Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

IN RE: COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO DEL CENTRO MÉDICO (CENTRO COOP) Recurrente v. CORPORACIÓN PÚBLICA PARA LA SUPERVISIÓN Y SEGURO DE COOPERATIVAS DE PUERTO RICO Recurrido	KLRA201401200	*REVISIÓN ADMINISTRATIVA* procedente de COSSEC Sobre: Solicitud de Revisión de Determinación Administrativa

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Juez Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de agosto de 2015

Comparece la Cooperativa de Ahorro y Crédito de los Empleados del Centro Médico (Centro Coop) y nos solicita la revisión de una orden administrativa emitida por la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC). En la referida orden la agencia determinó que la Junta de Directores de Centro Coop no debe otorgar unos beneficios marginales que la Presidenta Ejecutiva solicitó, por entender que había renunciado a ellos. Además entendió y ordenó a que el contrato en cuestión debía suscribirse con los requisitos que COSSEC expone en su determinación, y que debía entregarse un borrador de dicho contrato a COSSEC junto a cualquier documento que demostrara la capacidad económica de

Centro Coop para otorgar el salario, los beneficios y la justificación de los mismos.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes en el pleito y luego de examinar los argumentos esbozados en los alegatos, los documentos que surgen del expediente, así como el Derecho aplicable, resolvemos REVOCAR la determinación recurrida. Exponemos.

I

El 26 de abril de 2005 Centro Coop y la señora Yolanda Bajandas suscribieron un contrato para que esta fungiera como Presidenta Ejecutiva de la Cooperativa. En el referido contrato había una cláusula que establecía que cualquier enmienda debía ser por escrito con noventa días de anticipación y otra que establecía la renovación automática del contrato. El 16 de abril de 2009 renovaron el referido contrato. En la cláusula segunda se proveyó para unos beneficios marginales: bono de navidad; plan de retiro; bono operacional; seguro de cáncer y enfermedades perniciosas; y gastos de representación. Además se dispuso una vigencia del contrato por cinco años, hasta el 30 de abril de 2014, renovable automáticamente.

En la reunión de la Junta de Directores de la Cooperativa de 2 de febrero de 2012 se aprobó el presupuesto de 2012. Según el acta de la reunión del 16 de febrero de 2012, la Presidenta Ejecutiva señora Bajandas, renunció a algunos beneficios marginales por el término de un año. El 21 de febrero de 2012 Centro Coop y COSSEC suscribieron un "Acuerdo de Administración Compartida" para atender la debilidad financiera de la cooperativa. Ello porque Centro Coop confrontaba pérdidas acumuladas que ponían en riesgo la permanencia de la cooperativa. COSSEC nombró a la señora Robles como su

representante ante la Junta de la Cooperativa. Esta participaba con voz pero sin voto en la Junta de la Cooperativa.

La señora Robles llevó al Presidente Ejecutivo de COSSEC y a la Junta de Directores de Centro Coop el vencimiento del contrato de la Presidenta Ejecutiva, la señora Bajandas, por cinco años automático y objetó la renovación. En una reunión de 19 de febrero de 2014, la señora Robles le indicó a la Junta de la Cooperativa que suspendiera los pagos y que no realizara determinación alguna sobre el contrato de la Presidenta Ejecutiva hasta que el Director de COSSEC decidiera.

El 4 de marzo de 2014, el Lcdo. Varandela emitió una opinión legal en la que recomendó la restitución de los beneficios marginales de la Presidenta Ejecutiva y su pago retroactivo. La señora Robles presentó objeción en cuanto a la restitución de los beneficios y paralizó la firma del contrato para evaluar el borrador presentado y determinar si el mismo era adecuado.

El 4 de junio de 2014 el Director Ejecutivo de COSSEC dio instrucciones a la Junta de Directores de la Cooperativa, mediante una determinación administrativa, para que suscribieran un contrato con la Presidenta Ejecutiva como uno de "servicios profesionales" en función ejecutiva y no como empleada. Además determinó que el contrato: fuese por tiempo definido; que la junta supervisara su desempeño; que los aumentos y beneficios se otorguen en función de sus ejecutorias; que los beneficios no sean retroactivos; y que pueda ser terminado aún sin haber vencido, de no cumplir con los criterios requeridos.

Centro Coop presentó una solicitud de revisión de determinación administrativa ante la Junta de Directores de COSSEC. La Junta no se pronunció en 90 días por lo que Centro

Coop acude ante nos en recurso de revisión administrativa y apunta los siguientes señalamientos de error:

> Erró el Presidente Ejecutivo de COSSEC al entender que, mediante y durante una reunión de la Junta de Directores de Centro Coop llevada a cabo el 2 de febrero de 2012, se podía verbalmente enmendar el contrato de empleo suscrito el 16 de abril del 2009, entre Centro Coop y la señora Yolanda Bajandas.
>
> En la alternativa, erró el Presidente Ejecutivo de COSSEC al entender que era necesario que la Presidenta Ejecutiva Yolanda Bajandas, formalmente solicitara y/o que la Junta de Directores de Centro Coop formalmente aprobara y restituyera los beneficios que la primera gozaba, luego de transcurrido el año por el cual, alegadamente, se eliminaron los mismos.
>
> Erró el Presidente Ejecutivo de COSSEC al entender que no se le debe pagar retroactivamente a la señora Yolanda Bajandas, los salarios, emolumentos y demás beneficios marginales que ella dejó de recibir a marzo de 2012.
>
> Erró el Presidente Ejecutivo de COSSEC al solicitar y ordenarle a la Junta de Directores de Centro Coop que suscriban un contrato de empleo con la señora Bajandas, como uno de servicios profesionales, en función ejecutiva.
>
> Erró el Presidente Ejecutivo de COSSEC al entender que los términos "Ejecutiva" y "Empleada" son mutuamente excluyentes.
>
> Erró el Presidente Ejecutivo de COSSEC al solicitar y ordenarle a la Junta de Directores de Centro Coop que trate a la señora Yolanda Bajandas como una "Profesional", según dicho término es definido por el Reglamento Núm. 13 del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.

II

Obligaciones y Contratos

Los contratos existen desde que una o varias personas consienten en obligarse respecto de otra u otras, a dar alguna cosa, o prestar algún servicio. Art. 1206 del Código Civil, 31 L.P.R.A. sec. 3371. Existe un contrato cuando concurren los siguientes requisitos: (a) consentimiento de los contratantes; (b) objeto cierto que sea materia del contrato y (c) causa de la obligación que se establezca. Art. 1213 del Código Civil, 31 L.P.R.A. sec. 3391. Una vez concurren las condiciones

esenciales para su validez, los contratos son obligatorios. Art. 1230 del Código Civil, 31 L.P.R.A. sec. 3451. El consentimiento se manifiesta por el concurso de la oferta y la aceptación sobre la cosa y la causa que ha de constituir el contrato. Art. 1214 del Código Civil, 31 L.P.R.A. sec. 3401.

Los contratos son fuente de obligación que se perfeccionan desde que las partes contratantes consienten voluntariamente a cumplir con los mismos. Las partes contratantes no solamente se obligan a lo pactado, sino también a toda consecuencia que sea conforme a la buena fe, al uso y a la ley. Art. 1210 del Código Civil, 31 L.P.R.A. sec. 3375; Irizarry López v. García Cámara, 155 D.P.R. 713 (2001).

