

TRIBUNAL SUPREMO DE PR
SECRETARIA
RECIBIDO

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

2016 OCT 20 P 4: 22

**UNITED PARCEL SERVICE,
INC.**

Peticionarios-Recurrente

v.

**CORPORACIÓN DEL FONDO
DEL SEGURO DEL ESTADO**

Recurrida

CC-16-0946

Certiorari procedente del
Tribunal de Apelaciones, Región
Judicial de San Juan, Panel II

Caso TA:
KLRA201500220

Sobre:
Revisión Judicial sobre caso
Núm. CI-03-200-02-0732-01
(Revisión de Primas)

**PETICIÓN DE LA CÁMARA DE COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE
AMERICA PARA QUE SE LE AUTORICE COMPARECER COMO *AMICUS CURIAE*
Y TÉRMINO PARA PRESENTAR ESCRITO**

AL HONORABLE TRIBUNAL:

Comparece la parte peticionaria, la Cámara de Comercio de los Estados Unidos de América ("la Cámara"), por conducto de la representación legal que suscribe y, respetuosamente, **EXPONE, ARGUMENTA y SOLICITA:**

I. INTRODUCCIÓN

La función principal de un foro de última instancia es pautar normas de derecho que guíen el desarrollo de un sistema legal. Ello es expresamente reconocido por las Reglas de este Alto Foro al momento de evaluar la procedencia de expedir o no un recurso discrecional, donde se consignan, entre varios criterios a considerar, los siguientes: "si la expresión de la norma es importante para el interés público", "[s]i la norma existente debe ser redefinida o variada", y "[s]i la concesión del auto o la emisión de una orden de mostrar causa contribuyen de otro modo a las funciones de este Tribunal de vindicar la ley y pautar el derecho en el país".¹

El caso de epígrafe presenta una oportunidad idónea para contribuir al desarrollo del Derecho Administrativo en Puerto Rico, ocasión y circunstancia que motiva la Petición que en el día de hoy de manera respetuosa presenta ante el Tribunal Supremo la Cámara de Comercio de los Estados Unidos de América. En específico, la Cámara considera que este caso supone un escenario excepcional para que este Honorable

¹ Se trata de criterios reconocidos en la Regla 30 del Reglamento del Tribunal Supremo. Las citas corresponden a los inciso (3), (5) y (11).

Tribunal se exprese en torno a dos asuntos: 1) el alcance de la función de control que debe ejercer el poder judicial sobre las agencias administrativas y 2) el margen de acción que se debe reconocer a las agencias al momento de dar efectos retroactivos a sus determinaciones e interpretaciones. Lo primero remite a la llamada doctrina de la deferencia que las cortes deben tener a las agencias administrativas. Lo segundo, a consideraciones básicas de lo que es una actuación razonable por parte de las agencias y la posibilidad real y concreta de controlar el ejercicio arbitrario de autoridad.

Al momento de presentar este escrito, la controversia de epígrafe está pendiente de ser considerada por este Honorable Tribunal en términos de la expedición de un recurso de *certiorari*. Estamos convencidos del beneficio que tendría para el ordenamiento legal de Puerto Rico el que este Honorable Tribunal decida atender los méritos de este caso y emitir una expresión clara, ilustrada y concienzuda sobre los temas esbozados. En ese contexto, el objetivo de esta Petición es solicitar a este Honorable Foro la autorización para que la Cámara, dentro del rol histórico y reglamentario de un *Amicus Curiae*, pueda contribuir en tres renglones. Primero, demostrar la importancia de contar con doctrinas claras y razonables de Derecho Administrativo y asistir a este Honorable Tribunal en descargar su responsabilidad al respecto. Segundo, desde su perspectiva única como representante del sector comercial privado, ilustrar en torno al impacto y consecuencias que tiene para dicho sector la adopción de decisiones regulatorias arbitrarias. Tercero, la posibilidad de ofrecer a este Honorable Foro una perspectiva amplia de los tópicos en controversia, más allá de las posiciones específicas que las partes en el pleito esbozarían.

La Cámara está en una posición adecuada para acometer esta contribución y cuenta con el bagaje idóneo para cumplir de forma responsable y competente su rol de *Amicus Curiae*. De hecho, este tipo de comparecencia es común para la Cámara, siendo su participación como *Amicus* rutinaria en cortes federales y estatales.

Valga indicar que ésta sería la primera ocasión en su historia que la Cámara de Comercio de los Estados Unidos de América comparece ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico, por lo cual se trata de una Petición que se somete a la consideración del Foro con mucho respeto y sentido de responsabilidad. Igual solicitamos con mucho respeto autorización para someter nuestro escrito de *Amicus* en un término de veinte

(20) días a partir de que este Honorable Tribunal dicte una orden a tales efectos. Las razones que deben sustentar que esta Petición sea concedida al amparo de la Regla 43 del Reglamento de este Honorable Tribunal, se explican a continuación.²

II. PRESENTACIÓN DEL PETICIONARIO: LA CÁMARA DE COMERCIO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

La Cámara de Comercio de los Estados Unidos de América es la organización de negocios más grande del mundo. Creada en el 1912, la Cámara representa de forma directa unos 300,000 miembros y, de forma indirecta, los intereses de más de tres millones de compañías y organizaciones profesionales. Lo componen entidades de todo tamaño, de una amplia diversidad de sectores y de prácticamente todas las regiones de los Estados Unidos. Esto incluye miembros que tienen negocios en Puerto Rico y otros que consideran invertir en esta jurisdicción.

Una de las funciones más relevantes de la organización es representar los intereses de sus miembros en asuntos ante la atención del Congreso, el Poder Ejecutivo y los tribunales. A tales efectos, de forma regular la Cámara comparece como de *Amicus* en litigios que suscitan la atención de la comunidad comercial.

El pasado año 2015, por ejemplo, se presentaron 175 escritos de *Amicus Curiae* a través de todo el sistema judicial de los Estados Unidos, incluidas cortes federales y estatales. Para propósitos de referencia sobre las contribuciones que ha realizado la Cámara de Comercio de los Estados Unidos de América en el campo específico del Derecho Administrativo, citamos las siguientes opiniones de la Corte Suprema federal: Encino Motorcars, LLC v. Navarro, 136 S.Ct. 2117 (2016) (*amicus*); United States Army Corps of Engineers v. Hawkes Co., 136 S.Ct. 1807 (2016) (*amicus*); UARG, et al. v. EPA, 134 S.Ct. 2427 (2014) (petionario); Christopher v. Smithkline Beecham, Corp., 132 S.Ct. 2156 (2012) (*amicus*).

Como habíamos indicado en la Introducción, esta Petición representa la primera ocasión que la Cámara somete una solicitud a tales efectos ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico. La justificación para que sea en este caso descansa precisamente en la importancia que tiene para la Cámara el desarrollo del Derecho Administrativo en todas las jurisdicciones de los Estados Unidos y su convencimiento de que esta

² Es preciso indicar que existe una alta posibilidad de que otras entidades comerciales puedan igualmente solicitar ser incluidas como *Amicus Curiae* en este caso.

controversia es una oportunidad idónea para el sistema legal de Puerto Rico. De hecho, precisamente por querer asumir con responsabilidad su rol de *Amicus* ante este Honorable Tribunal, la Cámara es representada en esta Petición por representantes legales que ocupan posiciones como profesores de Derecho Administrativo.³

III. CRITERIOS PARA LA ADMISIÓN DE UN *AMICUS CURIAE*

El *Amicus Curiae* es una figura integral del ordenamiento jurídico puertorriqueño, lo cual ha sido reconocido por vía del Reglamento de este Tribunal, así como la jurisprudencia que al respecto ha tenido la oportunidad de desarrollar este Foro. Conforme indica la primera oración de la Regla 43: “El Tribunal, a iniciativa propia o a solicitud de cualquier parte interesada, podrá invitar o autorizar su comparecencia en cualquier caso que se ventile ante sí.”

La relevancia del *Amicus* cobra especial sentido si consideramos que el sistema de justicia civil en Puerto Rico descansa en el clásico modelo adversativo donde una parte tiene la oportunidad de llevar su reclamo contra otra ante un foro neutral e imparcial como son los tribunales. La parte contra quien se hace el reclamo tiene, a su vez, todas las garantías propias del debido proceso de ley para defenderse. Si bien este enfoque cumple con criterios elementales de limitar el ejercicio de la función judicial a casos y controversias, no deja de ser igualmente cierto que en muchas ocasiones el proceso decisonal puede resultar enriquecido con la participación de otras partes. Ese es precisamente el valor que encarna la figura del *Amicus Curiae*.

Esto fue reconocido por este Honorable Tribunal al expresar que el *Amicus* propicia que el foro judicial “en vez de limitarse a las consecuencias inmediatas de su decisión para las partes litigantes, pondere, con mayor detenimiento, las repercusiones que la norma jurídica planteada tendría para otras partes interesadas”. Gorbea Vallés v. Registrador, 133 DPR 308, 312 (1993) (énfasis suprimido). Se trata, pues, de una participación al servicio del Tribunal.

En ese sentido, no se trata, como también ha expresado la jurisprudencia de

³ El Lcdo. Chris Walker es profesor de derecho en Ohio State University y forma parte del “Administrative Conference of the United States”, agencia federal que realiza recomendaciones sobre temas de Derecho Administrativo al Congreso y el Presidente. El Lcdo. Walker está solicitando admisión *Pro Hac Vice*. El Lcdo. William Vázquez Irizarry es profesor de derecho de la Universidad de Puerto Rico. Esta información se consigna a los efectos de puntualizar el interés de la parte peticionaria de cumplir con el mayor nivel de responsabilidad su deber como *Amicus*. Después de todo, como bien ha señalado un comentarista, para la participación de un *Amicus* la “[l]a única condición que se exige es que exista un genuino interés del peticionario”. Javier Echevarría Vargas, Procedimiento Civil Puertorriqueño 159 (2012).

este Foro, de un derecho. Corresponde más bien a un sano ejercicio de discreción judicial determinar si procede o no conceder una solicitud de *Amicus Curiae*. La comparecencia del *Amicus*, a fin de cuentas, debe responder a lo que conviene a las necesidades del Tribunal, no a los intereses particulares de quien solicita comparecer.

En ocasión de evaluar una solicitud de *Amicus* presentada por el Secretario de Justicia del Estado de Nueva York, las características de esta figura fueron descritas así: "(a) su comparecencia no es de derecho, sino que está sujeta a la sana discreción del Tribunal; (b) se justifica su participación en aquellos casos que estén revestidos de interés público; (c) su comparecencia debe responder principalmente a las necesidades del Tribunal de estar informado más que al mismo interés del *amicus curiae*, y (d) el *amicus curiae*, no puede convertirse en una parte del litigio". Hernández Torres v. Hernández Colón, 127 DPR 976, 977 (1991).

De otra parte, aunque en Pueblo ex rel. L.V.C., 110 DPR 114, 129 (1980), se reconoció que no puede haber criterios fijos limitativos al evaluar una solicitud de *Amicus*, se identificaron factores que deben ser tomados en consideración. Estos incluyen: "el interés público del asunto bajo consideración, lo novel de las cuestiones planteadas, el alcance de la adjudicación que haya de hacerse en cuanto a terceros que no son parte en el litigio, las cuestiones de política pública que puedan estar planteadas, la magnitud de los derechos que puedan estar en juego, etc." Id.

La Cámara respetuosamente entiende que cumple a cabalidad y de manera puntual con los criterios antes esbozados.

IV. DISCUSIÓN

A. Naturaleza de la controversia

El pasado 3 de octubre de 2016, la compañía United Parcel Service Inc. ("UPS") presentó una Petición de Certiorari ante este Tribunal. El recurso procura la revocación de la Sentencia emitida el 30 de junio de 2016 por el Tribunal de Apelaciones y a través de la cual se confirmó la decisión que había emitido la Comisión de Industrial de Puerto Rico en la controversia entre UPS y la Corporación del Fondo del Seguro del Estado ("la Corporación"). La disputa entre las partes se suscita por la decisión de la Corporación de modificar la clasificación de ciertos empleados de UPS para efectos de determinar la prima que hubiera sido aplicable en años previos a dicha modificación.

A partir de la aprobación de la Ley 45 de 18 de abril de 1935 en Puerto Rico existe un sistema de seguro compulsorio en beneficio de los trabajadores, administrado por la Corporación del Fondo del Seguro del Estado. El sistema es financiado por las aportaciones patronales y le garantiza al patrono inmunidad en caso de que sus empleados sufran una lesión en el trabajo. La cuantía a pagar en concepto de primas es determinada por la Corporación conforme una serie de clasificaciones que se establecen a nivel administrativo y la información que presenta el patrono en términos de describir sus actividades y las labores que realizan sus empleados.

En este caso la controversia se suscita luego de que la Corporación realizara una auditoría de pólizas pagadas en años previos y decidiera que correspondía reclasificar una serie de empleados de UPS. Esto es, la Corporación modificó retroactivamente la póliza de UPS a los efectos de eliminar determinadas clasificaciones de empleados e incluir otras. Aplicando esta determinación de manera retroactiva a las pólizas de varios años previos, la Corporación procedió entonces a requerir el pago de una cuantía ascendente a \$4,372,394.99. Esta determinación fue avalada por la Comisión Industrial, el organismo apelativo administrativo que atiende impugnaciones de determinaciones de la Corporación.

La decisión de la Comisión fue entonces confirmada por el Tribunal de Apelaciones mediante la Sentencia objeto de impugnación. En su recurso apelativo ante este Honorable Foro, UPS plantea dos errores. Uno está dirigido a cuestionar el cobro retroactivo que hace la Corporación de primas ya vencidas a base de reclasificaciones arbitrarias. El otro cuestiona la deferencia judicial concedida a la decisión de la Comisión y de la Corporación. Nuestra Petición de *Amicus* está dirigida a asistir a este Honorable Tribunal en el examen de estos asuntos de tanta relevancia para el desarrollo en Puerto Rico de un ordenamiento claro y estable en cuanto a normas de Derecho Administrativo que inciden de manera directa en el sector privado.

B. Deferencia

En palabras del profesor Demetrio Fernández Quiñones, el Derecho Administrativo en Puerto Rico ha sido "moldeado a imagen y semejanza del norteamericano". Demetrio Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme 11 (3era ed. 2013). El desarrollo de las

agencias administrativas en Puerto Rico a partir de las primeras décadas del pasado siglo fue producto precisamente de la creación del sistema de Derecho Administrativo en el gobierno federal. A la creación de organismos reguladores similares a los adoptados por el Congreso de los Estados Unidos, siguió la adopción de las mismas doctrinas que el Tribunal Supremo federal utilizó para configurar el correcto y razonable uso de los poderes conferidos a las agencias.

Una de esas doctrinas es la que exige deferencia a las determinaciones de las agencias administrativas. El desarrollo del tema en el caso de Puerto Rico puede ser identificado en jurisprudencia de este Honorable Tribunal desarrollada primordialmente a partir de la década de los 50. Su justificación, desde entonces, descansaba en el conocimiento especializado de las agencias. Luego, la explicación del principio ha sido respaldada de forma continua y sistemática por este Tribunal.

Sin embargo, llamamos la atención de este Honorable Foro a que el referido uso de la doctrina ha suscitado un desfase entre la manera en que se explica y aplica la deferencia en Puerto Rico y la profunda y vertiginosa evolución que el mismo tema ha tenido en los Estados Unidos. La realidad es que el incremento exponencial en actividades regulatorias del gobierno federal ha forzado que las cortes federales hayan tenido que enfrentar complicados retos. Encontrar una solución a los mismos ha requerido ir más allá de simplemente descansar en el supuesto de que las agencias tienen un conocimiento especializado.

Como resultado de esto, hoy existen distintas doctrinas de deferencia cuya naturaleza y aplicación puede depender de variados elementos, incluyendo el tipo de actividad administrativa o el nivel de formalidad con que se lleve a cabo la misma. Justo es decir que en este momento, a nivel federal, no hay tal cosa como una sola doctrina de deferencia que aplique a todos los casos de Derecho Administrativo, como pareciera desprenderse de la jurisprudencia histórica en Puerto Rico.⁴

Es precisamente en ese contexto que debemos evaluar la naturaleza de la controversia en este caso. La Sentencia emitida por el Tribunal de Apelaciones objeto de impugnación, ejemplifica de forma clara y diáfana la manera en que la doctrina de la

⁴ Para una muy breve muestra de lo arriba planteado, véase Ronald A. Cass, *Vive la Deference?: Rethinking the Balance Between Administrative and Judicial Discretion*, 83 *Geo. Wash. L. Rev.* 1294 (2015); Emily C. Hammond, *Deference for Interesting Times*, 28 *Geo. Envtl. L. Rev.* 441 (2016); Richard J. Pierce, Jr., *The Future of Deference*, 84 *Geo. Wash. L. Rev.* 1293 (2016).

deferencia ha sido manejada durante las pasadas décadas en nuestro ordenamiento jurídico.⁵ Presenta, por tanto, una oportunidad propicia para que este Honorable Foro realice un ejercicio de comparar la experiencia en Puerto Rico con desarrollos a nivel federal que no han sido objeto de prácticamente ninguna atención aquí.

El resultado de dicho ejercicio no tiene que ser necesariamente emular lo decidido por otros tribunales y nada requiere que Puerto Rico tenga un Derecho Administrativo idéntico al federal. De hecho, es preciso reconocer que algunos de los desarrollos de las doctrinas federales han generado álgidos debates.

Sin embargo, la Cámara cree firmemente que sería saludable aprovechar esta oportunidad para armonizar los postulados históricos que dieron pie a la adopción de la doctrina de deferencia en Puerto Rico, con los desarrollos que ha tenido la misma en el sistema legal donde se originó en un principio. En fin, consideramos oportuno tomar conciencia de que estos retos interpretativos requieren el mejor Derecho Administrativo que este Foro pueda desarrollar. Puerto Rico merece una discusión sobre la doctrina de deferencia robusta, actualizada y que esté a la altura de la misión del poder judicial.

Enmarcado en ese objetivo y con miras a asistir en ese esfuerzo, es que se presenta esta Petición de *Amicus Curiae*. Como *Amicus*, la Cámara somete a la consideración de este Honorable Tribunal su experiencia y conocimiento para poder colaborar en una discusión que permita al Tribunal Supremo evaluar: 1) el desarrollo de la doctrina de la deferencia en Puerto Rico, 2) la situación actual de la doctrina en términos de su aplicación, e 3) identificar los elementos que permitan dar pasos adecuados para adelantar y refinar el actual estado de derecho.

C. Interpretación retroactiva

Con relación al segundo tema, como institución que vela por fomentar y garantizar ambientes de negocios saludables y proclives a generar crecimiento económico, la Cámara tiene especial interés en propiciar que sus miembros puedan operar en sistemas legales donde exista seguridad jurídica y se respeten las legítimas expectativas creadas por el gobierno a través de sus actuaciones. Se trata de principios

⁵ Véase la explicación que ofrece dicho apelativo: "Reiteradamente nuestro Alto Foro ha sostenido que las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos especializados merecen gran consideración y respeto. Por esta razón, a la hora de evaluar sus determinaciones administrativas debemos ser bien cautelosos al intervenir con éstas." Sentencia del Tribunal de Apelaciones de 30 de junio de 2016, en la pág. 11, Apéndice 58 de la Petición de Certiorari de UPS.

elementales que definen cualquier sistema regulatorio justo y razonable, lo cual guarda estrecha relación con el desarrollo de un Derecho Administrativo maduro y vigoroso.

Al presentar esta Petición como *Amicus Curiae* no es posible para la Cámara desvincular la importancia de este caso con la situación que acontece en Puerto Rico en términos de su crisis fiscal y económica. Existe un convencimiento en muchos sectores de que se trata de un escenario donde el crecimiento económico juega un rol prioritario, lo cual exige un marco adecuado de condiciones para la ampliación del sector comercial y de inversiones. Esto, a su vez, supone que la actividad regulatoria del gobierno se realice libre de arbitrariedades y respetando el estado de derecho.

Se trata de otro tema donde el Derecho Administrativo igualmente juega un rol esencial a través del estudio de la facultad de las agencias para adoptar interpretaciones, variar las mismas, y la necesidad de justificar y fundamentar estas variaciones. Sin lugar a dudas las agencias deben actuar conforme al mejor interés público. Sin embargo, no responde al mejor interés de la sociedad someter a las personas y comercios a requerimientos arbitrarios. Tal parece ser el caso ante la exigencia del pago retroactivo de sumas millonarias por pólizas ya vencidas. En fin, el control de actuaciones arbitrarias del gobierno es un asunto de alto interés público, criterio medular al momento de evaluar una solicitud de *Amicus Curiae*.

La Cámara de Comercio de los Estados Unidos de América tiene amplia experiencia compareciendo en controversias judiciales donde se examina el impacto de decisiones arbitrarias y caprichosas en el sector comercial. En esta ocasión, de manera respetuosa se solicita autorización para comparecer como *Amicus* y colaborar con este Honorable Foro en examinar: 1) cómo los cambios de interpretación por parte de las agencias deben ser sujeto de un estricto control judicial; 2) la oportunidad de desarrollar una doctrina al respecto integrada y coherente en Puerto Rico; y 3) poder comparar el desarrollo de la jurisprudencia federal al respecto en las pasadas décadas.

V. CONCLUSIÓN GENERAL Y SOLICITUD DE TÉRMINO PARA LA PRESENTACIÓN DEL ESCRITO DEL *AMICUS CURIAE*

La Cámara de Comercio de los Estados Unidos de América tiene un interés *bona fide* en el resultado de este caso dada las controversias de Derecho Administrativo que suscita. De forma respetuosa solicitamos, pues, que se permita nuestra comparecencia como Amigo de la Corte dentro de la función de colaboración

con este Honorable Tribunal que tal figura exige y se nos conceda un término de veinte (20) días para la presentación del correspondiente escrito de *Amicus Curiae*.

POR TODO LO CUAL, se solicita muy respetuosamente de este Honorable Tribunal que, a tenor de la Regla 43 de su Reglamento y en el ejercicio de su discreción, autorice a la Cámara de Comercio de Estados Unidos de América a comparecer como *Amicus Curiae* en este caso y le conceda un término de 20 días a partir de la correspondiente Orden para someter su escrito a tales fines.

RESPECTUOSAMENTE SOMETIDA.

En San Juan, Puerto Rico, hoy 20 de octubre de 2016.

CERTIFICO: Que en esta misma fecha hemos enviado copia fiel y exacta del presente escrito a: Lcdo. Salvador J. Antonetti Stutts y la Lcda. Rocío de Félix Dávila, O'Neill & Borges LLC, 250 Ave. Muñoz Rivera, Ste. 800, San Juan, PR 009018-1813; Lcdo. Pedro J. Manzano Yates, Silva Cofresí-Manzano & Padró, LLC, Suite 309, Montehiedra Office Centre, 9615 Los Romeros Ave., San Juan, PR 00926-7031; Lcda. Ana María Pérez Nieves, P.O. Box 365028, San Juan, PR 00936-5028; y Comisión Industrial de Puerto Rico, P.O. Box 364466, San Juan, PR 00936-0466.



WILLIAM VÁZQUEZ IRIZARRY

RUA: 11146

P.O. Box 9020744

San Juan, PR 00902-0744

Tel.: (787) 206-8787

E-M: wvazquezirizarry@hotmail.com

Christopher J. Walker

[No se identifica al Lcdo. Walker a efectos de una comparecencia como abogado de récord, sino para correlacionar este escrito con su Petición Pro Hac Vice presentada en el día de hoy]

The Ohio State University Moritz College of Law

55 West 12th Avenue

Columbus, OH 43210-1391

Tel. 1-614-247-1898

E-M: christopher.j.walker@gmail.com