aun cuando el propio Estado sea parte, será imparcial y libre de las influencias coercitivas de las ramas políticas.³⁵

A pesar de que tal expresión debe ser defendida y protegida, lo cierto es que, la propia doctrina de deferencia judicial, en cuanto a la propia interpretación del derecho, lacera tal objetivo.

Pese a la reseñada importancia de la revisión judicial en nuestro ordenamiento jurídico, la misma tiene sus limitaciones debido a distintos aspectos como lo son los requisitos de justiciabilidad y la aplicación e interpretación de ciertas reglas procesales por parte de los tribunales.³⁶ La doctrina de deferencia judicial se añade como un limitante de este derecho, el cual tiene el efecto de minar las facultades constitucionales del Poder Judicial.

Cuando circunscribimos la discusión al ordenamiento *criollo*, ya a finales del año 1952, el Tribunal Supremo comenzó a adoptar, delimitar y diferenciar la norma que regiría respecto a la revisión de una determinación de una agencia administrativa o de un tribunal inferior.³⁷ A través del desarrollo del derecho administrativo el Tribunal Supremo ha atendido muchas controversias de forma muy cautelosa, dado a la posibilidad de que, al amparo de interpretación de ley, se establezca una nueva política pública, función que no le pertenece a los tribunales.³⁸ Por ello, a la luz de esa precaución selectiva, en históricos y polémicos casos el Tribunal Supremo ha reconocido la función no exclusiva de la Rama Judicial al interpretar nuestra Constitución; toda vez que las ramas políticas, comúnmente de forma implícita, lo hacen con mayor frecuencia.³⁹

32 Ángel L. Tapia Flores, *La necesidad del Tribunal Apelativo*, 28 REV. JUR. UIPR 33, 33 (1993).

33 Ley de la judicatura de Puerto Rico de 2003, Ley Núm. 201-2003, 4 LPRA § 24y(c) (2018). Véase también REG. DEL TAPR, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 56 (2012).

34 Andréu García, *supra* nota 31, en la pág. 292.

35 *Id.*

36 *Id.* en las págs. 280-84; Vélez Ramírez v. Romero Barceló, 112 DPR 716, 722-23 (1982); Vives Vázquez v. Tribunal Superior, 101 DPR 139, 144-45 (1973); Esso Standard Oil v. A.P.P.R., 95 DPR 772, 783-84 (1968); E.L.A. v. Aguayo, 89 DPR 552, 558-59 (1958).

37 Caparra Country Club v. Junta Planificación, 74 DPR 74, 79 (1952).

38 Otero de Ramos v. Srio. de Hacienda, 156 DPR 876, 899 (2002) (Rivera Pérez, opinión disidente).

39 AAR, *Ex Parte*, 187 DPR 835, 871 (2013) (citas omitidas).

Como norma, la interpretación que el tribunal lleva a cabo sobre un estatuto se realiza acudiendo: (1) primeramente al texto de la ley, y (2) sólo si se encuentra ambigüedad en el texto, debe escudriñarse el propósito legislativo.⁴⁰ De ahí surge la conocida expresión estatutaria en cuanto a que “si el lenguaje de la ley es claro y libre de toda ambigüedad, ‘la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu’”.⁴¹ Sin embargo, cuando se estudia la doctrina de deferencia judicial, previo a la nueva jurisprudencia federal, se alteraba el orden antes indicado, toda vez que el tribunal debía limitar la interpretación que la agencia ya había realizado sobre la ley o reglamento bajo consideración. Atendemos este asunto en particular, pues nuestra crítica se relaciona directamente a la deferencia judicial a las interpretaciones del derecho, y no a las determinaciones de hechos establecidas por el organismo administrativo. Tales determinaciones de hechos resultan incuestionables si se sostienen por la evidencia sustancial que surja de la totalidad del expediente.⁴²

En lo pertinente, al ejercer la función revisora de las determinaciones de los organismos administrativos, el foro judicial evaluará si la actuación administrativa se ajusta y obedece al poder que le ha sido delegado.⁴³ Ello, pues el Tribunal podría toparse con alguna actuación *ultra vires*, la cual provoque que la acción administrativa adolezca de nulidad.⁴⁴ Superado el primer cedazo, el ámbito de la revisión judicial se efectúa con relación a la determinación de hechos, las conclusiones de derecho, incluyendo la interpretación de las normas jurídicas, y la discreción, al aplicarla conforme a las circunstancias particulares del caso.⁴⁵ En lo que concierne al Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico, este podrá revisar una determinación administrativa si la misma es final y si se han agotado los remedios administrativos.⁴⁶

Así pues, la propia *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* enmarca el alcance de la revisión judicial y establece lo siguiente:

El tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio. Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo. Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal.⁴⁷

Existe una presunción de corrección y regularidad, la cual repercute en que los tribunales otorguen deferencia a las determinaciones de hechos de las agencias administrativas, si

40 Cruz Parrilla v. Depto. Vivienda, 184 DPR 393, 404 (2012).

41 AAR, 187 DPR en la pág. 884 (cita omitida); Soc. Asist. Leg. v. Ciencias Forenses, 179 DPR 849, 862 (2010) (cita omitida).

42 Demetrio Fernández Quiñones, *La revisión judicial de las decisiones administrativas*, 69 REV. JUR. UPR 1129, 1132 (2000).

43 Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 DPR 64, 129 (1998).

44 Acevedo v. Mun. de Aguadilla, 153 DPR 788, 810-11 (2001).

45 Fernández Quiñones, *supra* nota 42, en la pág. 1132.

46 Procuradora Paciente v. MCS, 163 DPR 21, 34-35, 38-39 (2004).

47 Ley de procedimiento administrativo uniforme del gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPR § 9675 (2019).

las mismas se sustentan con evidencia sustancial que obre en la totalidad del expediente.⁴⁸ Ahora bien, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha puntualizado que: “la función judicial se cumple cuando se encuentra una base racional para las conclusiones de la agencia administrativa. . . sin que deba llegarse en dicha función a sustituir el criterio del tribunal por el de la agencia administrativa cuya actuación -generalmente en materia especializada- se intenta revisar”.⁴⁹ Ante ello, se ha determinado que la interpretación administrativa realizada por el organismo encargado de poner en vigor el estatuto o reglamento involucrado merece un gran peso o deferencia al amparo de la pericia que ostenta sobre la materia.⁵⁰ Con relación a este asunto, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha indicado lo siguiente:

Como es sabido, “la interpretación administrativa de un estatuto por aquellos organismos encargados de ponerlos en vigor y velar porque sus fines se cumplan nos merecen un gran peso”. Ello es así por cuanto dichos organismos cuentan con una vasta experiencia y conocimiento (*expertise*) en relación con la materia con la que bregan día tras día. La interpretación que del estatuto éstos hagan y los fundamentos que aducen en apoyo de la misma, resultan de gran ayuda para los tribunales de justicia al éstos encontrarse en la posición de tener que pasar juicio sobre la corrección o no de las decisiones emitidas por dichos organismos.⁵¹

Sin desatender lo establecido anteriormente, el planteamiento que se desea desarrollar se aprecia de forma más adecuada desde el ámbito federal. Por lo que es pertinente resaltar lo dispuesto en la ley análoga, de la cual nuestra legislación inspiró su lenguaje. Como corolario, la *Ley de procedimiento administrativo* federal, de igual forma, indica el alcance de la revisión judicial y la reconoce de la siguiente manera:

The reviewing court shall-

1. compel agency action unlawfully withheld or unreasonably delayed; and
2. hold unlawful and set aside agency action, findings, and conclusions found to be--
 - A. arbitrary, capricious, an abuse of discretion, or otherwise not in accordance with law
 - B. contrary to constitutional right, power, privilege, or immunity
 - C. in excess of statutory jurisdiction, authority, or limitations, or short of statutory right
 - D. without observance of procedure required by law
 - E. unsupported by substantial evidence in a case subject to sections 556 and 557 of this title or otherwise reviewed on the record of an agency hearing provided by statute; or
 - F. unwarranted by the facts to the extent that the facts are subject to trial de novo by the reviewing court.⁵²

⁴⁸ Fernández Quiñones, *supra* nota 42, en la pág. 1132.

⁴⁹ J.R.T. v. Escuela Coop. E. M. de Hostos, 107 DPR 151, 164 (1978) (Trías Monge; Irizarry Yunqué, opinión conconcurrente) (*citando a* Ledesma, Admor. v. Tribl. de Distrito, 73 DPR 396, 401 (1952)).

⁵⁰ *Procuradora Paciente*, 163 DPR en la pág. 43.

⁵¹ *Id.* (*citando a* M & V Orthodontics v. Negdo. Seg. Empleo, 115 DPR 183, 188-89 (1984)).

⁵² 5 U.S.C. § 706.

Lo cierto es que, según nuestro criterio, la visión de los jueces ya sea originalista o contextual, en muchas ocasiones, podría incidir en la adjudicación de las controversias.⁵³ Es decir, la forma en que se evaluará la determinación recurrida de una agencia administrativa dependerá de la composición del foro judicial. Así pues, de regreso al ámbito local, podemos observar la manera en que el juez asociado Erick V. Kolthoff Caraballo, tiende a evaluar de forma restrictiva la delegación de poderes y, por ende, la decisión administrativa recurrida.⁵⁴ Por otro lado, el pasado juez presidente Federico Hernández Denton, fue un reiterado defensor de la seguridad jurídica y de la confianza en las actuaciones del gobierno, las cuales, afirmaba, daban estabilidad a los procesos administrativos.⁵⁵

Como se ha podido apreciar, el estándar de revisión de una determinación del foro primario judicial, ciertamente, no es el mismo que el estándar de revisión de una decisión administrativa. Lo anterior, pues es norma conocida que la revisión judicial de la determinación de una agencia administrativa “se contrae y se limita al récord o expediente del procedimiento administrativo”.⁵⁶ No puede pasar por inadvertido que la determinación administrativa recurre de la gestión adjudicativa delegada al Poder Ejecutivo, por lo que el foro judicial considera y evalúa lo anterior junto a los elementos de experiencia, uniformidad y presunta especialidad por parte del organismo administrativo.⁵⁷

Más aún, coincidimos con que el estándar de revisión podría variar según la agencia administrativa involucrada.⁵⁸ En primer lugar, pues la determinación administrativa atendió reclamaciones de materias particulares, por lo que, se debe evaluar en principio la delegación de funciones adjudicativas por parte de la Asamblea Legislativa bajo la evaluación de “criterios adecuados y suficientes que guíen la actuación de la agencia”.⁵⁹ Así pues, a diferencia de los valores evaluados ante la revisión de una determinación judicial del foro de primera instancia, el estándar de revisión a una decisión de una agencia administrativa comienza por el análisis de la *adecuación de guías* delegadas y los valores que trastocan directamente la facultad para adjudicar, la cual sólo se la brinda el Poder Legislativo a la luz de la doctrina de separación de poderes.⁶⁰

De igual forma, al tratarse de reclamaciones particulares y materias especiales, se debe evaluar de forma específica la controversia ante la consideración del tribunal bajo la precaución de que este no se exceda en la tentación de contribuir al desarrollo de la administración pública.⁶¹ Más importante aún, la existencia de reglamentos que rigen las referidas agencias administrativas debe ser escudriñada por parte del foro judicial.⁶² Sin duda, los

53 Véase, por ejemplo, Andrew Hessick, *The Future of Administrative Deference*, 41 CAMPBELL L. REV. 421, 427 (2019).

54 Andrés González Berdecía & Alejandro Suárez Vincenty, *Análisis y perfil adjudicativo de los jueces y de las juezas del Tribunal Supremo de Puerto Rico: Erick v. Kolthoff Caraballo*, 80 REV. JUR. UPR 407, 414 (2011).

55 Véase Carlos L. Rodríguez Ramos, *La seguridad jurídica en el Derecho Administrativo y su relación con el desarrollo económico: La visión del juez Federico Hernández Denton*, 83 REV. JUR. UPR 1051, 1065 (2014).

56 Fernández Quiñones, *supra* nota 42, en la pág. 1139.

57 *Id.* en las págs. 1143-44.

58 Véase Ernesto L. Chiesa Aponte, *Comentarios a la ponencia de la jueza Fiol Matta sobre el estándar de revisión judicial en casos ambientales*, 72 REV. JUR. UPR 93, 93 (2003).

59 Rodríguez v. Bco. Gub. de Fom. P.R., 151 DPR 383, 423 (2000) (Negrón García, opinión disidente).

60 *Id.* en la pág. 424.