Los contratos son negocios jurídicos bilaterales que constituyen una de las fuentes de las obligaciones. Amador Parrilla v. Concilio Iglesia Universal, 150 D.P.R. 571 (2000). Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarias a las leyes, a la moral, ni al orden público. Art. 1207 Código Civil, 31 L.P.R.A. sec. 3372; Irizarry López v. García Cámara, *supra*; Amador Parrilla v. Concilio Iglesia Universal, *supra*. Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de los mismos. Art. 1044 del Código Civil, 31 L.P.R.A. sec. 2994. De conformidad con el principio rector de *pacta sunt servanda*, las partes contratantes se obligan a todos los extremos de lo pactado que sean conformes a la ley, a la moral y al orden público. Art. 1044 del Código Civil, 31 L.P.R.A. sec. 2994; Art. 1210 del Código Civil, *supra*; Art. 1207 del Código Civil, *supra.*

Por tanto, los tribunales de justicia no pueden relevar a una parte de cumplir con lo que se obligó a hacer mediante contrato, cuando dicho contrato es legal y válido y no contiene vicio alguno. De Jesús González v. Autoridad de Carreteras, 148 D.P.R. 255 (1999); Mercado, Quilinchini v. U.C.P.R., 143 D.P.R. 610, 627 (1997).

Novación modificativa

Es norma claramente establecida en nuestro ordenamiento que la novación es una causa de extinción de las obligaciones. Art. 1110 Cód. Civ. P.R., 31 L.P.R.A. sec. 3151. La novación incluye tanto la modalidad que tiene efectos extintivos, como la novación modificativa en virtud de la cual subsiste una obligación alterada. P.D.C.M. Assoc. v. Najul Bez, *supra*; Mun. de San Juan v. Prof. Research 171 D.P.R. 219 (2007); United Surety v. Villa, 161 D.P.R. 618 (2004); Miranda Soto v. Mena Eró, 109 D.P.R. 473(1980). La novación modificativa de una obligación ocurre cuando no existe la intención de extinguir una obligación y sustituirla por otra, o cuando medie compatibilidad entre la obligación original y la nueva. P.D.C.M. Assoc. v. Najul Bez, *supra*; United Surety v. Villa, *supra*.

La novación meramente modificativa, en cuanto a su constitución, se rige por las reglas generales de la exteriorización e interpretación de la voluntad, no requiriéndose, por lo tanto, un particular *animus novandi*. P.D.C.M. Assoc. v. Najul Bez, *supra*, citando a A. Hernández Gil, *El ámbito de la novación objetiva modificativa,* 45 Revista de Derecho Privado, 51, pág. 801 (1961). La novación modificativa se configura cuando falta la voluntad expresa de las partes –*animus novandi*- o cuando existe compatibilidad entre las obligaciones. P.D.C.M.

Assoc. v. Najul Bez, *supra;* United Surety v. Villa*, supra*. Sin embargo, también señalamos que la modificación de la obligación no queda al arbitrio de una de las partes. Es decir, la ausencia del *animus novandi* no implica que nuestro ordenamiento admita la modificación unilateral de una obligación. P.D.C.M. Assoc. v. Najul Bez, *supra*

En suma, para su constitución, la novación modificativa no exige encontrar la voluntad expresa de extinguir una obligación por otra. Empero, es imprescindible hallar un ánimo de cambio. De esta forma, al determinar si nos encontramos ante un supuesto de novación modificativa, es necesario interpretar la voluntad de las partes. Ello, debido a que la novación encierra un asunto de intención que debemos inferir de las circunstancias de cada caso y de la voluntad de las partes. P.D.C.M. Assoc. v. Najul Bez, *supra.*

Estándar de revisión judicial

Es doctrina firmemente establecida que las determinaciones emitidas por una agencia administrativa merecen gran deferencia por parte de los tribunales, ello en vista de la experiencia y conocimiento atribuidos las agencias como entes especializados. Procuradora Paciente v. MCS*,* 163 D.P.R. 21 (2004); Residentes Pórticos v. Compad*,* 163 D.P.R. 510 (2004); Asoc. Vec. H. San Jorge v. Med. Corp., 150 D.P.R. 70 (2000). A esos efectos, la Sección 4.5 de la LPAU, 3 L.P.R.A. sec. 2175, establece que las determinaciones de hechos de una agencia deben ser sostenidas si están respaldadas por evidencia sustancial, considerada la totalidad del expediente administrativo. En cambio, las conclusiones de derecho serán revisables en toda su extensión por el tribunal. T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited, 148 D.P.R. 70 (1999).

Los tribunales deben concederle gran peso y deferencia a las interpretaciones que los organismos administrativos realizan de las leyes y reglamentos que administran, por lo que no pueden descartar libremente las conclusiones e interpretación de la agencia, sustituyendo el criterio de éstas por el propio. Empresas Ferrer v. A.R.PE., *supra*; P.C.M.E. v. J.C.A., 166 D.P.R. 599 (2005). De este modo si la interpretación de la ley o reglamento que realiza determinada agencia administrativa es razonable, aunque no sea la única razonable, los tribunales debemos concederle deferencia. Hernández v. Centro Unido, 168 D.P.R. 592 (2006). Más aún, los tribunales podrán sustituir el criterio de la agencia por el suyo, sólo si no encuentren una base racional para explicar la determinación administrativa. Hernández v. Centro Unido, *supra*; Otero v. Toyota, *supra*.

La revisión judicial de decisiones administrativas tiene como fin primordial delimitar la discreción de las agencias y asegurarse de que éstas desempeñan sus funciones conforme a la ley. Miranda v. CEE, 141 D.P.R. 775 (1996). Así las cosas, la revisión judicial de una decisión administrativa se circunscribe a determinar: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hechos de la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; y (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas. Pacheco v. Estancias, 160 D.P.R. 409 (2003); Mun. de San Juan v. J.C.A., 149 D.P.R. 263 (1999); P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R., 151 D.P.R. 269 (2000); Reyes Salcedo v. Policía de P.R., 143 D.P.R. 85 (1997). Al revisar la decisión de una agencia, el tribunal debe determinar si ésta actuó de manera arbitraria, ilegal o de forma tan irrazonable que sus

actuaciones constituyeron un abuso de discreción. Rivera Concepción v. A.R.P.E., 152 D.P.R. 116 (2000); Fuertes v. A.R.P.E., 134 D.P.R. 947 (1993). De existir más de una interpretación razonable de los hechos, los tribunales de ordinario deben sostener la selección de la agencia. Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 D.P.R. 425 (1997).

Esto no significa, sin embargo, que las determinaciones administrativas estén inmunes de revisión judicial. Fuertes v. A.R.P.E., *supra*. La deferencia reconocida no equivale a la renuncia de la función revisora del tribunal en instancias apropiadas y meritorias, como resulta ser: cuando la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; cuando actúa arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción; cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación o interpretación de las leyes o reglamentos que se le ha encomendado administrar; o si la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. En estas instancias la actuación no sería válida y por lo tanto, la deferencia no puede ser obstáculo para la revisión judicial. Empresas Ferrer v. A.R.PE., *supra*; Vázquez Cintrón v. Banco Desarrollo, 171 D.P.R. 1 (2007); Misión Industrial de P.R. Inc. v. Junta de Planificación, 141 D.P.R. 656 (1997); Fuertes v. A.R.P.E., *supra*; Reyes Salcedo v. Policía de P.R., *supra*; Rodríguez v. Comisión Industrial, 99 D.P.R. 368 (1970). En resumen "los tribunales no pueden imprimirle un sello de corrección, so pretexto de deferencia, a determinaciones o interpretaciones administrativas irrazonables o ilegales o

simplemente contrarias a derecho". Empresas Ferrer v. A.R.PE., *supra*; Vázquez Cintrón v. Banco Desarrollo, *supra*.

Aunque la discreción administrativa es amplia y debe ser respetada por los tribunales, ello no implica una abdicación en la misión de impartir justicia y, en casos apropiados, corregir cualquier abuso, exceso o errores en la interpretación de la ley. Rivera Concepción v. A.R.P.E., 152 D.P.R. 116 (2000); Rodríguez v. Srio. de Obras Públicas, 86 D.P.R. 258 (1962). De esta manera, si surge del expediente ante la consideración del tribunal que la resolución recurrida se basa en un error en la aplicación de la ley, está justificado intervenir con las determinaciones erróneas del organismo administrativo. El criterio a aplicarse es si la determinación administrativa, en interpretación de los reglamentos y las leyes que le incumbe implementar, es una razonable. Martínez v. Rosado, 165 D.P.R. 582 (2005); Rivera Concepción v. A.R.P.E., *supra*; De Jesús v. Departamento de Servicios Sociales, 123 D.P.R. 407 (1989).

