

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL¹

ÁNGEL BARRETO
RODRÍGUEZ

Recurrido

v.

CORPORACIÓN DEL
FONDO DEL SEGURO
DEL ESTADO

Recurrente

KLRA202100225

Revisión Administrativa
Procedente de la
Corporación del Fondo
del Seguro del Estado

Caso Núm.:
JA-18-10

Sobre:
Amonestación Formal

Panel integrado por su presidenta la Jueza Domínguez Irizarry, la Jueza Álvarez Esnard y la Jueza Mateu Meléndez.

Mateu Meléndez, Jueza ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 15 de febrero de 2022.

El 5 de mayo de 2021, la Corporación del Fondo de Seguro del Estado (CFSE) compareció ante nos mediante un *Recurso de Revisión Judicial*. En este, nos solicitó la revisión y revocación de la *Decisión y Orden* emitida el 5 de abril de 2021 y notificada el mismo día por La Junta de Apelaciones para los Empleados Gerenciales de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (Junta de Apelaciones). Mediante el aludido dictamen, la Junta de Apelaciones declaró No Ha Lugar a la *Solicitud de Reconsideración* que presentó el recurrente el 16 de marzo de 2021. Por consiguiente, sostuvo su determinación previa en donde declaró nula la notificación de medida disciplinaria de Amonestación Formal que se le efectuó al recurrido, el Sr. Ángel Barreto Rodríguez (señor Barreto). Ello, por no haberse cumplido con la delegación expresa de funciones, conforme a lo que dispone el Art. 6 del Reglamento Núm. 6226 del 6 de noviembre de 2000, en violación al debido proceso de ley de notificación adecuada en derecho.

¹ Mediante Orden Administrativa TA-2022-001 del 3 de enero de 2022 se designa a la Hon. Ana M. Mateu Meléndez en sustitución del Hon. Héctor J. Vázquez Santisteban, ya que se acogió a los beneficios de retiro.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, **confirmamos** la *Resolución* recurrida. Veamos.

I.

El Sr. Ángel Barreto Rodríguez es un empleado gerencial que ocupa un puesto como Coordinador de Seguridad Corporativa, adscrito a la Oficina Regional de Caguas de la CFSE. El 21 de noviembre de 2018, la Sra. Enid I. Ortiz Rodríguez (señora Ortiz o Subadministradora), subadministradora de la CFSE, cursó una misiva la cual se le notificó al señor Barreto el 29 de noviembre de 2018, sobre la medida disciplinaria que se le había impuesto. De este modo, por estar inconforme con esta medida disciplinaria de amonestación formal, el 26 de diciembre de 2018, el recurrido presentó ante la Junta de Apelaciones una querrela con Núm. JA-18-10. Por su parte, el 4 de marzo de 2019, la CFSE presentó una *Contestación a la Apelación* ante la Junta de Apelaciones.

Así las cosas, el 22 de octubre de 2019, aproximadamente un año después que la señora Ortiz le había notificado la amonestación formal al señor Barreto, el Sr. Jesús M. Rodríguez Rosa (el Administrador), administrador de la CFSE, suscribió una carta titulada, "Delegación de Funciones y Ratificación". En esta, expresamente delegó las funciones y poderes de su cargo en la señora Ortiz, autorizándola a firmar las cartas y comunicaciones de toda índole dirigidas a empleados y a juramentar los documentos legales que fueran necesarios. Además, puntualizó que ratificaba las delegaciones verbales que presuntamente se efectuaron en el año 2017 que fueron tomadas por parte de la señora Ortiz, incluyendo la comunicación impugnada por el recurrido.²

Posteriormente, el 9 de junio de 2020, el señor Barreto presentó una *Moción Solicitando Resolución Sumaria y Retiro de Cargos Disciplinarios*. En

² La presunta delegación verbal del año 2017 le autorizaba a la señora Ortiz a notificar bajo su firma las formulaciones de cargos disciplinarios, entre otras comunicaciones.

esencia, arguyó que procedía declarar nula e improcedente la formulación e imposición de los cargos disciplinarios impuestos. Ello, toda vez que la notificación de la amonestación formal fue hecha por una persona sin autoridad para ello, a saber, por la señora Ortiz y por no haber controversias de hechos que impidieran la disposición de la controversia de autos.