61 Fernández Quiñones, *supra* nota 42, en la pág. 1151.

valores evaluados entre ambos sistemas, administrativo y judicial, deben estar enmarcados y dirigidos al fin de la justicia junto a las garantías que provee el derecho a un debido proceso de ley.⁶³

Cabe destacar que la deferencia concedida a las determinaciones de hechos que realizan las agencias administrativas luego de celebrarse una vista adjudicativa es similar a la que se les otorga a las determinaciones de hechos realizadas por el foro judicial de primera instancia,⁶⁴ por lo que tal aspecto no es parte de la controversia planteada en este proyecto. Ello, toda vez que tales determinaciones de hechos se establecen luego de celebrarse una vista, por lo que fue ante tal foro que desfiló la prueba, ubicándolos en mejor posición para la adjudicación.⁶⁵

Aunque tales determinaciones no se evalúan necesariamente con igual crisol debido a la distinción entre los foros recurridos, en nuestra opinión, la decisión administrativa que involucra la interpretación del derecho tampoco debería ser favorecida por estar acompañada del precepto que exige deferencia judicial. Lo anterior, provoca preguntarse si verdaderamente los tribunales están desempeñando la facultad total de ejercer “su poder y [si] con ello cumplen con sus deberes estatutarios y constitucionales”.⁶⁶

Conforme a lo antes expuesto, el argumento de este escrito, relacionado a que la doctrina de deferencia judicial a las decisiones administrativas sobre las interpretaciones de leyes y reglamentos limita innecesariamente el derecho a la revisión judicial, se presenta al amparo de que la misma presupone una ventaja al sujeto que surja airoso en el trámite administrativo. El hecho de que la interpretación que realiza la agencia sobre sus leyes y reglamentos esté revestida de un privilegio ante los tribunales de justicia, resta el gran valor que ostenta la revisión judicial como mecanismo para que ambas partes puedan acudir en auxilio en igualdad de condiciones.

A base del entendido de que la revisión judicial es un método de control del ejercicio del poder delegado a los organismos administrativos para evitar los excesos, mucho más incomprensible es que existe una doctrina que obligue a otorgar deferencia a la determinación de interpretación.⁶⁷ Por supuesto que, en la medida de que se entiende que existe un estándar particular o exclusivo para adjudicar casos de índole administrativo, podríamos encontrarnos ante una legislación que reconoce una doctrina con vicios constitucionales.

Por ello, veremos la historia de la aludida norma y cómo, a nuestro entender, esta no debería permanecer en nuestro derecho, a pesar de su trayectoria, aceptación y evolución a través de los años y la reiterada defensa a su subsistencia.

B. Desarrollo de la doctrina de deferencia judicial

En el intento de superar la época de la llamada *Gran Depresión*, con la llegada del presidente Franklin Delano Roosevelt en la década del treinta comenzó una pausada recupe-

62 Véase *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 282 (1999).

63 *López v. Asoc. de Taxis de Cayey*, 142 DPR 109, 113 (1996).

64 Véase *Trinidad v. Chade*, 153 DPR 280, 291-92 (2001).

65 *Id.*

66 Fernández Quiñones, *supra* nota 42, en la pág. 1151.

67 Véase José A. Andréu García, *La revisión judicial de Estados Unidos, Puerto Rico y Europa: una perspectiva de Derecho Comparado*, 34 REV. JUR. UIPR 403, 405 (2000).

ración económica en los Estados Unidos junto a las medidas tomadas a través del conocido *Nuevo Trato*.⁶⁸ Debido a que muchas de estas medidas atentaban contra la teoría del libre comercio, las mismas contaban con una gran oposición compartida, incluso con las determinaciones del Tribunal Supremo Federal, las cuales invalidaban cierta legislación dirigida a la recuperación económica del país.⁶⁹ Acto seguido, se hizo evidente el conocido *court packing*, el cual tenía el propósito de alterar la composición del aludido Tribunal Supremo, de manera que no se interviniera con las nuevas políticas y, de paso, ubicando en entredicho la legitimidad de la Corte Suprema y su facultad para ejercer la revisión judicial.⁷⁰

Skidmore v. Swift & Co. representa un punto de partida importante en torno a la doctrina de deferencia judicial.⁷¹ En este caso, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos indicó que era responsabilidad de los tribunales establecer los casos a los cuales les aplicaba la disposición de ley considerada y enfatizó que el Congreso de los Estados Unidos no había puesto tal responsabilidad sobre los organismos administrativos.⁷² En lo que concierne a indicios del prospectivo surgimiento de la doctrina de deferencia judicial, es que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos sostuvo: “[t]here is no statutory provision as to what, if any, deference courts should pay to the Administrator’s conclusions.”⁷³ Además, en lo pertinente, no se contempló una norma de deferencia judicial, sino que se reconoció lo siguiente:

We consider that the rulings, interpretations and opinions of the Administrator under this Act, while not controlling upon the courts by reason of their authority, do constitute a body of experience and informed judgment to which courts and litigants may properly resort for guidance. The weight of such a judgment in a particular case will depend upon the thoroughness evident in its consideration, the validity of its reasoning, its consistency with earlier and later pronouncements, and all those factors which give it power to persuade, if lacking power to control.⁷⁴

En esencia, en el citado caso, el Tribunal Supremo Federal sostuvo que los tribunales tenían la facultad de ejercer la interpretación administrativa requerida y solo darían deferencia a la interpretación realizada por el organismo administrativo si la misma resultaba persuasiva.⁷⁵

Sin embargo, al poco tiempo, se comenzó a conceder amplias facultades a las agencias administrativas para interpretar las leyes y reglamentos, por lo que tal delegación podía

68 Alberto Medina Carrero, *El mito americano: libertad y derechos humanos en Estados Unidos de América*, 63 REV. COL. ABOG. PR 1, 43 (2002).

69 *Id.*

70 Alex Badas, *Policy Disagreement and Judicial Legitimacy: Evidence from the 1937 Court-Packing Plan*, 48 J. LEGAL STUD. 377, 396-98 (2019).

71 *Skidmore v. Swift & Co.*, 323 U.S. 134 (1944).

72 *Id.* en la pág. 137.

73 *Id.* en la pág. 139.

74 *Id.* en la pág. 140.

75 Weaver, *supra* nota 9, en la pág. 605.

percibirse como una indebida invasión a las funciones exclusivas del poder judicial.⁷⁶ ¿De dónde surge la referida doctrina de deferencia judicial? ¿Qué controversia o asunto intentó atender? ¿Se justifica que la misma aun subsista? Tales interrogantes serán contestadas próximamente.

i. *Bowles v. Seminole Rock & Sand Co.*⁷⁷

Dado el contexto en que comenzaron a transformarse las visiones y decisiones judiciales, fue en el año 1945 que, por vez primera, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos con gran ingenio creó la doctrina y estableció que la interpretación que otorgaba el administrador a las regulaciones de precios, de no ser errónea ni inconsistente, se sostendría.⁷⁸ El referido caso se atendió en tiempos de la Segunda Guerra Mundial, donde se presentó acción en contra de una manufacturera por alegadamente violentar una ley de emergencia sobre el control de precios e infringir la regulación sobre el precio máximo de venta.⁷⁹ El Tribunal de Distrito Federal desestimó la acción presentada contra la manufacturera y el Tribunal de Circuito de Apelaciones confirmó.⁸⁰

El Tribunal Supremo Federal revocó a los foros inferiores y concedió deferencia a la interpretación realizada por la agencia a las regulaciones de precios. Así lo expresó el Tribunal: “[t]he intention of Congress or the principles of the Constitution in some situations may be relevant in the first instance in choosing between various constructions. But the ultimate criterion is the administrative interpretation, which becomes of controlling weight unless it is plainly erroneous or inconsistent with the regulation.”⁸¹ A pesar de lo anterior, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos no había delimitado el alcance jurisprudencial desarrollado, lo que provocó decisiones judiciales inconsistentes.⁸²

Previo a continuar con el desarrollo del principio de deferencia, es relevante reconocer el normativo caso de *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*⁸³ En este, el Tribunal Supremo Federal desarrolló ciertas normas particulares de interpretación, pues manifestó que cuando el tribunal tenía ante su consideración una ley interpretada por la agencia que la administrara, se enfrentaba a dos interrogantes: (1) si el Congreso se había expresado sobre el asunto en controversia o, (2) de lo contrario, el tribunal analizaría si la respuesta dada por la agencia administrativa se sustentaba en una interpretación permisible del estatuto.⁸⁴ Ahora bien, el más Alto Foro Judicial Federal reiteró lo siguiente:

If Congress has explicitly left a gap for the agency to fill, there is an express delegation of authority to the agency to elucidate a specific provision of the statute

⁷⁶ Fernández Quiñones, *supra* nota 42, en la pág. 1143.

⁷⁷ *Bowles v. Seminole Rock & Sand Co.*, 325 U.S. 410 (1945).

⁷⁸ *Id.* en la pág. 414.

⁷⁹ *Id.* en las págs. 412-13.

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ *Id.* en la pág. 414.

⁸² *Weaver*, *supra* nota 9, en las págs. 595, 600.

⁸³ *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).

⁸⁴ *Id.* en las págs. 842-43.

by regulation. Such legislative regulations are given controlling weight unless they are arbitrary, capricious, or manifestly contrary to the statute. Sometimes the legislative delegation to an agency on a particular question is implicit rather than explicit. In such a case, a court may not substitute its own construction of a statutory provision for a reasonable interpretation made by the administrator of an agency.

We have long recognized that considerable weight should be accorded to an executive department's construction of a statutory scheme it is entrusted to administer, and the principle of deference to administrative interpretations. . . .⁸⁵

No obstante, luego del reconocido caso de *Auer v. Robbins*, el cual se reseñará más adelante, en *United States v. Mead Corporation* se modificó lo antes establecido y se creó un tercer paso que limitó la deferencia reconocida en *Chevron U.S.A., Inc.*⁸⁶ La norma cambió para ciertos casos en donde: "it appears that Congress delegated authority to the agency generally to make rules carrying the force of law, and that the agency interpretation claiming deference was promulgated in the exercise of that authority".⁸⁷ Por lo tanto, al amparo de esta decisión, antes de aplicar cualquier tipo de evaluación, el tribunal debía analizar la naturaleza del asunto bajo consideración.⁸⁸ Además, desde el comienzo de la opinión, el Tribunal aclara que, de no aplicarse la deferencia descrita en el caso de *Chevron*, siempre habrá espacio para respetar lo resuelto por la agencia conforme a su grado persuasivo, según reconocido en *Skidmore*.⁸⁹

Cabe resaltar que, conforme a la jurisprudencia vigente y reseñada en este proyecto, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha desarrollado un estándar de revisión distinto para cuando el foro judicial se enfrenta a la interpretación que realiza el organismo administrativo sobre una ley promulgada por el Congreso de los Estados Unidos o una reglamentación formulada por la propia agencia administrativa. No obstante, lo cierto es que ambos estándares se resumen en ceder a una deferencia judicial de la interpretación realizada por el organismo administrativo. Por lo tanto, al igual como se ha investigado en los Estados Unidos, nuestra propuesta sobre analizar la vigencia de la referida doctrina en el ordenamiento jurídico involucra la interpretación del derecho en su totalidad, sin distinguir la medida que se encuentra bajo la consideración del foro judicial.⁹⁰

ii. *Auer v. Robbins*⁹¹

A pesar de que no fue el caso que reconoció la norma de deferencia judicial, este fue de tal envergadura que la doctrina es primordialmente conocida como el *Auer deference*.⁹² En

⁸⁵ *Id.* en las págs. 843-44.

⁸⁶ *United States v. Mead Corporation*, 533 U.S. 218 (2001).

⁸⁷ *Id.* en las págs. 226-27.

⁸⁸ Véase Graham G. Martin & David A. Super, *Judicial Deference to Administrative Agencies and Its Limits*, 40 CLEARINGHOUSE REV. 596, 599 (2007).

⁸⁹ *Mead Corporation*, 533 U.S. en la pág. 221.

⁹⁰ Véase Jowanna Nicole Oates, *Saying Goodbye to Chevron and Auer: New Developments in the Agency Deference Doctrine*, 91 FLA. B.J. 43 (2017).

⁹¹ *Auer v. Robbins*, 519 U.S. 452 (1997).

⁹² *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400, 2408 (2019).

el citado caso, unos sargentos demandaron a la junta de comisionados de la policía de la ciudad por los beneficios salariales del trabajo realizado en horas extras.⁹³ El Tribunal Supremo confirmó al Tribunal de Circuito de Apelaciones y al Tribunal de Distrito y sostuvo la decisión e interpretación realizada por el Secretario del Trabajo.

El más alto foro judicial manifestó que la interpretación realizada por el Secretario del Trabajo al exceptuar a los sargentos de tales beneficios se encontraba dentro de sus facultades de definir y delimitar las excepciones aplicables.⁹⁴ Más importante aun, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos puntualizó lo siguiente: “[b]ecause the salary-basis test is a creature of the Secretary’s own regulations, his interpretation of it is, under our jurisprudence, controlling unless ‘plainly erroneous or inconsistent with the regulation’. . . . That deferential standard is easily met here”.⁹⁵ El Tribunal Supremo Federal reconoció que se trataba de reglas de interpretación judicial y no una limitación al poder del Secretario en resolver las posibles ambigüedades que surgieran en las regulaciones de la agencia. Asimismo, expresó:

But that is a rule governing judicial interpretation of statutes and regulations, not a limitation on the Secretary’s power to resolve ambiguities in his own regulations. A rule requiring the Secretary to construe his own regulations narrowly would make little sense, since he is free to write the regulations as broadly as he wishes, subject only to the limits imposed by the statute.⁹⁶

Al afianzarse la norma jurídica del *Auer deference*, se debe destacar la importancia del concepto *ambigüedad*. Ello pues, según se puede colegir de la doctrina, es esta cualidad el punto de partida para otorgar la deferencia a la interpretación realizada por la agencia. Es decir, si la disposición administrativa bajo consideración resultaba ambigua, se le otorgaba la correspondiente deferencia a la interpretación realizada por el organismo, con la excepción de que la referida interpretación fuera plenamente errónea o inconsistente.⁹⁷ Básicamente, se trata de un estándar similar al adoptado en Puerto Rico de no sustituir el criterio de la agencia, excepto si la agencia actuó de forma arbitraria, ilegal o irrazonable.⁹⁸

Ante las interrogantes que subsistían y la falta de orientación que dirigiera a los tribunales cuando se enfrentaran a interpretaciones realizadas por las agencias administrativas, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos decidió delimitar la doctrina de deferencia judicial.⁹⁹ Recientemente, en el año 2019, surgió nueva jurisprudencia, la cual, más que aclarar y reforzar la doctrina de deferencia judicial, a nuestro juicio, la debilitó. Resulta sorprendente el hecho de que la referida doctrina se encuentra tan aferrada y aceptada en el ordenamiento jurídico que se prefirió herida, pero viva.

⁹³ *Auer*, 519 U.S. en la pág. 455.

⁹⁴ *Id.* en las págs. 452, 457-58.

⁹⁵ *Id.* en la pág. 461.

⁹⁶ *Id.* en las págs. 462-63.

⁹⁷ *Id.*

⁹⁸ *Nobbe v. JTA. Directores*, 185 DPR 206, 216 (2012); *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 616 (2006).

⁹⁹ Véase *Weaver*, *supra* nota 9, en la pág. 623.

Veremos que el Tribunal Supremo Federal perdió una gran oportunidad de despojar al Derecho Administrativo de la norma de deferencia judicial y, a su vez, otorgarle fortaleza al sistema de separación de poderes, en protección específica del propio Poder Judicial.¹⁰⁰ Ello, provoca preguntarse: ¿hasta cuándo sobrevivirá la doctrina de deferencia? A todas luces, la referida norma está herida de muerte, pero su vigencia continúa teniendo efectos sobre los procesos de revisión judicial a nivel federal y en Puerto Rico, así como consecuencias sobre la doctrina de separación de poderes.

III. LA HISTÓRICA DOCTRINA DE DEFERENCIA JUDICIAL: ¿PENDE DE UN VOTO?

A. *Kisor v. Wilkie*

En este importante caso,¹⁰¹ aún con unos hechos relativamente sencillos, el Tribunal Supremo Federal reiteró la validez de la norma de deferencia judicial reconocida durante décadas, pero abrió las puertas a cambios futuros muy significativos. Una mayoría de los jueces aprovechó la oportunidad para evidenciar sus preocupaciones sobre los linderos y el alcance de aquella parte de la doctrina que otorga deferencia a las interpretaciones del derecho que realizan las agencias administrativas. En específico, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos reactivó la discusión sobre el estándar de revisión aplicable cuando ante la consideración del foro judicial se encuentra la interpretación de una regulación de una agencia administrativa, abriendo una *caja de pandora* sobre el futuro de la doctrina de deferencia judicial. Veamos un resumen de los hechos que sentaron las bases para la nueva interpretación y alcance de esta reiterada norma.¹⁰²

En el año 1982, James Kisor, un veterano de la Guerra de Vietnam reclamó los beneficios de incapacidad ante el *Department Of Veterans Affairs* por alegadamente haber desarrollado un trastorno de *stress* post traumático resultante del servicio militar. La agencia denegó su reclamo inicial, pero en el año 2006, Kisor reabrió su solicitud. En tal fecha, la agencia sostuvo que el veterano era elegible para los beneficios. No obstante, los mismos se le concedieron desde el momento en que presentó la solicitud que reabrió su caso. Como consecuencia, la agencia rechazó el reclamo de Kisor respecto a que se le concedieran los beneficios de forma retroactiva, es decir, desde su reclamación inicial.¹⁰³

El veterano apeló ante la agencia y esta confirmó a base de una regla de interpretación administrativa, la cual gobernaba las controversias que surgían cuando se realizaba un planteamiento sobre la retroactividad de beneficios. Un Tribunal de Circuito Federal confirmó, descansando en la doctrina de deferencia judicial sobre las interpretaciones jurídicas que realizan las agencias administrativas. El tribunal apelativo concluyó que el reglamento del *Veterans Affairs* era genuinamente ambiguo. Sin embargo, en la medida en que la interpretación del reglamento realizada por la agencia administrativa resultaba

¹⁰⁰ Véase *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400, 2025, 2437-38 (2019) (Gorsuch, opinión concurrente).

¹⁰¹ *Id.* en la pág. 2400. Véase también, Hessick, *supra* nota 8, en las págs. 425-27, para una discusión, análisis y predicción del caso.

¹⁰² *Kisor*, 139 S. Ct. en las págs. 2408-09.

¹⁰³ *Id.*

razonable, solo restaba otorgarle deferencia a su interpretación a la luz de la doctrina de deferencia judicial. Kisor acudió ante el Tribunal Supremo Federal y, entre otros reclamos, solicitó que se revocara o anulara la norma de deferencia establecida en *Auer*, así como en su predecesor *Seminole Rock*.¹⁰⁴

En este caso, aunque el Tribunal Supremo de Estados Unidos no desterró la doctrina de nuestro ordenamiento jurídico, reconoció que los límites del *Auer deference* debían reforzarse o definirse con mayor claridad.¹⁰⁵ Así pues, explicó que previo a concluir que la regulación bajo consideración era genuinamente ambigua, se debían agotar todas las herramientas o reglas tradicionales de interpretación. Por voz de la jueza Elena Kagan, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos sostuvo:

That means a court cannot wave the ambiguity flag just because it found the regulation impenetrable on first read. . . . To make that effort, a court must “carefully consider” the text, structure, history, and purpose of a regulation, in all the ways it would if it had no agency to fall back on. . . . If genuine ambiguity remains, moreover, the agency’s reading must still be “reasonable”.¹⁰⁶

El Tribunal Supremo Federal aclaró que la doctrina de deferencia judicial no era la respuesta para cualquier asunto de interpretación, sino que la misma era aplicable si la regla o norma jurídica en cuestión era una genuinamente ambigua.¹⁰⁷ Además, reconoció que la doctrina de deferencia judicial estaba cimentada en que el Congreso de los Estados Unidos deseaba que el organismo administrativo jugara un papel primario al momento de interpretar regulaciones que resultaran ambiguas.¹⁰⁸ A su vez, señaló que las agencias administrativas contaban con el conocimiento especializado para interpretar reglamentos o normas jurídicas complejas o bajo circunstancias cambiantes.¹⁰⁹ Diferenció de los tribunales, la capacidad de las agencias administrativas para realizar investigaciones, consultar a las partes afectadas y considerar la manera en que sus funcionarios expertos habían manejado controversias similares al momento de implementar o administrar programas creados al amparo de sus leyes y reglamentos.¹¹⁰

Por su parte, Kisor argumentó que la doctrina era inconsistente con la revisión judicial provista en el *Administrative Procedure Act*, pero tal reclamo fue rechazado, debido al ejercicio independiente de revisión que realizaban los tribunales.¹¹¹ Se explicó que, después de todo, eran los tribunales quienes retenían la autoridad final, o cuestión última, para sancionar o no lo resuelto por la agencia administrativa.¹¹² Inclusive, Kisor argumentó que el *Auer deference* confligía con la doctrina de separación de poderes, planteamiento

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ *Id.* en la pág. 2408.

¹⁰⁶ *Id.* en la pág. 2415 (citas omitidas).

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ *Id.* en la pág. 2412.

¹⁰⁹ *Id.* en la pág. 2413.

¹¹⁰ *Id.*

¹¹¹ *Id.* en las págs. 2418-19. Véase también 5 U.S.C.A. §706 (2021).

¹¹² *Id.* en la pág. 2420.

similar al que presenta este escrito. Principalmente, argumentó dos asuntos medulares: (1) la doctrina representaba una transferencia de las facultades del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, limitando la facultad de los tribunales para ejercer un juicio independiente; (2) e impedía que se desempeñara la obligación judicial de fiscalizar las acciones de las ramas políticas del Estado.¹¹³

The court of appeals wholly abdicated its constitutional mandate to exercise independent judgment; it effectively delegated to the VA its authority to interpret legal texts. This is perhaps the quintessential example of a case in which judicial review has “no more substance at the core than a seedless grape.”¹¹⁴

Llamó la atención al tribunal y fundamentó su posición en el siguiente planteamiento:

Because *Auer*'s practical effect is to vest in a single branch the law-making and law-interpreting functions, *Auer* is incompatible with the separation-of-powers principles that animate the Constitution. See *Talk Am., Inc.*, 564 U.S. at 68 (Scalia, J.). To conclude otherwise “would violate a fundamental principle of separation of powers - that the power to write a law and the power to interpret it cannot rest in the same hands.”¹¹⁵

No obstante, el más alto foro judicial rechazó tal argumento y puntualizó lo siguiente: “[i]t 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”.¹¹⁶ Al amparo del *stare decisis*, el Tribunal Supremo federal sostuvo la doctrina de deferencia judicial e indicó que para revocar una doctrina tan arraigada al ordenamiento, se necesitaba “something more than ‘an argument that the precedent was wrongly decided’”¹¹⁷

Devuelto el caso al Tribunal de Circuito de Apelaciones, este último entendió que no aplicaba el *Auer deference*, por no encontrarse ante un término genuinamente ambiguo. Sin embargo, al realizar su propia interpretación, llegó a la misma conclusión a la cual había alcanzado la agencia administrativa, por lo que confirmó la determinación del Departamento de Asuntos del Veterano.¹¹⁸

B. La doctrina de deferencia judicial que se avvicina

Es necesario destacar que la decisión antes descrita fue alcanzada con una mayoría de cinco votos a cuatro en cuanto al extremo de revocar o no la doctrina de deferencia

113 Petition for a Writ of Certiorari, Appellant Pet., en las págs. 17-18, *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400, 2408 (2019) (No. 18-15), 2018 WL 3239696.

114 *Id.* en la pág. 17 (*citando a Ernest Gellhorn & Glen O. Robinson, Perspectives on Administrative Law*, 75 COLUM. L. REV. 771, 780 (1975)).

115 Brief for Petitioner, Appellant Br., en la pág. 45, 2019 WL 338890 (*citando a Decker v. Northwest Environmental Defense Center*, 568 U.S. 597, 619 (2013) (Scalia, opinión concurrente)).

116 *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400, 2422 (2019).

117 *Id.* (cita omitida).

118 *Kisor v. McDonough*, 995 F.3d 1316, 1317 (Fed. Cir. 2021).

judicial. Por ello, las opiniones concurrentes son esenciales para el argumento principal que presenta este escrito, especialmente, la opinión concurrente del juez Gorsuch, a la cual se unieron el juez Clarence Thomas y, en ciertas partes, el juez Brett M. Kavanaugh y el juez Samuel A. Alito, Jr. De forma contundente, en la opinión se establece que hubiera sido más sencillo revocar la doctrina en su totalidad. Se destaca la siguiente expresión: “[t]he judicial power has always been understood to provide the people with a neutral arbiter who bears the responsibility and duty to ‘expound and interpret’ the governing law, not just the power to say whether *someone else’s* interpretation, let alone the interpretation of a self-interested political actor, is ‘reasonable’”.¹¹⁹

El juez sugirió que la norma prevaleciente debía ser la establecida en el citado caso de *Skidmore v. Swift & Co.*, pues en el mismo se había reafirmado que la interpretación que realizara la agencia no era vinculante para los tribunales y correspondía al organismo administrativo persuadir, a través de sus determinaciones, al foro judicial.¹²⁰ Apuntaló que la aplicación y el alcance de la doctrina de deferencia judicial se habían tornado inciertas.¹²¹ El juez puntualizó que la doctrina de deferencia judicial era contraria al *Administrative Procedure Act* y sostuvo lo siguiente:

But the APA isn’t as anemic as that. Its unqualified command requires the court to determine legal questions—including questions about a regulation’s meaning—by its own lights, not by those of political appointees or bureaucrats who may even be self-interested litigants in the case at hand. Nor can there be any doubt that, when Congress wrote the APA, it knew perfectly well how to require judicial deference to an agency when it wished—in fact, Congress repeatedly specified deferential standards for judicial review *elsewhere* in the statute. But when it comes to the business of interpreting regulations, no such command exists; instead, Congress told courts to “determine” those matters for themselves. Though one hardly needs to be an academic to recognize the point, “commentators in administrative law have ‘generally acknowledged’ that Section 706 seems to require de novo review on questions of law”.¹²²

Asimismo, fundamentó que la doctrina era contraria a la Constitución Federal, pues la facultad de interpretar el derecho le correspondía al Poder Judicial con total independencia a cualquier determinación del foro administrativo.¹²³ Aseguró que la Constitución Federal reconocía que: “the ‘judicial Power of the United States’ is vested exclusively in this Court and the lower federal courts. A core component of that judicial power is ‘the duty of interpreting [the laws] and applying them in cases properly brought before the courts.’”¹²⁴ Respecto al futuro de la doctrina de deferencia judicial, el juez Gorsuch llamó la atención a una nueva composición del Tribunal:

119 *Kisor*, 139 S. Ct. en la pág. 2440 (Gorsuch, opinión concurrente) (cita omitida).

120 *Id.* en las págs. 2427-28.

121 *Id.* en la pág. 2430.

122 *Id.* en las págs. 2432-33. (Gorsuch, opinión concurrente) (citas omitidas).

123 *Id.* en la pág. 2438.

124 *Id.* en la pág. 2437 (citas omitidas).

If today's opinion ends up reducing *Auer* to the role of a tin god—officious, but ultimately powerless—then a future Court should candidly admit as much and stop requiring litigants and lower courts to pay token homage to it. Alternatively, if *Auer* proves more resilient, this Court should reassert its responsibility to say what the law is and afford the people the neutral forum for their disputes that they expect and deserve.¹²⁵

Por su parte, el juez presidente John G. Roberts, Jr., emitió una opinión concurrente y, aunque no estuvo de acuerdo en revocar la doctrina de deferencia, manifestó que la opinión mayoritaria y la opinión concurrente del juez Gorsuch no se alejaban demasiado de su punto de vista.¹²⁶ Específicamente expresó:

The majority catalogs the prerequisites for, and limitations on, *Auer* deference: The underlying regulation must be genuinely ambiguous; the agency's interpretation must be reasonable and must reflect its authoritative, expertise-based, and fair and considered judgment; and the agency must take account of reliance interests and avoid unfair surprise. Justice Gorsuch, meanwhile, lists the reasons that a court might be persuaded to adopt an agency's interpretation of its own regulation: The agency thoroughly considered the problem, offered a valid rationale, brought its expertise to bear, and interpreted the regulation in a manner consistent with earlier and later pronouncements. Accounting for variations in verbal formulation, those lists have much in common.¹²⁷

El juez presidente de la Suprema Corte federal explicó que en la mayoría de los casos en los que se aplicaba el *Auer deference* era porque sería irrazonable para el tribunal no haber sido persuadido por la interpretación que había realizado la agencia administrativa sobre sus propias regulaciones.¹²⁸ Asimismo, el juez Roberts, sostuvo que la decisión de la Corte no había distinguido los contornos de la doctrina de deferencia judicial cuando la interpretación que realiza la agencia administrativa es sobre las leyes promulgadas por el Congreso de los Estados Unidos o sobre los reglamentos que administra el propio organismo.¹²⁹ El juez Roberts no fundamentó el alcance de esta distinción, ni adelantó su posición sobre la misma. Sin embargo, se reflejan las distinciones que realiza el juez entre el estándar de revisión expuesto en el citado caso de *Chevron* referente a las leyes promulgadas por el Congreso y el reseñado caso de *Auer* relacionado con las regulaciones formuladas por la propia agencia administrativa.¹³⁰ Al final, tal parece que el juez presidente estuvo conforme en revisar la doctrina de deferencia judicial, que a meramente reiterar su vigencia sin más.

Por último, como se mencionó, el juez Kavanaugh emitió una opinión concurrente y se le unió el juez Alito. En esencia, el juez Kavanaugh expuso que estaba de acuerdo con

125 *Id.* en la pág. 2448.

126 *Id.* en la pág. 2424 (Roberts, opinión concurrente).

127 *Id.*

128 *Id.* en las págs. 2424-25.

129 *Id.* en la pág. 2425.

130 Véase *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837, 842-44 (1984); *Auer v. Robbins*, 519 U.S. 452, 461-63 (1997).

el juez Gorsuch respecto a que la doctrina de deferencia judicial debía ser retirada formalmente del ordenamiento.¹³¹ Ahora bien, señaló que decidió escribir por separado con el propósito de resaltar dos aspectos. En primer lugar, sostuvo que la opinión del Tribunal para interpretar una regulación de una agencia administrativa requería agotar las normas tradicionales de formulación antes de concluir que la regulación era ambigua y que procedía la deferencia a la interpretación razonable del organismo.¹³² El juez destacó que al emplearse las normas tradicionales, el foro judicial llegaría a una conclusión sobre la mejor interpretación de la regulación bajo consideración, por lo que no era necesario adoptar u otorgar deferencia a la interpretación realizada por la agencia administrativa.¹³³

El juez resumió su argumentación con la siguiente expresión: “[i]n short, after today’s decision, a judge should engage in appropriately rigorous scrutiny of an agency’s interpretation of a regulation, and can simultaneously be appropriately deferential to an agency’s reasonable policy choices within the discretion allowed by a regulation”.¹³⁴ El segundo aspecto al que aludió el juez Kavanaugh es que estaba de acuerdo con el juez Roberts en que la decisión del Tribunal no consideraba la distinción entre una controversia que involucraba la doctrina de deferencia judicial a las interpretaciones realizadas por la agencia administrativa sobre sus propias regulaciones y sobre la norma de deferencia judicial aplicada a las leyes promulgadas por el Congreso de los Estados Unidos.¹³⁵

Conforme a ello, es evidente que las opiniones concurrentes detallaron las contradicciones e inconsistencias de la doctrina de deferencia judicial, según diseñada en la opinión del Tribunal. Además, se refleja, la esperanza de algunos jueces en que, pronto, los foros judiciales no estén obligados a considerar la norma de deferencia judicial ante controversias de interpretación de índole administrativo. Aunque algunos catalogan la nueva norma como *strict deference*, lo cierto es que las opiniones concurrentes vertidas muestran que la doctrina de deferencia judicial a las determinaciones administrativas sobre interpretación de regulaciones administrativas se encuentra muy debilitada.¹³⁶

Ante una composición del Tribunal Supremo de los Estados Unidos como la del presente, distinta a la que resolvió *Kisor*, podríamos estar muy cerca de ser testigos del destierro del *Auer deference doctrine* del ordenamiento jurídico. El argumento anterior, toma en consideración el nuevo nombramiento de la jueza Amy Coney Barrett a la Corte Suprema de los Estados Unidos, cuya filosofía judicial sobre la aplicación de la norma de deferencia judicial pudiera encontrar espacio en el sector disidente de *Kisor*.¹³⁷ Este nombramiento ocupó la vacante existente tras el fallecimiento de la insustituible jueza Ruth Bader Ginsburg, quien fue una de las voces a favor de reiterar la validez de la norma de deferencia

131 *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400, 2448 (2019) (Kavanaugh, opinión concurrente).

132 *Id.*

133 *Id.* en las págs. 2448-49.

134 *Id.* en la pág. 2449.

135 *Id.*

136 Zach Huffman, *A Unitary Theory of Strict Deference*, 88 *FORDHAM L. REV.* 2651, 2651 (2020).

137 Véase CNN ESPAÑOL, *10 datos sobre Amy Coney Barrett, nueva jueza de la Corte Suprema de EE. UU.* (28 de octubre de 2020), <https://cnnespanol.cnn.com/2020/10/28/10-datos-sobre-amy-coney-barrett-nueva-jueza-de-la-corte-suprema-de-ee-uu/>. Véase también, *Meza Morales v. Barr*, 973 F.3d 656, 667 (2020); *Fessenden v. Reliance Standard Life Ins. Co.*, 927 F.3d 998, 998, 1000 (2019).

judicial en *Kisor*. En nuestra opinión, el voto de la nueva jueza Coney Barrett resulta trascendental para definir el futuro de la doctrina de deferencia judicial.¹³⁸

Por otro lado, atendida la jurisprudencia de mayor trascendencia en el tema de la doctrina de deferencia judicial, es preciso reseñar que la esperanza de la despedida de la referida norma no solo ha descansado en el Tribunal Supremo Federal. En el año 2016, se presentó un proyecto de ley conocido como *Separation of Powers Restoration Act of 2016*, el cual tenía la intención de enmendar la antes citada ley federal *Administrative Procedure Act*.¹³⁹ La medida pretendía clarificar los estándares de revisión judicial respecto a las interpretaciones de leyes y reglamentos realizadas por las agencias administrativas.¹⁴⁰ Por supuesto, la medida tenía la finalidad de revocar los casos de *Chevron* y *Auer*, pero la misma no sobrevivió el cedazo por el Senado de los Estados Unidos.¹⁴¹

Se han presentado otras medidas similares subsiguientemente. Actualmente, desde el 25 de mayo de 2021, se encuentra ante la consideración del Congreso de los Estados Unidos un proyecto de enmienda a la citada ley federal, conocido igualmente como *Separation of Powers Restoration Act of 2021* y el cual pretende establecer lo siguiente:

(1) by striking “To the extent necessary” and inserting “(a) To the extent necessary”; (2) by striking “decide all relevant questions of law, interpret constitutional and statutory provisions, and”; (3) by inserting after “of the terms of an agency action” the following “and decide de novo all relevant questions of law, including the interpretation of constitutional and statutory provisions, and rules made by agencies. Notwithstanding any other provision of law, this subsection shall apply in any action for judicial review of agency action authorized under any provision of law. No law may exempt any such civil action from the application of this section except by specific reference to this section”; and (4) by striking “The reviewing court shall—” and inserting the following: “(b) The reviewing court shall—” .¹⁴²

No es sencillo predecir cuál de las ramas del gobierno desterrará la doctrina de deferencia judicial del ordenamiento jurídico. Lo cierto es que la discusión está siendo generada con mayor fervor y firmeza de lo esperado, por lo que el desenlace de la doctrina de deferencia judicial que se avecina parece no ser tan incierto. Su existencia, más temprano que tarde, pende del mero transcurso del tiempo.

C. Posturas a favor y en contra de la doctrina de deferencia judicial

A pesar de la determinación pluralista que mantuvo la subsistencia de la norma, resulta incuestionable que la referida doctrina de deferencia judicial a las interpretaciones

¹³⁸ No obstante, cabe destacar que la Jueza Coney Barret fue oficial jurídico del juez Scalia, hecho que ciertamente crea la expectativa ante una decisión de esta envergadura dado a que el fenecido juez comenzó con su aceptación a la referida doctrina de deferencia judicial. Véase *Auer v. Robbins*, 519 U.S. 452, 454 (1997). Posteriormente, el juez Scalia propuso que aceptaría la reconsideración de la norma. *Talk America, Inc. v. Michigan Bell Tel. Co.*, 564 US 50, 69 (2011) (Scalia, opinión concurrente).

¹³⁹ Oates, *supra* nota 90, en la pág. 44.

¹⁴⁰ *Id.* (citando a *Separation of Powers Restoration Act of 2016*, H.R. 4768, 114th Cong. (2016)).

¹⁴¹ *Id.*

¹⁴² *Separation of Powers Restoration Act of 2021*, H.R. 3494, 117th Cong. (2021) (énfasis suplido).

del derecho realizadas por las agencias administrativas agoniza entre la vida y la muerte.¹⁴³ Nuestra opinión coincide con la postura que entiende que la norma de deferencia judicial a las interpretaciones del derecho por parte de los organismos administrativos debe despedirse del ordenamiento jurídico, en especial, porque la misma conflige con la doctrina de separación de poderes. Ahora bien, conscientes de la ardua defensa que muchos presentan respecto a la validez de la doctrina de deferencia judicial, resulta responsable atender varios de estos planteamientos. Entendemos que ambas posturas en cuanto a la vigencia o revocación de la norma se nutren de argumentos razonables que es necesario repasar.

Según se conoce, las doctrinas de limitación judicial tienen como fin la prudencia del Poder Judicial, la cual evita la intervención sobre asuntos que les corresponden a las otras ramas de gobierno. Se plantea que la limitación judicial se manifiesta como una de las bases para el principio de deferencia judicial, pues propende al funcionamiento entre las tres ramas que comparten el poder del Estado.¹⁴⁴ La defensa de la doctrina de deferencia judicial descansa, precisamente, en que la misma promueve el equilibrio para el funcionamiento del sistema constitucional de balance de poderes.¹⁴⁵ Asimismo, se plantea que revocar la norma de deferencia judicial podría presentar problemas de acumulación desmedida del poder en la Rama Judicial, pues restaría importancia a la interpretación o implementación que realizan los organismos administrativos del Estado, encargados de administrar sus leyes y reglamentos.¹⁴⁶

Ahora bien, se ha reconocido que, aunque la doctrina de separación de poderes es flexible, esto: “no significa que lo que es la esencia de la función judicial pueda ser destruido, convirtiendo el poder para decidir en una débil oportunidad para consultar y recomendar”.¹⁴⁷ Aunque existe esa interrelación en la división estricta de los poderes del Estado, es a los tribunales a quienes les corresponde la interpretación del derecho regulador, manteniendo íntegra su autoridad.¹⁴⁸ Así pues, planteamos que la actuación de no conceder deferencia a las interpretaciones del derecho que realizan las agencias administrativas, no equivale a una intervención en asuntos que les corresponden a otras ramas de gobierno. Ello pues las interpretaciones, en estricto orden constitucional, corresponden al Poder Judicial.

