

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VIII

MYRLA RUIZ MIELES

Recurrida

v.

CORPORACIÓN DEL  
FONDO DEL SEGURO  
DEL ESTADO

Recurrente

KLRA202100226

REVISIÓN JUDICIAL  
procedente de la  
Corporación del Fondo  
del Seguro del Estado

Caso Núm.:  
JA-18-11

Sobre:  
Suspensión de empleo  
y sueldo.

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Domínguez Irizarry, el Juez Vázquez Santisteban y la Jueza Álvarez Esnard.

Álvarez Esnard, jueza ponente.

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de julio de 2021.

Comparece ante nos la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (“CFSE”) mediante *Recurso de revisión judicial* presentado el 5 de mayo de 2021, a los fines de solicitar que revoquemos la *Resolución sumaria* emitida y notificada el 18 de febrero de 2021, por la Junta de Apelaciones de la CFSE (“Junta de Apelaciones”). Por virtud de la misma, la Junta de Apelaciones declaró nula la notificación de medida disciplinaria emitida contra Myrla Ruiz Mieles (“Recurrida” o “señora Ruiz Mieles”).

Por los fundamentos expuestos a continuación, **CONFIRMAMOS** la *Resolución sumaria* recurrida.

**I.**

En una misiva con fecha de 20 de noviembre de 2018, entregada el 3 de diciembre de 2018, Enid I. Ortiz Rodríguez, Subadministradora de la CFSE (“Subadministradora”), notificó a la señora Ruiz Mieles su “intención de suspenderle de empleo y sueldo por el término de treinta días laborables del puesto que ocupa en la Corporación”. Véase *Notificación de suspensión de empleo y sueldo*

*impuesta a la Sra. Ruiz Mieles*, enviada 20 de noviembre de 2018, pág. 1, Apéndice, pág. 25. Cabe destacar que el nombre y el puesto del Administrador de la CFSE no son mencionados en esta notificación de cargos. Insatisfecha, el 21 de diciembre de 2018, la Recurrída instó *Moción asumiendo representación legal, apelación y otros extremos* ante la Junta de Apelaciones. En respuesta, el 1 de marzo de 2019, la CFSE presentó *Contestación a apelación*.

Así las cosas, el 9 de junio de 2020, la Recurrída presentó *Moción solicitando resolución sumaria y retiro de cargos disciplinarios*. En apretada síntesis, la Recurrída argumentó que la notificación de cargos emitida por la Subadministradora era nula e ineficaz debido a que no fue firmada por el Administrador de la CFSE y la Subadministradora no tenía una delegación expresa ejercer las aludidas funciones disciplinarias. El 8 de diciembre de 2020, la CFSE compareció mediante *Oposición a solicitud de resolución sumaria y retiro de cargos disciplinarios*. Por su parte, la CFSE arguyó que la Subadministradora poseía autorización verbal del Administrador para ejercer las funciones disciplinarias, por lo que no era nula la notificación de cargos. A su vez, argumentó que no era un requisito para la delegación de funciones que la misma constara por escrito. En la alternativa, adujo que la delegación verbal para ejercer funciones disciplinarias fue ratificada por escrito posteriormente, por lo que advino en validez.

El argumento esbozado por la CFSE alude a una misiva con título de “DELEGACIÓN DE FUNCIONES Y RATIFICACIÓN” firmada por Jesús M. Rodríguez Rosa, Administrador del CFSE (“Administrador”), con fecha de 22 de octubre de 2019. En la misma el Administrador dispuso:

Conforme a los poderes y facultades que poseo como Administrador . . . en el pasado le encomendé, en calidad de Subadministradora de la CFSE, las funciones de firmar cartas y comunicaciones dirigidas a empleados de la CFSE y la juramentación de

documentos legales para fines litigiosos en foros judiciales y administrativos.

Reitero que está autorizada a firmar las cartas y comunicaciones de toda índole dirigidas a empleados y a juramentar los documentos legales que sean necesarios. De igual manera, ratifico todas las cartas y comunicaciones de toda índole y dirigidas a empleados y toda juramentación de índole legal que fueron suscritas por usted en el pasado. Véase *Delegación de funciones y ratificación*, emitida 22 de octubre de 2019, Apéndice, pág. 34.

Así las cosas, el 18 de febrero de 2021, la Junta de Apelaciones emitió y notificó *Resolución sumaria*. Por virtud de la misma, concluyó que el Administrador poseía la facultad para delegar sus funciones a otros oficiales. No empece a ello, dicha delegación tenía que constar por escrito y no podía operar de manera retroactiva. Por consiguiente, declaró nula la notificación de cargos. Inconforme con la determinación, el 10 de marzo de 2021, la CFSE presentó *Solicitud de reconsideración*. Por consiguiente, el 5 de abril de 2021, la Junta de Apelaciones emitió y notificó *Decisión y orden* declarando No Ha Lugar la solicitud y expresó que “[n]o procede ratificar retroactivamente una delegación verbal de funciones”. Véase *Decisión y orden*, notificada 5 de abril de 2021, Apéndice, pág. 46.

Insatisfecha aun, la CFSE acude ante este Foro y esboza los siguientes señalamientos de error:

PRIMER ERROR: ERRÓ LA JUNTA DE APELACIONES AL INTERPRETAR Y DETERMINAR QUE LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS OTORGAN DISCRECIÓN AL ADMINISTRADOR DE LA CFSE PARA DELEGAR FUNCIONES, SUJETO A QUE LO HAGA POR ESCRITO.

SEGUNDO ERROR: ERRÓ LA JUNTA DE APELACIONES AL IINTERPRETAR Y DETERMINAR QUE SE GARANTIZA LA OPERACIÓN EFICIENTE Y ECONÓMICA DE LA CFSE AL EXIGIR AL ADMINISTRADOR DE LA CFSE QUE REALICE TODA FUNCION Y DELEGACIONES DE FUNCIONES POR ESCRITO.

TERCER ERROR: ERRÓ LA JUNTA DE APELACIONES AL INTERPRETAR Y DETERMINAR QUE UNA DELEGACIÓN EXPRESA ES SINÓNIMO DE DELEGACIÓN ESCRITA O REALIZADA POR ESCRITO.

CUARTO ERROR: ERRÓ LA JUNTA DE APELACIONES AL DETERMINAR QUE EL ADMINISTRADOR DE LA CFSE NO PODÍA RATIFICAR ACCIONES PREVIAS.

QUINTO ERROR: ERRÓ LA JUNTA DE APELACIONES AL INTERPRETAR Y DETERMINAR QUE EL ADMINISTRADOR DE LA CFSE ACTUÓ CONTRARIO A DERECHO AL DELEGAR

FACULTADES DE MANERA VERBAL EN LA SUBADMINISTRADORA DE LA CFSE.

SEXTO ERROR: ERRÓ LA JUNTA DE APELACIONES AL INTERPRETAR Y DETERMINAR QUE LA SUBADMINISTRADORA DE LA CFSE SE ENCONTRABA AUSENTE DE AUTORIDAD PARA FIRMAR LA NOTIFICACIÓN, FORMULACIÓN E IMPOSICIÓN DE CARGOS DISCIPLINARIOS A LA SRA. RUIZ.

SÉPTIMO ERROR: ERRÓ LA JUNTA DE APELACIONES AL DETERMINAR NULA LA NOTIFICACIÓN DE MEDIDA DISCIPLINARIA DE SUSPENSIÓN DE EMPLEO Y SUELDO DE TREINTA DÍAS IMPUESTA A LA SRA. RUIZ.

Por su parte, la Recurrida compareció mediante *Alegato en oposición a revisión judicial*, presentado el 10 de junio de 2021. Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, pasamos a exponer el derecho aplicable.

## II.

### A. ***Estándar de Revisión Judicial de Determinaciones Administrativa***

“Es norma reiterada en nuestro ordenamiento jurídico que los tribunales apelativos debemos conceder deferencia a las decisiones de las agencias administrativas . . .”. *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 626 (2016). Esto se debe “a la experiencia y el conocimiento especializado que éstas poseen sobre los asuntos que se les han delegado”. *Íd.* (Escolio omitido). Las determinaciones de una agencia administrativa gozan de una presunción de corrección. Véase *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde*, 202 DPR 117, 128 (2019).

[L]os foros judiciales analizarán los aspectos siguientes: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial, y (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas. *Capó Cruz v. Jta. de Planificación et al.*, 204 DPR 581, 591 (2020)(Cita omitida).

A tenor con lo anterior, los tribunales deben deferencia a las agencias administrativas salvo que: (1) las determinaciones no estén basadas en evidencia sustancial; (2) las conclusiones de derecho fueran incorrectas; (3) la agencia actuara de forma arbitraria, irrazonable o ilegal; o (4) que lesionara derechos fundamentales. Véase *Super Asphalt v. AFI y otros*, 2021 TSPR 45, 206 DPR \_\_, pág.

14 (2021); *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 36 (2018). En ausencia de ello, “aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa recurrida”. *Super Asphalt v. AFI y otros, supra*. Véase, también, *ECP Incorporated v. OCS*, 2020 TSPR 112, 205 DPR \_\_ (2020). Aun así, “las determinaciones de derecho pueden ser revisadas en su totalidad”. *Capó Cruz v. Jta. de Planificación et al., supra* (Cita omitida).

**B. Acciones Disciplinarias de Corporación de Fondo de Seguro del Estado**

La *Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo*, Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, 11 LPRÁ secs. 1 *et seq.*, establece los poderes y facultades del Administrador de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado.

Además de las funciones que la Junta de Directores asigne al Administrador, de conformidad con los poderes conferidos a ésta, el Administrador deberá llevar a cabo los siguientes deberes y funciones:

(a) Realizar todas las acciones administrativas y gerenciales que sean necesarias y convenientes para la implantación de esta Ley y de los reglamentos que se adopten en virtud del mismo.

. . . . .

(g) Administrar su propio sistema de personal y nombrar todos sus funcionarios, agentes y empleados . . . conferirles los poderes y asignarles las funciones que estime convenientes, así como fijarles su remuneración sujeto a la reglamentación establecida por la Junta de Directores de la Corporación. . . .

(h) Imponer a los funcionarios, agentes y empleados de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado las medidas disciplinarias que correspondan de acuerdo con la reglamentación que a tales efectos adopte la Junta de Directores . . . . 11 LPRÁ sec. 1b-4 (Énfasis suplido). Véase, también, 11 LPRÁ sec. 39

Además, el *Reglamento de Personal*, Reglamento 6226 de 6 de noviembre de 2000, establece, en su Artículo 6, que “[e]l Administrador de la Corporación será responsable de la administración de este Reglamento *y tendrá facultad para delegar su implantación en los funcionarios que por escrito éste designe*”. (Énfasis suplido). Por consiguiente, no cabe duda de que el

Administrador tiene la facultad de delegar sus funciones, siempre que sea por escrito.

Respecto a las acciones disciplinarias, la Sección 15.2 de este establece que “[e]l Administrador establecerá, mediante un Manual de Medidas Disciplinarias, las reglas de conducta que deban observar los empleados y las acciones correctivas y disciplinarias aplicables a dichas reglas”. Además, dispone que “[l]as acciones disciplinarias son las reprimendas escritas, la suspensión de empleo y sueldo y la destitución *de parte del Administrador . . .*”. (Énfasis suplido).

Por su parte, el *Reglamento de Normas de Conductas y Medidas Disciplinarias para Empleados de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado*, define los siguientes conceptos:

3. Acciones Disciplinarias – Conocido también como medidas disciplinarias son reprimendas escritas, cartas de amonestación, suspensión de empleo y sueldo, y destitución mediante causa justificada *por parte del Administrador. . . .*

4. Administrador – Administrador de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado.

. . . . .

24. Formulación de Cargos – Documento oficial mediante el cual *el Administrador notifica* a un empleado la infracción o infracciones incurridas por él o ella, respecto a las normas de conducta, productividad, eficiencia, orden o disciplina que surgen de la normativa aplicable. . . . (Énfasis suplido).

Por otro lado, conforme a dicho Reglamento, “[e]l *Administrador determinará si procede alguna acción disciplinaria*. De ser procedente, *notificará* por escrito al empleado un término de treinta (30) días, a partir del recibo del informe de investigación del caso”. (Énfasis suplido). A tenor con lo anterior debemos concluir que, conforme al derecho aplicable, el Administrador es quien tiene la autoridad para ejercer la función de imponer y notificar medidas disciplinarias.

### **C. Figura de la Ratificación**

Aun cuando el Tribunal Supremo de Puerto Rico no ha examinado de cerca la figura de la ratificación en este contexto, sí se ha discutido en el contexto contractual y el corporativo. Por ejemplo, conforme al *Código Civil de Puerto Rico de 1930* (“Código Civil de 1930”),<sup>1</sup> nadie puede contratar a nombre de otro sin autorización, por lo que un contrato así otorgado es nulo. No obstante, tal contrato puede salvarse si es ratificado por la persona a cuyo nombre se contrata. 31 LPRa ant. sec. 3376. De igual manera, cuando hablamos de un contrato de mandato o un poder, 31 LPRa ant. secs. 4421-4488, “[e]l mandatario puede realizar cualquier clase de actos jurídicos autorizados por el mandante . . .”. *Zarelli v. Registrador*, 124 DPR 543, 552 (1989). Por su parte, un mandato especial es aquel mediante cual “el mandante ha identificado con exactitud el objeto del mandato. . .”. *Íd.* No obstante, en un caso en que “el mandatario se haya excedido, no queda obligado el mandante sino cuando lo ratifica expresa o tácitamente”. 31 LPRa ant. sec. 4461. Sin embargo, la doctrina es clara en cuanto a que la ratificación de un negocio nulo no tiene efecto sino después de la ratificación. Véase *Soto v. Rivera*, 144 DPR 500, 514–516 (1997).

De igual forma, nuestro Tribunal Supremo ha discutido la ratificación en el contexto de la contratación con la sociedad legal de gananciales, con el propósito de distinguirla de la confirmación. Véase *Íd.* A esos efectos, expresó que “[l]a figura de la ratificación opera exclusivamente en el campo del mandato o de

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que el caso de autos fue instado previo a la vigencia del nuevo *Código Civil de Puerto Rico*, Ley Núm.55-2020 (“*Código Civil de 2020*”)—el cual entró en vigor el 28 de noviembre de 2020. Por tanto, esta acción está sujeta a la disposición transitoria sobre casos o acciones pendientes: “Si el ejercicio del derecho o de la acción se halla pendiente de procedimientos comenzados bajo la legislación anterior, y estos son diferentes de los establecidos en este Código, pueden optar los interesados por unos o por otros”. 31 LPRa sec. 11713. Por consiguiente, el caso de marras no se ve afectado por la aprobación del *Código Civil de 2020*.

la representación”. *Íd.*, pág. 514 (Citas omitidas). Además, especificó que “en los negocios ratificables una parte actuó *ultra vires* al excederse en su capacidad de representación. *Por lo tanto, el negocio es ineficaz y no surte efecto jurídico alguno hasta tanto no sea ratificado . . .*”. *Íd.*, pág. 515 (Énfasis suplido)(Citas omitidas).

*En el negocio ratificado los efectos comienzan en el momento de la realización de dicho acto y el negocio se considera como válidamente celebrado por el representante, si bien lo cierto es que el negocio desde su celebración hasta el momento de su ratificación no ha podido producir efectos frente al mandante, pues el negocio era para él inexistente . . . .* *Íd.*, pág. 151-516 (Elipsis, corchetes, citas, paréntesis y escolios omitidos)(Énfasis en el original).

En el caso de las corporaciones, “[l]a doctrina de la ratificación se utiliza para obligar a la corporación a asumir las consecuencias de los actos de un oficial suyo, llevados a cabo sin autoridad expresa ni implícita”. L.M. Negrón Portillo, *Derecho Corporativo Puertorriqueño*, 2da ed., [ed. del autor], 1996, pág. 184 (Énfasis suplido). “Bajo esta doctrina se entiende que se puede obligar a la corporación si ésta, *luego de enterarse de la transacción*, expresamente adoptó, reafirmó o aceptó, la misma o no la desaprobó”. *Íd.* (Énfasis suplido). Véase, también, *Ortiz Muñoz v. Rivera Martínez*, 170 DPR 869, 883-884 (2007).

### III.

Expuesto el marco jurídico, pasamos a resolver. En el caso de autos, surge del expediente que la Subadministradora no solamente firmó una misiva en la cual notificó los cargos a la señora Ruiz Mielles, si no que de la misma se desprende que la determinación de imponer las medidas disciplinarias fue de la Subadministradora. Aclarado este particular, pasamos a discutir los señalamientos de error presentados por la CFSE.

Por estar íntimamente ligados, discutiremos los siguientes señalamientos de error: primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo, los cuales aluden a la determinación del foro



administrativo respecto al requisito de que la delegación de funciones para notificar cargos fuera por escrito para ser válida. Luego discutiremos el cuarto señalamiento de error, el cual sugiere la potencial ratificación de la notificación de cargos.

