

DERECHO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO

WILLIAM VÁZQUEZ IRIZARRY*

I. Reglamentación y poderes de las agencias	609
II. Procesos de adjudicación – reconsideración	612
III. Revisión judicial.....	616
A. Legitimación activa	616
i. La creación de requisitos por parte de la agencia	620
ii. Jurisdicción apelativa en casos de permisos	621
iii. Jurisdicción primaria y agotamiento de remedios en el contexto de reclamaciones por violación de derechos civiles bajo el derecho federal	622
IV. Debido proceso de ley - Notificación.....	624
V. Contratación gubernamental.....	625
VI. Otras decisiones con alguna relación a temas de Derecho Administrativo	632

I. REGLAMENTACIÓN Y PODERES DE LAS AGENCIAS

EN *AYALA HERNÁNDEZ V. JUNTA DE DIRECTORES*,¹ LA CONTROVERSI A TRATA sobre un propietario de un apartamento cuya escritura tenía incorporada como anejo el Reglamento de Administración del Condominio. El reglamento sancionaba con una multa de cien dólares el estacionarse en áreas restringidas, disponía que al cabo de tres violaciones se suspendería el derecho al voto y sujetaba al infractor a todas las medidas provistas por ley. Al amparo de lo anterior y con motivo de alegadamente haberse estacionado en una zona restringida, Ayala Hernández fue notificado que su servicio de agua y electricidad sería suspendido.

Este acudió entonces al Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO) y, entre varios planteamientos, impugnó la validez de la disposición reglamentaria conforme a la cual se pretendía actuar en su contra. La junta de directores del condominio, por su parte, solicitó la desestimación de la querrela aduciendo que la agencia no tenía jurisdicción sobre ese planteamiento, pues conforme al Reglamento 6728 de 2 de diciembre de 2003, DACO no podía

* Catedrático Asociado, Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico.

¹ *Ayala Hernández v. Consejo de Titulares del Condominio Bosque Sereno*, 190 DPR 547 (2014).

atender una reclamación donde se cuestionara un reglamento inscrito en el Registro de la Propiedad. La disposición reglamentaria en cuestión indicaba que la agencia no tendría jurisdicción en varios asuntos, incluyendo “toda reclamación que consista en cuestionar alguna cláusula contenida en la escritura matriz o el reglamento del condominio inscrito en el Registro de la Propiedad. . . . La jurisdicción para ventilar estas acciones corresponderá al Tribunal de Primera Instancia”.²

DACO denegó la solicitud de la Junta y decidió atender el asunto, declarando entonces ilegal la suspensión de los servicios.³ En revisión judicial el Tribunal de Apelaciones le dio la razón a la Junta. Ya ante el Tribunal Supremo, la controversia se expone en términos de la autoridad de la agencia para disponer vía reglamento que no podía resolver determinado tipo de controversia, aun cuando la ley no establecía una prohibición a tales efectos.

El Tribunal Supremo resuelve que la ley no impedía que la agencia atendiera este tipo de reclamo. Para ello, discute varios principios básicos del Derecho Administrativo de aplicación directa a la reglamentación. De un lado, reconoce aquel principio conforme al cual las agencias deben cumplir los reglamentos que aprueban.⁴ Nótese su relevancia para esta controversia. Este principio se pudo haber invocado para simplemente concluir que DACO no tenía otra alternativa que no fuera desestimar la querrela, pues ello era lo requerido para dar fiel cumplimiento a su reglamento.

Sin embargo, el Tribunal no limita su análisis a lo anterior. Se discute también otro principio igual de básico, aquel según el cual una agencia no puede actuar en exceso de lo autorizado por ley. Siendo esto una manifestación concreta de la doctrina de *ultra vires*, en este caso se expone en términos de que una agencia “no puede asumir jurisdicción sobre una actividad, materia o conducta cuando no esta claramente autorizada por ley para ello”.⁵

Pero si bien una agencia no puede exceder en un reglamento lo autorizado por ley, tampoco puede imponer mediante dicho mecanismo más limitaciones de las que autorice su ley habilitadora. En este caso, el Tribunal concluye que la *Ley de propiedad horizontal* sí le reconoce a DACO la autoridad para ver una impugnación a un reglamento del tipo que presentó Ayala Hernández. En vista de ello, la opinión da la razón a la agencia por haber visto la querrela en los

² *Id.* en la pág. 567 (citando a Departamento de Asuntos del Consumidor, Reglamento sobre condominios, Núm. 6728, § 26 (2 de diciembre de 2003), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/6728.pdf>).

³ En los méritos, el Tribunal Supremo resolvió que la suspensión de servicios es un mecanismo disponible por mandato de ley solo para casos de incumplimiento del pago de cuotas de mantenimiento y que no está contemplado como sanción por otro tipo de infracción.

⁴ La doctrina en Estados Unidos le llama a esto el principio *Accardi*, en referencia a lo resuelto en *United States ex rel. Accardi v. Shaughnessy*, 347 U.S. 260 (1954). Véase Thomas W. Merrill, *The Accardi Principle*, 74 GEO. WASH. L. REV. 569 (2006), para un análisis más completo sobre dicho principio.

⁵ *Ayala Hernández*, 190 DPR en la pág. 559 (citando a *DACO v. Servidores Públicos Unidos de PR*, 185 DPR 1, 12 (2012)).

méritos, aun cuando el Tribunal reconoce que es “un caso anómalo, pues la agencia no obedeció su propio reglamento”.⁶

La opinión del Tribunal es relativamente clara en la exposición y el principio que establece. En todo caso, considero oportuno realizar dos comentarios. El primero es tener cautela con simplificar lo resuelto, en términos de que las agencias no puedan autolimitarse. Lo cierto es que la posibilidad de autolimitación es parte inherente del aspecto discrecional del quehacer administrativo de cualquier organismo público.

Por ejemplo, siempre hay un nivel de discreción al momento de una agencia disponer, mediante reglamento, criterios y parámetros más específicos que lo dispuesto en la ley. Esa dinámica de generalidad y especificidad define en gran medida la relación básica entre la ley y el reglamento. Por ello, el acto de reglamentar supone una determinación donde, sin exceder o desatender el mandato de ley, la agencia establece política pública. Al así hacerlo puede adoptar parámetros que priorizan algunas alternativas sobre otras y en este sentido podría plantearse que la agencia *se limita* a si misma. Esto se diferencia, sin embargo, del problema en este caso. Aquí, lo que DACO hizo en el reglamento fue abnegar de forma general su autoridad para atender un determinado tipo de controversia. Cerrar esa puerta, de tal manera, era contradecir irremediabilmente el mandato legislativo.

El segundo comentario está relacionado a un aspecto de la controversia que tal vez debió recibir mayor atención por el Tribunal. Si el proceder de DACO resultó finalmente avalado en la opinión se debe fundamentalmente a que el Tribunal Supremo coincidió con la interpretación que la agencia hizo al momento de denegar la solicitud de desestimación de la Junta de Directores del condominio. Esto es, para el Tribunal no resultó problemático que DACO no cumpliera con su reglamento, pues al final coincidió con la agencia en que el mismo era contrario a lo dispuesto por ley. Habrá que ver el caso contrario, en donde la agencia no cumpla con un mandato reglamentario por entender que el mismo es contrario a la ley, pero que no obstante el foro judicial interprete lo opuesto. Esto es, que el Tribunal concluya que la ley sí permite lo que dispone el reglamento. Será interesante ver si en ese momento el Tribunal no solo indica que la agencia se equivocó en su interpretación, sino también si apunta a que la misma desatendió su obligación de cumplir su propio reglamento. Nótese que de así actuar, el asunto resulta complicado pues parecería entonces que la norma sobre si es correcto que una agencia desatienda un reglamento dependerá al final de que el foro judicial coincida o rechace la interpretación de la agencia. Expuesto así puede plantearse que, en cierto modo, queda algo cuestionado el principio de que una agencia siempre debe obedecer sus reglamentos.

Nótese que el asunto tiene cierta similitud con otro que también levanta debate y es la posibilidad de que una agencia pase juicio sobre la constitucionalidad de la propia ley que administra. En las pocas ocasiones en que el Tribunal Supremo de Puerto Rico se ha expresado sobre esto, ha hecho

6 *Id.* en la pág. 568.

referencia a la norma imperante en los Estados Unidos: “Aunque las agencias administrativas no pueden dilucidar la constitucionalidad de la ley que las crea, sí pueden determinar si su aplicación a los hechos específicos de un caso sería inconstitucional”.⁷

En principio, podría plantearse cierta relación entre sugerir que una agencia debe obedecer sus propios reglamentos y que no pueda cuestionar la constitucionalidad de la ley que la crea. Esto supondría aseverar entonces que una agencia no puede cuestionar la validez de un reglamento que creó. Después de todo, ambos escenarios suponen conflictos de jerarquía normativa. En el caso de la ley, es el enfrentamiento ley-constitución y en el en caso del reglamento, el enfrentamiento reglamento-ley.

A lo anterior cabría responder de dos formas. La primera, que los escenarios en realidad son distintos pues la impugnación de la ley puede llevar a cuestionar la existencia misma de la agencia. Así, se justificaría que la doctrina limite la autoridad de la agencia para ventilar este planteamiento, pero no el otro.

En segundo lugar, podría plantearse que ambos escenarios implican un resultado erróneo pues obvian un elemento. Se trata de reconocer que la agencia tiene un deber de aplicar las normas que administra conforme a Derecho. En ese sentido, en caso de conflictos normativos, debe cumplir con lo que el ordenamiento, visto de forma integral, exige. Lo otro sería afirmar que esa función es de tipo estrictamente judicial, visión que está presente desde el famoso caso de *Marbury v. Madison*.⁸ El problema con este tipo de planteamiento es que parece dejar a la agencia administrativa a cargo de cumplir de forma automática la norma inmediata, en menoscabo de la legalidad que requiere cumplir con una ley o bien dar vigencia a un mandato constitucional.⁹ Considero que ese resultado es el que debemos evitar, por lo que favorezco que la agencia pueda dilucidar este tipo de planteamiento. En todo caso, lo que se decida estará sujeto, como regla general, al control judicial a través del recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones.

II. PROCESOS DE ADJUDICACIÓN – RECONSIDERACIÓN

⁷ First Fed. Savings and Loan Ass'n v. Asoc. de Condómines del Condominio Caribbean Towers, 114 DPR 426, 438 (1983) (citando a Vélez Ramírez v. Romero Barceló, 112 DPR 716, 728 (1982)).

⁸ “It is emphatically the province and duty of the judicial department to [s]ay what the law is.” *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137, 177 (1803).

⁹ Un planteamiento similar ha sido objeto de intenso debate en Estados Unidos en términos del poder del Presidente para determinar no poner en vigor una ley por considerar que la misma es inconstitucional. Véase Zachary S. Price, *Enforcement Discretion and Executive Duty*, 67 VAND. L. REV. 671 (2014); Michael Sant' Ambrogio, *The Extra-Legislative Veto*, 102 GEO. L.J. 351 (2014); Saikrishna Bangalore Prakash, *The Statutory Nonenforcement Power*, 91 TEX. L. REV. See Also 115 (2012); Aziz Z. Huq, *Enforcing (But Not Defending) 'Unconstitutional' Laws*, 98 VA. L. REV. 1001 (2012); Daniel J. Meltzer, *Executive Defense of Congressional Acts*, 61 DUKE L.J. 1183 (2012) y Saikrishna Bangalore Prakash, *The Executive's Duty to Disregard Unconstitutional Laws*, 96 GEO. L.J. 1613 (2008).

Asoc. de Condómines v. Meadows Development,¹⁰ es un caso que permite aclarar un aspecto muy particular del proceso de reconsideración de una adjudicación administrativa. Allí, una asociación de condóminos presentó una querrela ante DACO por vicios de construcción contra un desarrollador. El 13 de noviembre de 2012, DACO emitió una Resolución declarando con lugar la querrela. Ambas partes solicitaron reconsideración el 3 de diciembre de 2012 y la agencia las acogió el 12 de diciembre de 2012. Luego, el 1 de marzo de 2013, DACO notificó a las partes que había decidido extender el término para resolver las referidas mociones. Al no producirse la resolución, la parte querellante presentó un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones el 29 de abril de 2013. El desarrollador hizo lo mismo el 2 de mayo de 2013. Este último recurso fue desestimado luego por el foro apelativo por ser presentado de forma tardía. El Tribunal de Apelaciones concluyó que el plazo de la agencia para resolver las reconsideraciones había expirado el 31 de marzo de 2013, por lo que las partes afectadas tenían hasta el 30 de abril de 2013 para acudir en revisión judicial. El cómputo se realizó considerando que los 30 días comenzaban a partir del archivo en autos de la notificación de la resolución extendiendo el término.

Para entender la controversia, recordemos el esquema básico de la sección 3.15 de la *Ley de procedimiento administrativos uniforme* (LPAU).¹¹ Una vez la agencia emite su determinación, las partes tienen 20 días para solicitar reconsideración y la agencia 15 para decidir si va a acoger o no la misma. Si opta por así hacerlo, la LPAU dispone entonces que la agencia cuenta con un término de 90 días para resolver la reconsideración, el cual se puede extender por 30 días adicionales. Agotados los 90 días sin que se haya emitido una determinación, o los 30 días si utilizó la posibilidad de esa extensión, comienzan entonces a transcurrir los 30 días para que la parte adversamente afectada acuda en revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones. Se trata de un diseño que goza de la virtud de encausar la posibilidad de una reconsideración al nivel de la agencia, sin que por ello se deje a la persona inconforme con la decisión administrativa aprisionada a ese nivel sin poder hacer un uso efectivo y rápido de la revisión judicial.¹²

Ahora bien, el asunto es cómo opera este esquema cuando la agencia está dentro del período de 90 días y, antes de concluido el mismo, decide optar por extender el tiempo que tiene para adjudicar la reconsideración por el término contemplado en la LPAU de 30 días adicionales. Digamos que emite una resolución a tales efectos el día 85, y el archivo en autos de la notificación de la misma se da ese mismo día. La pregunta es, ¿comienzan a transcurrir los 30 días

¹⁰ *Asoc. de Condómines del Condominio Meadows Tower v. Meadows Dev. Corp.*, 190 DPR 843 (2014).

¹¹ Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2165 (2011).

¹² Véase William Vázquez Irizarry, *Derecho Administrativo*, 82 REV. JUR. UPR 279, 299-300 (2013), para un análisis sobre este tema.

a partir de ese día, o no importa que se haga 5 días antes, los 30 días adicionales comienzan a contar una vez concluye el término original de 90 días?

El Tribunal Supremo responde esta interrogante concluyendo que la oportuna notificación por la agencia de su decisión de prorrogar el término original de 90 días no tiene el efecto de descontar los días que le resta a dicho plazo según lo dispuesto en la LPAU. Esto es, en el ejemplo del párrafo anterior, si el día 85 la agencia decide extender el término que tiene para resolver la reconsideración por 30 días adicionales, este último término de todos modos comienza a transcurrir el día 90 contado a partir de la presentación de la reconsideración.

Según la opinión, esta interpretación es cónsona con la intención de una enmienda aprobada en 1995 a la LPAU, que buscó expandir el término disponible a las agencias para resolver las reconsideraciones. Conforme indica el Tribunal Supremo:

Lo contrario resultaría “en perjuicio del ciudadano afectado, quien tiene que incurrir entonces en gastos para solicitar una revisión judicial que probablemente sería innecesaria si le hubiera dado tiempo a la agencia para reconsiderar”. Debemos añadir que esta aritmética brinda seguridad y uniformidad a todas las partes porque establece un plazo máximo de fácil determinación. Además, evita que el ciudadano esté sujeto a “inacción de la agencia por un tiempo indefinido”.¹³

La opinión es clara y bien fundamentada. En todo caso, merece una breve observación un comentario introductorio que realiza el Tribunal Supremo en términos de que “el derecho a cuestionar la determinación de una agencia mediante revisión judicial es parte del debido proceso de ley protegido por la Constitución de Puerto Rico”.¹⁴ Esto, a su vez, es una cita de la opinión en *Picorelli López v. Depto. de Hacienda*.¹⁵

Adviértase que leída en el contexto del texto de la opinión citada en el párrafo previo de este escrito, es claro que para el Tribunal Supremo la existencia de un derecho constitucional a la revisión judicial de una determinación administrativa sirve de marco normativo para justificar su interpretación final donde opta por la solución que más certeza y amplitud brinda al ejercicio de tal derecho. Lo que conviene mencionar es que tal afirmación puede resultar inconsistente con pronunciamientos del propio Tribunal cuando en otras opiniones ha discutido si la Asamblea Legislativa puede disponer la no revisión de determinadas decisiones administrativas.

Sobre esto, la doctrina general es que se “presume el acceso a los tribunales, siempre que no se haya prohibido por la Asamblea Legislativa en forma expresa y

¹³ *Asoc. de Condómines*, 190 DPR en la pág. 853 (notas omitidas).

¹⁴ *Id.* en la pág. 847 (nota omitidas).

¹⁵ *Picorelli López v. Depto. de Hacienda*, 179 DPR 720, 736 (2010).

clara”.¹⁶ El alcance de lo anterior ha quedado, sin embargo, bastante restringido por la jurisprudencia, siendo la expresión más reciente al respecto lo siguiente:

Es una norma bien establecida que aunque una ley elimine la oportunidad de revisión de una actuación administrativa, si se menoscaban los derechos constitucionales o estatutarios de una parte, no se puede impedir el acceso de ésta a los tribunales. . . . Otra ocasión en la que se puede rechazar u obviar una prohibición legislativa de revisión judicial es cuando una agencia haya actuado de manera *ultra vires* y en contravención de su ley orgánica.¹⁷

En mi análisis de término previo sobre esa decisión comenté que el esbozo de esta excepción por parte del Tribunal Supremo no fue claro y que con toda probabilidad esto era producto de una reticencia a reconocer un escenario donde determinadas decisiones administrativas queden inmunizadas frente al control judicial.¹⁸ Las expresiones que ahora resaltó en la opinión, vinculando la revisión judicial como parte de las garantías del debido proceso de ley constitucional, no hacen sino reforzar entonces el enfoque del rechazo a la llamada irrevisabilidad producto de mandatos legislativos.

De haber entonces una inconsistencia, considero que la expresión más reciente en el caso de *Asoc. de Condómines* debe prevalecer por ser más favorable al interés público. Es difícil conciliar prohibiciones a la revisión judicial con el rol de control que tiene el poder judicial en nuestro ordenamiento constitucional. En su libro, el profesor Fernández Quiñones vincula este tipo de prohibición al supuesto de que el asunto excluido de revisión sea producto de la discreción de la agencia.¹⁹ El problema con esta justificación es que descansa en una preocupación que puede ser atendida sin prohibir la revisión. En el caso de que determinada controversia descanse en una decisión administrativa que por su naturaleza se considera puramente discrecional, digamos la determinación de un fiscal sobre si presentar o no cargos, la situación puede ser así planteada y reconocida por el foro judicial. El planteamiento es uno muy parecido a afirmar que determinada controversia no es justiciable, sin que por ello se excluya de forma absoluta la posibilidad de intervención judicial.²⁰ No es, pues, anómalo un escenario donde el tribunal determine no sustituir un criterio discrecional de política de la agencia por el suyo propio. Lo que debe ser contrario a un Derecho Administrativo al servicio de la ciudadanía y el control del poder público es reconocer que ese resultado sea producto de un mandato de los propios poderes constitucionales a ser fiscalizados.

¹⁶ DEMETRIO FERNÁNDEZ QUIÑONES, *DERECHO ADMINISTRATIVO Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNIFORME* 544 (3ra ed. 2013) (nota omitidas).

¹⁷ *Pepsi-Cola Mfg. Int'l Ltd. v. Mun. de Cidra*, 186 DPR 713, 746-47 (2012) (citas omitidas).

¹⁸ William Vázquez Irizarry, *Derecho Administrativo*, 83 REV. JUR. UPR 627, 646-48 (2014).

¹⁹ FERNÁNDEZ QUIÑONES, *supra* nota 16, en la pág. 543.

²⁰ De hecho, es interesante que en este punto el problema no es muy distinto de lo que se discute en torno a justiciabilidad en el Derecho Constitucional y, en particular, la aplicación de la doctrina de cuestión política.

III. REVISIÓN JUDICIAL

A. Legitimación activa

En *Municipio de Aguada v. Junta de Calidad Ambiental*,²¹ dos municipios adoptaron una propuesta para el desarrollo de un complejo hotelero, residencial y marítimo. En diciembre de 2007 presentaron ante la Junta de Calidad Ambiental (JCA) una Declaración de Impacto Ambiental Preliminar (DIA-P). Meses después, el Sr. Sepúlveda Torres, en representación del Comité Aguadeños Pro Conservación del Ambiente, Inc. (CAPCA), solicitó intervención y la celebración de una vista. La JCA ordenó la celebración de la vista, pero denegó la intervención, pues conforme a su reglamento sobre la evaluación de documentos ambientales, estos procedimientos no son adjudicativos y no existe derecho a intervenir. Tras la vista, la JCA emitió una Resolución Interlocutoria aprobando la DIA-P y ordenó a los municipios a presentar una DIA Final (DIA-F) en el término de un año. Estos dieron cumplimiento a la orden y eventualmente la JCA emitió una resolución aprobando la DIA-F. Entonces, el Sr. Sepúlveda y tres personas más, por sí y en representación de CAPCA, presentaron una moción de reconsideración ante la JCA. Alegaban que la DIA-F no evaluó todas las alternativas a la acción propuesta, no contestó los comentarios y cuestionamientos del público y agencias, y no analizó adecuadamente los impactos ambientales significativos del proyecto. La JCA denegó reconsiderar, por lo que estas personas acudieron al Tribunal de Apelaciones a través recurso de revisión judicial. El foro apelativo les dio la razón y revocó a la agencia.

Ante el Tribunal Supremo, la controversia se plantea en términos de la legitimación activa de los opositores al proyecto. En particular, se discute si los criterios establecidos en la opinión de *Fundación Surfrider v. ARPE*,²² también operan en casos de revisión de una resolución de la JCA que aprueba una DIA.

Debemos recordar que en *Fundación Surfrider* el Tribunal determinó que al la LPAU disponer que quien puede presentar un recurso de revisión judicial es una *parte adversamente afectada* por la decisión de la agencia, la referencia a un efecto adverso debía interpretarse como un requerimiento de que el peticionario ante el foro judicial cumpla con los requisitos de legitimación activa. Luego, en *Lozada Sánchez v. JCA*,²³ se decidió que esto era igualmente aplicable a las decisiones administrativas producto del proceso especial dispuesto por la Ley Núm. 76-2000 para casos de declaraciones de emergencia, por razón de que allí también la ley alude a una *parte adversamente afectada*.²⁴

La pregunta en este nuevo caso surge dado a que el acto administrativo objeto de revisión, la evaluación ambiental en forma de una DIA-F, no es

²¹ *Mun. de Aguada v. Junta de Calidad Ambiental*, 190 DPR 122 (2014).

²² *Fund. Surfrider, Inc. v. ARPE*, 178 DPR 563 (2010).

²³ *Lozada Sánchez v. AEE*, 184 DPR 898 (2012).

²⁴ Ley Núm. 76 de 5 de mayo de 2000, 3 LPRA § 1943 (2011).

considerado por la LPAU como una adjudicación administrativa. De ese modo, no parece ser de aplicación el Capítulo IV de la LPAU sobre revisión judicial, pues la sección 4.1 dispone que el mismo es aplicable a “aquellas órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas finales dictadas por agencias”.²⁵

Por el contrario, la sección 3.1 de la LPAU dispone una serie de procesos administrativos que no están sujetos a lo dispuesto en el Capítulo III sobre adjudicación. La Ley se refiere a estos procesos administrativos como “procedimientos informales no cuasijudiciales” e incluye entre los mismos “todos los trámites o etapas del proceso de evaluación de documentos ambientales requeridos por la [Ley sobre política pública ambiental] y el reglamento aprobado al amparo de ésta”.²⁶ A estos no les aplica lo dispuesto en el Capítulo III para procesos de adjudicación formal, aunque la LPAU indica que la referida exclusión esta sujeta a lo dispuesto más adelante en la sección 3.1. Con ello se refiere a la última oración del segundo párrafo de la citada sección, donde se dispone lo siguiente: “La reconsideración de las decisiones emitidas en todos estos casos se regirán por lo dispuesto en la [sección 3.15 sobre reconsideración], excepto las relativas a subastas que se regirán por lo dispuesto en la [sección 3.19]”.²⁷ Luego, esto debe ser visto en conjunto con el último párrafo de la sección 4.2, donde se dispone que “[l]a revisión judicial aquí dispuesta será el recurso exclusivo para revisar los méritos de una decisión administrativa sea ésta de naturaleza adjudicativa o de naturaleza informal emitida al amparo de este capítulo”.²⁸ La combinación de estas disposiciones ha llevado al Tribunal Supremo a reconocer que en cuanto a adjudicaciones informales se trata, al menos resulta aplicable lo dispuesto en la LPAU sobre reconsideración y revisión judicial.

Para los peticionarios en *Municipio de Aguada*, este esquema era suficiente para considerar que una DIA-F debía estar sujeta a la posibilidad de una solicitud de reconsideración y de revisión judicial. No obstante, entendían que por su naturaleza como trámite informal no adjudicativo, no debía aplicarle lo dispuesto en la sección 4.2 de la LPAU en términos de que el recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones está disponible para una “parte adversamente afectada por una orden u resolución final de una agencia”.²⁹ El próximo paso era plantear entonces que *Fundación Surfrider* en esencia descansó en esa disposición de la LPAU, por lo que lo resuelto en dicha opinión no aplica a los casos de evaluación ambiental donde no hay *partes adversamente afectadas*. Se añade a todo esto que incluso no es posible hablar de *partes* en el proceso de

²⁵ Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2171 (2011).

²⁶ *Id.* § 2151(a). Los demás procedimientos informales que se mencionan en la sección 3.1 son: la adjudicación de subastas, la concesión de préstamos, becas, subsidios, subvenciones, emisiones de deuda, inversiones de capital, y reconocimientos o premios.

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.* §2172.

²⁹ *Id.*

la DIA-F, pues se trata de un concepto propio exclusivo de procesos adjudicativos.

Para atender la controversia, el Tribunal Supremo se enfrasca en una explicación de cómo la doctrina de autolimitación judicial conocida como legitimación activa busca asegurar que en toda acción el reclamante tenga un interés genuino, que va a litigar de forma vigorosa y que todos los asuntos pertinentes serán colocados ante la consideración del tribunal. Se requiere así, que todo reclamante cumpla con los siguientes requisitos: que haya sufrido un daño inmediato, preciso, no abstracto ni hipotético; una relación causal razonable entre la acción que se ejecuta y el daño alegado, y que la causa de acción surja al amparo de la Constitución o alguna ley. Una asociación, por su parte, debe contar con legitimación por los daños sufridos por la entidad o bien en relación a sus miembros. En el último caso, el miembro debe contar con su propia legitimación activa, los intereses a proteger deben estar relacionados a los objetivos de la colectividad y la reclamación y el remedio no pueden requerir la participación individual de cada miembro.

Conforme se aclaró en *Fundación Surfrider*, estos requisitos de legitimación activa aplican al ámbito administrativo cuando se presenta un recurso de revisión judicial. De acuerdo a las opiniones recientes antes citadas, en estos casos se requiere que el peticionario sea: (1) parte y (2) que la decisión impugnada le haya afectado de manera adversa. Como antes explicamos, en *Municipio de Aguada* el Tribunal debía aclarar la aplicación de la doctrina en el escenario de una evaluación ambiental que es tratada por la LPAU como un procedimiento informal. Conforme explica la opinión, no estamos ante un proceso contencioso ni adjudicativo, sino de investigación y quienes participan del mismo no son *partes*.

Sin embargo, el Tribunal también resalta como punto medular para la discusión que la *Ley de política pública ambiental*, Ley Núm. 416-2004,³⁰ de manera muy clara dispone que las determinaciones de la JCA están sujetas a revisión judicial y lo expone en los siguientes términos: “Cualquier persona adversamente afectada por una resolución, orden o decisión de la Junta de Gobierno podrá solicitar de ésta la reconsideración de su determinación o solicitar su revisión por el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico de conformidad con las disposiciones de la [LPAU]”.³¹

En unión a la referencia en la propia sección 4.2 de la LPAU sobre revisión de decisiones informales, esto lleva al Tribunal Supremo a concluir que los requisitos de la revisión judicial son aplicables a la DIA-F, aún cuando los peticionarios no hayan sido *parte*. Esto incluye lo interpretado en *Fundación Surfrider* en términos de los requisitos de legitimación activa aplicables en casos de revisión judicial de determinaciones administrativas. De otro modo, entiende el Tribunal Supremo, la revisión judicial de evaluaciones ambientales implicaría

³⁰ Ley sobre política pública ambiental, Ley Núm. 416 de 22 de septiembre de 2004, 12 LPRR §§ 8001-8007f (2014).

³¹ *Id.* § 8002f(a)(4).

colocar al Tribunal de Apelaciones en la anómala situación de emitir opiniones consultivas.

Resuelto que la doctrina de legitimación activa aplicaba a la impugnación de la DIA-F, el Tribunal Supremo termina concluyendo que los ciudadanos que impugnaban la resolución no cumplieron con los requisitos de legitimación activa al omitir indicar la cercanía de su comunidad con el lugar donde se ubicaría el proyecto, además de no alegar daños particularizados. Sobre CAPCA, no había alegación alguna de daños a la colectividad.

Esta opinión merece varios comentarios. Primero, el Tribunal Supremo vuelve a mostrarse ambivalente respecto al modo de caracterizar la doctrina de justiciabilidad y, en particular, la legitimación activa. Me refiero a la acostumbrada práctica de describir la doctrina como una norma de prudencia y “autolimitación judicial”,³² al mismo tiempo que se plantea el asunto como uno jurisdiccional.³³ La distinción es fundamental pues supone un escenario donde el foro judicial tiene autoridad para ver un reclamo, pero opta por no hacerlo y otro donde está impedido como cuestión constitucional. A su vez, esto cobra particular importancia cuando se examina una disposición de ley donde se plantea que la Asamblea Legislativa está permitiendo revisar judicialmente una determinación administrativa, sin que sea necesario para ello que el peticionario haya sufrido un daño. Si la legitimación activa es un requisito constitucional, este tipo de ley no es válida. En cambio, si se trata de una norma de autolimitación, este tipo de revisión de legitimación general puede ser establecida por ley.³⁴

De otro lado, en este caso hay cuatro votos disidentes: los jueces asociados Estrella Martínez, Fiol Matta, y Rodríguez Rodríguez, así como el juez presidente Hernández Denton. Aunque con algunas matices entre ellos, el tenor general del bloque disidente es una crítica a la manera en que la opinión mayoritaria aplica la doctrina de legitimación activa a la controversia de los peticionarios. Esta inconformidad nos hace recordar que la jurisprudencia más reciente de legitimación activa del Tribunal Supremo puede ser analizada a dos niveles. El primero es cómo se expone la doctrina y el segundo cómo se aplica a los casos particulares.

Esto se refleja en el caso particular del juez asociado Estrella Martínez, quien votó a favor de la opinión en *Fundación Surfrider*, pero en este caso entendió “que aún bajo los criterios adoptados en [los casos previos] los daños alegados [eran] lo suficientemente específicos para determinar que los recurridos poseen legitimación activa”.³⁵ Esto puede reflejar no solo una aplicación restrictiva de la

³² *Mun. de Aguada v. Junta de Calidad Ambiental*, 190 DPR 122, 131 (2014).

³³ *Id.* en la pág. 143.

³⁴ Véase William Vázquez Irizarry, *Derecho Administrativo*, 79 REV. JUR. UPR 647, 656-58 (2010), para un análisis previo sobre este mismo asunto en el contexto de la revisión judicial dispuesta por la sección 2.7 de la LPAU para la impugnación de reglamentos administrativos y sus implicaciones para la jurisprudencia federal donde la legitimación activa es de rango constitucional.

³⁵ *Mun. de Aguada*, 190 DPR en la pág. 147 (Estrella Martínez, opinión disidente) (citas omitidas).

doctrina por una mayoría del Tribunal, sino incluso una postura en principio antagonista respecto a este tipo de caso donde hay oposición comunitaria a determinados desarrollos.³⁶

i. La creación de requisitos por parte de la agencia

En *Vitas Health Care Corp. v. Hospicio La Fe*,³⁷ la controversia giró en torno a la otorgación de un certificado de necesidad y conveniencia (CNC) por parte del Departamento de Salud a Vitas Health Care, con la finalidad de establecer un hospicio en el área metropolitana. Ante este escenario Hospicios, otra compañía, presentó un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones para impugnar la decisión. El Departamento de Salud, así como Vitas, solicitó entonces la desestimación del recurso por entender que Hospicios había incumplido con uno de los requisitos dispuestos en el Reglamento 85 del Departamento de Salud.³⁸ Esto, a los efectos de que todo recurso de revisión judicial debe ser notificado a la Oficina del Procurador. Acto seguido, el foro apelativo coincidió con la decisión y desestimó el recurso.

En este contexto, el Tribunal Supremo examinó la facultad que tiene una agencia para incorporar, mediante reglamento, el requisito adicional de notificar a la Oficina del Procurador General sobre la presentación de un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones. El Tribunal Supremo concluyó que, en este caso, el Departamento de Salud se extralimitó, pues las agencias no pueden incorporar requisitos para la presentación de un recurso de revisión judicial más allá de lo ya dispuesto en la LPAU. El Tribunal entendió que lo contrario derrotaría la política pública de uniformidad adoptada desde 1988 al aprobarse la mencionada ley.

Sin lugar a dudas, el Departamento de Salud tiene un interés legítimo de que, su representante legal ante el Tribunal de Apelaciones, la Oficina del Procurador General, reciba de la forma más rápida una copia de los recursos judiciales presentados para impugnar una de sus determinaciones. Lo que ocurre es que dicha preocupación es un asunto de carácter estrictamente interno respecto a la operación del gobierno y el proceso existente en términos de cómo se canaliza la representación legal del Estado en trámites apelativos. Es por ello que no es posible que el problema tenga como solución el imponerle a la ciudadanía requisitos unilaterales para una revisión judicial por parte de la agencia. Esto es contrario a la LPAU y, aunque el Tribunal no lo afirma en estos términos, este requisito puede representar incluso un problema de acceso a la justicia en el proceso de impugnar decisiones administrativas.

³⁶ Véase Vázquez Irizarry, *Derecho Administrativo* (2013), *supra* nota 12, en las págs. 302-06 (2013), para una discusión sobre lo resuelto en Lozada Sánchez v. JCA, 184 DPR 898 (2012).

³⁷ *Vitas Health Care Corp. v. Hospicio La Fe y Esperanza de PR*, 190 DPR 56 (2014).

³⁸ Departamento de Salud, Reglamento del Secretario de Salud para regular los procedimientos adjudicativos en el Departamento de Salud y sus dependencias, Núm. 5467 (27 de agosto de 1996), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnline/Reglamentos/5467.pdf>.

ii. Jurisdicción apelativa en casos de permisos

Durante este Término, el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió dos casos vinculados a la jurisdicción apelativa sobre determinaciones relacionadas a la *Ley para la reforma del proceso de permisos de Puerto Rico*.³⁹ En el primero de estos, *Municipio Autónomo de San Sebastián v. QMC Telecom*,⁴⁰ la controversia se remontó al 16 de marzo de 2010, día en que QMC Telecom solicitó un permiso de construcción ante la antigua Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE) para edificar una torre de telecomunicación. Unos vecinos se opusieron al proyecto, alegando que la ubicación afectaría el valor de su propiedad, pues parte de esta se encontraba dentro del radio de seguridad de la torre. No obstante, su reclamo fue denegado y el permiso fue finalmente aprobado por la nueva Oficina de Gerencia y Permisos (OGPE). Esto dio lugar a que los vecinos acudieran en revisión administrativa ante la Junta Revisora, ente que el 16 de febrero de 2012 confirmó la concesión del permiso. Como resultado, los vecinos presentaron un recurso de *certiorari* ante el Tribunal Supremo. Respecto a lo anterior, cabe recordar que en *Cordero v. OGPE*,⁴¹ el Tribunal Supremo indicó que, conforme a la *Ley para la reforma del proceso de permisos de Puerto Rico*, las revisiones de determinaciones de la Junta Revisora deben hacerse ante dicho foro judicial en el caso de solicitudes presentadas a partir del 1 de diciembre de 2010.

En este caso, el Tribunal atendió dos controversias. La primera de ellas, versó sobre el alcance del concepto *residencia*, a los fines de determinar si el radio de seguridad de la torre alcanzaba o no la propiedad de los vecinos. En segundo lugar, el Tribunal dilucidó si era correcto el planteamiento de que tenía jurisdicción sobre determinaciones de la Junta Revisora en casos de solicitudes presentadas a partir del 1 de diciembre de 2010.

Sobre el tema de la jurisdicción del Tribunal Supremo, el más alto foro rectificó lo afirmado en *Cordero* y determinó que su jurisdicción apelativa en estos casos aplica a las solicitudes presentadas luego de entrar en vigencia la Ley, el día 1 de diciembre de 2009. En este caso, la referida ley ya estaba en vigor en la fecha en que QMC Telecom solicitó el permiso de construcción, por lo que el Tribunal Supremo tenía jurisdicción para atender el recurso de *certiorari*. Habiendo establecido lo anterior, el Tribunal resolvió la controversia en los méritos a favor de los vecinos peticionarios.

El segundo caso vinculado a la jurisdicción apelativa sobre determinaciones relacionadas a la *Ley para la reforma del proceso de permisos de Puerto Rico* es *Horizon Media Corp. v. Junta Revisora de Permisos*.⁴² En este caso, Horizon

³⁹ Ley para la reforma del proceso de permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009, 23 LPRA §§ 9011-9028i (2011).

⁴⁰ Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom, LLC, 190 DPR 652 (2014).

⁴¹ Cordero v. OGPE, 187 DPR 445 (2012).

⁴² Horizon Media Corp. v. Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos de Puerto Rico, 2014 TSPR 83.

Media Corp. solicitó un permiso ante la OGPE para construir una valla digital en el Municipio de San Juan. El 13 de marzo de 2013, la agencia aprobó el permiso de construcción y, poco después, una compañía con una valla cercana presentó una querrela, aduciendo que la valla solicitada por Horizon no cumplía con el requisito de distancia respecto a la suya. A pesar de su reclamo, el permiso solicitado para construir la valla se expidió. Fue entonces que la compañía afectada presentó un recurso de revisión administrativa ante la Junta Revisora. Acto seguido, la Junta revocó el permiso y, el 29 de agosto de 2013, advirtió a las partes que conforme a la *Ley para la reforma del proceso de permisos de Puerto Rico*, contaban con un plazo de 30 días para acudir en *certiorari* ante el Tribunal Supremo.

La controversia en este caso se suscitó a raíz de la aprobación de la Ley Núm. 18-2013, la cual enmendó la *Ley para la reforma del proceso de permisos de Puerto Rico*. Esto, a los fines de disponer que la impugnación de una determinación de la Junta Revisora se daría como revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones y no directamente ante el Tribunal Supremo vía *certiorari*. Se planteó entonces, a la luz de esta enmienda, qué tribunal tenía competencia para atender los recursos de revisión judicial de una resolución de la Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos.

El Tribunal aclaró que este cambio aplicaba a toda solicitud de permiso de construcción que se había presentado ante la OGPE o se encontraba ante la consideración de la Junta Revisora antes del 15 de mayo de 2013, fecha de aprobación de la ley. Por otro lado, los casos presentados ante el Tribunal Supremo previo a esa fecha, permanecerían rigiéndose por el ordenamiento procesal anterior. En este caso particular, al aprobarse la Ley, el trámite estaba ante la Junta Revisora, por lo que correspondía remitir la revisión al Tribunal de Apelaciones.

iii. Jurisdicción primaria y agotamiento de remedios en el contexto de reclamaciones por violación de derechos civiles bajo el derecho federal

En *Colón Rivera v. Rey Hernández*,⁴³ diez supervisores no docentes del Departamento de Educación y una entidad que agrupa a los empleados de esa agencia, demandaron al gobierno y a varios de sus funcionarios por alegado discrimen político. En específico, los demandantes plantearon que fueron perjudicados debido a la concesión de ascensos y aumentos por razones políticas. El gobierno solicitó la desestimación de la demanda, aduciendo que la misma se relacionaba al principio del mérito y que el foro con jurisdicción primaria exclusiva para este tipo de reclamo era la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP). Así las cosas, el Tribunal de Primera Instancia denegó la desestimación, pero luego el Tribunal de Apelaciones revocó, aunque dispuso que el foro de instancia retendría jurisdicción para la acción en daños y perjuicios.

43 *Colón Rivera v. Rey Hernández*, 189 DPR 1033 (2013).

En este caso, el Tribunal Supremo dilucidó si un empleado público que tiene una causa de acción bajo la sección 1983 de la *Ley de derechos civiles* federal por alegado discrimen político, debe presentar su reclamación ante la CASP o si puede acudir directamente al foro judicial. El Tribunal explicó que la CASP tiene jurisdicción exclusiva para atender apelaciones de decisiones de administradores individuales y municipios que son presentadas por empleados públicos y que involucran acciones de personal relacionadas con el principio del mérito. Por otro lado, el Tribunal explicó que los tribunales de Puerto Rico tienen jurisdicción concurrente para atender demandas bajo la sección 1983 de la *Ley de derechos civiles* federal. Por su parte, la doctrina de jurisdicción primaria pretende determinar si es a la agencia o al Tribunal a quien corresponde la intervención inicial en una controversia. Asimismo, la doctrina del agotamiento de remedios administrativos se circunscribe a exigir que los tribunales discrecionalmente se abstengan de revisar una actuación hasta tanto la parte afectada agote todos los remedios disponibles, de modo que la determinación administrativa refleje la posición final de la agencia.

Apunta entonces el Tribunal Supremo a que a nivel federal, la jurisprudencia es clara en que el agotamiento de remedios administrativos no es un prerequisite para una acción bajo la sección 1983. De ahí, el Tribunal concluyó que “un empleado público que tenga una reclamación al amparo de la Sec. 1983 de la Ley de Derechos Civiles Federal . . . por alegado discrimen político en el empleo, puede acudir directamente al tribunal de instancia a presentar su reclamo”.⁴⁴

Se debe hacer una breve observación sobre esta opinión. Es necesario diferenciar la manera en que el Tribunal Supremo ha elaborado la doctrina de agotamiento de remedios administrativos para casos de Derecho Administrativo, del trato que el foro federal le da al tema de agotamiento en el contexto de pleitos de derechos civiles. En el contexto del agotamiento de remedios y la posibilidad de acudir al foro judicial con reclamos de índole constitucional, nuestro Tribunal Supremo ha reiterado que el proceso administrativo no queda descartado meramente por que se invoque la Constitución. En lo pertinente, la decisión del Tribunal en *Mercado Vega v. UPR*, establece: “Hemos resuelto, y es doctrina firmemente establecida, que para que proceda un reclamo por la violación de un derecho garantizado constitucionalmente, a los fines de eludir el cauce administrativo, es necesario que se demuestre la existencia de un agravio de *patente intensidad* que justifique desviarse del mencionado cauce”.⁴⁵

Aquí, sin embargo, lo importante es que se trata de una demanda en los tribunales de Puerto Rico reclamando una causa de acción de Derecho Federal. Entonces, habría que examinar si lo que la decisión implica es que la jurisprudencia previa donde se requería el agravio de *patente intensidad*, queda

44 *Id.* en la pág. 1063.

45 *Mercado Vega v. UPR*, 128 DPR 273, 286 (1991) (énfasis suplido).

ahora modificada para casos bajo la sección 1983 de la *Ley de derechos civiles* federal.

IV. DEBIDO PROCESO DE LEY - NOTIFICACIÓN

La opinión del Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Municipio de San Juan v. Junta de Planificación*,⁴⁶ es parte de una serie de decisiones que el Tribunal Supremo ha emitido recientemente donde reconceptualiza el trato que da al tema de la notificación en controversias que involucran actos de rezonificación.⁴⁷ En agosto de 2007, una corporación y su presidente, en calidad de dueños y representados por un tercero, presentaron una petición de recalificación ante la Junta de Planificación. En julio de 2008, la Junta emitió una resolución mediante la cual aprobó la petición del cambio en la zonificación. La misma entraría en vigor a los 15 días de publicarse un edicto en un periódico de circulación general. A raíz de este primer trámite, la agencia recibió siete peticiones adicionales de enmienda a la Hoja del Mapa de Calificación de Suelos del Municipio de San Juan.

En enero de 2012, la Junta emitió una segunda resolución aprobando y adoptando la petición de la corporación y las otras siete peticiones para enmendar la referida Hoja del Mapa. Cónsono con ello, la agencia publicó un aviso en el periódico *El Vocero* de 15 de marzo de 2012. Durante todo este trámite, la Junta envió sus notificaciones a las direcciones de la corporación y el tercero que presentó la petición de enmienda. Poco después, el Municipio de San Juan presentó un recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, alegando no estar de acuerdo con la enmienda particular en el caso de la corporación. El Municipio no cuestionó las restantes siete enmiendas, aunque sí el hecho de que la notificación por parte de la Junta se hiciera en una sola resolución y aviso. Asimismo, el Municipio solo notificó su recurso a la persona que figuraba en la petición de enmienda como representante de la corporación y a su presidente. No notificó a los nuevos dueños, un matrimonio que adquirió la propiedad en noviembre de 2011, ni a los propietarios de los otros siete solares. Lo anterior llevó a la presentación de tres solicitudes de desestimación: (1) del presidente de la corporación como dueño de la propiedad y en vista de que el representante ya no trabajaba para la misma; (2) del matrimonio que había adquirido la propiedad, por ser dueños actuales, y (3) de la Junta por no haber notificado a los restantes siete propietarios cuando el resultado final podría haber dejado sin efecto la notificación que los incluía. Luego de examinar la controversia, el Tribunal de Apelaciones sostuvo que las notificaciones realizadas fueron suficientes.

El Tribunal Supremo, por su parte, dilucidó sobre a quién debe notificarse un recurso de revisión presentado para impugnar una resolución de la Junta de

⁴⁶ *Mun. de San Juan v. Junta de Planificación de PR*, 189 DPR 895 (2013).

⁴⁷ Vázquez Irizarry, *Derecho Administrativo* (2013), *supra* nota 12, en las págs. 293-96.

Planificación en casos de zonificación. Este explicó que la aprobación de un mapa de zonificación representa la forma visual y práctica de instrumentar un reglamento de zonificación. Aclaró que estos no son actos de naturaleza adjudicativa dirigidos a resolver una controversia particular entre una o más personas, sino actos producto de los instrumentos provistos por ley para que la Junta de Planificación reglamente el uso de terrenos en Puerto Rico. Sin embargo, el Tribunal enfatizó que el hecho de que se trate de un proceso de reglamentación, no implica la aplicación automática de la doctrina general de reglamentos, incluido lo relacionado a la notificación. Esto, particularmente en casos en los que el proceso afecta los intereses propietarios de los dueños de terrenos. Es más, aunque se trata de procesos cuasi-legislativos, estos forman un híbrido al impactar intereses propietarios de ciudadanos que presentan solicitudes de cambios de zonificación de sus propiedades. Estas reglas legislativas impactan de manera particular a dueños aun cuando sean de aplicación general.

Lo anterior tiene que armonizarse entonces con el hecho de que la LPAU no reconoce la existencia de *partes* en procesos de reglamentación, por lo que no habría obligación alguna de notificar a estos dueños. Es por ello que, desde *Ramírez v. Junta de Planificación*,⁴⁸ el Tribunal Supremo ha reconocido que estos dueños tienen intereses propietarios que activan el debido proceso de ley y el derecho a una notificación adecuada.

En este caso en particular, el Tribunal concluyó que la notificación al representante del dueño original fue suficiente, pues esa era la información que constaba en el expediente. Asimismo, determinó que los siete dueños adicionales constituían una parte con derecho a ser notificada durante todo el proceso, pues sus intereses podrían verse afectados si el Tribunal de Apelaciones revocaba la resolución que amparaba las enmiendas aprobadas y que sirvieron de base para el aviso. En fin, el recurso del Municipio de San Juan nunca se perfeccionó ante el incumplimiento con el requisito de notificación.

V. CONTRATACIÓN GUBERNAMENTAL

En *Rodríguez Ramos v. ELA*,⁴⁹ un abogado prestó servicios al Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP) y a la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT) desde 1990 a julio de 2007. En febrero de 2006, este entregó al Director de la Oficina de Asuntos Legales del DTOP y ACT los documentos necesarios para la renovación de los contratos para el año fiscal 2006-2007. En mayo de 2006, un ayudante del Secretario del DTOP le informó al abogado que su contrato sería renovado. El ayudante le sometió al abogado un borrador del contrato y le solicitó que suministrara nuevamente los documentos necesarios para la renovación. La ACT, por su parte, preparó el contrato y la

⁴⁸ *Ramírez v. Junta de Planificación de PR*, 185 DPR 748 (2012).

⁴⁹ *Rodríguez Ramos v. ELA*, 190 DPR 448 (2014).

certificación para su registro en la Oficina del Contralor. Acto seguido, el abogado procedió a suscribir ambos documentos. No obstante, La ACT no procesó el contrato, razón por la cual, en diciembre de 2006, el abogado volvió a someter los documentos y alegó que debía pagársele mediante una *resolución de reconocimiento de deuda*, por los servicios prestados que habían sido requeridos por ambas entidades públicas. Así las cosas, en junio de 2007 llegó una nueva Directora a encargarse del área legal de ambas agencias. Esta le requirió al abogado un informe de los asuntos referidos, el cual el abogado presentó junto con los documentos necesarios para otorgar un nuevo contrato correspondiente al año fiscal 2007-2008. El abogado también le informó que su contrato no había sido renovado y le solicitó que le indicara si debía continuar con la representación legal en los casos asignados. El 2 de julio de 2007, la nueva directora le indicó al abogado que no se le otorgaría un nuevo contrato ni se le pagaría por los servicios prestados sin contrato escrito. Asimismo, la Directora le pidió al abogado que renunciara a los casos asignados y entregara los expedientes.

El 4 de septiembre de 2007, el abogado demandó y reclamó a ambas entidades el dinero adeudado durante los años fiscales 2004-2005, 2005-2006 y 2006-2007. A raíz de su demanda, en el año 2010 el abogado recibió los pagos correspondientes al 2004-2005 y 2005-2006. Respecto al pago correspondiente de 2006-2007, el Tribunal de Primera Instancia resolvió, mediante sentencia sumaria parcial, que la parte demandada debía firmar un contrato con vigencia retroactiva, registrar el mismo en la Oficina del Contralor, y pagarle al abogado la cantidad adeudada.

En este caso, el Tribunal Supremo se planteó si un contrato verbal entre un proveedor de servicios legales y el gobierno puede validarse mediante el otorgamiento de un contrato retroactivo. Como cuestión de umbral, se aclaró que la contratación gubernamental debe enmarcarse en el imperativo constitucional que establece que los fondos públicos deben manejarse bajo principios fiduciarios y los estándares éticos más altos. Por otro lado, la *Ley de contabilidad del gobierno* supone un control previo de todas las operaciones, por lo que los fondos autorizados solo serán aplicados al pago de gastos legalmente incurridos y el cumplimiento con las obligaciones legalmente contraídas y debidamente asentadas en los libros.⁵⁰ El Tribunal explicó que esto supone un contrato u documento similar firmado por una autoridad competente. De otra parte, la *Ley para establecer parámetros uniformes en los procesos de contratación de servicios profesionales y consultivos para las agencias y entidades gubernamentales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, dispone que todo contrato de servicios debe formalizarse por escrito y deberá ser prospectivo.⁵¹

⁵⁰ Ley de contabilidad del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRÁ §§ 283-283p (2009 & Supl. 2014).

⁵¹ Ley para establecer parámetros uniformes en los procesos de contratación de servicios profesionales y consultivos para las agencias y entidades gubernamentales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 237 de 31 de agosto de 2004, 3 LPRÁ §§ 8611-8615 (2011).

El Tribunal enfatizó la forma en que la jurisprudencia previa ha rechazado la realización de obras sin contar con un contrato por escrito, así como la contratación retroactiva de arrendamientos. En este sentido, los precedentes apuntan claramente a que quien contrata con el gobierno sin cumplir con los requisitos de contratación gubernamental, se arriesga a asumir la responsabilidad de sus pérdidas y no cabe para ello remedios en equidad.

Ahora bien, lo peculiar de este caso es que los foros inferiores habían validado la posibilidad de un contrato retroactivo al amparo de la Orden Ejecutiva OE-2006-23,⁵² la cual fue declarada inconstitucional en la opinión. En tanto la misma permitía contratos verbales, el Tribunal Supremo determinó que dicha orden ejecutiva era inválida por tratarse de un acto del Gobernador que no estaba autorizado por ley.⁵³ Así, el foro terminó revocando la determinación de instancia de ordenar un contrato retroactivo.

Para entender la controversia alrededor de la Orden Ejecutiva OE-2006-23, debemos remitirnos a la manera en que este asunto de los pagos por servicios ya brindados fue tratado anteriormente. Tal vez podemos comenzar por la Carta Circular Núm. OC-98-01 de 8 de julio de 1997, de la Oficina del Contralor.⁵⁴ Allí, la entonces contralora Ileana Colón Carlo, se enfrentó a la realidad de que organismos del gobierno realizaban pagos sin existir un contrato formal previo, bajo la figura de las *resoluciones de reconocimiento de deuda*. Estas resoluciones eran documentos preparados por la agencia para justificar y sustentar la realización de un pago a una persona con quien no se firmó un contrato previo a la prestación de servicios. En la Carta Circular OC-98-01, la Oficina del Contralor reconoció la validez de este mecanismo,⁵⁵ pero criticó su uso y, en todo caso, dispuso que si el mismo se utilizare, la agencia debía al menos remitir copia del documento a dicha oficina, tal y como sucede con los contratos formales.

Para muchas agencias, lo anterior, más que un disuasivo para evitar el uso de estas resoluciones, se convirtió en un elemento justificador, pues previo a la carta circular no había nada que proveyera una base legal adecuada para

⁵² Gobierno de Puerto Rico, *Orden ejecutiva del gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para reglamentar el pago por servicios prestados a las agencias e instrumentalidades de la rama ejecutiva sin mediar un contrato formal debidamente registrado en la Oficina del Contralor*, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2006/OE-2006-23.pdf (Boletín Administrativo Núm. OE-2006-23).

⁵³ Para sustentar su análisis, el Tribunal hizo referencia a la discusión que realicé sobre estos temas en William Vázquez Irizarry, *Los poderes del Gobernador de Puerto Rico y el uso de órdenes ejecutivas*, 76 REV. JUR. UPR 951 (2007).

⁵⁴ Oficina del Contralor, *Carta Circular Núm. OC-98-01, Resoluciones de reconocimiento retroactivo de deuda conocidas como "nunc pro tunc"*, 8 de julio de 1997, http://www.ocpr.gov.pr/cartas_circulares/cc_98/oc_98_01.htm (derogada 2003).

⁵⁵ "Las resoluciones de reconocimiento de deuda, conocidas como resoluciones 'nunc pro tunc', son formas de legitimizar contratos retroactivamente. Este tipo de resolución a pesar de ser válida en derecho, ya que presupone la existencia de un contrato oral previo, no cumple con normas de sana administración pública". *Id.*

sustentar el mecanismo. Y es que, si bien la Oficina del Contralor las rechazó, como ya dijimos, también las *validó* legalmente.

Luego de esto, el Tribunal Supremo emitió una serie de decisiones resaltando que la legalidad de un acuerdo con el gobierno dependía de que existiera un contrato por escrito que cumpliera con determinados requisitos de ley, incluyendo la remisión de copia del mismo a la Oficina del Contralor en el término de 15 días desde su otorgamiento.⁵⁶ La reacción de la Oficina del Contralor a esta jurisprudencia fue emitir la Carta Circular Núm. OC-04-16 de 8 de diciembre de 2003,⁵⁷ mediante la cual dejó sin efecto la carta previa. Esto es, la Oficina del Contralor modificó su postura y acogió la posición de que estas resoluciones de reconocimiento de deuda no son base legal para el pago de deudas en el gobierno. Aunque la interpretación del Tribunal Supremo en estos casos fue posteriormente modificada por la Asamblea Legislativa mediante la Ley Núm. 127-2004, la Oficina del Contralor mantuvo su postura según consignada en dicha carta.⁵⁸

Dos años después, el tema fue atendido por el Departamento de Justicia a través de la Opinión del Secretario de Justicia Núm. 4 de 2006, emitida el 10 de mayo de 2006.⁵⁹ Mediante la misma, el entonces secretario, Roberto Sánchez Ramos, concluyó que la jurisprudencia conforme a la cual un pago de gobierno solo procedía previa otorgación de un contrato formal por escrito, en realidad era aplicable solo a los municipios. En cambio, en *Rodríguez Ramos v. ELA*,⁶⁰ el Tribunal determinó que en el caso del gobierno central no existía una restricción a tales efectos.

Un mes después y claramente descansando en el referido análisis, el gobernador Acevedo Vilá emitió la antes mencionada Orden Ejecutiva OE-2006-23. Esta orden ejecutiva fue un instrumento para reglamentar precisamente el tipo de pago aquí analizado. La misma autorizó que en circunstancias excepcionales las agencias pudieran emitir un pago mediante las figuras del contrato informal y el contrato con vigencia retroactiva. El documento estableció requisitos para sustentar la otorgación de un contrato informal previo a la prestación de servicios. La Orden también contempló el escenario de emergencias extremas en que ni tan siquiera fuera posible otorgar un contrato

⁵⁶ Véase *Las Marías Reference Lab. Corp. v. Mun. de San Juan*, 159 DPR 868 (2003); *Ríos v. Mun. de Isabela*, 159 DPR 839 (2003).

⁵⁷ Oficina del Contralor, *Carta Circular Núm. OC-04-16, Reglamento Núm. 33 sobre Registro de Contratos, Escrituras y Documentos Relacionados y Envío de copias a la Oficina del Contralor de Puerto Rico*, 8 de diciembre de 2003, http://www.ocpr.gov.pr/cartas_circulares/cc_2004/OC-04-16.htm.

⁵⁸ Ley para enmendar el Artículo 1 de la Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975, Ley Núm. 127 de 31 de mayo de 2004, 2 LPR § 97 (2009). En esta ley, la Asamblea Legislativa aclaró que el efecto de no remitir copia del contrato a la Oficina del Contralor no alcanzaba la invalidez del mismo. En cambio, se limitaba a no permitir que hubiera un desembolso de fondos en tanto se cumplía con este requisito.

⁵⁹ *Op. Sec. Just. Núm. 2006-4*, 10 de mayo de 2006, http://www.justicia.pr.gov/opiniones/pdf_files/2006-4.pdf.

⁶⁰ *Rodríguez Ramos v. ELA*, 190 DPR 448 (2014).

informal, y permitió entonces la contratación retroactiva. La orden condicionó esto último a que se tratara de servicios “necesarios para evitar daños a la integridad corporal, a la vida o los derechos civiles de una persona, o algún otro tipo de daño extraordinario e irreparable al patrimonio del ELA o de una persona a causa de un caso fortuito o fuerza mayor, o de una orden judicial”.⁶¹ La misma fue seguida de varias cartas circulares emitidas por el Departamento de Justicia para poner en vigor la reglamentación adoptada.⁶²

Tres años después y tras un cambio de administración, un nuevo Secretario de Justicia, Antonio Sagardia, emitió la Carta Circular Núm. 2009-04 de 12 de junio de 2009.⁶³ Esta carta modificó la postura del Departamento, rechazando la validez de contratos informales o retroactivos. Respecto a la Opinión de Secretario de Justicia Núm. 4 de 2006, el Departamento concluyó que aquella opinión “adoptó directrices en torno a la contratación de servicios por las entidades públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que son contrarias a las disposiciones y propósitos que motivan la legislación y jurisprudencia vigente sobre contratación gubernamental”.⁶⁴

Ahora bien, la propia Carta Circular 2009-04 resulta ambivalente sobre lo anterior, pues la Parte V(B) del documento pasa entonces a indicar “circunstancias excepcionales” en que las agencias podrán “formalizar la obligación y realizar en pago”, “sin que se hubiese otorgado un contrato formal entre la agencia y el contratista o suplidor”.⁶⁵ Las instrucciones consignadas en la Carta Circular 2009-04 eran las siguientes:

Los titulares de las agencias deberán analizar cada una de estas reclamaciones y, en el ejercicio de su discreción, podrán formalizar la obligación y realizar el pago en casos excepcionales en los cuales cuenten con prueba fehaciente que demuestre que:

- (a) los servicios reclamados fueron en efecto prestados;

⁶¹ Gobierno de Puerto Rico, *Orden ejecutiva del gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para reglamentar el pago por servicios prestados a las agencias e instrumentalidades de la rama ejecutiva sin mediar un contrato formal debidamente registrado en la Oficina del Contralor*, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2006/OE-2006-23.pdf (Boletín Administrativo Núm. OE-2006-23), en la pág. 8.

⁶² Departamento de Justicia, *Carta Circular Núm. 06-03, Contratación de servicios profesionales y consultivos a tenor con la Ley Núm. 237 de 31 de agosto de 2004, y contrato modelo*, 23 de junio de 2006; Departamento de Justicia, *Carta Circular Núm. 06-04, Directriz en torno a los servicios prestados a las agencias e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva sin mediar un contrato formal debidamente registrado en la Oficina del Contralor*, 27 de junio de 2006; Departamento de Justicia, *Carta Circular Núm. 2008-01, Para reiterar las directrices en torno a los servicios prestados a las agencias e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva sin mediar contrato formal debidamente registrado en la Oficina del Contralor*, 25 de agosto de 2007.

⁶³ Departamento de Justicia, *Carta Circular Núm. 2009-04, Medidas en torno a la prospectividad y a la formalidad de los contratos otorgados con las entidades gubernamentales*, 12 de junio de 2009.

⁶⁴ *Id.* en la pág. 3.

⁶⁵ *Id.* en la pág. 11.

- (b) la cuantía reclamada es justa, razonable y cónsona con la realidad de los servicios prestados; y
- (c) el no realizar el pago reclamado resultaría en el detrimento de:
 - 1) la salud, seguridad y el bienestar de la ciudadanía y/o servidores públicos,
 - 2) el funcionamiento adecuado de su agencia, o
 - 3) la calidad y la continuidad en el ofrecimiento de los servicios a la ciudadanía.

Entre las funciones que cualificarían bajo esta excepción están, sin ánimo de ser taxativos, las siguientes:

- 1) servicios que involucren la prestación de servicios médicos de emergencia,
- 2) servicios efectuados por un suplidor único cuya pericia, experiencia y calidad son tales que prescindir de sus servicios perjudicaría a la entidad gubernamental;
- 3) servicios prestados por mandato de ley u orden judicial, por lo que discontinuar los mismos mientras se formalizaba un contrato conforme a las disposiciones aquí expuestas hubiese resultado en un desacato por parte de la entidad gubernamental;
- 4) servicios necesarios para proteger ingresos estatales existentes o generar ingresos estatales adicionales;
- 5) servicios necesarios para proveer necesidades básicas a residentes de instituciones o facilidades del Estado;
- 6) servicios necesarios para la sana administración y gobernabilidad de la agencia.

La formalización (e.g. Resolución de pago, reconocimiento de deuda, según corresponda) deberá incluir una certificación por parte del titular de la agencia y del contratista en la que se afirme que el contratista cumple con todos los requisitos que la legislación y reglamentación aplicable le exigen a los contratistas del Gobierno de Puerto Rico, así como la documentación acreditativa correspondiente (e.g. certificaciones negativas de deuda, de convicciones, e inscripción en el Registro de Comerciantes). Además, se redactará un memorial en el que el titular de la entidad gubernamental concernida explique las razones por las que se formaliza la obligación a pesar de que la misma no era exigible conforme al derecho e identifique los fondos disponibles en la agencia para atender el pago y analizar las consecuencias fiscales de cada una de las reclamaciones. *La formalización de la obligación se deberá notificar a la Oficina del Contralor.* El documento de formalización, así como la documentación acreditativa y el memorial explicativo deberán incorporarse al expediente de contratación y estar disponibles para las auditorías que se realicen. *Adviértase que toda entidad gubernamental que opt[e] por realizar un pago bajo estas condiciones se expone a un señalamiento de parte de la Oficina del Contralor de Puerto Rico.*

Solicitudes de pago por servicios prestados previo al año fiscal anterior deberán ser desfavorecidas.

Los casos que no cumplan con las limitadas excepciones que aquí se establecen deberán regirse por las normas generales que regulan la contratación gubernamental.

Estas directrices son igualmente aplicables a casos en los que se exige el pago por servicios prestados *previo a enero de 2009*.⁶⁶

Esta aparente inconsistencia entre condenar la opinión de 2006, pero reconocer la posibilidad de pagos sin contratos fue entonces atendida mediante una nueva carta circular.

Mediante la Carta Circular Núm. 2012-01 de 26 de enero de 2012, un nuevo secretario, Guillermo Somoza Colombani, desautorizó los pagos bajo circunstancias excepcionales reconocidas en la Carta Circular 2009-04. Al respecto, el nuevo Secretario aclaró que la referida justificación para el pago sin contrato formal previo, solo estuvo disponible para contratos suscritos durante el primer semestre del año fiscal 2008-09 y que hubieran sido otorgados al amparo de las cartas circulares y la opinión legal emitida bajo la incumbencia del secretario Sánchez Ramos. Concluyó entonces:

Dichas circunstancias especiales ya no están en efecto, por lo que ninguna entidad gubernamental está autorizada a utilizar resoluciones de pago, reconocimientos de deuda o cualquier otro mecanismo diseñado para viabilizar el pago de las prestaciones realizadas sin que mediara un contrato escrito y vigente. En virtud de la Carta Circular Núm. 2009-04 ninguna entidad gubernamental estuvo autorizada a suscribir contratos verbales, contratos informales o contratos que no cumplan con los requisitos de ley antes mencionados. La excepción contemplada en dicha Carta Circular se limitaba a reconocer -con las debidas advertencias- un mecanismo especial para atender *las solicitudes de pago* que cumplieran con los requisitos allí esbozados.⁶⁷

La saga no concluyó ahí. Cuatro meses después, el mismo secretario, Somoza Colombani, consideró necesario emitir la Carta Circular Núm. 2012-02 de 30 de abril de 2012, bajo el título: *Precisiones en torno a la formalidad de los contratos*.⁶⁸ En esta ocasión, el Departamento de Justicia volvió a revisar su postura y catalogó como “innegable que la normativa [sobre contratación gubernamental] no abarca todos los escenarios posibles ni la diversidad de situaciones que se suscitan en el contexto gubernamental. La misma no dispone, por ejemplo, sobre la viabilidad de recurrir a procesos alternos en verdaderos casos de

⁶⁶ *Id.* en las págs. 11-13.

⁶⁷ Departamento de Justicia, *Carta Circular Núm. 2012-01, Prospectividad y formalidad de contratos*, 26 de enero de 2012, http://www.justicia.pr.gov/rs_template/v2/cc/download/cc_2012_01.pdf, en la pág. 10 (énfasis suplido).

⁶⁸ Departamento de Justicia, *Carta Circular Núm. 2012-02, Precisiones en torno a la formalidad de los contratos*, 30 de abril de 2012, http://www.justicia.pr.gov/rs_template/v2/cc/download/cc_2013_01.pdf.

emergencia”.⁶⁹ Entonces, en un giro un tanto sorprendente, esta nueva carta circular pasó a reconocer que la Orden Ejecutiva 23-2006 todavía era válida y que, por tanto, aplicaba a los supuestos de pagos sin contrato formal previo.

Al momento de redactar este escrito, el último capítulo de esta historia dentro del Departamento de Justicia es la Opinión del Secretario de Justicia Núm. 7 de 2013,⁷⁰ emitida el 8 de octubre de 2013 y que trata sobre una deuda producto de un contrato de arrendamiento retroactivo. En esta ocasión, el secretario Luis Sánchez Betances, hizo un análisis general del tema de la contratación gubernamental y, al amparo de lo resuelto por el Tribunal Supremo en *Jaap Corp. v. Depto. de Estado*,⁷¹ concluyó que no existía una deuda “al no existir la formalidad de un contrato suscrito entre las partes”.⁷² Curioso por demás es que esta opinión de 2013 no hace referencia alguna a la opinión legal, la Orden Ejecutiva de 2006, las cartas circulares aprobadas por el propio Departamento a raíz de lo anterior, ni a las tres cartas circulares aprobadas entre 2009 y 2012, que pusieron en cuestionamiento aspectos de todo lo ocurrido con anterioridad.

El objetivo de este recuento es apuntar que el asunto no es tan simple como afirmar que los contratos retroactivos están prohibidos por interpretación del Tribunal Supremo. Existe una preocupación consistente dentro del gobierno que ha durado décadas en torno al manejo de circunstancias que aparentan justificar recibir servicios sin poder completar de forma previa un contrato por escrito que cumpla con todas las exigencias de la ley. El asunto, sin lugar a dudas, está más que maduro para la intervención legislativa. De un lado, los intentos del Departamento de Justicia para atender el asunto han sido ambivalentes y fallidos. Del otro, la reiterada posición del Tribunal Supremo en modo alguno supone que el problema no subsista dentro de las distintas agencias de gobierno. Es imperativo, pues, que la Asamblea Legislativa estudie el tema y si, en efecto, subsiste la necesidad legítima de atender estas situaciones, se debe diseñar con transparencia y claridad un mecanismo en ley para canalizar y proteger el mejor interés público.

VI. OTRAS DECISIONES CON ALGUNA RELACIÓN A TEMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Los casos antes discutidos no son los únicos de este término del Tribunal Supremo con tangencia al Derecho Administrativo. Estos son pues una selección para propósitos del análisis que publica la Revista Jurídica de la Universidad de

⁶⁹ *Id.* en la pág. 3 (nota omitida).

⁷⁰ *Op. Sec. Just. Núm. 2013-7, 8 de octubre de 2013*, http://www.justicia.pr.gov/opiniones/pdf_files/2013-7.pdf.

⁷¹ *Jaap Corp. v. Depto. de Estado*, 187 DPR 730 (2013).

⁷² *Op. Sec. Just. Núm. 2013-7, 8 de octubre de 2013*, en la pág. 7, http://www.justicia.pr.gov/opiniones/pdf_files/2013-7.pdf.

Puerto Rico. Otras decisiones que pueden ser de interés son las siguientes: (1) *Acevedo Sepúlveda v. Depto. de Salud* (remedios de empleados públicos en casos de impugnación de cesantías ilegales);⁷³ (2) *Pérez López v. CFSE* (poderes de las agencias),⁷⁴ y (3) *Doble Seis Sport v. Depto. Hacienda* (registros en negocios estrechamente regulados).⁷⁵

73 *Acevedo Sepúlveda v. Depto. de Salud*, 2014 TSPR 69 (Sentencia).

74 *Pérez López v. Corp. del Fondo del Seguro del Estado*, 189 DPR 877 (2013).

75 *Doble Seis Sport TV, Inc. v. Depto. Hacienda*, 190 DPR 763 (2014).