De igual forma, el llamado equilibrio entre los poderes constitucionales para promover el adecuado funcionamiento del Gobierno no se elimina con la inexistencia de la norma de deferencia judicial, toda vez que las agencias realicen las interpretaciones correspondientes en los procesos adjudicativos administrativos. En el proceso de revisión, sería al tribunal a quien le corresponderá realizar una interpretación independiente, la cual podrá coincidir con la determinación recurrida. Con relación a la alegada acumulación desmedida de poder por parte de la Rama Judicial, la cual podría restar importancia a la

¹⁴³ Véase *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400, 2425 (2019) (Gorsuch, opinión concurrente).

¹⁴⁴ Rodríguez Rivera, *supra* nota 12, en las págs. 1154-55.

¹⁴⁵ Véase *Rivera Schatz v. ELA y C. Abo. PR II*, 191 DPR 791, 802 (2014), para ilustración de la doctrina de separación de poderes.

¹⁴⁶ *Id.*

¹⁴⁷ *Misión Ind. PR v. JP*, 146 DPR 64, 112 (1998) (*citando a Banco Popular, Liquidador v. Corte de Distrito de San Juan*, 63 DPR 66, 76 (1944)).

¹⁴⁸ Véase *Domínguez Castro v. ELA*, 178 DPR 1, 91-92 (2010).

actuación de la agencia, las voces contrarias sostienen que no se trata de restarle importancia a la función del organismo dentro del Poder Ejecutivo, sino de permitirle al Poder Judicial el ejercicio de sus funciones constitucionales de realizar juicios e interpretaciones independientes en los casos ante su consideración.

Como ya se ha reseñado, uno de los argumentos principales que apoya la subsistencia de la doctrina de deferencia judicial se basa en el conocimiento especializado y la vasta experiencia del organismo administrativo.¹⁴⁹ A nuestro juicio, tal argumento no toma en consideración las diferencias estructurales, administrativas y fiscales que distinguen el funcionamiento de las agencias administrativas del gobierno federal, los distintos estados y los territorios, como Puerto Rico. Así pues, se debe evaluar si realmente la agencia administrativa concernida responde al planteamiento de pericia que alega tener. Como se argumentará próximamente, por ejemplo, en el caso de Puerto Rico resulta necesario examinar de forma ponderada si las funciones y facultades que se les asignan a las agencias administrativas, los nombramientos y cualificaciones de los funcionarios, entre otras consideraciones, constituyen la pericia exigida para conceder la deferencia. A ello se añade que los procesos administrativos suponen ser más informales, flexibles, sencillos y rápidos.¹⁵⁰ Tales características, si bien pueden resultar favorables, no necesariamente se manifiestan durante el proceso administrativo, lo que también promueve dudas sobre la ejecución y eficiencia de las agencias.¹⁵¹ Por lo tanto, coincidimos con el argumento de que la pericia de la agencia administrativa debería ser, entre otros, un argumento con el cual se persuade al foro judicial, a través de la determinación administrativa.¹⁵² Lo anterior debería ser suficiente para que el tribunal adopte la interpretación de la agencia administrativa sin otorgar deferencia alguna.¹⁵³

De otra parte, una de las bases en las que, igualmente, se fundamenta la doctrina de deferencia judicial surge cuando las agencias administrativas se enfrentan a leyes e históricos legislativos que adolecen de vaguedad y ambigüedad, problema que se transfiere al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial al implementar e interpretar las mismas.¹⁵⁴ A favor de la doctrina de deferencia judicial se sostiene que la imprecisión en la legislación que le corresponde administrar y el escaso uso de las cuestionadas declaraciones explicativas por parte del Poder Ejecutivo para promover su política pública, permiten que las interpretaciones que realizan las agencias en los procesos adjudicativos cobren mayor importancia y encuentren mayor justificación.¹⁵⁵ Se alega que, en tales casos, la abstención judicial sería la sabia herramienta para mantener el balance entre los tres poderes constitucionales.¹⁵⁶ Sin embargo, la postura contraria a la norma de deferencia reconoce que al final corresponde

149 *Misión Ind. PR*, 146 DPR en las págs. 129-30.

150 *Cruz Parrilla v. Depto. Vivienda*, 184 DPR 393, 402 (2012).

151 Véase Francisco J. Rodríguez Bernier, *Estudio empírico sobre el Derecho Administrativo en Puerto Rico*, 77 REV. JUR. UPR 1269, 1307 (2008).

152 Huffman, *supra* nota 136, en la pág. 2670.

153 *Id.*

154 Ángel R. Rivera de la Cruz, *El uso de las declaraciones explicativas por parte del poder ejecutivo: su aplicabilidad, efectos y los conflictos constitucionales que estas generan*, 81 REV. JUR. UPR 915, 934-35 (2012).

155 *Id.* en la pág. 935.

156 Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo*, 85 REV. JUR. UPR 513, 520 (2016).

a los tribunales decretar la aplicabilidad, validez y constitucionalidad de las leyes y reglamentos, por lo que, si bien el ejecutivo tiene la obligación de hacerlos cumplir, su interpretación siempre debe estar subordinada a cualquier determinación de los foros judiciales.¹⁵⁷

Miembros de la comunidad jurídica entienden que cuando un organismo administrativo interpreta sus propias regulaciones actúa bajo la autoridad delegada por el Poder Legislativo correspondiente.¹⁵⁸ Además, así como inició la norma, se argumenta que los organismos administrativos en muchas ocasiones responden a situaciones de emergencia, por lo que tal interpretación debe recibir deferencia por parte del tribunal.¹⁵⁹ No obstante, ello no debe ser pretexto para tolerar la norma de deferencia judicial a la interpretación realizada por la agencia, incluso la expuesta en *Kisor*. La norma de deferencia judicial, según se encuentra definida, promueve una oportunidad para la creación de regulaciones ambiguas por parte de la agencia, de manera que, de encontrarse ante la consideración del foro judicial, este último estaría obligado a otorgar deferencia a la interpretación realizada por el organismo administrativo.¹⁶⁰

Nuestro análisis no pretende aminorar o relegar la facultad de la agencia administrativa para que pueda interpretar el ordenamiento jurídico que regula y administra, mucho más en momentos de emergencia. Todo lo contrario, el planteamiento se basa en que tal determinación de interpretación por parte del organismo administrativo pase un cedazo individual o *de novo* por parte del tribunal si es que una de las partes afectadas en el cause administrativo ejerce su derecho a la revisión judicial. Una evaluación neutral e independiente de la interpretación del derecho bajo consideración debe ser suficiente para que el Tribunal pueda confirmar la actuación de la agencia, sin tener que lidiar con la doctrina de deferencia judicial. Después de todo, el hecho de que la doctrina sea revocada no implica que la determinación del organismo administrativo no surja victoriosa del proceso judicial.

Uno de los argumentos a favor de la doctrina de deferencia judicial a las interpretaciones del derecho que realizan los organismos administrativos es la uniformidad que las mismas les otorgan a las normas. Se sostiene que una agencia administrativa está en mejor posición de brindarle uniformidad a una norma jurídica, a diferencia de diversos foros judiciales, los cuales pueden brindar interpretaciones distintas e inconsistentes a las normas jurídicas que administran las agencias, sin contar con el conocimiento especializado para ello. Sin embargo, corresponde al Tribunal Supremo de Puerto Rico, como último foro judicial, brindarle uniformidad a la norma jurídica a través de sus interpretaciones judiciales. Además, se resalta que el alcance vigente de la doctrina de deferencia judicial resta uniformidad a las determinaciones que involucran interpretaciones del derecho realizadas por los organismos administrativos, pues la imprecisión en la aplicación de la norma invita a decisiones inconsistentes al momento en que la controversia se encuentra ante la consideración de los tribunales. El hecho de no contar con la doctrina de deferencia judicial propicia una adjudicación neutral, independiente y uniforme, si la misma alcanza la cumbre del Poder Judicial.

¹⁵⁷ Rivera de la Cruz, *supra* nota 154, en las págs. 937-38.

¹⁵⁸ Weaver, *supra* nota 9, en las págs. 609-10.

¹⁵⁹ Véase *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400, 2428 (2019) (Gorsuch, opinión concurrente).

¹⁶⁰ Véase Huffman, *supra* nota 136, en la pág. 2670.

Ciertamente, muchos de los tribunales que no aplicaban el estándar de la doctrina, evaluaban si la interpretación hecha por el organismo administrativo fue razonable, por lo que, si concluían que lo fue, otorgaban deferencia.¹⁶¹ Sin embargo, ello refuerza el argumento de la innecesaria existencia de la doctrina, incluso el estándar definido al presente, pues el foro judicial, en su propia interpretación y de manera independiente, podría arribar al mismo resultado al cual llegó la agencia. Lo anterior, sin un obstáculo que obligue, incomode u atropelle la función principal de los tribunales y sin citar de manera automática la doctrina de deferencia judicial.

De otra parte, aunque no sería precisamente bajo el mecanismo de la adjudicación, los organismos administrativos tienen facultad para formular política pública.¹⁶² Por ello, como tema de umbral, existe la gran preocupación de que al promoverse la intervención ilimitada de los tribunales en las determinaciones de las agencias administrativas, los primeros podrían estar ejerciendo funciones de formulación de política pública, facultad que, como habíamos adelantado, no es inherente a la función de los tribunales de justicia.¹⁶³ Sin embargo, las agencias administrativas están llamadas a emitir determinaciones que sean conformes y dirigidas a la política pública implementada.¹⁶⁴ El desenlace de la inexistencia de la doctrina no repercute en que irremediamente los foros judiciales tendrán la potestad de hacer lo que les plazca y suplantar las funciones que corresponde a los organismos administrativos. Todo lo contrario, pues, a fin de cuentas, la misión constitucional encomendada a los tribunales se traduce en descubrir y determinar la voluntad legislativa.¹⁶⁵ Nuestra posición es que esta función de interpretación conforme a la ley y al historial legislativo, entre otros, puede lograrse de forma exitosa sin la necesidad de otorgar deferencia. Además, somos del criterio que cuando las ramas políticas actúan bajo desaciertos, los tribunales son ese equilibrio necesario bajo el sistema de distribución de poderes.¹⁶⁶

Luego de la decisión de *Kisor*, surge la interrogante sobre el propósito y justificación de la permanencia de la norma de deferencia judicial en el ordenamiento jurídico. Actualmente, la doctrina de deferencia judicial se encuentra tan debilitada que su subsistencia solo crea confusión en su aplicación y tan siquiera se sostiene con las bases constitucionales en que ha sido defendida. Es al amparo de la protección a las disposiciones constitucionales, que se reitera la necesidad de despojar al foro judicial de la atadura de la doctrina de deferencia, la cual, aunque ahora con apariencia de menor impacto, desmerece la capacidad de los tribunales en aplicar su propia interpretación, función para la cual fueron creados.

IV. *KISOR* Y PUERTO RICO

Según se conoce, muchas de las normas prevalecientes en Puerto Rico en el ámbito del Derecho Administrativo han sido adoptadas de las leyes federales e interpretaciones

¹⁶¹ Weaver, *supra* nota 9, en la pág. 616.

¹⁶² Ruiz Hernández v. Mahiques, 120 DPR 80, 86 (1987).

¹⁶³ Otero de Ramos v. Srio. de Hacienda, 156 DPR 876, 899 (2002) (Rivera Pérez, opinión disidente).

¹⁶⁴ Véase Buono Correa v. Srio. Rec. Naturales, 177 DPR 415, 451 (2009).

¹⁶⁵ Consejo Titulares v. DACO, 181 DPR 945, 958 (2011).

¹⁶⁶ Carlos Saavedra Gutiérrez & Paola K. García Rivera, *La uniformidad en el derecho: Análisis de la metodología adjudicativa de la juez asociada Anabelle Rodríguez Rodríguez*, 80 REV. JUR. UPR 203, 210 (2011).

judiciales que imperan en Estados Unidos.¹⁶⁷ La doctrina de deferencia judicial no ha sido la excepción. Es por ello que analizar el desarrollo de la doctrina en los Estados Unidos facilita explicar el argumento central de este escrito, pues en Puerto Rico nuestros tribunales nunca han expresado molestia con la existencia de la doctrina de deferencia judicial. La aludida doctrina se encuentra tan arraigada a nuestro ordenamiento que, o facilita el esclarecimiento de las controversias administrativas, o no ha existido tiempo idóneo para impugnarla.

No obstante, la *Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico* ha hecho una distinción en el estándar de revisión aplicable entre las determinaciones de hechos establecidas y las conclusiones de derecho alcanzadas por las agencias administrativas.¹⁶⁸ De esta se desprende que la doctrina de deferencia judicial es aplicable a las determinaciones de hechos de las agencias administrativas, aspecto no central de esta investigación, bajo el criterio de *evidencia sustancial* que surja de la totalidad del expediente administrativo al amparo de la vasta experiencia y especialidad de tales organismos.¹⁶⁹ Este estándar de revisión se ha reconocido como una limitación impuesta por el Poder Legislativo al Poder Judicial.¹⁷⁰ Con relación a las conclusiones de derecho, lo que incluye interpretaciones de ley y reglamentos, la citada disposición establece que serán revisadas por el foro judicial en todos sus aspectos.¹⁷¹ Lo anterior, al menos estatutariamente, disminuye el impacto de explicar la innecesaria vigencia de la doctrina de deferencia, pues pareciera que la misma no aplicaría a las interpretaciones realizadas a los estatutos y reglamentos.

Como corolario, sería razonable argumentar que la norma de deferencia judicial, tal como está implementada en Puerto Rico, tiene menor potencial de transgredir la doctrina de separación de poderes. De hecho, nuestro Tribunal Supremo ha avalado lo que en esencia pretende destacar este escrito: “[so]lo hay que interpretar. . . el Derecho y para ello ningún foro está más capacitado que un tribunal”.¹⁷² Además, el mismo Tribunal ha sido más certero al reconocer que, “[l]a norma sobre las conclusiones de derecho es obvia porque los tribunales como concedores del Derecho no tienen que dar deferencia a las interpretaciones de derecho que hacen las agencias administrativas”.¹⁷³

Sin embargo, aún queda contradicción, pues acto seguido se aclara —o confunde— respecto a que “se le debe dar deferencia a la aplicación del Derecho que realiza una agencia administrativa sobre la interpretación de las leyes y reglamentos que [e]sta administra. Por ello, no se puede descartar de forma liberal estas interpretaciones”.¹⁷⁴ En esta coyuntura, pareciera que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha declarado una clara diferencia entre el estándar de revisión que debe aplicarse cuando bajo la consideración del tribunal existe una interpretación de la agencia administrativa sobre un estatuto o un reglamento

167 Rodríguez Bernier, *supra* nota 151, en la pág. 1269.

168 Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9675 (2019).

169 Rodríguez Rivera, *supra* nota 12, en las págs. 1156-57.

170 *Id.* en las págs. 1154-55.

171 Martínez Segarra v. Rosado Santoni, 165 DPR 582, 589 (2005).

172 Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella, 175 DPR 464, 469 (2009).

173 *Id.* en las págs. 469-70 (cita omitida).

174 *Id.* en la pág. 470 (citas omitidas).

cualquiera, distinto a cuando el organismo concernido interpreta una ley o reglamento que administra. Es en este momento donde finaliza la esperanza respecto a que en Puerto Rico podría existir una doctrina de deferencia judicial sin las ambigüedades que acarrea su aplicación. Más aún, en el escenario antes detallado, se ha reconocido que, en casos dudosos, entiéndase, que la interpretación del organismo administrativo no sea la única interpretación razonable, la determinación de la agencia será la que merecerá deferencia sustancial.¹⁷⁵

Como vemos, la norma de deferencia judicial adoptada en Puerto Rico ha evolucionado a través de los años, pero lo cierto es que, a nuestro juicio, es el aspecto de la pericia de la agencia administrativa lo que la ha mantenido tan firmemente aceptada en el ámbito del Derecho Administrativo.¹⁷⁶ Ante ello, como habíamos adelantado, la jurisprudencia ha ubicado a las agencias administrativas puertorriqueñas y estadounidenses en igualdad de condiciones, lo que parece un tanto irreal, dado a las diferencias abismales que se identifican en torno a las estructuras organizadas, recursos, procesos de reclutamiento, adiestramiento y fiscalización del personal, jurisdicción y otros aspectos que distinguen a las agencias administrativas federales de las locales.¹⁷⁷ Es hecho conocido el deterioro fiscal que padece el Gobierno de Puerto Rico y la limitación de recursos que históricamente han tenido sus agencias administrativas, lo que debe alertar sobre la existencia real de tal pericia.¹⁷⁸ Ello, sin mencionar con detalle la capacidad de los funcionarios que las administran, la forma en que muchos llegan a tales puestos y las credenciales que se exigen para aspirar a tales cargos.¹⁷⁹ Así pues, si para el Poder Judicial de los Estados Unidos ha sido importante la discusión de despojarse de la doctrina de deferencia judicial, en nuestra opinión, mucho más lo sería para el Poder Judicial de Puerto Rico. Lo anterior ya que, atemperado a este discurso, la doctrina se ha convertido “en escudo para la Rama Ejecutiva en vez de la espada para la Rama Judicial”.¹⁸⁰

Lo cierto es que el Tribunal Supremo de Puerto Rico, a pesar de que pareciera ceder a una interpretación individual de las leyes y reglamentos que la agencia administra, se ha destacado como el máximo protector de los derechos fundamentales que le asisten a la ciudadanía. Ante ello, ha puntualizado que la deferencia no se aplicará “cuando la decisión [de la agencia administrativa] afecta derechos fundamentales, resulta irrazonable o conduce a la comisión de una injusticia”.¹⁸¹ La expresión del Tribunal Supremo: “o conduce a la comisión de una injusticia”,¹⁸² podría catalogarse como la *llave maestra* para todo aquello que el foro judicial desee intervenir y realizar su interpretación sin que se interponga la

¹⁷⁵ De Jesús v. Depto. Servicios Sociales, 123 DPR 407, 417-18 (1989).

¹⁷⁶ Procuradora Paciente v. MCS, 163 DPR 21, 43 (2004) (citas omitidas).

¹⁷⁷ Véase Rodríguez Rivera, *supra* nota 12, en las págs. 1159-60.

¹⁷⁸ Gian García García, *El Derecho Administrativo en Puerto Rico y su vertiente de la deferencia judicial*, IN REV, <https://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2020/09/10/el-derecho-administrativo-en-puerto-rico-y-su-vertiente-de-la-deferencia-judicial/> (última visita 15 de septiembre de 2022); véase William Vázquez Irizarry, *Derecho Administrativo*, 79 REV. JUR. UPR 647, 652 (2010).

¹⁷⁹ *Id.*

¹⁸⁰ Rodríguez Rivera, *supra* nota 12, en la pág. 1157.

¹⁸¹ JP v. Cordero Badillo, 177 DPR 177, 187 (2009) (*citando a* Costa v. Caguas Expressway, 149 DPR 881, 889 (1999)).

¹⁸² *Id.*

doctrina de deferencia judicial. Cuando se encuentra involucrado el Derecho Administrativo, es inevitable visualizar lo sencillo que es explicar una doctrina y lo complejo que es aplicarla. Lo anterior, precisamente, por tratarse de asuntos que trastocan las actuaciones de las ramas políticas. De igual forma, no sorprende que, dado a su dificultad, las normas de aplicación continúen tan confusas, ambiguas y carentes de certeza.

Al presente, y conforme a la jurisprudencia federal antes discutida, al enfrentarse con alguna interpretación de alguna reglamentación ambigua realizada por la agencia, el foro apelativo no podría aplicar automáticamente la deferencia a la interpretación recurrida. Según el mandato del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, el tribunal apelativo tendría que acudir en primer lugar al texto, estructura, historia y propósito de la regulación y, si aun así continúa siendo genuinamente ambigua, se podría otorgar la deferencia si la determinación fue razonable.¹⁸³ Explicar lo anterior, sin tan siquiera considerar aplicarlo a un caso particular, ciertamente se tornó mucho más complejo que la posibilidad de que el tribunal no tuviera que interpretar el derecho con la interferencia de la norma de deferencia. Ante tales circunstancias, se pudiera entender que el Tribunal Supremo Federal desterró la norma *de facto*, pero, por razones insospechadas, no *de jure*.

Analizar las repercusiones de la vigencia de la doctrina de deferencia judicial toma mayor relevancia cuando se ha demostrado que el Derecho Administrativo se ha tornado en una de las disciplinas y materias de más importancia, pues con mayor frecuencia interpretan estatutos y adjudican controversias.¹⁸⁴ La consolidación de las agencias administrativas es tal que muchos de los asuntos resueltos en el ámbito administrativo nunca llegan a los tribunales, por lo que se descansa en esa importante función del organismo, convirtiendo en finales las determinaciones administrativas.¹⁸⁵ Lo anterior ha sido constatado por las propias estadísticas anuales que realiza el Poder Judicial de Puerto Rico. Veamos la siguiente tabla:

TABLA 1. TIPOS DE RECURSOS PRESENTADOS AÑOS FISCALES 2014-2015 AL 2018-2019¹⁸⁶

| Recursos | Año fiscal | | | | | Por ciento de cambio |
|----------------------------|------------|---------|---------|---------|---------|----------------------|
| | 2014-15 | 2015-16 | 2016-17 | 2017-18 | 2018-19 | |
| Apelaciones | 2,069 | 1,934 | 1,973 | 1,254 | 1,458 | -29.53% |
| Certiorari | 1,748 | 2,441 | 2,393 | 1,658 | 1,743 | -0.29% |
| Revisiones administrativas | 1,550 | 1,467 | 1,230 | 750 | 824 | -46.84% |
| Extraordinarios | 84 | 89 | 58 | 32 | 40 | -52.38% |
| Escritos misceláneos | 38 | 31 | 37 | 8 | 12 | -68.42% |
| Total | 5,849 | 5,962 | 5,691 | 3,702 | 4,077 | -25.72% |

¹⁸³ Kisor v. Wilkie, 139 S. Ct. 2400, 2415 (2019).

¹⁸⁴ Hessick, *supra* nota 8, en la pág. 421.

¹⁸⁵ Rodríguez Bernier, *supra* nota 151, en la pág. 1298.

¹⁸⁶ PODER JUDICIAL DE PUERTO RICO, ANUARIO ESTADÍSTICO DEL TRIBUNAL DE APELACIONES AÑO FISCAL 2018-19 (2019), <https://www.poderjudicial.pr/documentos/informes/tca/Informe-Estadistico-Fiscal-2018-2019.pdf>.

Como se demuestra, conforme al informe estadístico del año fiscal 2018-2019, el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico recibió un total de 4,077 recursos, aunque se asegura que desde el año fiscal 2014-2015 hasta el 2018-2019 ha ocurrido un descenso (25.72%) en la presentación de los recursos.¹⁸⁷ En lo que nos concierne, el referido informe establece que la disminución se ha visto reflejada en la presentación de los recursos de revisión judicial.¹⁸⁸ En el año fiscal 2019-2020, se presentaron un total de 2,980 recursos, lo que reflejó una marcada disminución.¹⁸⁹ Una cifra tan baja no ocurría desde los inicios del foro intermedio apelativo y es atribuible al cierre parcial de operaciones a consecuencia del COVID-19.¹⁹⁰ Asimismo, como se presenta en la siguiente tabla, se puede constatar un leve aumento en la presentación de recursos en total ante el Tribunal de Apelaciones en el año fiscal 2020-2021 comparado al año fiscal 2019-2020.¹⁹¹ Sin embargo, se debe tomar en consideración la extensión de los términos, según autorizada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico debido a la pandemia del COVID-19.¹⁹²

TABLA 2. TIPOS DE RECURSOS PRESENTADOS AÑOS FISCALES 2016-2017 AL 2020-2021¹⁹³

| Recursos | Año fiscal | | | | | Por ciento de cambio |
|----------------------------|------------|---------|---------|---------|---------|----------------------|
| | 2016-17 | 2017-18 | 2018-19 | 2019-20 | 2020-21 | |
| Apelaciones | 1,973 | 1,253 | 1,458 | 1,098 | 1,218 | -38.27% |
| Certiorari | 2,393 | 1,658 | 1,743 | 1,245 | 1,799 | -24.82% |
| Revisiones administrativas | 1,230 | 750 | 824 | 603 | 776 | -36.91% |
| Recursos extraordinarios | 58 | 32 | 40 | 30 | 33 | -43.10% |
| Escritos misceláneos | 37 | 8 | 12 | 4 | 10 | -72.97% |
| Total | 5,691 | 3,701 | 4,077 | 2,980 | 3,836 | -32.60% |

De igual forma, la disminución en la presentación de recursos de revisión judicial se ve reflejado en las presentaciones de todo tipo de recursos en que las partes acuden en alzada al Tribunal Supremo de Puerto Rico. Las estadísticas demuestran que para el año fiscal 2018-2019 se presentaron ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico 1,165 recursos que solicitaban la revisión de decisiones del tribunal apelativo intermedio.¹⁹⁴ Tal cifra representó el 27.72% de los recursos resueltos por el Tribunal de Apelaciones.¹⁹⁵ El informe estadístico señaló que: “[s]i tomamos como base el total de los recursos que el Tribunal de Apelaciones resolvió, es decir 4,203, el número de revocaciones del Tribunal Supremo, 90,

¹⁸⁷ *Id.* en la pág. 10.

¹⁸⁸ *Id.* (se refiere a los recursos de revisiones administrativas como equivalentes a los recursos de revisión judicial).

¹⁸⁹ PODER JUDICIAL DE PUERTO RICO, ANUARIO ESTADÍSTICO DEL TRIBUNAL DE APELACIONES AÑOS FISCALES 2019-20 Y 2020-21, 10 (2021) <https://poderjudicial.pr/documentos/informes/Anuario-Estadistico-TA-2019-2020-2020-2021.pdf>.

¹⁹⁰ *Id.*

¹⁹¹ *Id.* en la pág. 26.

¹⁹² *In re Med. Jud. por COVID-19 VIII*, 204 DPR 317, 319 (2020).

¹⁹³ PODER JUDICIAL DE PUERTO RICO, ANUARIO ESTADÍSTICO 2019-20 Y 2020-21, *supra* nota 189, en la pág. 26.

¹⁹⁴ PODER JUDICIAL DE PUERTO RICO, ANUARIO ESTADÍSTICO 2018-19, *supra* nota 186, en la pág. 16.

¹⁹⁵ *Id.*

solo representó 2.14%, por lo que la determinación del foro intermedio se sostuvo en un 97.86% de los casos”.¹⁹⁶ Una situación similar ocurrió en el año fiscal 2020-21. El anuario estadístico del año fiscal antes señalado destacó lo siguiente:

Durante el año fiscal 2020-2021 se presentaron ante el Tribunal Supremo (TS) 1,088 recursos solicitando la revisión de decisiones emitidas por el Tribunal de Apelaciones. Ello representó el 29.37% de los recursos resueltos en el TA. Si tomamos como base el total de los recursos que el Tribunal de Apelaciones resolvió, es decir 3,704, el número de revocaciones del Tribunal Supremo, 99, solo representó 2.67%, por lo que la determinación del foro intermedio se sostuvo en 97.33% de los casos. En la alternativa, si tomamos como base el número de casos resueltos por el TS (1,034) en el año fiscal 2020-2021, el número de revocaciones (99) representó el 9.57% de estos casos, por lo que la determinación de este foro intermedio se sostuvo en el 90.43%.¹⁹⁷

Así pues, tales datos, además de alertar sobre la merma en la presentación de reclamos ante el foro judicial y reflejar la trascendencia del Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico dado a su probable determinación final y firme, permiten conocer de forma evidente la gran importancia de la función adjudicativa por parte de los foros administrativos. Además, se destaca la rigurosidad con que el foro judicial debe evaluar las pocas controversias de índole administrativa que comparecen ante su consideración, las cuales con mucha menor probabilidad alcanzan el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Es decir, la discusión que presenta este escrito no se traduce a restarle mérito a las facultades cuasi-judiciales delegadas a las agencias administrativas. Por el contrario, nuestra propuesta pretende alertar sobre el estándar de revisión sobre ciertas determinaciones administrativas, el cual, a nuestro juicio, incide sobre la función última de los tribunales y sobre la independencia de este foro en exponer su propio criterio.

Ya hemos enfatizado que nuestra posición con relación a la necesaria revocación de la norma de deferencia judicial se limita a las interpretaciones del derecho realizadas por las agencias administrativas y no a las determinaciones de hechos que realiza el organismo luego del proceso adjudicativo correspondiente. Sin embargo, aunque no se indica si la determinación fue respecto a la interpretación del derecho o conforme a las determinaciones de hechos, nos parece pertinente reseñar las estadísticas del Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico en cuanto a la adjudicación de las determinaciones administrativas recurridas. Al dirigir la búsqueda a las distintas posibles disposiciones del Foro Apelativo Intermedio sobre los casos resueltos, de forma automática, se refleja la verdadera disparidad en los dictámenes confirmatorios de los casos de índole administrativo. Veamos la siguiente información publicada en el anuario estadístico del Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico:

¹⁹⁶ *Id.*

¹⁹⁷ PODER JUDICIAL DE PUERTO RICO, ANUARIO ESTADÍSTICO 2019-20 Y 2020-21, *supra* nota 189, en la pág. 30.

TABLA 3. RECURSOS RESUELTOS POR DISPOSICIÓN EN EL AÑO FISCAL 2018-2019¹⁹⁸

| Disposición | Recursos | | | | | | | | | | |
|--|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|------------|------------|--------------|----------------------------|--|--------------|
| | Apelaciones | | | | Certiorari | | | | Revisión administrativa | Extra-or- di-narios y miscelá- neos | Total |
| | Civil | Criminal | Otros '99 | Total | Civil | Criminal | Otros | Total | | | |
| Confirmado | 600 | 74 | 63 | 737 | 128 | 55 | 23 | 206 | 385 | 1 | 1,329 |
| Denegado | 66 | 9 | 14 | 89 | 527 | 214 | 86 | 827 | 0 | 9 | 925 |
| Modificado | 127 | 5 | 18 | 150 | 58 | 5 | 10 | 73 | 16 | 0 | 239 |
| Desestimado | 159 | 20 | 16 | 195 | 136 | 121 | 17 | 274 | 289 | 34 | 792 |
| Desistido | 31 | 3 | 1 | 35 | 26 | 3 | 4 | 33 | 9 | 3 | 80 |
| Archivado | 19 | 1 | 0 | 20 | 12 | 0 | 0 | 12 | 8 | 1 | 41 |
| Revocado | 274 | 17 | 17 | 308 | 242 | 50 | 52 | 344 | 133 | 1 | 786 |
| Trasladado o certificado supremo | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 5 | 0 | 5 | 1 | 1 | 8 |
| Otro ²⁰⁰ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| Total | 1,277 | 129 | 129 | 1,535 | 1,129 | 453 | 192 | 1,774 | 841 | 53 | 4,203 |

Conforme al informe estadístico del año fiscal 2018-2019, de los 841 recursos de revisión judicial resueltos, la determinación de la agencia administrativa fue confirmada en 385 instancias, lo que es equivalente a un 45.78%.²⁰¹ Por otra parte, la determinación del organismo administrativo fue revocada en 133 recursos, es decir, un 15.81%.²⁰² En comparación, en el año fiscal 2019-2020 se resolvieron 601 recursos de revisión judicial.²⁰³ La determinación del organismo administrativo se confirmó en 232 recursos, lo que equivale a un 38.60%, y fue revocada en 99 de los recursos presentados, equivalente a un 16.47%.²⁰⁴

TABLA 4. RECURSOS RESUELTOS POR DISPOSICIÓN EN EL AÑO FISCAL 2019-2020²⁰⁵

| Disposición | Recursos | | | | | | | | | | |
|-------------------|-------------|----------|-------|-------|------------|----------|-------|-------|----------------------------|--|-------|
| | Apelaciones | | | | Certiorari | | | | Revisión administrativa | Extraor- dinarios y miscelá- neos | Total |
| | Civil | Criminal | Otros | Total | Civil | Criminal | Otros | Total | | | |
| Confirmado | 440 | 57 | 30 | 527 | 78 | 25 | 15 | 118 | 232 | 0 | 877 |
| Denegado | 44 | 2 | 5 | 51 | 371 | 131 | 76 | 578 | 1 | 6 | 636 |

¹⁹⁸ PODER JUDICIAL DE PUERTO RICO, ANUARIO ESTADÍSTICO 2018-19, *supra* nota 186, en la pág. 13.

¹⁹⁹ La categoría incluye relaciones de familia, menores, tránsito y vista preliminar.

²⁰⁰ Se refiere a mandamus expedidos.

²⁰¹ PODER JUDICIAL DE PUERTO RICO, ANUARIO ESTADÍSTICO 2018-19, *supra* nota 186, en la pág. 13.

²⁰² *Id.*

²⁰³ PODER JUDICIAL DE PUERTO RICO, ANUARIO ESTADÍSTICO 2019-20 Y 2020-21, *supra* nota 189, en la pág. 13.

²⁰⁴ *Id.*

²⁰⁵ *Id.*

| | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|------------|------------|-----------|--------------|------------|------------|------------|--------------|------------|-----------|--------------|
| Modificado | 79 | 4 | 10 | 93 | 28 | 2 | 7 | 37 | 9 | 0 | 139 |
| Desestimado | 137 | 16 | 9 | 162 | 88 | 87 | 29 | 204 | 251 | 15 | 632 |
| Desistido | 23 | 1 | 0 | 24 | 11 | 1 | 2 | 14 | 8 | 5 | 51 |
| Archivado | 7 | 0 | 0 | 7 | 5 | 0 | 0 | 5 | 1 | 0 | 13 |
| Revocado | 223 | 31 | 24 | 278 | 180 | 27 | 43 | 250 | 99 | 1 | 628 |
| Trasladado o certificado supremo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 6 | 0 | 0 | 6 |
| Otro | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| Total | 953 | 111 | 78 | 1,142 | 761 | 279 | 172 | 1,212 | 601 | 30 | 2,985 |

De la misma manera, como se podrá apreciar en la siguiente tabla, de los 715 recursos de revisión judicial resueltos en el año fiscal 2020-2021, la determinación de la agencia administrativa fue confirmada en 264 recursos, lo que equivale a un 36.92%.²⁰⁶ Mientras, el Tribunal de Apelaciones revocó la determinación administrativa en 117 recursos, equivalentes a 16.36%.²⁰⁷

TABLA 5. RECURSOS RESUELTOS POR DISPOSICIÓN EN EL AÑO FISCAL 2020-2021²⁰⁸

| Disposición | Recursos | | | | | | | | | | |
|---------------------------------------|--------------|-----------|-----------|--------------|--------------|------------|------------|--------------|-----------------------------|----------------------------------|--------------|
| | Apelaciones | | | | Certiorari | | | | Revisión administrativas | Extraordinarios y misceláneos | Total |
| | Civil | Criminal | Otros | Total | Civil | Criminal | Otros | Total | | | |
| Confirmado | 492 | 58 | 31 | 581 | 156 | 37 | 20 | 213 | 264 | 1 | 1,059 |
| Denegado | 47 | 9 | 5 | 61 | 592 | 163 | 96 | 851 | 2 | 12 | 926 |
| Modificado | 78 | 4 | 6 | 88 | 34 | 2 | 8 | 44 | 13 | 0 | 145 |
| Desestimado | 111 | 16 | 15 | 142 | 96 | 88 | 19 | 203 | 304 | 27 | 676 |
| Desistido | 29 | 0 | 5 | 34 | 24 | 0 | 5 | 29 | 13 | 6 | 82 |
| Archivado | 5 | 0 | 0 | 5 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 7 |
| Revocado | 294 | 11 | 25 | 330 | 271 | 35 | 46 | 352 | 117 | 0 | 799 |
| Trasladado o certificación T. Supremo | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 1 | 7 | 2 | 0 | 9 |
| Otro | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Total | 1,056 | 98 | 87 | 1,241 | 1,175 | 330 | 196 | 1,701 | 715 | 47 | 3,704 |

Sin duda, al tener presente todas las demás posibles determinaciones que pueden ser emitidas por el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico, de la tabla anterior se refleja la cantidad superior de confirmaciones a las determinaciones administrativas. Nótese además que, en el caso de las desestimaciones de los recursos de revisión administrativa, la mayoría de estos corresponden a casos promovidos por los miembros de la población

²⁰⁶ PODER JUDICIAL DE PUERTO RICO, ANUARIO ESTADÍSTICO 2019-20 Y 2020-21, *supra* nota 189, en la pág. 28.

²⁰⁷ *Id.*

²⁰⁸ *Id.*

correcional, producto de los casos de disciplina, los cuales son parte de la categoría de recursos de revisión judicial.²⁰⁹ Como resultado, las determinaciones administrativas que se confirman, fuera de los casos de los confinados, resulta en un porcentaje mayor al que las estadísticas demuestran. Ciertamente, no podemos concluir que tales resultados son consecuencia exclusiva de la doctrina de deferencia judicial. No obstante, opinamos que la existencia de la referida doctrina tiene su impacto, pues el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico está obligado a adjudicar como cuestión de derecho los recursos de revisión judicial.²¹⁰ Por tanto, la misma tiene una repercusión directa al momento de la toma de decisiones por parte de los jueces de los tribunales apelativos. En lo pertinente, resulta razonable concluir que cuando se acude en revisión judicial, subsistirá la interpretación de la agencia administrativa al amparo de la doctrina de deferencia judicial,²¹¹ determinación que la puede realizar una persona ajena a la profesión jurídica y la cual puede incluir la concesión de remedios de gran valor. Por tanto, se debe atender de manera ponderada la forma en que se ha desarrollado la interacción entre el foro administrativo y el foro judicial en asuntos de interpretación del derecho.

Si en el futuro se revoca la doctrina de deferencia judicial sobre las interpretaciones del derecho, su efecto automático recaería en desalentar a los tribunales de resolver los casos administrativos de forma rutinaria y automática, pues esta parece impedir realizar una evaluación exhaustiva del expediente administrativo.²¹² Lo anterior, pues previo a lo resuelto en *Kisor*, aplicar la norma de deferencia no requería una exégesis mayor a determinar si la interpretación de la agencia era razonable. Por ello, en los Estados Unidos ya se advertía que la norma de deferencia se aplicaba endeblemente, excepto cuando la misma era conveniente.²¹³

En la actualidad, luego de *Kisor*, se requiere ir al texto, estructura, historia y propósito de la regulación y, si continúa genuinamente ambigua y la determinación es razonable, entonces se le otorgará la deferencia.²¹⁴ Este es un razonamiento con dificultad en su aplicación, pues sin duda la norma anterior, aunque a nuestro juicio errada, era mucho más sencilla para conceder la deferencia. Ante ello descansa el planteamiento de cuán debilitada se encuentra la doctrina de deferencia judicial. En el pasado, de entrada, se acudía a la trillada frase referente a la norma de deferencia judicial ante las determinaciones de las agencias administrativas. Al presente, se acude a la doctrina de deferencia judicial, luego de implementar las normas tradicionales de interpretación. A nuestro juicio, así como lo sostuvieron varias de las opiniones concurrentes en *Kisor*, la doctrina de deferencia judicial, aún bajo un crisol más riguroso, se ha tornado incompatible con la tarea de interpretación del derecho correspondiente a los tribunales y con el derecho de los ciudadanos a recibir una determinación judicial por parte de un magistrado imparcial. En nuestra opinión, la inexistencia de la norma de deferencia judicial en nuestro ordenamiento jurídico

209 Véase *Id.* en las págs. 26-27.

210 Ley de la Judicatura de Puerto Rico de 2003, Ley Núm. 201-2003, 4 LPRA § 24y(c) (2018).

211 Véase Rodríguez Bernier, *supra* nota 151, en las págs. 1272, 1296.

212 Véase Weaver, *supra* nota 9, en la pág. 588; *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400 (2019).

213 *Id.* en la pág. 590.

214 *Kisor*, 139 S. Ct., en la pág. 2415.

obliga y permite al tribunal ejercer una interpretación del derecho de forma independiente, neutral y fundamentada.

Revocar la doctrina daría amplitud al foro judicial para interpretar la implementación de regulaciones administrativas y se otorgaría una adecuada e ilimitada revisión judicial. El efecto de revocar la doctrina de deferencia judicial sobre las interpretaciones del derecho permitiría a los tribunales adjudicar con independencia a cualquier influencia determinada por un foro distinto.²¹⁵ Por último, la inexistencia de la norma de deferencia judicial facilitaría la coexistencia entre las facultades cuasi-judiciales delegadas a las agencias administrativas y la función última del tribunal, según establecido en un sistema gubernamental de separación de poderes. Actualmente, tal coexistencia entre los poderes de ambas ramas de gobierno está siendo cuestionada. Estando la argumentación revestida en asuntos de índole constitucional, es inminente que si el Congreso de Estados Unidos no actúa con anticipación, el Tribunal Supremo Federal retome la discusión y, de paso, revoque la doctrina de deferencia judicial.

V. APUNTES PARA EL FUTURO

La particularidad que exhiben las agencias administrativas del Poder Ejecutivo al compartir funciones que, conforme a la Ley Suprema, les corresponden al Poder Legislativo y al Poder Judicial, se ajusta con suma dificultad al sistema de separación de poderes.²¹⁶ Consecuentemente, surgen diversos cuestionamientos sobre las facultades que se delegan a los organismos administrativos y su posible choque dentro del sistema republicano de gobierno.

Con relación a la norma de deferencia judicial, dadas las inconsistencias en la forma en que los tribunales la atendían y la aplicaban, el más alto foro judicial federal decidió expresarse nuevamente sobre la misma al amparo de un presunto refuerzo. Sin embargo, quizás las opiniones concurrentes en el caso de *Kisor* ejemplifican con éxito la contradicción de la doctrina de deferencia judicial con nuestro sistema de gobierno. Para el fanático del deporte, el juez Kavanaugh señaló lo siguiente: “[u]mpires in games at Wrigley Field do not defer to the Cubs manager’s in-game interpretation of Wrigley’s ground rules. So too here.”²¹⁷ Conscientes de que el Derecho Administrativo no es tan ameno para ser comparado con el deporte, ciertamente, facilita el entendido de que la doctrina de deferencia judicial puede afectar la toma de decisiones por parte de los tribunales cuando el Poder Judicial, bajo el sistema de separación de poderes, debería actuar con total independencia y neutralidad. De hecho, lo anterior es la base para una sana administración de la justicia, a la cual el Poder Ejecutivo, como cualquier otra esfera privada o pública, tiene el derecho de atenerse.²¹⁸ Tampoco estuviéramos conformes con cualquier norma que obligara a otra rama de gobierno a conceder deferencia a otro foro en aspectos que pertenecen a su principal función constitucional.

²¹⁵ *Id.* en las págs. 2425-26 (Gorsuch, opinión concurrente).

²¹⁶ Hessick, *supra* nota 8, en la pág. 421.

²¹⁷ *Kisor*, 139 S. Ct., en la pág. 2448 (Kavanaugh, opinión concurrente).

²¹⁸ *In re Conferencia judicial*, 122 DPR 420, 463-64 (1988) (Pons Núñez, voto particular) (comentando sobre la independencia judicial).

El sistema de separación de poderes, como base principal en la cual se encuentra cimentado el gobierno de los Estados Unidos y el de Puerto Rico, persigue evitar la concentración de poder, por lo que tales facultades se comparten para el buen funcionamiento gubernamental.²¹⁹ Sin embargo, la existencia de una doctrina que, en nuestra opinión, tiene la capacidad de restringir el ejercicio pleno de las facultades de una rama de gobierno, debe evaluarse bajo el crisol constitucional que subsiste en conflicto con el sistema de *pesos y contrapesos*. Somos del criterio de que la doctrina de deferencia judicial padece de serios conflictos constitucionales y, a este extremo de la historia, en estado insalvable. En palabras del juez Thomas, Juez Asociado del Tribunal Supremo Federal: “[a]ny reader of this Court’s opinions should think that the [Auer] doctrine is on its last gasp.”²²⁰ La revisión judicial, como la esencia misma del debido proceso de ley, resulta mansillada por la doctrina de deferencia judicial, pues la misma presupone una limitación innecesaria e indebida al ejercicio de interpretación que realicen los tribunales en asuntos de índole administrativo.

Se pensará que esta argumentación podría responder a una visión ideológica. No obstante, basta con evaluar las visiones encontradas del fenecido juez Antonin Scalia y el ahora juez asociado de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Gorsuch, para ver reflejado a través de sus opiniones que responden a una posición originalista, pero distinta en este asunto.²²¹ Lo cierto es que, posteriormente, el juez Scalia transformó sus posturas en cuanto a la doctrina de deferencia judicial. Incluso, logró concurrir con nuestra propuesta, reconociendo la siguiente expresión: “[i]t seems contrary to fundamental principles of separation of powers to permit the person who promulgates a law to interpret it as well.”²²² Más allá de cualquier visión ideológica, la propuesta está centrada en la Constitución y el esquema en que se constituyó el gobierno. Ese contrato social desarticula la necesidad de contar con un principio que lacera el poder más importante delegado a una rama de gobierno. Si bien, bajo su presunta pericia, el ejercicio de la interpretación por parte de las agencias es necesario para llevar a cabo su función cuasi judicial, el mismo no debe obligar al foro judicial e invadir su función última.

La temática desarrollada es una compleja y que posiblemente tenga tantos matices, como opiniones. Durante la búsqueda investigativa realizada, surgieron otras interrogantes que, aunque albergamos cierta posición, podrían plantear el desarrollo de diversos escritos adicionales y pertinentes al tema. A los juristas que visualizan la necesidad de variar el estándar de revisión judicial respecto a la doctrina de deferencia, pero, a su vez, apoyan su subsistencia, proponemos la posibilidad de evaluar la aplicación de la doctrina, pero para la revisión de cierto tipo de agencias administrativas. Es decir, sería razonable indagar la posibilidad de realizar una variación en el estándar de revisión de determinaciones de agencias que meramente ofrezcan servicios o a las fiscalizadoras, investigativas, adjudi-

219 Pueblo v. Santiago Feliciano, 139 DPR 360, 419-20 (1995).

220 United Student Aid Funds, Inc. v. Bible, 578 U.S. 989, 1608 (2016) (Thomas, opinión disidente).

221 Heather Elliott, Gorsuch v. the Administrative State, 70 ALA. L. REV. 703, 722 (2019). (el comentario se dirige a que el Juez Scalia fue quien escribió la opinión unánime de Auer v. Robbins, 519 US 452, 453-54 (1997), lo que hace evidente las posturas que, en principio, resultaban totalmente contrarias entre el juez Scalia y el juez Gorsuch en cuanto a los asuntos de interpretación relacionados con los organismos administrativos).

222 Talk America, Inc. v. Michigan Bell Tel. Co., 564 U.S. 50, 2266 (2011) (Scalia, opinión concurrente).

cativas o regulatorias. Podría resultar interesante el planteamiento de la aplicación del estándar de deferencia judicial según la agencia administrativa concernida, la cual pudiera realizar una determinación al amparo de una real e incuestionable especialidad por parte del organismo administrativo. Después de todo, se ha reconocido que “la deferencia a las agencias administrativas se ve restringida por el campo de análisis de cada foro”.²²³

En resumen, al reconocer la doctrina de separación de poderes como principio fundamental, estamos vigilantes ante cualquier intromisión de otro poder en la función judicial, bajo el entendido *inadvertido* de que tal deferencia a la agencia administrativa es necesaria y tolerablemente incidental.²²⁴ Ante un análisis al amparo de la doctrina de separación de poderes, sostenemos que el principio de deferencia judicial puede estar invadiendo la facultad del poder judicial en la interpretación del derecho promulgado por el trabajo en conjunto de las otras ramas de gobierno. Se debe tener presente que: “[f]or courts, laws are the rails that guide; for agencies, law is the box that constrains.”²²⁵ En ello descansa la defensa sobre que, en asuntos de interpretación, la última palabra debe quedar en los tribunales, sin doctrina alguna que limite su ineludible función. El planteamiento que repercute en desterrar la doctrina del ordenamiento jurídico no inhabilita la posibilidad de delegar a las agencias poderes cuasi judiciales y que, en el ejercicio de ese poder, otorguen la interpretación que entiendan razonable a las medidas que las regulen y según su aparente especialidad. Ahora bien, ello no debe obligar al foro judicial a abdicar en su función de interpretar, con total independencia, la totalidad del derecho regulador.²²⁶

El caso de *Kisor* pudo haber sido la gran oportunidad para que el supremo foro judicial federal reivindicara la posición sublevada en que se encuentran los tribunales de justicia.²²⁷ No obstante, ya sea por los proyectos de enmiendas a la ley concernida antes discutidos, por las significativas discusiones generadas en la comunidad jurídica de Estados Unidos en cuanto a este asunto o por las propias expresiones de los jueces que componen el Tribunal Supremo Federal, es evidente que la doctrina de deferencia judicial actualmente carece de la fuerza con la que se manifestaba en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, meramente por historia o por fe, también es evidente que la doctrina de deferencia judicial no es una norma jurídica fácil de derribar. Despedirnos de la norma de deferencia judicial a las determinaciones administrativas referentes a la interpretación del derecho, vindicaría la razón principal por la que existen los tribunales: “[i]t is emphatically the province and duty of the judicial department to say what the law is.”²²⁸ Sin duda, aún con lo resuelto en *Kisor*, la norma de deferencia judicial presenta una limitación indebida a la revisión judicial y, toda vez que subsiste en conflicto con la doctrina de separación de poderes, debe despedirse del ordenamiento jurídico.

223 Liana Fiol Matta, *En el vacío no hay derecho: Lecciones del juez Raúl Serrano Geys desde el Tribunal Supremo*, 80 REV. JUR. UPR 899, 903 (2011).

224 Véase Banco Popular, Liquidador v. Corte de Distrito de San Juan, 63 DPR 66, 74 (1944).

225 Hessick, *supra* nota 8, en la pág. 421.

226 Véase también *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400, 2426 (2019) (Gorsuch, opinión concurrente).

227 Corbin K. Barthold & Cory L. Andrews, *Symposium: A Small Win for James Kisor; A Big Loss for the Constitution*, SCOTUS BLOG (27 de junio de 2019), <https://www.scotusblog.com/2019/06/symposium-a-small-win-for-james-kisor-a-big-loss-for-the-constitution/>.

228 *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137, 177 (1803).