III

Como primero, segundo y tercer señalamiento de error Centro Coop aduce que incidió el Presidente Ejecutivo de COSSEC al entender que se podía enmendar verbalmente el contrato de empleo suscrito el 16 de abril del 2009, entre Centro Coop y la señora Yolanda Bajandas. En la alternativa, señala que el Presidente Ejecutivo de COSSEC incidió al entender que era necesario que la señora Bajandas, formalmente solicitara los beneficios que ella gozaba, luego de transcurrido el año por el cual se eliminaron los mismos. Además adujo que incidió el Presidente Ejecutivo de COSSEC al entender que no se le debe pagar retroactivamente a la señora Yolanda Bajandas, los

salarios, emolumentos y demás beneficios marginales que ella dejó de recibir a marzo de 2012.

Por otro lado COSSEC arguye que en este caso es razonable instruir a Centro Coop a no realizar los pagos retroactivos, aduce que conforme a la reunión de la Junta de Directores celebrada el 2 de febrero de 2012 la señora Bajandas renunció voluntariamente a los mismos y operó la novación modificativa. Además sostiene que la señora Bajandas está impedida de ir contra sus propios actos.

Al examinar el presente caso, de los documentos presentados surge que el 26 de agosto de 2005 se otorgó un contrato de Servicios Profesionales entre Centro Coop y la señora Bajandas para fungir como Presidenta Ejecutiva de la Coopertativa. Este contrato fue renovado el 16 de abril de 2009 mediante *Renovación de Contrato de Empleo a Presidenta Ejecutiva* (Contrato). En el referido contrato se establece: que el contrato se podrá cancelar por mutuo acuerdo en cualquier momento previo a una notificación escrita a la otra parte con por lo menos noventa días de antelación a la fecha de efectividad de la cancelación; que toda enmienda al contrato será por escrito y deberá contener la firma de por lo menos la mayoría de los miembros de la Junta de Directores; el contrato tendrá como vigencia un periodo de sesenta meses o cinco años a partir del 16 de abril de 2009 hasta el 30 de abril de 2014; y que el contrato se renovará automáticamente a cinco años a la fecha de vencimiento del mismo, de no existir una notificación escrita de cancelación de una de las partes con por lo menos noventa días de antelación a la fecha de expiración del término corriente.

Según consta del acta sobre la Reunión Extraordinaria de la Junta de Directores del 2 de febrero de 2012, la señora

Bajandas voluntariamente estaría contribuyendo a la reducción de gastos renunciando a varias partidas de beneficios reconocidas y concedidas mediante contrato **por el término de un año** a partir de la aprobación de dicha acta y reconoce que esta decisión no afecta el Contrato previamente acordado.

Ante tales circunstancias no es razonable ni conforme a derecho instruir a Centro Coop a no realizar los pagos de los beneficios retroactivos. Si bien es cierto que de los documentos presentados surge la voluntariedad de la señora Bajandas a renunciar a tales beneficios, de los mismos documentos surge que tal renuncia es por el término de un año.

De entender que en este caso operó la novación modificativa, de los documentos que demuestran la voluntariedad de cambiar la cláusula del contrato surge también que este cambio o renuncia fue por el término de un año. Así, en este caso, la reclamación sobre los beneficios marginales adicionales de la señora Bajandas no procede para el año en que ella voluntariamente los renunció, desde el 16 de febrero de 2012 al 16 de febrero de 2013. No obstante, posterior a esa fecha el contrato reconoce los beneficios marginales a la señora Bajandas por lo que esta sí tiene derecho al pago retroactivo luego de febrero de 2013. Erró el foro administrativo al determinar que no procedían los pagos retroactivos concedidos en el contrato suscrito el 16 de abril de 2009.

Como cuarto, quinto y sexto señalamiento de error la parte recurrente aduce que incidió COSSEC al: ordenarle a Centro Coop a suscribir un contrato de empleo como uno de servicios profesionales; entender que el término empleada y ejecutiva son mutuamente excluyentes; y solicitar que trataran a la señora

Bajandas como una "profesional" según el término definido en el Reglamento Núm. 13 del Departamento del Trabajo.

En su comparecencia COSSEC expone que la Presidenta Ejecutiva, señora Bajandas mantiene un contrato de empleo con la Cooperativa como uno de empleada exenta, en función ejecutiva. Por lo que admitió que en su orden administrativa se debió limitar a requerir a la Junta de Directores de la Cooperativa a que revisara únicamente el paquete de beneficios marginales adicionales de la Presidenta Ejecutiva y atemperarlos con la realidad económica de la institución. COSSEC, mediante el escrito presentado ante nos, reconoció que erró en la denominación del contrato de la Presidenta Ejecutiva. No obstante sostuvo la postura de que el paquete de beneficios marginales adicionales de la señora Bajandas, como empleada ejecutiva exenta, debe ser concedido tomando en consideración la evaluación de sus ejecutorias, la condición financiera de la institución; y su renovación no debe ser automática.

En vista de que COSSEC admite en su alegato ante nosotros el cometer el error en la denominación que realiza sobre el término de profesional y en lo correspondiente a la denominación del término empleada y ejecutiva, nos limitaremos a resolver que en efecto estos errores se cometieron. En todo caso como señala COSSEC en su comparecencia este sí puede requerir la denominación de empleada ejecutiva exenta. Ahora bien, en cuanto a las recomendaciones sobre los cambios en el Contrato que recomienda COSSEC es necesario señalar, que conforme a los hechos que surgen del expediente, es correcto que COSSEC tiene la prerrogativa de hacer las recomendaciones que entienda que van a fortalecer y a mejorar las condiciones de debilidad operacional de Centro Coop, ello a tono con el Acuerdo

de Administración compartida que suscribió COSSEC con Centro Coop. No obstante sus recomendaciones tienen que ser atemperadas con los contratos que ha realizado Centro Coop. Según se desprende de los documentos examinados que surgen del expediente, en este caso la representación de COSSEC, señora Robles objetó -en una reunión de la Junta de Directores celebrada en enero de 2014- la renovación del Contrato y luego repitió su objeción en una reunión el 16 de febrero de 2014, a los efectos de que no se tomara acción sobre el Contrato hasta que el Director Ejecutivo de COSSEC decidiera. Pero no se realizó nada para que el contrato se cancelara. Esto es, de la relación de hechos y documentos examinados no surge documento alguno que demuestre la condición establecida en el Contrato entre las partes para que este se cancelara. Posteriormente, el 4 de junio de 2014 el Director Ejecutivo de COSSEC emitió una "Determinación Administrativa" en la que condicionó la renovación del contrato entre Centro Coop y la señora Bajandas cuando el referido Contrato se había renovado automáticamente de acuerdo a sus propios términos y cláusulas. Las recomendaciones que hace el Director Ejecutivo de COSSEC no podrán implantarse hasta que no se modifique el acuerdo vigente conforme a las cláusulas establecidas en este.

En resumen la determinación de la cual se recurre está errada en cuanto a que no toma en consideración el Contrato que Centro Coop otorgó y las obligaciones contraídas por la Cooperativa en este con la Presidenta Ejecutiva. Las recomendaciones de COSSEC al no tomar en consideración los contratos establecidos y las obligaciones contraídas entre las partes no se ajustan al derecho vigente por lo que procede su revocación.

IV

Por los fundamentos expuestos, REVOCAMOS la determinación recurrida.

Notifíquese.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones