

LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO ECONÓMICO: LA VISIÓN DEL JUEZ FEDERICO HERNÁNDEZ DENTON

ARTÍCULO

CARLOS L. RODRÍGUEZ RAMOS*

EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO TIENE FUNCIONES DE GRAN TRASCENDENCIA en nuestro sistema republicano de gobierno. Se trata del tribunal de última instancia, máxime intérprete de la Constitución y las leyes de Puerto Rico.¹ Nuestro Tribunal Supremo tiene el poder inherente de reglamentar la profesión jurídica y tomar las medidas disciplinarias correspondientes. Puede atender certificaciones del Tribunal de Federal de Distrito y el Tribunal Federal de Apelaciones, además de tener amplio poder para aprobar reglas para su funcionamiento y el funcionamiento de los tribunales de menor jerarquía. No hay duda de que las decisiones de nuestro Tribunal Supremo tienen un impacto significativo en nuestra vida como sociedad. Ello es particularmente cierto en el ámbito de las revisiones administrativas de procesos de otorgación de permisos y otro tipo de autorización gubernamental de proyectos y desarrollos. Distinto a como, por ejemplo, sucede en el ámbito criminal en donde usualmente un individuo o un grupo reducido de individuos son quienes resultan impactados directamente por las determinaciones judiciales, en el ámbito administrativo una decisión judicial pudiera definir el futuro de una posible inversión, de la creación o pérdida de cientos de empleos o de la conservación o no de importantes recursos naturales.

En el ámbito administrativo, la función de los tribunales generalmente ha de ir dirigida a evaluar:

- (1) [S]i la actuación administrativa está autorizada por la ley;
- (2) si se delegó poder de reglamentación;
- (3) si la reglamentación promulgada está dentro de los amplios poderes delegados;
- (4) si al aprobarse el reglamento se cumplió con las

* El licenciado Carlos L. Rodríguez Ramos es profesor adjunto de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, en donde ofrece cursos de Derecho y Salud. Rodríguez Ramos es egresado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y posee un L.L.M de Columbia Law School. Además, posee una maestría en economía internacional y relaciones internacionales de la prestigiosa School of Advanced International Studies, de la Universidad de Johns Hopkins. El licenciado Rodríguez Ramos laboró como oficial jurídico del Juez Presidente honorable Federico Hernández Denton y posteriormente trabajó en la oficina del Gobernador de Puerto Rico como asesor auxiliar legal y legislativo y como Secretario Auxiliar de la Gobernación para Asuntos Programáticos. Actualmente se desempeña como *Associate General Counsel* de Triple-S Management Corp.

1 Andino Torres, *Ex parte*, 152 DPR 509, 519 (2000).

normas procesales de la ley orgánica y de las leyes especiales, y (5) si la reglamentación es arbitraria o caprichosa.²

Este tipo de revisión de determinaciones administrativas, ha sido objeto de serias controversias públicas en los pasados años en Puerto Rico. Las controversias –en su mayoría relacionadas con procesos de otorgación de permisos– con frecuencia enfrentan los intereses de aquellos que promueven algún desarrollo en particular o actividad económica, con intereses del Estado, de competidores o ciudadanos que por diversas razones buscan en la agencia administrativa un vehículo para salvaguardar algún derecho que entienden les asiste y que puede ser vulnerado por la actividad económica o proyecto en cuestión.

Aunque es en estos casos en donde se pueden apreciar de manera más clara esas disputas entre diversos sectores de nuestra sociedad que acuden a los tribunales buscando un árbitro que ponga fin a las mismas, se trata de una de las funciones más fundamentales que en nuestro sistema de Derecho deben ejercer nuestros tribunales, particularmente nuestro Tribunal Supremo. Ello es así, porque si bien todos los tribunales resuelven disputas entre diversas partes con el fin de hacerles justicia, las decisiones del Tribunal Supremo no solo resuelven una disputa entre dos o más partes, sino que establecen un balance de intereses a la luz de las disposiciones legales aplicables y los principios constitucionales. Es decir, las determinaciones de nuestro máximo foro tienen la particularidad de poder establecer las reglas del juego y los principios aplicables, no solo a la controversia ante su consideración, sino también a controversias similares futuras. Como sabemos, las decisiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico son fuente de Derecho que establece precedente.

La extensa carrera judicial del juez Federico Hernández Denton, le permitió entender ese rol del Tribunal Supremo, de vital importancia para nuestra convivencia en sociedad, y así lo demuestran sus opiniones y escritos desarrollados durante sus casi treinta años como juez de nuestro máximo foro. Su particular sensibilidad al efecto práctico de sus opiniones, muy bien pudiera haber estado influenciada por sus experiencias previas a su nombramiento como juez del Tribunal Supremo, al haber servido como miembro del gabinete del gobernador, catedrático de Derecho y de su participación directa en los procesos políticos en Puerto Rico. Todo ello, sin duda, ha de haber formado su persona y ha de haber influenciado sus decisiones, sobre todo en el área de Derecho Administrativo en donde convergen criterios legales de política pública y de opinión pública. En ese sentido, y como se desprende del análisis que sigue, el juez Hernández Denton siempre demostró un gran interés por el Derecho Administrativo y, en particular, una gran preocupación por el efecto futuro de las decisiones de nuestro máximo foro en esta área del Derecho. Más aun, el juez Hernández Denton siempre manifestó una profunda preocupación por el mantenimiento del estado de Derecho, lo que él mismo en múltiples ocasiones llamó la *seguridad jurídica*, y en la

2 M & BS, Inc. v. Depto. de Agricultura, 118 DPR 319, 326 (1987).

importancia que estos principios pudieran tener en el desarrollo económico de Puerto Rico. Un análisis de algunos de sus pronunciamientos y decisiones judiciales podría resultar de gran utilidad a la hora de evaluar controversias legales similares a las que este abordó durante su extensa carrera.

Recientemente, al dirigirse ante un nutrido grupo de jueces de la República de El Salvador, el juez presidente Hernández Denton habló extensamente sobre el concepto de seguridad jurídica y al definirla sostuvo que la seguridad jurídica:

[N]o es otra cosa que el deber del Estado de aplicar las normas a los ciudadanos de una manera consistente y predecible, de forma que ellos puedan regular su comportamiento y conocer con claridad y suficiencia todas las consecuencias de su conducta.³

Aún más importante que su habilidad para definir de manera sencilla un concepto que pudiera resultar algo abstracto, el juez Hernández Denton siempre comprendió y mostró profunda preocupación por el impacto práctico – particularmente en el desarrollo económico de Puerto Rico– del respeto por parte de los tribunales y el aparato gubernamental del referido concepto de seguridad jurídica. Así, como parte del discurso antes citado y al tratar de ilustrar el impacto práctico de la seguridad jurídica, el juez Hernández Denton expresó:

De esa manera, los operadores del derecho, ya sean empresarios o consumidores, pueden descansar razonablemente en una interpretación lógica del derecho vigente al momento de ejecutar un negocio jurídico. Esto, sin el temor a que ese derecho pueda flexibilizarse arbitrariamente como respuesta a circunstancias subjetivas o consecuencias deseadas por terceros.⁴

De manera contundente en lo que constituyó una de sus últimas comparecencias en el exterior como Juez Presidente de nuestro Tribunal Supremo y en la que dedicó buena parte de su tiempo a hablar de la seguridad jurídica, Hernández Denton aseveró que la seguridad jurídica es un corolario de la igual protección de las leyes y aseguró: “*La ley no puede ser una cosa para unos ciudadanos hoy y otra para otros mañana. No se puede improvisar y menos puede personalizar*”.⁵ Además, citando pronunciamientos de la Cumbre Judicial Iberoamericana Décimocuarta sentenció que “la seguridad jurídica requiere una estabilidad temporal razonable de las normas, que no implica una petrificación del sistema jurídico”.⁶

Esa seguridad jurídica de la que nos habla Hernández Denton, puede verse afectada por múltiples factores con capacidad para impactar las distintas ramas

³ Federico Hernández Denton, *La ética judicial y el estado de derecho* 10 (12 de noviembre de 2013), [http://www.ramajudicial.pr/Prensa/mensajes/2013/Etica-Judicial-Estado-Derecho-12-noviembre-2013-\(dirigido-Jueces\)-sin-amarillo.pdf](http://www.ramajudicial.pr/Prensa/mensajes/2013/Etica-Judicial-Estado-Derecho-12-noviembre-2013-(dirigido-Jueces)-sin-amarillo.pdf).

⁴ *Id.* en la pág. 11.

⁵ *Id.* (énfasis suplido).

⁶ *Id.* en la pág. 12.

de gobierno. En particular, se puede ver seriamente afectada cuando se violenta el principio de independencia judicial. Es por ello, que en su discurso el juez Hernández Denton asegura que la seguridad jurídica requiere de parte de los tribunales que éstos no resuelvan controversias cediendo a presiones externas de ningún tipo. Obviamente, el juez Hernández Denton ve una estrecha relación entre la independencia judicial y la seguridad jurídica y es por ello que en su discurso en El Salvador manifestó sin ambages: “Ciertamente, el objetivo es permitir que los procesos de adjudicación no sean influenciados por medios de comunicación, intereses económicos, políticos, gremiales, corporativos, religiosos ni por ningún otro factor ajeno a la búsqueda de la justicia”.⁷

Son muchas las opiniones que se podrían citar y en las que se refleja claramente ese interés del juez Hernández Denton por la preservación de la seguridad jurídica y el establecimiento de reglas claras como elementos necesarios para el desarrollo de actividad comercial y económica y la protección de los derechos de personas naturales y jurídicas que emanan de esas reglas. Sin embargo, nos parece que el caso de *San Gerónimo Caribe Project v. Administración de Reglamentos y Permisos*,⁸ resulta ilustrativo, y podríamos decir que emblemático; demuestra que el interés personal mostrado por juez Hernández Denton a comienzos de su carrera judicial para con nuestro más alto foro, con el tiempo, pasó a convertirse en una visión personal, a una clara política judicial en sus opiniones y determinaciones.

Nos parece acertado afirmar que en *San Gerónimo Caribe Project* estaba en juego el grado de confianza que inversionistas y otras personas naturales y jurídicas con capacidad para promover actividad económica y comercial podrían tener en las actuaciones gubernamentales y las normas jurídicas que gobiernan los procesos administrativos dispuestos para otorgar permisos y autorizaciones por parte del gobierno. La confianza a la que nos referimos, no se trata de la confianza que pueda tener un inversionista en una administración gubernamental en particular, sino más bien de la confianza en las actuaciones de nuestro gobierno, y a fin de cuentas de nuestra sociedad. Así lo expresó el propio Tribunal Supremo, por voz del juez Hernández Denton, en su opinión en *San Gerónimo Caribe Project*, cuando desde la primera oración nos dice que la controversia ante su consideración estaba “matizada por un alto interés público y requiere de este Tribunal el más ponderado y sereno análisis jurídico, a fin de garantizar la seguridad jurídica y la estabilidad de nuestro ordenamiento legal, así como la confianza en nuestras instituciones gubernamentales, administrativas y judiciales”.⁹

La propia decisión resume la controversia ante la consideración del Tribunal Supremo de la siguiente manera:

7 *Id.* en las págs. 13-14.

8 *San Gerónimo Caribe Project v. ARPE*, 174 DPR 640 (2008).

9 *Id.* en las págs. 644-45 (énfasis suplido).

[D]ebemos determinar si la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE) podía invocar el procedimiento de acción inmediata contemplado en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (L.P.A.U.). Esto, para suspender los permisos de construcción otorgados previamente a favor de San Gerónimo Caribe Project (SGCP) para el desarrollo del proyecto Paseo Caribe y ordenar la paralización de las obras que no cuenten con un permiso de uso autorizado por la agencia.

De igual forma, nos corresponde resolver si dicha agencia tenía facultad para dejar sin efecto los permisos otorgados –a pesar de no haber alegado violaciones a las leyes o a los reglamentos que administra ni fraude o error en el otorgamiento de los permisos en controversia– fundamentándose exclusivamente en una Opinión del Secretario de Justicia que concluyó que los terrenos en donde se construye el proyecto Paseo Caribe son de dominio público.¹⁰

Para inicios del año 2000, la Junta de Planificación de Puerto Rico aprobó una consulta de ubicación presentada por San Gerónimo Caribe Project (SGCP), para la ubicación en la entrada de la Isleta de San Juan de un proyecto mixto, residencial, comercial y turístico, que sería conocido como Paseo Caribe. Posteriormente, SGCP obtuvo los permisos necesarios para iniciar la construcción de Paseo Caribe a un costo aproximado de \$300,000,000.

No obstante, a casi seis años de la obtención de los permisos, y estando la construcción del referido proyecto próxima a concluir, surgió un movimiento de varios grupos que reclamaban la paralización de la construcción y revocación de los permisos correspondientes, por entender que dicho proyecto estaba ubicado en terrenos ganados al mar, no susceptibles de enajenación. Durante el verano del año 2006, los distintos grupos opuestos al proyecto Paseo Caribe, organizaron varias manifestaciones con el objetivo de presionar al gobierno a actuar para evitar que la construcción concluyera. En respuesta a las referidas manifestaciones, una comisión legislativa inició una investigación que, entre otras cosas, perseguía determinar si el acceso al fortín San Gerónimo del Boquerón, ubicado en las cercanías de los terrenos en donde se desarrollaba la construcción de Paseo Caribe, se estaba viendo afectado por la construcción en controversia.

La investigación legislativa tuvo el efecto, a su vez, de mover al Departamento de Justicia a llevar a cabo su propia investigación. La investigación iniciada por el Departamento de Justicia parecía ser considerablemente amplia y pretendía cubrir diversos asuntos relacionados al proyecto Paseo Caribe, que incluían indagar sobre los terrenos donde ubica la construcción y los procesos para la concesión de permisos, entre otros aspectos legales. Antes de que la investigación hubiera terminado, y basado en supuestos hallazgos parciales de la misma, en diciembre de 2007, el Secretario de Justicia emitió una opinión en la que concluía –no sin antes revocar dos opiniones anteriores de pasados Secretarios de Justicia– que: “los terrenos donde se construye parte de las obras del proyecto

¹⁰ *Id.* en la pág. 645.

Paseo Caribe son terrenos ganados al mar y, como tales, terrenos de dominio público que no pueden ser objeto de enajenación sin autorización expresa de la Asamblea Legislativa”.¹¹ A base de lo anterior, le recomendó a varias agencias de gobierno realizar una reevaluación exhaustiva de los permisos otorgados.

Específicamente, en su opinión el Secretario de Justicia hizo las siguientes recomendaciones:

Al tenor de esta nueva interpretación legal, recomendamos a las distintas entidades gubernamentales ejecutivas involucradas en el proceso de permisología [sic] relativo al Proyecto Paseo Caribe y sus proyectos relacionados que, de forma expedita, lleven a cabo una exhaustiva reevaluación de todos los permisos, endosos, evaluaciones, consultas y demás determinaciones tomadas respecto a los mismos. En particular, recomendamos que el DRNA realice un nuevo deslinde de los terrenos objeto de controversia para que se establezca, de manera consistente con la presente opinión, la zona marítimo-terrestre en el área, así como las correspondientes servidumbres de salvamento y vigilancia litoral aplicables.

Además, recomendamos que se notifique esta opinión a la Asamblea Legislativa, para que ésta proceda a determinar, como cuestión de política pública, cuál será el futuro tanto del Hotel Caribe Hilton como del Proyecto Paseo Caribe y establezca, con la concurrencia del Gobernador, si el interés público se beneficiaría de: (i) como una posibilidad extrema, la total demolición de aquellas partes del Hotel Caribe Hilton y del Proyecto Paseo Caribe que ubiquen en terrenos de dominio público; (ii) en el polo opuesto, la total legalización de los proyectos y el traspaso de los terrenos de dominio público a manos privadas; o (iii) en algún punto intermedio, la compraventa o modificación de algunos pedazos de dichos proyectos, mediando la compensación que la Asamblea Legislativa estime apropiada.¹²

Sobre el contexto en que se emitió la Opinión del Secretario de Justicia y cuáles pudieron haber sido las motivaciones del Ejecutivo al emitirla, nos dice el profesor William Vázquez Irizarry, como parte de su discusión del caso *San Gerónimo Caribe Project* en su análisis del término correspondiente que:

La opinión fue anunciada públicamente el día indicado, 11 de diciembre de 2007; para entender qué sucedió posteriormente, es imprescindible examinar el récord histórico a través de informes periodísticos. Lo primero a señalar es que ni del texto de la opinión legal ni de las expresiones públicas que el Gobierno realizó ese día se desprende algún tipo de plan de acción inmediato. Además, aunque las recomendaciones a las agencias administrativas podían verse como conducentes a una eventual revocación de los permisos y la reivindicación de los bienes de dominio público, la opinión legal es clara en plantear como posible solución una intervención legislativa que diera el aval al desarrollo. Esto es, el De-

¹¹ *Id.* en la pág. 647.

¹² Consulta Núm. 07-130-B, 5 *Op. Sec. Just.* 99 (2007), http://www.justicia.pr.gov/opiniones/pdf_files/2007-5.pdf.

partamento contempló seriamente la posibilidad de que el problema se resolviera mediante legislación, con lo cual no se hubiera requerido que el andamiaje de la Rama Ejecutiva tomara medida alguna. *Como esto no fue lo que finalmente ocurrió, es razonable afirmar que la posición asumida días después por el Gobierno fue una reacción a la manera en que los eventos se desarrollaron durante el resto de la semana.*¹³

La opinión emitida por el Secretario de Justicia desencadenó en una serie de eventos que mantuvieron la atención de los medios de comunicación concentrada en lo que sucedía con el proyecto Paseo Caribe y las manifestaciones que se desarrollaron por varios días frente a la construcción en controversia. El profesor Vázquez Irizarry resume de manera elocuente los eventos que siguieron al anuncio de la opinión del Secretario de Justicia, a los que hacemos referencia de la siguiente manera:

Para empezar, al día siguiente, el 12 de diciembre, hubo varios incidentes entre manifestantes y policías frente al desarrollo. Se cuestionaba en la opinión pública cómo era posible que los trabajos de construcción continuaran cuando el Departamento de Justicia había concluido el día antes que se estaba construyendo sobre terrenos de dominio público. La respuesta oficial a estos reclamos fue un anuncio, ese mismo día, desde La Fortaleza, informando la paralización de los permisos de construcción. Cuán planificada o improvisada fue la medida es algo que no está claro. El hecho es que la paralización inmediata no estaba contemplada en la Opinión del Secretario de Justicia. Más aun, a los pocos días, el propio Gobierno había comenzado a retractarse sobre esta medida.

En efecto, la tan anunciada paralización no fue tal. Lo que si ocurrió fue que, el 14 de diciembre de 2007, la Junta de Planificación aprobó una resolución ordenando al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) a realizar un deslinde en cuarenta y cinco días y a la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE) a reevaluar los permisos. Ese mismo día, ARPE emitió una orden dirigida al desarrollador para que mostrara causa para no paralizar el proyecto por un término de sesenta días. Asimismo, lo citó a una vista. En esta orden, la agencia invocó la sección 3.17 de la LPAU:

Como justificación para ello, hizo alusión a varios incidentes que, según la agencia, podían afectar la seguridad, tanto del personal del Proyecto Paseo Caribe, como de los ciudadanos que se estaban manifestando en las inmediaciones del mismo. Además, señaló que la conclusión del Secretario de Justicia a los efectos de que algunos de los terrenos ocupados por el Proyecto Paseo Caribe son de dominio público, demuestra la existencia de un alto interés público en la reevaluación de los endosos concedidos a dicho proyecto.¹⁴

El 27 de diciembre, luego de varios trámites procesales, ARPE emitió una resolución en la que ordenó la paralización de las obras de construcción de Paseo

¹³ William Vázquez Irizarry, *Análisis del Término 2008-2009: Tribunal Supremo de Puerto Rico: Derecho Administrativo*, 79 REV. JUR. UPR 647, 670 (2010) (énfasis suplido).

¹⁴ *Id.* en las págs. 670-71 (citas omitidas).

Caribe que no contaran con permiso de uso. La agencia administrativa citó las conclusiones contenidas en la opinión del Secretario de Justicia, referentes a que los terrenos en donde se llevaban a cabo los trabajos de construcción eran de dominio público, para justificar su acción. Además, tal y como lo recoge la opinión del Tribunal:

ARPE expresó que esas conclusiones del Secretario de Justicia variaron las consideraciones que tuvo la agencia para la concesión de los diferentes permisos otorgados. Por lo tanto, suspendió los efectos de los permisos de construcción por un término de sesenta días a partir de la notificación de la orden, sujetos a ser prorrogados si el interés público así lo ameritaba.¹⁵

SGCP acudió al Tribunal de Apelaciones para que dicho foro revisara la determinación de ARPE. SGCP argumentó ante el foro apelativo intermedio que con su actuación la agencia administrativa había violentado su derecho al debido proceso de ley garantizado tanto en la Constitución de Estados Unidos como en la Constitución de Puerto Rico. Además, señaló que ARPE había ignorado el mandato expreso del artículo 104 de la *Ley Hipotecaria* que establece una presunción, para todos los efectos legales, de que los derechos registrales existen y pertenecen al titular registral.¹⁶

El gobierno, por su parte, a través del Procurador General alegó que:

ARPE estaba facultada para ordenar la paralización de las obras de construcción sin conceder una vista previa, ya que se trataba de una medida cautelar y no de una revocación final de los permisos otorgados. A su vez, señaló que la agencia no estaba impedida de actuar como lo hizo puesto que, aunque no está facultada para adjudicar asuntos de titularidad, la “*duda sustancial*” sobre ese aspecto argumentada por la Opinión del Secretario de Justicia ponía en tela de juicio la validez de los permisos otorgados.¹⁷

El Tribunal de Apelaciones resolvió que al delimitar su intervención acerca del asunto a la concesión de los permisos y no a la titularidad de los terrenos, ARPE no se excedió en el ejercicio de su autoridad. Además, el foro apelativo validó que ARPE invocara el procedimiento de acción inmediata dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU)¹⁸ y que basara su orden de paralización en la opinión del Secretario de Justicia. No obstante, resolvió que ARPE le violó a SGCP su derecho al debido proceso de ley por no haber celebrado una vista con todas las garantías de la ley luego de tomar la acción administrativa y devolvió el caso a la agencia administrativa para la celebración de la

¹⁵ San Gerónimo Caribe Project v. ARPE, 174 DPR 640, 649 (2008).

¹⁶ Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad del 1979, Ley Núm. 198 del 8 de agosto de 1979, 30 LPRA § 2354 (2005).

¹⁷ *San Gerónimo Caribe Project*, 174 DPR en la pág. 650 (énfasis suplido).

¹⁸ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, 3 LPRA §§ 2101-2201 (2011).

vista correspondiente. El Tribunal Apelativo dejó en efecto la orden de paralización emitida por ARPE.

Es dicha determinación, el foro apelativo intermedio acoge un recurso presentado por SGCP. Sobre esta determinación el Tribunal Supremo pasa juicio en *San Gerónimo Caribe Project*. Al resumir los planteamientos de la parte apelante, el Tribunal Supremo expresó:

En primer lugar, señala que dicho foro erró al resolver que la Opinión del Secretario de Justicia era vinculante para ARPe y que obligaba a la agencia administrativa a dejar sin efecto los permisos otorgados. Sostiene que tal actuación contraviene el mandato expreso del Art. 104 de la Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad, así como las normas y los reglamentos aplicables. En segundo lugar, alega que erró el Tribunal de Apelaciones al no revocar la continua paralización sumaria del proyecto, a pesar de haber resuelto que ARPe le había violado y continuaba violando su derecho a un debido proceso de ley.¹⁹

No cabe duda de que lo que estaba en controversia en el caso presentado ante el Tribunal Supremo eran principios de la más alta relevancia en una sociedad democrática. Según reconoce el propio Tribunal, se trata de la protección de derechos fundamentales protegidos al palio tanto de la Constitución Federal como la Constitución de Puerto Rico. Ello es así, ya que cuando el Estado otorga un permiso, como lo es un permiso de construcción y la parte a quien se le otorgó el referido permiso incurre en gastos sustanciales descansando en la autorización gubernamental, surge un derecho propietario con el cual el Estado solo puede intervenir cuando existen intereses que lo justifiquen y mediante algún procedimiento que brinde a la parte todas la garantías del debido proceso de ley. Sobre el particular, citando el caso de *Phi Delta Pi v. Junta Planificación*²⁰ nos dice el Tribunal Supremo:

[U]na vez se haya expedido un permiso de construcción por un funcionario debidamente autorizado, y la persona que ha obtenido el permiso ha actuado a base de ese permiso y ha incurrido en gastos sustanciales, el derecho logrado en virtud de la construcción se convierte en un derecho adquirido que el gobierno no puede destruir en virtud de una revocación del permiso.²¹

Precisamente, eso es lo que persigue el concepto de seguridad jurídica desarrollado y defendido por el juez Hernández Denton a lo largo de su carrera. A fin de cuentas, se trata de proteger la confianza de las partes en las actuaciones del gobierno, como podría ser la otorgación de un permiso de construcción, a la luz del cual la persona ha incurrido en gastos considerables o ha tomado otras acciones. El debido proceso de ley, que surge cuando existen intereses libertarios o propietarios protegidos por nuestro esquema constitucional, busca dar certeza a

19 *San Gerónimo Caribe Project*, 174 DPR en la pág. 651 (cita omitida).

20 *Phi Delta Pi v. Junta Planificación*, 76 DPR 585 (1954).

21 *Id.* en la pág. 591.

los ciudadanos respecto a las actuaciones pasadas y futuras del gobierno. La actuación gubernamental no puede ser arbitraria ni impredecible.

En ese sentido, podemos afirmar que la seguridad jurídica tiene una base constitucional muy firme, cobijada no solo por el debido proceso de ley, sino en la igual protección de las leyes, tal y como manifestó el juez Hernández Denton en su discurso ante diversos jueces de El Salvador. Más aun, no puede haber seguridad jurídica o lo que es igual, no existe una estabilidad razonable en las normas jurídicas capaz de dar confianza en las actuaciones del gobierno, si no hay respeto por el debido proceso de ley y el gobierno puede intervenir de manera arbitraria con derechos adquiridos por las partes al palio de la Constitución, como lo es el derecho al disfrute de la propiedad.

Por ello, resulta de suma importancia la discusión planteada por el Tribunal Supremo sobre las acciones de ARPE al invocar el procedimiento de acción inmediata dispuesto en la sección 3.17 de LPAU para paralizar los permisos de construcción otorgados a SGCP.²² Habiendo reconocido que los permisos de construcción en controversia, y a la luz de los cuales SGCP había incurrido en gastos sustanciales, se trataban de un interés propietario protegido constitucionalmente, el Tribunal no podía hacer otra cosa que concluir que el gobierno debía brindar todas las garantías del debido proceso para poder intervenir con dichos permisos de construcción. Dicho proceso estaba dispuesto en el *Reglamento de procedimientos adjudicativos* de ARPE,²³ el cual dispone el procedimiento para la revocación de permisos, por lo que ARPE debía cumplir con las disposiciones de dicho reglamento antes de tomar cualquier acción que afectara el derecho propietario que SGCP había adquirido sobre los permisos de construcción otorgados para el proyecto Paseo Caribe.²⁴ En esencia, dicho reglamento daba a la parte potencialmente afectada por una acción administrativa la oportunidad de ser oído y presentar evidencia.²⁵

No obstante, el Tribunal reconoce que puede haber circunstancias en donde el Estado se vea en la necesidad de actuar de forma urgente, en cuyo caso se justificaría tomar una acción administrativa que pudiera afectar intereses de las partes sin que se cumpliera con todas las garantías del debido proceso de ley. Al describir el tipo de interés o circunstancias que justificarían la acción sumaria del Estado, que le pudiera eximir de cumplir temporalmente con el debido proceso de ley, el Tribunal señaló que:

[E]l interés perseguido por el Estado debe ser de una intensidad tal que justifique su actuación sumaria. Se trata de situaciones en las que el Gobierno tiene

²² 3 LPRR § 2167.

²³ Administración de Reglamentos y Permisos, Reglamento de procedimientos adjudicativos, Núm. 6435 (16 de abril de 2002), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/6435.pdf>.

²⁴ *Id.* en las págs. 77-85.

²⁵ *Id.*

que actuar rápidamente para garantizar el orden, la seguridad o la salud de sus ciudadanos o situaciones extraordinarias y realmente excepcionales que requieran acción inmediata y sin dilación por parte del Estado. En tales casos, corresponderá a los tribunales hacer un balance de los intereses encontrados, a la luz de las circunstancias particulares.²⁶

Precisamente para atender esas circunstancias, claramente excepcionales, el legislador incluyó dentro de la LPAU la sección 3.17 sobre acciones sumarias. En lo pertinente al caso de autos, dicha sección dispone que “[u]na agencia podrá usar procedimientos adjudicativos de *emergencia* en una situación en que exista un *peligro inminente para la salud, seguridad y bienestar público o que requiera acción inmediata de la agencia*”.²⁷ En el caso de Paseo Caribe, ARPE ordenó la paralización de los permisos invocando la sección 3.17 de la LPAU, aduciendo como fundamento la duda sustancial sobre la titularidad de los terrenos surgida luego de la Opinión del Secretario de Justicia. Además, arguyó que a la luz de unos alegados incidentes que según la agencia podían afectar la seguridad del personal de dicho proyecto y de los ciudadanos que se habían estado manifestando en las inmediaciones de los terrenos procedía la paralización.

Los incidentes a los que hacía referencia la orden de ARPE estaban relacionados con varias manifestaciones frente a la construcción de Paseo Caribe, en donde se habían reportado enfrentamientos entre los manifestantes y los obreros que laboraban en las tareas de construcción, y manifestantes contra miembros de la Policía de Puerto Rico. No obstante, el Tribunal rechaza de plano que los incidentes aludidos por la agencia administrativa pudieran constituir justificación adecuada para invocar el procedimiento de acción inmediata y dejar sin efecto los permisos de construcción otorgados a SGCP, sin cumplir con las garantías del debido proceso de ley. Al rechazar los argumentos de ARPE, el Tribunal expresó:

Por otro lado, tampoco podemos refrendar la tesis del Estado a los efectos de que los incidentes y manifestaciones ocurridas en el mencionado proyecto eran suficientes para justificar la intervención sumaria de ARPe. Si bien dichos eventos provocaron cierto grado de alteración en el curso normal de la vida ciudadana, de ninguna manera se puede afirmar que ellos –por sí solos– constituyen el tipo de situación extraordinaria y excepcional que debe servir de base a la actuación sumaria que ARPe llevó a cabo invocando el procedimiento de acción inmediata de la L.P.A.U. Sin duda, el grado de desasosiego que éstos pueden haber generado no equipara las instancias en que se ha reconocido el cumplimiento con el estándar de peligro inminente a la salud, seguridad o el bienestar públicos [sic] o de una situación extraordinaria que requiera acción inmediata del Estado. Después de todo, la experiencia ha demostrado que, con la labor integrada de distintas entidades gubernamentales, esos eventos pueden ser controlados sin que se afecte sustancialmente la seguridad y el bienestar general. De-

26 *San Gerónimo Caribe Project*, 174 DPR en la pág. 663 (citas omitidas).

27 3 LPRÁ § 2167 (énfasis suplido).

*bemos recordar que las manifestaciones o protestas de ciudadanos son parte del quehacer cotidiano de una sociedad democrática como la nuestra y no tienen por qué minar la estabilidad jurídica de nuestro ordenamiento, ni mucho menos la confianza que las partes deben tener en las actuaciones de las agencias gubernamentales.*²⁸

La cita anterior deja de manifiesto la preocupación del Tribunal con el efecto que pudiera tener en la confianza de las partes las acciones del Estado y se niega a justificar acciones que claramente son el resultado de presiones ajenas a las normas jurídicas vigentes y que obvian el respeto a los derechos adquiridos –que en ocasiones gozan de protección constitucional– por las partes. Recordemos los pronunciamientos del juez Hernández Denton en su discurso a los jueces salvadoreños al hablarles del concepto de seguridad jurídica. Según el honorable Hernández Denton, el objetivo final de la seguridad jurídica es “permitir que los procesos de adjudicación no sean influenciados por medios de comunicación, intereses económicos, políticos, gremiales, corporativos, religiosos ni por ningún otro factor ajeno a la búsqueda de la justicia”.²⁹ Los señalamientos hechos por el Tribunal, por voz del juez presidente Hernández Denton, sobre el particular, claramente reflejan un rechazo a ese tipo de presión, no solo en los procesos en los tribunales, sino también en cualquier proceso adjudicativo donde se puedan vulnerar derechos constitucionales de las partes. El Tribunal parece pensar que las acciones del gobierno al paralizar los permisos de construcción del proyecto Paseo Caribe respondieron más a la presión pública y política que las constantes manifestaciones de grupos opuestos al proyecto representaban para la administración de turno que al apego al estado de Derecho. Evidentemente, ese es el tipo de presión que el juez Hernández Denton expresó en su discurso en El Salvador que resulta perjudicial para la seguridad jurídica y que los tribunales deben rechazar.³⁰

El otro argumento esgrimido por ARPE para paralizar de manera sumaria los permisos de construcción del proyecto Paseo Caribe, fue la duda sustancial sobre la titularidad de los terrenos, surgida a raíz de la opinión del Secretario de Justicia y el alto interés público que el asunto representaba. Este argumento también fue rechazado por el Tribunal. El máximo foro judicial dio suma importancia a la

²⁸ *San Gerónimo Caribe Project*, 174 DPR en las págs. 668-69.

²⁹ Hernández Denton, *supra* nota 3, en las págs. 13-14.

³⁰ El llamado del juez Hernández Denton a no actuar por presión de “medios de comunicación, intereses económicos, políticos, gremiales, corporativos, religiosos ni por algún otro factor ajeno a la búsqueda de la justicia”, resulta de gran relevancia al caso de Paseo Caribe dado a la intensa campaña que se desató en contra del referido proyecto en la que se exigía la paralización e incluso la demolición de la obra. La campaña incluyó manifestaciones frente al Tribunal Supremo, que está ubicado justo frente al proyecto Paseo Caribe, cuyos mensajes en ocasiones estuvieron dirigidos directamente a miembros del máximo foro, incluyendo al Juez Presidente. Hernández Denton, *supra* nota 3, en las págs. 13-14.

protección del estado de Derecho dispuesta en la *Ley Hipotecaria*.³¹ De nuevo, el Tribunal, por voz del juez Hernández Denton, hace una férrea defensa del estado de Derecho y la confianza de las partes que el respeto al mismo representa. No hay duda de que la presunción de corrección que la *Ley Hipotecaria* da a los asientos del Registro de la Propiedad constituye una norma básica sobre la cual aquellos con capacidad para impactar el desarrollo económico de Puerto Rico pueden descansar para tomar sus decisiones comerciales o de negocios. A fin de cuentas, pocos estarían persuadidos a invertir en un lugar donde las reglas de juego cambian con facilidad y de manera arbitraria. Medir el riesgo de su inversión es parte del proceso más básico de todo inversionista y hacer posible medir ese riesgo es parte de lo que busca la *Ley Hipotecaria*. Los negocios jurídicos no pueden darse en el vacío ni en ausencia de normas básicas que protejan a los actores comerciales. En su férrea defensa del respeto al estado de Derecho el Tribunal señaló:

Según lo anterior, todo el que alegue la nulidad de un acto o contrato que ha sido objeto de una inscripción en el Registro, tiene que acudir al tribunal para que sea el foro judicial quien dilucide la alegada nulidad. *Mientras el tribunal no haya declarado la nulidad del acto inscrito, el mismo goza de la presunción de validez del Art. 104 de la Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad y surte todos sus efectos.* Esto es así, ya que tales inscripciones crean un “estado de derecho” en el Registro de la Propiedad que sólo puede ser alterado por una orden judicial.

Por lo tanto, no cabe duda que la mera alegación de que la propiedad en controversia es un bien de dominio público, no susceptible de enajenación, no es suficiente para eliminar la presunción de validez y corrección de los derechos inscritos que da la *Ley Hipotecaria* y del Registro de la Propiedad. Para ello, es necesario que se inicie un pleito de reivindicación en el cual el Estado presente prueba para impugnar el título inscrito.

Siendo éste el “estado de derecho” del Registro y dado que las alegaciones expresadas en la Opinión del Secretario de Justicia no tuvieron el efecto de alterarlo ni de dilucidar la titularidad de los terrenos en controversia, debemos concluir que ARPe erró al dejar sin efecto los permisos otorgados y ordenar la paralización de la construcción. Su determinación de que los terrenos en controversia son de dominio público, aparte de no estar en las facultades delegadas a dicha agencia, no corresponde al “estado de derecho” del Registro, que acredita su titularidad a favor de SGCP.³²

Lo anterior se trata de un asunto que el juez Hernández Denton enfatizó en su mensaje ante jueces de El Salvador como un elemento esencial de la seguridad jurídica y de vital importancia para mantener un clima de inversión saludable, capaz de generar actividad económica. A esos efectos, nos parecen acertadas las

³¹ *Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad*, Ley Núm. 198 de 8 de agosto de 1979, 30 LPRÁ § 2701 (2005 & Supp. 2013).

³² *San Gerónimo Caribe Project*, 174 DPR en las págs. 675-76 (citas omitidas).

palabras del Juez Presidente al describir la importancia del respeto y la estabilidad de las normas jurídicas o el estado de Derecho:

De esa manera, los operadores del derecho, ya sean empresarios o consumidores, pueden descansar razonablemente en una interpretación lógica del derecho vigente al momento de ejecutar un negocio jurídico. Esto, sin el temor a que ese derecho pueda flexibilizarse arbitrariamente como respuesta a circunstancias subjetivas o consecuencias deseadas por terceros.³³

La relativa estabilidad de las normas jurídicas, o al menos la ausencia de cambios arbitrarios o impredecibles a estas, deben constituir una meta común de toda sociedad que aspire a crear un ambiente apropiado para el desarrollo de actividad económica o que se esfuerza por mantener la confianza de los ciudadanos en sus instituciones gubernamentales. Así lo expresó de manera muy clara el juez Hernández Denton al señalar que “la seguridad jurídica requiere una estabilidad temporal razonable de las normas, que no implica una petrificación del sistema jurídico”.³⁴

Nos parece que este caso es sumamente ilustrativo de como –en gran medida gracias al paso del juez Hernández Denton por nuestro Tribunal Supremo– el concepto de seguridad jurídica pasó de ser una mera idea o principio académico, para convertirse en una verdadera política judicial de nuestro más alto foro al resolver controversias en donde estuvo en juego la confianza de las personas en nuestro sistema jurídico y acciones del gobierno y, por tanto, nuestra capacidad de crear un ambiente propicio para la inversión y el desarrollo económico. Ciertamente, la creencia y defensa del estado de Derecho, no implica que el Tribunal deba ser condescendiente en situaciones donde ese estado de Derecho ha sido el producto de actos fraudulentos o ilegales. Nos parece que esta es la razón por la cual el juez Hernández Denton dice que esa estabilidad en las normas jurídicas no implica la petrificación del estado jurídico. Las normas deben cambiar con el tiempo para reflejar las nuevas realidades sociales, económicas y de otro tipo que vivimos. Igualmente, nuestra sociedad y sus instituciones no tienen por qué tolerar una norma o realidad jurídica fundamentada en el fraude o el engaño. No obstante, nuestro sistema provee mecanismos para detectar y revertir el efecto de estas actuaciones, que no tienen porqué ser perpetuadas. Las meras alegaciones o presiones de grupos que –con razones de peso o no– están inconformes con alguna realidad jurídica, no pueden ser el motor de las variaciones en nuestro sistema jurídico o estado de Derecho.

La firme creencia del juez Hernández Denton en el respeto a la seguridad jurídica, lo llevó no solo a ser portavoz de la Alta Curia en opiniones mayoritarias, sino que también fue una voz muy fuerte desde la disidencia, cuando entendió que una decisión de la mayoría del Tribunal minaba la seguridad jurídica con sus consabidas consecuencias para nuestro desarrollo económico y nuestro sistema

³³ Hernández Denton, *supra* nota 3, en la pág. 11.

³⁴ *Id.* en la pág. 12.

jurídico en general. Así, en una disidente –a la que se le unió el hoy fenecido juez Efraín Rivera Pérez– sumamente fuerte y en extremo crítica de la posición adoptada por la mayoría en la que se dejaron sin efecto permisos que habían sido concedidos hacía años por decisiones administrativas que ya habían advenido finales y firmes, el juez Hernández Denton sentenció:

En momentos en que el país necesita de seguridad jurídica y confianza en las actuaciones de su gobierno, este Tribunal da un rudo golpe a la estabilidad de los procedimientos administrativos y del sistema de permisos. Sin duda, la norma que hoy adopta el Tribunal es capaz de producir la desestabilización de las relaciones jurídicas y erosionar la confianza en las determinaciones administrativas. Es por eso que nos vemos obligados a disentir enérgicamente del curso decisorio seguido por la Opinión del Tribunal.³⁵

En este caso, el Tribunal reconoció como parte a una entidad que no había solicitado participación formalmente en unos procedimientos administrativos ante la Junta de Planificación y ARPE. Asimismo, ordenó reabrir los procesos ante ARPE para que se le diera participación a la entidad comunitaria, a pesar de que habían transcurrido años de aprobada la consulta de ubicación y de otorgado los permisos ante dicha agencia sin que las partes hubiesen solicitado revisión administrativa de las determinaciones de los organismos correspondientes. La opinión disidente del juez Hernández Denton sostuvo que la revisión administrativa era el recurso exclusivo para impugnar las determinaciones de las agencias y que atentaba contra la seguridad jurídica el permitir que una parte pudiese impugnar dichas determinaciones de forma colateral a través de una demanda, luego de expirados los términos para solicitar la revisión administrativa de las mismas y de advenidas estas finales y firmes.

El juez Hernández Denton expresa en su opinión disidente que hubiera aplicado la doctrina de incuria a la parte demandante en el caso. Sin duda, la preocupación del Juez era la pérdida de confianza en las actuaciones gubernamentales que provocaría la falta de estabilidad y seguridad en nuestro ordenamiento jurídico. Así lo dejó claramente establecido en su opinión disidente al expresar:

Consideramos que, tal como expresara el tribunal de instancia, *las decisiones administrativas no están ni pueden estar sujetas a revisión judicial indefinidamente*. Cuando éstas advienen finales y firmes, los foros judiciales pierden jurisdicción para revisarlas. La estabilidad jurídica y la confianza que las partes deben tener en las actuaciones de las agencias gubernamentales así lo requieren.³⁶

Nos parece que en momentos en que Puerto Rico atraviesa por una etapa sumamente difícil en términos de su futuro económico y de la confianza que el resto del mundo pueda tener en nuestra capacidad para resolver nuestros pro-

³⁵ Comisión Ciudadanos v. GP Real Property, 173 DPR 998, 1022 (2008) (Hernández Denton, opinión disidente).

³⁶ *Id.* en la pág. 1032.

blemas financieros y promover crecimiento económico, la seguridad jurídica de la que nos habla el juez Hernández Denton a través de sus opiniones y escritos, es más crucial que nunca. A tales efectos, corresponde a todas las ramas de gobierno velar por la estabilidad del estado de Derecho y de las normas básicas sobre las cuales descansan aquellos con capacidad para promover actividad económica. Si bien, el Derecho no tiene por qué ser estático y, por el contrario, debe ser uno que esté en constante evolución para mantenerse a la altura de los retos que los tiempos modernos presentan, esa evolución natural y necesaria se tiene que dar de forma ordenada, dentro de los mecanismos jurídicos dispuestos en nuestro sistema. En ese proceso, la arbitrariedad y lo impredecible que resultan las normas jurídicas no pueden ser el denominador determinante. Las partes deben tener confianza en las actuaciones del gobierno sin temor a que las decisiones sean revertidas de forma arbitraria y caprichosa. Para poder invertir, el inversionista tiene que poder calcular su riesgo y tener un entendimiento básico de cuales son las reglas de juego.

Somos de la opinión, que en caso de que las demás ramas fallen en proteger ese estado de Derecho y la estabilidad de las reglas del juego, correspondería a nuestros tribunales velar por la integridad y credibilidad de nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, es vital que el respeto por la seguridad jurídica defendido por el juez Hernández Denton a través de su carrera no sea una mera idea o concepto, sino una política judicial aplicada por nuestros foros judiciales al revisar determinaciones administrativas. Esto es sin duda la mayor aportación que puede hacer la Rama Judicial al desarrollo económico de Puerto Rico.