Por su parte, el 9 de diciembre del 2020, la CFSE presentó su oposición a la moción del señor Barreto y en esta razonó que, la carta con fecha del 22 de octubre de 2019 había ratificado la facultad de la Subadministradora para notificar, bajo su firma, la carta de formulación de cargos disciplinarios, entre otras comunicaciones. Por ello, afirmó que la señora Ortiz fue debidamente autorizada por el Administrador de la CFSE y se le había delegado expresamente las funciones y poderes de este conforme a todas las leyes, procedimientos y reglamentos aplicables. Por último, destacó que la medida disciplinaria en este caso no fue impuesta por la señora Ortiz, sino que esta meramente notificó la determinación tomada por el Administrador de la parte recurrente. Por estos motivos, solicitó que la Junta de Apelaciones denegara la solicitud de resolución sumaria y declarara válida la notificación y acción disciplinaria impuesta al señor Barreto.³

Luego de varios trámites procesales, el 25 de febrero de 2021, la Junta de Apelaciones emitió una *Resolución Sumaria*. En esta, determinó que, conforme a la ley y la reglamentación aplicable a los hechos de autos, procedía que se declarara nula la notificación de la imposición de la acción disciplinaria al señor Barreto. Ello, por no existir una delegación expresa que autorizara a la Subadministradora al momento de notificar la formulación e imposición de cargos disciplinarios. Asimismo, señaló que a pesar de que el Administrador tiene la facultad para delegar la

³ El 10 de diciembre de 2020, se celebró una Vista ante la Junta de Apelaciones para los Empleados Gerenciales de la CFSE, donde las partes argumentaron la referida moción dispositiva.

implantación de sus funciones mediante el Reglamento de Personal de la CFSE, esta delegación tenía que hacerse por escrito. Por ende, resultaba improcedente en derecho ratificar de manera retroactiva una delegación que había sido hecha de manera verbal en el año 2017.⁴

Insatisfecho con dicho dictamen, el 16 de marzo de 2021, el recurrente solicitó una reconsideración. En respuesta, el 5 de abril de 2021, la Junta de Apelaciones emitió una *Decisión y Orden* rechazando reconsiderar su determinación.

Aún inconformes, el 5 de mayo de 2021, la CFSE presentó el recurso de epígrafe que hoy atendemos y sostuvo que la Junta de Apelaciones se equivocó 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.

[...] interpretar y determinar que se garantiza la operación eficiente y económica de la CFSE al exigir al Administrador de la CFSE que realice toda función y delegación de funciones por escrito.

[...] interpretar y determinar que una delegación expresa es sinónimo de delegación escrita realizada por escrito.

[...] determinar que el Administrador de la CFSE no podía ratificar acciones previas.

[...] 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.

[...] interpretar y determinar que la Subadministradora de la CFSE se encontraba ausente de autoridad para firmar la notificación, formulación e imposición de cargos disciplinarios al Sr. Barreto.

[...] al determinar nula la notificación de medida disciplinaria de amonestación formal del recurrido.

Atendido el recurso, el 10 de mayo de 2021, emitimos una *Resolución* en la que le ordenamos a la parte recurrida a presentar su alegato dentro de

⁴ La Junta de Apelaciones entendió prudente no entrar en los asuntos relacionados al contenido de la comunicación sobre la medida disciplinaria impuesta a la parte recurrida toda vez que la controversia del presente pleito se trata exclusivamente de un asunto procesal y no sustantivo.

un término de 10 días a partir de la notificación de la referida *Resolución*. Sin embargo, el recurrido solicitó un plazo adicional de 10 días para contestar y este se le concedió mediante una *Resolución* con fecha del 8 de junio de 2021. Oportunamente, el 10 de junio de 2021, el señor Barreto presentó su alegato en oposición. Mediante este, rechazó que la Junta de Apelaciones cometiera los errores que el recurrente le imputó.

II.

-A-

La competencia de este Tribunal de Apelaciones para revisar las actuaciones administrativas está contemplada en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), Ley 38-2017, 3 LPRA Sec. 9601, *et seq.* A tales efectos, la Sección 4.1 de la LPAU dispone sobre la revisión judicial aplicable a aquellas órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas finales dictadas por agencias, las que serán revisadas por el Tribunal de Apelaciones mediante Recurso de Revisión. 3 LPRA Sec. 9671. Asimismo, la Sección 4.2 de la LPAU establece que la parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión dentro de treinta (30) días contados a partir de la fecha de archivo en autos de la notificación de la orden o resolución final. 3LPRA Sec. 9672.

Sabido es que en cuanto a la revisión judicial a la que se refiere la Sección 4.2. antes señalada, los tribunales apelativos estamos llamados a otorgar amplia deferencia a las decisiones administrativas. Esto, debido a la experiencia y pericia que se presume tienen tales organismos administrativos para atender y resolver los asuntos que por virtud de ley le han sido delegados. Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, 202 DPR 117, 127 (2019), Rolón Martínez v. Supte. Policía, 201 DPR 26 (2018). No obstante,

esta deferencia no es absoluta. Así pues, los tribunales no pueden imprimirle un sello de corrección a las determinaciones administrativas que son irrazonables, ilegales o simplemente contrarias a derecho. Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, *supra* a la pág. 127 citando a IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos, 184 DPR 712, 746 (2012) y otros.

Para impugnar la razonabilidad de la determinación administrativa, es necesario que la parte recurrente señale la prueba en el récord que reduzca o menoscabe el peso de la evidencia que obra en el expediente administrativo. Domínguez v. Caguas Expressway Motors, 148 DPR 387, 397-398 (1999) citando a Hilton Hotels. v. Junta Salario Mínimo, 74 DPR 670, 686 (1953). La misma, debe ser suficiente como para que pueda descartarse en derecho la presunción de corrección de la determinación administrativa, no pudiendo descansar en meras alegaciones. Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P., 147 DPR 750, 761 (1999).

-B-

La autoridad de una agencia administrativa para aprobar reglas o reglamentos surge directamente de su ley habilitadora. D. Fernández Quiñones, *Derecho administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Colombia, Ed. Forum, 2013, págs. 121-123. Dicho esto, “[l]as agencias administrativas están obligadas a **observar estrictamente las reglas que ellas mismas promulgan** [...]”. (Énfasis suplido). Benítez Nieves v. ELA et al., 202 DPR 818, 828 (2019) citando a: Torres v. Junta Ingenieros, 161 DPR 696, 712 (2004). Es decir, una vez la agencia adopte una norma o reglamentación, esta debe cumplirla y aplicarla en la manera que está concebida, sirviendo siempre a los propósitos, objetivos y política pública que la forjaron. *Íd.* citando a: T-Jac, Inc. v. Caguas Centrum Limited, 148 DPR 70,81 (1999).

La Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, conocida como la Ley del Sistema de Compensaciones por Accidente de Trabajo, 11

LPRÁ secs. 1 et seq. (Ley de CFSE), mediante su Art.1-B-4(h), dispone como parte de los deberes y funciones del Administrador de la CFSE, el “imponer a los funcionarios, agentes y empleados del Fondo del Seguro del Estado las medidas disciplinarias que correspondan de acuerdo con la reglamentación que tales efectos adopten la Junta de Directores”. Cónsono con lo anterior, el aludido estatuto también facultó al Administrador de dicha corporación para regir su sistema de personal, fundamentado en el principio de mérito y le confirió poder para adoptar reglas y reglamentos para imponer medidas disciplinarias, a esos efectos. 11 LPRÁ sec. 1b-4(g). Al amparo de dicha facultad, la CFSE promulgó el Reglamento de Personal para los Empleados Gerenciales de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (Reglamento de Personal) y el Reglamento de Normas de Conducta y Medidas Disciplinarias para los Empleados de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (Reglamento de Normas). Estos establecen las normas a seguir y las acciones disciplinarias que su incumplimiento podría acarrear.

En lo pertinente a las facultades administrativas, el Art. 6 del Reglamento de Personal, Reglamento Núm. 6226, aprobado el 11 de enero de 2000, establece que “el 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). De otra parte, el Reglamento de Normas, con fecha del 22 de diciembre de 2017, en su Art. VI(2)(c) preceptúa que, “**el Administrador** determinará si procede alguna acción disciplinaria. De ser procedente, **notificará por escrito** al empleado en un término de treinta (30) días, a partir del recibo del informe de investigación del caso [...]”. (Énfasis suplido).

Finalmente, cabe precisar que, sobre las responsabilidades antes descritas, nuestro más Alto Foro Judicial estableció que, “todo director o

jefe de una agencia de gobierno tiene la obligación de cerciorarse de que las transacciones de personal en su agencia se efectúan, y se hayan efectuado, conforme las normas estatutarias y reglamentos aplicables". Camacho Torres v. AAFET, 168 DPR 66,94 (2006).

III.

Previo a atender los planteamientos antes consignados, debemos recordar que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. En vista de lo anterior, la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron.

Como cuestión de umbral es preciso destacar que —luego de estudiar detalladamente los señalamientos y discusión de los errores y los documentos que las partes acompañaron para complementar su respectiva posición— no encontramos que el foro administrativo haya actuado de manera irrazonable, ilegal o contraria a derecho de forma tal que se justifique nuestra intervención con la determinación alcanzada.

En el caso que nos atañe, la CFSE arguyó que la notificación de la acción disciplinaria impuesta al señor Barreto se hizo mediante una notificación adecuada y siguiendo el debido proceso que dispone la ley y los reglamentos. Particularmente, la parte recurrente alegó que desde el año 2017 le había autorizado verbalmente a la Subadministradora a notificar, bajo su firma, cartas de formulación de cargos disciplinarios, entre otras comunicaciones, funciones y poderes delegados. Sin embargo, de la prueba no se desprende que el Administrador haya delegado por escrito sus funciones inherentes en la señora Ortiz para la fecha de la notificación de la Amonestación Formal o previo al año 2017. La única misiva que ofrece la CFSE es una que el Administrador cursó aproximadamente un año después

de que se le notificara al señor Barreto de la imposición de la acción disciplinaria. Mediante esta misiva, el Administrador pretendió ratificar las delegaciones verbales que presuntamente le había hecho a la señora Ortiz en el año 2017.

Según se desprende del precitado derecho, no existe duda de que el Administrador sí tiene la facultad para delegar sus deberes y funciones. Sin embargo, de no existir una delegación expresa para ello, es decir que conste **por escrito**, es el Administrador quien tiene el ineludible deber de **imponer y notificar** a los funcionarios, agentes y empleados las medidas disciplinarias que les correspondan. Por lo tanto, acoger el planteamiento de la parte recurrente sería permitir que una agencia administrativa actúe contrario a su deber de cumplir estrictamente con las reglas que promulgue.⁵

Por otro lado, el requisito estricto que dispone la Ley Núm. 45 y el Reglamento Núm. 6226 –sobre la importancia de que las funciones delegadas a la Subadministradora consten expresamente por escrito– está estrechamente relacionado a las garantías mínimas del debido proceso de ley. Sobre este particular, la sección 3.1 de la LPAU, así como la jurisprudencia, reiteran los criterios para garantizar el debido proceso de ley en su modalidad procesal. 3 LPRA sec. 9641. Como parte de estos criterios se encuentra **la notificación adecuada del proceso**. Íd. Se ha reconocido que toda persona tiene derecho a un debido proceso de ley cuando el Estado le ha privado de un derecho de libertad, **un interés propietario**, o de vida. Calderón Otero v. C.F.S.E., 181 DPR 386, 398 (2011). Dicho esto, en virtud de los hechos reseñados en el presente caso, en donde el señor Barreto tiene un interés propietario sobre su empleo, **no aplica la figura de la ratificación**.

⁵ Queremos enfatizar que controversias prácticamente idénticas a la de autos han sido objeto de revisión por este Tribunal en numerosas ocasiones. Véase los casos KLRA202000014, KLRA202100226, KLRA202100527, entre otros.

Estimamos improcedente permitir que se ratifiquen delegaciones de funciones inherentes al Administrador con posterioridad de tanto la notificación de la acción disciplinaria, como de la subsiguiente querrela, para subsanar un incumplimiento con el reglamento. En virtud de lo anterior, como adelantamos, en el presente caso no encontramos razón alguna por la que debamos intervenir con la determinación del foro recurrido. Dicho esto, nos corresponde confirmar la *Resolución* recurrida.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, **confirmamos** la *Resolución* emitida el 5 de abril de 2021 y notificada el mismo día por La Junta de Apelaciones para los Empleados Gerenciales de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado.

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

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