**A.**

El planteamiento inicial de la CFSE yace en que erró la Junta de Apelaciones al determinar que el Administrador no podía delegar la función de imponer medidas disciplinarias y notificar cargos a la Subadministradora, salvo que fuera por delegación escrita. Conforme al derecho esbozado, no cabe duda de que la delegación de funciones del Administrador *tenía que ser por escrito*. Así lo dispone el *Reglamento de Personal* de la agencia, específicamente en su Artículo 6. Por lo tanto, es forzoso concluir que la notificación de cargos con fecha de 20 de noviembre de 2018, entregada el 3 de diciembre de 2018, firmada por la Subadministradora es nula. Por consiguiente, los errores primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo no se cometieron.

**B.**

En la alternativa, la CFSE arguye que la Junta de Apelaciones erró al determinar que el Administrador no podía ratificar las acciones previas de la Subadministradora. Conforme a los hechos esbozados, debemos concluir que, acudiendo por analogía a la figura de la ratificación que opera en el ámbito contractual y corporativo, el hecho de que la delegación de funciones del Administrador fuera nula, por no constar por escrito, no excluye la posibilidad de que este ratifique posteriormente la delegación ni los actos nulos ejercidos por la Subadministradora. De la misma manera que un mandante puede ratificar los actos nulos del mandatario, el Administrador pudo haber ratificado los actos de la Subadministradora.

No empece lo anterior, es importante destacar que la ratificación se caracteriza por tener un efecto prospectivo. Es decir, el acto nulo ratificado solo podrá surtir efecto desde el momento en que se ratifica en adelante. Por lo tanto, al ser nula, la notificación de cargos emitida por la Subadministradora solamente podía tener efecto a partir de la fecha de la ratificación.

No empece lo anterior, en este caso, no podemos concluir que los actos nulos de la Subadministradora fueron ratificados. Según adelantamos, el acto nulo ejercido por la Subadministradora no fue meramente firmar una misiva con la notificación de cargos. Del texto de la notificación de cargos surge la Subadministradora le notificaba a la señora Ruiz Mieles su propia “intención de suspenderle de empleo y sueldo por el término de treinta días laborables del puesto que ocupa en la Corporación”. Véase *Notificación de suspensión de empleo y sueldo impuesta a la Sra. Ruiz Mieles*, enviada 20 de noviembre de 2018, pág. 1, Apéndice, pág. 25. Por tanto, esta estaba ejerciendo la función de imponer medidas disciplinarias.

Por su parte, el Administrador emitió la siguiente misiva delegando ciertas funciones a la Subadministradora y ratificando ciertos actos previos ejercido por esta:

Conforme a los poderes y facultades que poseo como Administrador . . . en el pasado le encomendé, en calidad de Subadministradora de la CFSE, las funciones de firmar cartas y comunicaciones dirigidas a empleados de la CFSE y la juramentación de documentos legales para fines litigiosos en foros judiciales y administrativos.

Reitero que está autorizada a firmar las cartas y comunicaciones de toda índole dirigidas a empleados y a juramentar los documentos legales que sean necesarios. De igual manera, ratifico todas las cartas y comunicaciones de toda índole y dirigidas a empleados y toda juramentación de índole legal que fueron suscritas por usted en el pasado. Véase *Delegación de funciones y ratificación*, emitida 22 de octubre de 2019, Apéndice, pág. 34.

De una lectura de esta delegación no surge que se le delegara la función de imponer medidas disciplinarias, ni que se ratificaran

tales actos nulos. El Administrador solamente le delegó la función de firmar cartas, comunicaciones y la juramentación de documentos legales. No le delegó la función de determinar y notificar cargos e imponer sanciones disciplinarias. De igual manera, solamente le ratificó su firma en cartas, comunicaciones y juramentación de documentos legales, no ratificó sus determinaciones disciplinarias. Por consiguiente, la declaración aludida fue insuficiente para ratificar la notificación de cargos impuestos por la Subadministradora, sin mención alguna de que el Administrador haya participado de la determinación.

Por lo tanto, es forzoso concluir que, aun siendo posible ratificar la delegación no escrita de funciones y los actos nulos de la Subadministradora, la aludida ratificación solamente puede tener efecto prospectivo. Además, la ratificación emitida por el Administrador no incluyó entre las funciones delegadas y ratificadas la facultad de imponer medidas disciplinarias como las impuestas en el caso de autos. Por consiguiente, el cuarto error señalado tampoco fue cometido por la Junta de Apelaciones.

#### IV.

Por los fundamentos expuestos, **CONFIRMAMOS** la *Resolución sumaria* recurrida.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones