

DERECHO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO

WILLIAM VÁZQUEZ IRIZARRY*

I. Procesos de adjudicación	629
A. Requisitos y garantías	629
1. Deber de proveer participación a personas afectadas	629
2. Descubrimiento de prueba	637
B. Ejecución administrativa.....	643
II. Actos propios	645
III. Registros administrativos	647
IV. Revisión judicial	648
A. La presunción de revisabilidad y sus excepciones.....	648
B. Recursos en conjunto y consolidaciones	650
V. Jurisdicción apelativa.....	652
VI. Otros.....	653

I. PROCESOS DE ADJUDICACIÓN

A. Requisitos y garantías

1. Deber de proveer participación a personas afectadas

EL TRASFONDO EN *MUNICIPIO DE FAJARDO V. SECRETARIO DE JUSTICIA* ES UN incidente donde policías municipales de Fajardo dispararon contra unos sujetos, el cual dio inicio a una reclamación por violación de derechos civiles en el foro federal.¹ La demanda fue presentada en contra de dos policías en su carácter personal, el municipio de Fajardo, el Alcalde y el Comisionado de la Policía Municipal. El litigio concluyó con un dictamen donde se desestimó la reclamación en contra de los últimos tres y se dictó sentencia contra los dos policías en su carácter personal por una cantidad que fue objeto de negociación, la cual alcanzó los \$3,200,000.

Estos demandados habían solicitado representación legal al Secretario de Justicia bajo la *Ley de reclamaciones y demandas contra el Estado* y se les conce-

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

¹ Municipio de Fajardo v. Secretario de Justicia, 187 DPR 245 (2012).

dió.² Luego, al recaer la sentencia, solicitaron el pago de la misma, a lo que también accedió el Secretario. Al aprobar la *Resolución sobre pago de sentencia*, la misma indicaba que el costo sería asumido con fondos municipales. En específico, indicaba lo siguiente:

A tenor con el dictamen señalado y las ordenes [sic] subsiguientes, de las cuales tomo conocimiento oficial y cuyas respectivas fotocopias se hacen formar parte de este escrito, así como en virtud de los preceptos aplicables de los Artículos 12 y siguientes de la Ley Núm. 104... concedo el beneficio de pago de sentencia a los referidos demandados y autorizo el pago a los demandantes de la cantidad correspondiente. De conformidad con lo establecido en el Artículo 19 de la Ley Núm. 104 ya citada, la referida cantidad deberá sufragarse de los fondos disponibles del Municipio de Fajardo. A tales efectos debe depositarse dicha cantidad en la Secretaría del Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico. El cheque habrá de prepararse por la suma total ya anotada a favor de 'Clerk, U.S. District Court'.³

El municipio de Fajardo cuestionó tal determinación mediante carta, aduciendo que la sentencia incluía daños punitivos, por lo que era cuestionable que los policías pudieran ser acreedores del pago de la sentencia.⁴ Se refería a que una de las condiciones dispuestas por ley para que el Secretario de Justicia pudiera asumir el pago de la sentencia era que no hubiera mediado negligencia inexcusable por parte de los policías, lo cual parecía desprenderse de la imposición de daños punitivos. Además, planteaba que era una contradicción que la sentencia federal hubiera eximido al Municipio de responsabilidad y que, al mismo tiempo, el gobierno les impusiera el pago de la sentencia "sin darle la oportunidad de ser oído".⁵

El Secretario de Justicia, por su parte, contestó que dicha determinación recaía solo en su discreción y que, sobre este tema, la ley no le reconocía legitimidad al gobierno municipal.⁶ El Municipio acudió ante el Tribunal de Primera Instancia en solicitud de sentencia declaratoria y, aunque dicho foro le dio la razón, posteriormente, el Tribunal de Apelaciones resolvió a favor del Secretario.

Ante el Tribunal Supremo, dicho foro planteó la controversia en los siguientes términos: si el Secretario de Justicia puede conceder el beneficio de pago de sentencia que provee la *Ley de reclamaciones y demandas contra el Estado*, con cargo a los fondos de un municipio sin darle a este participación en el proceso.⁷

² Ley de reclamaciones y demandas contra el Estado, Ley Núm. 104 de 29 de junio de 1955, 32 LPRA §§ 3077-3092a (2004 & Supl. 2013).

³ *Municipio de Fajardo*, 187 DPR en la pág. 251 n. 1 (citando la Resolución sobre pago de sentencia aprobada por el Secretario de Justicia).

⁴ *Id.* en la pág. 251.

⁵ *Id.* en la pág. 252.

⁶ *Id.*

⁷ *Id.* en la pág. 254.

A este respecto, lo primero que determinó la opinión es que el municipio de Fajardo tenía legitimidad para acudir al Tribunal de Primera Instancia, puesto que la resolución del Secretario implicaba un impacto sobre sus fondos.⁸

Ya en los méritos de la controversia, el Tribunal comienza examinando la *Ley de reclamaciones y demandas contra el Estado*.⁹ Dicha ley, la cual establece las condiciones bajo las cuales el Estado Libre Asociado de Puerto Rico autoriza que se le demande en nuestros tribunales, fue objeto de una importante enmienda en 1975. Se trata de la Ley 9 de 1975, la cual le permite a un funcionario o empleado, demandado en su carácter personal por violar derechos civiles en actos u omisiones relacionados a sus funciones, solicitar al Secretario de Justicia representación legal y, en el caso de que recaiga una sentencia adversa, puede, igualmente, solicitar al gobierno que asuma el pago de la misma.¹⁰ El beneficio no está disponible, sin embargo, cuando la conducta del empleado o funcionario demandado: (1) constituye delito; (2) ocurre fuera del marco de sus funciones oficiales; (3) se da mediando negligencia inexcusable, o (4) se da al margen de un estado de Derecho diferente establecido jurisprudencialmente mediante sentencia final y firme.¹¹

De otro lado, la ley dispone de forma expresa que el beneficio puede ser solicitado por empleados y funcionarios de corporaciones públicas y municipios, incluyendo policías municipales.¹² Más importante aún, se indica que, en estos casos, los gastos de representación legal, sentencia y costas deben ser sufragados con cargo a los fondos de dichas entidades.¹³ En caso de que la corporación, instrumentalidad o municipio no disponga de los fondos necesarios, el gobierno central debe entonces satisfacer el pago de la sentencia, el cual le será reembolsado posteriormente, “según lo determine el Secretario de Hacienda, mediante consulta con la junta de Gobierno de la corporación o instrumentalidad del Gobierno o la legislatura municipal del municipio”.¹⁴

Sin embargo, conforme dispone la ley, esta decisión descansa solo en el Secretario de Justicia.¹⁵ Ninguno de los organismos afectados, los cuales cuentan con personalidad jurídica propia, tenía oportunidad, bajo la ley y reglamentos entonces vigentes, para cuestionar que el Secretario extendiera el beneficio de pago de sentencia con cargo a sus respectivos fondos. De hecho, el único escena-

⁸ *Id.* en la pág. 255.

⁹ Ley de reclamaciones y demandas contra el Estado, Ley Núm. 104 de 29 de junio de 1955, 32 LPRÁ §§ 3077-3092a (2004 & Supl. 2013).

¹⁰ Enmienda a la Ley de reclamaciones y demandas contra el Estado, Ley Núm. 9 de 26 de noviembre de 1975, 32 LPRÁ §§ 3085-3092 (2004 & Supl. 2013).

¹¹ *Id.* § 3088.

¹² *Id.* § 3085.

¹³ *Id.* § 3092.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

rio de impugnación contemplado en la ley es el correspondiente al empleado o funcionario solicitante del beneficio y cuya petición sea denegada por el Secretario de Justicia; en tal caso, la persona tiene la oportunidad de acudir en revisión al foro judicial.¹⁶ En cambio, la ley en cuestión nada contemplaba para un caso como este, donde el municipio de Fajardo interesaba cuestionar la orden de pago emitida por el Secretario de Justicia.¹⁷

Para resolver la controversia, el Tribunal Supremo acudió entonces a otras dos leyes: la *Ley de municipios autónomos* de 1991,¹⁸ y la *Ley de procedimiento administrativo uniforme* de 1988 (LPAU).¹⁹ La primera era importante para señalar cómo el municipio quedó redimensionado en nuestra estructura gubernamental a partir de 1991. A través de varias leyes que, en conjunto, son conocidas como la Reforma Municipal de 1991, la Asamblea Legislativa acogió un nuevo entendido de la relación entre el gobierno central y los municipios, predicado el mismo en la autonomía de los últimos en el ámbito administrativo y fiscal. Así, la opinión del Tribunal Supremo invita a ver el poder unilateral del Secretario de Justicia para ordenar a un municipio el pago de una sentencia en estos casos, como una norma producto de la realidad previa al 1991. Si bien en el 1975 hubiera tenido sentido que el Secretario de Justicia tomara determinaciones que afectarían a un municipio sin importar el parecer de este, la Reforma Municipal de 1991 hacía necesario integrar las nuevas facultades municipales a la interpretación de la Ley 9 de 1975.²⁰

Para ello, el Tribunal añade un elemento adicional, la adopción de la LPAU en el 1988. Allí se dispusieron una serie de definiciones, incluyendo la de *parte*. Respecto a lo anterior, el inciso *j* de la sección 1.3 de la LPAU dispone lo siguiente:

Parte.—Significa toda persona o agencia autorizada por ley a quien se dirija específicamente la acción de una agencia o que sea parte en dicha acción, o que se le permita intervenir o participar en la misma, o que haya radicado una petición para la revisión o cumplimiento de una orden, o que sea designada como parte en dicho procedimiento.²¹

¹⁶ *Id.* § 3087.

¹⁷ Sobre el proceso de impugnar una denegatoria del Secretario, indicó el Tribunal Supremo en *Ortiz v. ELA* lo siguiente: “Es un trámite de revisión, primero, administrativa y, luego, judicial que sólo pueden llevar las personas a las cuales el Reglamento autoriza: *el beneficiario*, o sea, el funcionario, su cónyuge o la sociedad legal de gananciales compuesta por ambos”. *Ortiz v. ELA*, 158 DPR 62, 73 (2002).

¹⁸ Ley de municipios autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRÁ §§ 4000-4958 (2005 & Supl. 2013).

¹⁹ Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRÁ §§ 2101-2201 (2011 & Supl. 2012).

²⁰ *Municipio de Fajardo v. Secretario de Justicia*, 187 DPR 260 (2012).

²¹ 3 LPRÁ § 2102(j).

Para el Tribunal Supremo resultó claro que el municipio de Fajardo era una parte en virtud de la LPAU, en tanto y en cuanto fue objeto de una orden emitida por una agencia administrativa. De ahí que era necesario reconocerle los derechos propios de un proceso adjudicativo bajo la LPAU: (1) notificación adecuada; (2) presentar evidencia; (3) adjudicación imparcial, y (4) que la decisión esté basada en el expediente.²² Concluye la opinión expresando sobre que era “imperativo que el Departamento de Justicia diseñe un proceso que dé participación a los municipios cuando su decisión de conceder el beneficio de pago de sentencia . . . tenga el potencial de comprometer fondos municipales”.²³

La opinión es interesante, pues presenta un problema que el Tribunal Supremo ha tenido que enfrentar en variados contextos: ¿cómo manejar controversias gobierno v. gobierno? La dificultad es que las controversias adversativas en contextos administrativos suelen descansar en el escenario individuo v. gobierno. En estos casos, donde la controversia es entre organismos públicos, las soluciones no parecen estar muy claras. De hecho, si se examina con detenimiento, la opinión refleja un esfuerzo por parte del Tribunal para reconocerle garantías procesales al municipio sin tener que invocar para ello la protección constitucional del debido proceso de ley, disponible solo para individuos.²⁴

Sobre la manera en que el Tribunal Supremo estructura su opinión, hay comentarios que hacer en cada renglón. Primero, en cuanto al impacto de la postura del Secretario de Justicia a la luz de la Reforma Municipal de 1991, el problema era obvio. La realidad es que el escenario donde la agencia del gobierno central puede tomar una decisión sin darle participación al municipio y luego, meramente, notificarle que debía desembolsar \$3,200,000, es un planteamiento que derrota cualquier pretensión de autonomía fiscal y administrativa para organismos públicos con personalidad jurídica propia. Ahora, a favor del Departamento de Justicia, era justo reconocer que el problema era más que nada uno de política pública, y no de falta de autoridad legal. La actuación del Secretario de Justicia, en este caso, fue conforme a la *Ley de reclamaciones y demandas contra el Estado*, pues evidenciaba una incongruencia monumental respecto a toda la pretendida autonomía que poseen los gobiernos municipales.

Es por eso que resultaba necesario acudir entonces a la LPAU y articular el argumento de que el municipio de Fajardo era parte y debió haber recibido garantías procesales como tal. Esa resulta ser la parte medular de la opinión. Más allá de esto, la explicación que brinda el Tribunal es, en términos generales, convincente.

²² *Id.* § 2151.

²³ *Municipio de Fajardo*, 187 DPR en la pág. 263.

²⁴ Esto hubiera requerido, incluso, plantear el asunto como uno de parte indispensable. Resulta curioso que aun cuando el Tribunal Supremo ha tenido que resolver múltiples controversias relativas a participación en procesos adjudicativos, nunca ha enmarcado las mismas en el contexto de un problema de parte indispensable.

En todo caso, es necesario hacer algunos comentarios sobre el punto específico de las garantías procesales. Esto, debido a que el proceso administrativo que concede el Departamento de Justicia bajo la Ley 9 puede ser considerado uno de tipo informal y los derechos procesales en este escenario han sido objeto de discusiones no del todo claras por el Tribunal Supremo.

En términos del texto de la ley, el panorama es el siguiente: existen procesos adjudicativos formales e informales. El capítulo III de la LPAU es fundamentalmente el mapa de requisitos y normas que rige los procesos formales.²⁵ La ley no pretende definir qué es un procedimiento formal, ni impone la aplicación de esta categoría a determinados tipos de decisión de las agencias. Se limita a establecer cómo proceder cuando el proceso adjudicativo sea uno formal: “Cuando por disposición de una ley, regla o reglamento o de este capítulo una agencia deba adjudicar *formalmente* una controversia, los procedimientos deberán regirse por las disposiciones de este subcapítulo”.²⁶ De otra parte, lo requerido por dichas disposiciones se enmarca en el reconocimiento inicial que hace la sección 3.1(a) de que todo “procedimiento adjudicativo formal” debe salvaguardar a las partes los siguientes derechos: “(A) Derecho a notificación oportuna de los cargos o querelas o reclamos en contra de una parte. (B) Derecho a presentar evidencia. (C) Derecho a una adjudicación imparcial. (D) Derecho a que la decisión sea basada en el expediente”.²⁷

La LPAU nada dispone sobre cómo deben proceder los procesos informales. Más bien, se limita a señalar una lista de procesos que deben ser considerados informales:

Se considerarán procedimientos informales no cuasijudiciales y, por tanto, no estarán sujetos a este capítulo, excepto según se provee más adelante, la adjudicación de subastas, la concesión de préstamos, becas, subsidios, subvenciones, emisiones de deuda, inversiones de capital, reconocimientos o premios, y 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. En ninguno de éstos procedimientos o las etapas en que éstos se dividan, se requerirá a la agencia que fundamente sus resoluciones con determinaciones de hecho y conclusiones de derecho.²⁸

Entonces, la pregunta de rigor es: ¿cuáles son las garantías procesales requeridas en un proceso adjudicativo informal? De ser correcto que la LPAU no ofrece una contestación, solo queda recurrir a lo más básico: en la medida en que se trate de una adjudicación que afecte la libertad o propiedad de una persona, cualquier proceso informal tiene que garantizar un debido proceso de ley. Claro, la cláusula constitucional en sí misma tampoco provee una respuesta, por tal,

²⁵ Véase 3 LPRA §§ 2151-2170a.

²⁶ *Id.* § 2151a (énfasis suplido).

²⁷ *Id.* § 2151.

²⁸ *Id.*

hay que acudir a la jurisprudencia. En todo caso pareciera razonable esperar que el resultado sea garantías en algún grado menores a las de un procedimiento de adjudicación formal. Después de todo, ese es el resultado esperable a base de la distinción formal – informal.

Sin embargo, en los momentos que el Tribunal Supremo ha tenido que atender este tipo de escenario, su tendencia ha estado dirigida, en cierto modo, a diluir la distinción. Me refiero, específicamente, a *Municipio de San Juan v. CRIM*,²⁹ y a *Torres Santiago v. Departamento de Justicia*.³⁰ El efecto de estas decisiones es evidente cuando, luego de discutir las, la opinión en *Municipio de Fajardo* concluye con esta aseveración “[c]onceder a los municipios los derechos que reconoce la LPAU reconoce a las partes en un proceso adjudicativo, facilita la revisión judicial de la determinación administrativa”.³¹

En *Municipio de San Juan*, el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales (CRIM) realizó una retención de fondos del municipio de San Juan para así lograr el reembolso de pagos supuestamente hechos en exceso en remesas que había adelantado al municipio. Cuando el municipio de San Juan quiso cuestionar esto, objetó el proceso concedido por el CRIM y reclamó el derecho a una vista formal adjudicativa. Allí concluyó el Tribunal que “[c]onsiderando que los municipios tienen un *interés gubernamental legítimo* en los recaudos de los fondos que constituyen sus ingresos, resulta evidente que al resolver controversias relacionadas con dichos recaudos y aquellas relacionadas con las remesas mensuales y liquidaciones parciales y finales correspondientes, *el C.R.I.M. realiza una adjudicación*”.³² Establecido eso, indica entonces la opinión que el CRIM “estaba obligado a celebrar una vista adversativa, adjudicativa y formal de naturaleza evidenciaría, atendidas las circunstancias particulares presentes”.³³ En esencia, se obligó al CRIM a proveerle al municipio de San Juan las garantías procesales de las que disfruta una parte en un proceso de adjudicación formal bajo el capítulo tres de la LPAU.

El asunto resulta un poco más complicado en el caso de un proceso de adjudicación que la agencia ha determinado será informal en el cual una persona solicita garantías adicionales a las concedidas. Esa fue la controversia que tuvo ante sí el Tribunal Supremo en el segundo caso mencionado, *Torres Santiago*.³⁴ Allí se trataba de una exfuncionaria a quien el Secretario de Justicia le denegó el beneficio de representación legal bajo Ley 9³⁵. Uno de sus planteamientos ante el

29 *Municipio de San Juan v. CRIM*, 178 DPR 163 (2010).

30 *Torres Santiago v. Departamento de Justicia*, 181 DPR 969 (2011).

31 *Municipio de Fajardo v. Secretario de Justicia*, 187 DPR 245, 264 (2012).

32 *Municipio de San Juan*, 178 DPR en la pág. 178.

33 *Id.*

34 *Torres Santiago*, 181 DPR.

35 Véase Ley Núm. 9 de 26 de noviembre de 1975, 32 LPR 3085-3087, 3088-3092 (2004 & Supl. 2012).

Tribunal Supremo fue, precisamente, que el procedimiento administrativo para impugnar esa denegatoria no cumplió con las garantías básicas del debido proceso de ley. El Estado, por su parte, defendió el proceso dispuesto en el *Reglamento sobre representación legal y pago de sentencia bajo la Ley de reclamaciones y demandas contra el Estado*, cuyo artículo XI(A) garantizaba una vista *informal* en caso de la denegatoria a la solicitud de beneficios.³⁶

A continuación el análisis central que realizó el Tribunal:

[L]a Ley Núm. 170 . . . dispone que en los procedimientos administrativos formales se deben salvaguardar los derechos que siguen: (1) el derecho a una notificación oportuna de los cargos, querellas o reclamos contra una parte; (2) el derecho a presentar evidencia; (3) el derecho a una adjudicación imparcial, y (4) el derecho a que la decisión se fundamente en el expediente. A su vez, la Ley Núm. 170 . . . reconoce el derecho de toda parte a estar representado por un abogado y a que se emita una resolución con determinaciones de hecho y conclusiones de derecho. Por lo tanto, estas garantías se deben sumar a las comprendidas en la Sec. 3.1 de la Ley Núm. 170.

. . . .

Además, hemos reconocido que la naturaleza informal o sumaria de un proceso adjudicativo no puede ser un obstáculo para que se le garanticen a las partes afectadas el mínimo irreductible de garantías procesales reconocidas como justas y equitativas. Específicamente, hay que conceder a la parte afectada una notificación adecuada, la oportunidad de confrontarse con la prueba de la otra parte, la de presentar la suya, la de reconsiderar la determinación administrativa y la de revisar judicialmente dicha determinación.

Por otro lado, aunque la Ley Núm. 170 . . . no dispone específicamente que existe un derecho a una audiencia, el disfrute de estos derechos solamente es asequible a través de la celebración de esta. Cónsono con lo anterior, hemos resuelto que aún cuando una agencia provea para que se celebre una vista informal, el carácter de informalidad no puede obliterar las garantías mínimas del proceso justo y equitativo. Por eso, la política pública de la Ley Núm. 170 . . . de alentar procedimientos informales para solucionar controversias tiene que hacerse sin menoscabar los derechos reconocidos a las partes por la propia ley.

Hay que puntualizar que la Ley Núm. 170 . . . no le impone a las agencias seguir un formato especial para la audiencia. Sin embargo, el funcionario que la presida dentro de un marco de informalidad, ofrecerá a todas las partes la extensión necesaria para una divulgación completa de todos los hechos y cuestiones en discusión, la oportunidad de responder, presentar evidencia y argumentar, conducir conainterrogatorio y someter evidencia en refutación.

. . . .

³⁶ Departamento de Justicia, Reglamento sobre representación legal y pago de sentencia bajo la Ley de reclamaciones y demandas contra el Estado, Núm. 4071 (11 de diciembre de 1989) (derogado 2008), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/4071.pdf>.

De acuerdo con lo anterior, colegimos que, con independencia de la naturaleza del proceso de concesión de los beneficios de representación legal, el Departamento de Justicia tiene la obligación de brindar a los solicitantes de los beneficios de representación legal, las garantías procesales mínimas que la Ley Núm. 170 . . . reconoce que se le deben garantizar a las partes en la adjudicación formal de una controversia.³⁷

Una lectura razonable de lo anterior constituye en que, para el Tribunal Supremo, los cuatro derechos básicos consignados en la sección 3.1(a) de la LPAU son garantías constitucionales básicas de toda adjudicación estatal.³⁸ De este modo, contrario a lo que parece disponer la ley, su cumplimiento no se limita a adjudicaciones formales, sino que se extiende a toda adjudicación adversativa. Por tanto, aún en el caso de un procedimiento predicado en la celebración de una vista informal como el contemplado por el reglamento del Departamento de Justicia, es necesario proveer las garantías indicadas; las mismas a las que entonces debió haber sido acreedor el municipio de Fajardo.

Cabe señalar que, eventualmente, la agencia adoptó un nuevo reglamento que contempla de forma específica lo resuelto por el Tribunal Supremo en *Municipio de Fajardo*. El Reglamento Número 8405, aprobado el 20 de noviembre de 2013, dispone que en casos de empleados de municipios y corporaciones públicas, el Departamento de Justicia debe notificar la solicitud de representación legal a dichas entidades de modo que estas puedan expresar su parecer.³⁹ Sin embargo, indica el Reglamento que la decisión de conceder la solicitud por parte del Departamento es final.⁴⁰ Esto es, no se contempla que el municipio o corporación pública pueda impugnarla judicialmente.

La solicitud de pago de sentencia tiene que ser igualmente notificada al municipio o corporación pública. Sin embargo, en este caso el reglamento sí reconoce que en caso de que el Secretario determinase que procede el pago, la entidad que debiera pagar tiene el derecho de solicitar revisión judicial.⁴¹

2. Descubrimiento de prueba

El segundo caso a comentar es *Autoridad de los Puertos v. Hermandad*.⁴² La Autoridad de los Puertos, corporación pública, realizó una investigación median-

³⁷ *Torres Santiago*, 181 DPR en las págs. 993-95 (citas omitidas).

³⁸ Véase Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2151 (2011 & Supl. 2012).

³⁹ Departamento de Justicia, Reglamento sobre representación legal y pago de sentencia, Núm. 8405 (20 de noviembre de 2013), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/8405.pdf>.

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ *Id.*

⁴² *Autoridad de los Puertos de PR v. Hermandad de Empleados de Oficina, Comercio y Ramas Anexas*, 186 DPR 417 (2012).

te la contratación de un perito calígrafo, quien concluyó que determinado empleado era el autor de unos anónimos cuyo contenido era contrario a las normas de la entidad. Conforme al proceso establecido en el convenio colectivo entre la Autoridad de los Puertos y la unión, el empleado fue citado a una vista administrativa en la cual se le informó sobre los cargos formulados en su contra. Durante la vista, la unión solicitó que se le proveyera copia del informe pericial, a lo que se opuso la Autoridad. El empleado fue despedido, ante lo cual la unión solicitó entonces un proceso de arbitraje según lo dispuesto en el convenio colectivo. El arbitraje consistió de dos vistas en las cuales se ofreció como evidencia, entre otra prueba, el informe pericial y el testimonio del perito. La unión objetó a esto último, pues no se le había provisto el informe pericial previo a la vista. El árbitro permitió el testimonio, no sin antes decretar un receso para que la unión pudiera examinar el documento antes de su turno de contrainterrogatorio.

El laudo final confirmó el despido. Ante esto, la unión presentó una solicitud de revisión ante el Tribunal de Primera Instancia, donde impugnaba el proceso por ser violatorio del debido proceso de ley al no permitírsele acceso previo al informe. El foro de instancia confirmó, aunque luego el Tribunal de Apelaciones revocó al concluir que sí se había violentado el debido proceso de ley.

La controversia que el Tribunal Supremo atiende es si en el ámbito del arbitraje obrero-patronal se socava el derecho de una parte a un debido proceso de ley si no se le proveen mecanismos de descubrimiento de prueba durante las etapas del arbitraje, aun cuando no se pactara la disponibilidad de dichos mecanismos. En este sentido, la decisión no es propiamente una de Derecho Administrativo. Sin embargo, al examinar los argumentos expuestos por el Tribunal para fundamentar su decisión, resulta inexorable apreciar implicaciones que trascienden el ámbito laboral y que bien podría incidir en el contexto de adjudicaciones administrativas.⁴³ Veamos.

En su decisión, el Tribunal indica que el descubrimiento de prueba no es requisito inherente de los procedimientos de arbitraje.⁴⁴ Así, una vez se ha pactado un proceso flexible y sin ataduras a las Reglas de Procedimiento Civil, no hay derecho a utilizar dichos mecanismos de descubrimiento. Solo queda reclamar el cumplimiento con las garantías mínimas de la jurisprudencia sobre debido proceso de ley. Según el análisis que realiza el Tribunal, en este caso dichas garan-

⁴³ De hecho, bajo este mismo razonamiento, la opinión misma acude a determinados aspectos de Derecho Administrativo para analizar la controversia:

Ante esta realidad, podemos colegir que el debido proceso de ley que se exige en un procedimiento de arbitraje es el *mínimo necesario* que acredite una resolución justa de la controversia. Por lo tanto, y según el profesor Fernández Quiñones, las normas del debido proceso de ley que deben regir los procesos de arbitraje son paralelas a las existentes en el ámbito del Derecho Administrativo.

Id. en la pág. 429.

⁴⁴ *Id.* en la pág. 426.

tías se cumplieron.⁴⁵ Explica la opinión que el informe pericial no fue la única prueba en el caso, y la realidad es que, previo al conainterrogatorio, la unión tuvo oportunidad de revisar el documento.⁴⁶ En fin, estima el Tribunal Supremo que en la vista de arbitraje se le brindó tanto al empleado, como a la unión amplia oportunidad de someter evidencia y conainterrogar testigos.⁴⁷

De esta conclusión se distancia la juez asociada Rodríguez Rodríguez mediante una opinión disidente.⁴⁸ Para ella, haberle negado la petición colocó al empleado en un estado de inadecuada defensa en violación del debido proceso de ley y en desventaja frente a la parte contraria. Esto, en el contexto de que el informe fue la única evidencia que apuntaba a la culpabilidad del empleado.⁴⁹ La oportunidad de revisar el documento en un receso durante la vista no resultó suficiente por la naturaleza técnica del informe, debido a que privó a la unión del espacio para consultar a un perito propio.⁵⁰

Como antes había adelantado, lo resuelto por el Tribunal Supremo es aplicable a un proceso adjudicativo ante una agencia administrativa. Recordemos que parte de la política pública de hacer el proceso administrativo más sencillo y flexible es, precisamente, no requerir como norma general el descubrimiento de prueba. En ese contexto las preocupaciones que suscita este caso también aplican al ámbito administrativo. La razón para ello es que la controversia de fondo es de carácter constitucional y se suscita en toda adjudicación que pretenda ser más flexible que el litigio judicial: ¿se incluye, en las garantías del debido proceso de ley, el derecho a utilizar mecanismos de descubrimiento de prueba?

La realidad es que nuestro ordenamiento se limita a reconocer el derecho a *presentar prueba*, pero no ha llegado a incluir como parte de ello el descubrimiento de prueba.⁵¹ El mismo solo está disponible cuando la agencia es la parte promovente, o bien, cuando la garantía esté reconocida en el reglamento adjudicativo de la agencia y así lo autorice el funcionario que presida el proceso.⁵²

Lo anterior sin menoscabo de que, en ocasiones, el Tribunal Supremo ha realizado expresiones que apuntan a una apertura sobre el tema en el ámbito administrativo. Véase en este sentido, *Ríos Colón v. CFSE*,⁵³ y *Ramírez Ferrer v.*

45 *Id.* en la pág. 431.

46 *Id.* en la pág. 432.

47 *Id.* en la pág. 433.

48 *Id.* en la pág. 434 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

49 *Id.* en la pág. 458 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

50 *Id.* en la pág. 459 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

51 Esto es cónsono con la situación en el Derecho federal. “[N]either the constitution nor the Administrative Procedure Act confer a right to discovery in federal administrative proceedings.” *Kenrich Petrochemicals, Inc. v. National Labor Relations Board*, 893 F.2d 1468, 1484 (3d Cir. 1990). Véase también *Kelly v. U.S. Environmental Protection Agency*, 203 F.3d 519, 523 (7th Cir. 2000).

52 Ley de procedimiento administrativo uniforme, 3 LPRA § 2158a (2011).

53 *Ríos Colón v. Corporación del Fondo del Seguro del Estado*, 139 DPR 167 (1995).

Policía.⁵⁴ En estos casos el Tribunal resalta lo conveniente que resulta el descubrimiento de prueba para el posterior ejercicio de revisión judicial. Esto, en tanto el descubrimiento propicia un expediente más completo. Esto es, al fin y al cabo, el punto de referencia que tiene el foro judicial conforme a los criterios clásicos de revisión judicial.⁵⁵

Por su parte, la opinión disidente de la juez asociada Rodríguez Rodríguez apunta al problema medular con afirmar que el descubrimiento de prueba puede ser totalmente derrotado de la adjudicación administrativa: cómo manejar un escenario donde la determinación de hechos más esencial descansa en un documento que existía previo a la vista adjudicativa y le fue denegado a la otra parte, aunque a esta última se le hubiera permitido defenderse de manera más efectiva.⁵⁶ Nótese que, expresado así, esta situación es parecida a la que había enfrentado el Tribunal Supremo en *Marrero Caratini v. Rodríguez Rodríguez*.⁵⁷ En aquella ocasión se trataba de un empleado público de carrera quien recibió una carta de intención de destitución y fue citado a una vista informal. Previo a la celebración de la misma, este solicitó “copia de ‘cualquier documento, declaración o cualquier evidencia que haya servido de base para las imputaciones hechas, con

54 *Ramírez Ferrer v. Policía de Puerto Rico*, 158 DPR 320 (2002).

55 En *Ríos Colón*, el Tribunal analizaba un reglamento cuyo lenguaje no parecía reconocer el derecho a descubrir prueba, aunque así lo había interpretado la agencia: “Aunque bajo la L.P.A.U. un empleado público no tiene un derecho *estatutario* al descubrimiento de prueba, las consideraciones de orden público mencionadas anteriormente sirven de apoyo para que la agencia administrativa permita que se utilice esta herramienta para obtener la información necesaria para la justa solución del caso”. *Ríos Colón*, 139 DPR en la pág. 180. En cambio, en *Ramírez Ferrer* el reglamento de la agencia claramente permitía el descubrimiento, por lo que la controversia era si el oficial examinador abusó de su discreción al no autorizarlo en este caso:

A la luz de estos hechos y al amparo del derecho constitucional del agente de la Policía expulsado a un debido proceso de ley, es forzoso concluir que el abogado-examinador abusó de su discreción al negarle al Sr. Félix Ramírez Ferrer el acceso a los documentos solicitados. Un análisis ponderado de los intereses en controversia nos llevan a resolver que el abogado-examinador debió darle un peso adecuado al interés legítimo que tenía el agente de la policía expulsado en descubrir aquellos documentos relacionados con la toma, el análisis y el manejo de la prueba de dopaje. Adviértase que a pesar de que el uso de pruebas científicas goza de gran aceptación, éstas están sujetas a error.

La actuación del abogado-examinador privó al Sr. Félix Ramírez Ferrer de un efectivo ejercicio de su derecho a una vista formal, parte fundamental de la garantía constitucional a un debido proceso de ley. Como corolario de esa garantía se encuentra el derecho de una parte afectada por una determinación administrativa a “*presentar toda la prueba necesaria para sostener su reclamo, así como refutar oralmente o por escrito la evidencia sometida en su contra*”.

Ramírez Ferrer, 158 DPR en las págs. 342-43 (citas omitidas) (*citando a López Vives v. Policía de PR*, 118 DPR 219, 231 (1987)).

56 *Autoridad de los Puertos de PR v. Hermandad de Empleados de Oficina, Comercio y Ramas Anexas*, 186 DPR 417, 434 (2012) (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

57 *Marrero Caratini v. Rodríguez Rodríguez*, 138 DPR 215 (1995).

antelación a la vista, a fines de preparar la defensa correspondiente . . . ”.⁵⁸ El Tribunal Supremo resolvió que no procedía lo solicitado, justificó su decisión en el hecho de que el proceso de destitución en casos de empleados públicos es uno *informal*. La categoría era fundamental, pues el descubrimiento de prueba es una garantía disponible solo en procesos *formales*. Sobre la razón de ser de tal informalidad, expresa el Tribunal lo siguiente:

A menos que la ley orgánica o el reglamento de la agencia conceda mayores garantías procesales, la vista informal no establecerá procedimientos de descubrimiento de prueba, ni vistas adversativas formales, ni concederá al empleado el derecho a confrontar toda la prueba en su contra. No podemos colocar en una camisa de fuerza al Estado y dejarlo maniatado antes posibles manifestaciones de corrupción. El conceder una vista formal, previo al despido o suspensión, en todo tipo de situación administrativa, sólo duplicaría los procedimientos de adjudicación de la agencia, haciendo su labor onerosa y tardía.⁵⁹

Ahora, véase el paralelismo de la citada afirmación con lo resuelto en *Autoridad de los Puertos*, donde expresa el Tribunal que el “descubrimiento de prueba en muchas ocasiones puede convertirse en un proceso complejo, el cual está al arbitrio de las partes en los pleitos judiciales y que atenta contra los fines de flexibilidad, reducción de costos y rapidez que persigue la figura del arbitraje”.⁶⁰

Está claro que, para el Tribunal, el problema es el mismo en ambos casos. Una vez adoptamos un proceso de adjudicación informal con miras a propiciar más agilidad y flexibilidad, el descubrimiento de prueba no debe permitirse pues derrotaría dicha política pública. Claro, el problema con el argumento es que peca de ser en sí mismo extremadamente formalista. Y es que, al fin y al cabo, ¿qué es lo que el Tribunal está diciendo? En términos muy concretos y prácticos, el planteamiento parece ser que atender el requerimiento de descubrimiento de prueba supondría una inversión de recursos humanos y de tiempo que harían más oneroso el proceso para el gobierno e incluso para las partes. Pero, seamos más específicos, pues, aun hablar de *mecanismos de descubrimiento de prueba* sigue siendo algo muy general. La realidad es que los referidos mecanismos son limitados: interrogatorios, requerimiento de documentos y deposiciones. El primero y el tercero, sin lugar a dudas, requieren dedicar tiempo y recursos. Sin embargo, el segundo, el requerimiento de documentos, tiene un impacto sumamente reducido. No se trata de generar información, sino de identificar la existencia de la misma y hacerla disponible a la otra parte.

En ambos casos, en el arbitraje y en la vista informal de destitución, una parte solicitó tener copia de los documentos en posesión de la otra parte. De hecho,

58 *Id.* en la pág. 219.

59 *Id.* en la pág. 224.

60 *Autoridad de los Puertos*, 186 DPR en la pág. 426.

en el caso de *Autoridad de los Puertos* se trataba del informe pericial del perito a ser utilizado por el patrono en la vista.⁶¹

El Tribunal Supremo ha indicado que el debido proceso no es un molde riguroso que se da en abstracto.⁶² Sin embargo, es llamativa la manera inflexible en que se examinan estas controversias. Con temor a ser repetitivo, es necesario plantear otra vez de la forma más sencilla, lo que establece de forma reiterada el Tribunal Supremo: en un proceso de adjudicación la parte A puede anunciar que va utilizar el documento X para probar su caso en la vista y, aunque la misma esté pautada para dentro de un mes, el ordenamiento no garantiza que la parte B pueda pedir ese documento, sino que tiene que esperar a verlo el día de la vista. Es un esquema difícil de justificar.

Lo anterior se hace incluso más insostenible si vemos cómo ha evolucionado el propio proceso judicial. A raíz de las nuevas Reglas de Procedimiento Civil de 2009, las partes tienen la obligación de realizar un intercambio inicial de todo documento que piensen utilizar para sustentar sus alegaciones.⁶³ Pasar de un enfoque de descubrimiento de prueba a uno de divulgación de la misma, sin lugar a dudas, responde a insatisfacciones con la manera en que históricamente funcionaba la fase del descubrimiento. Cabría decir que las mismas preocupaciones que justificaron prescindir del descubrimiento de prueba en el proceso administrativo son las que llevaron a incorporar mecanismos de divulgación compulsoria temprana. Es un desarrollo que procura superar los defectos del proceso de descubrimiento de prueba, sin renunciar a los beneficios del intercambio obligatorio de información entre las partes. Visto en esos términos, perpetuar como principio inflexible que el descubrimiento de prueba no tiene cabida a nivel administrativo es una visión anquilosada.

Si se determina que la petición de un documento, cuya existencia se conoce y resulta medular a la controversia, puede ayudar a quien lo solicita a estar mejor preparado para presentar su caso, consideraciones elementales de razonabilidad debieran aconsejar que se de paso a la solicitud. Ello no quiere decir que exista un derecho absoluto a descubrimiento de prueba dentro de las garantías del debido proceso de ley. Ahora bien, hay al menos dos planteamientos que una persona debería poder levantar en estas circunstancias.

El primero es una variante del argumento constitucional. Supondría afirmar que en determinados escenarios, dada la naturaleza de la controversia y los planteamientos de ambas partes, privar de la oportunidad de descubrir prueba a una

61 Véase *id.*

62 Pueblo v. Andreu González, 105 DPR 315, 320 (1976).

63 Véase Regla 37.1(a) de Procedimiento Civil, donde se establece que las partes, no más tarde de los cuarenta días desde la última alegación responsiva, celebrarán una reunión donde intercambiarán “copia legible de todo documento, material audiovisual o información almacenada electrónicamente bajo custodia, posesión o control, que cualquier parte pueda usar en apoyo de las alegaciones o defensas formuladas”. R.P. Civ. 37.1a, 32 LPRA Ap. V, R. 37.1(a) (2010).

parte podría conllevar violentarle su derecho a un debido proceso de ley.⁶⁴ En ese sentido, sería un argumento constitucional circunstancial, el cual debería superar la norma general prohibitoria de la LPAU.

El segundo planteamiento llevaría a un resultado similar, pero sin aludir de forma directa a la norma constitucional. Requeriría presentar el asunto como una exigencia de que la agencia sea razonable en el manejo del proceso de adjudicación. Así, ante una petición directa y puntual para realizar un descubrimiento justificado, que la agencia no acceda estaría sujeto a revisión judicial bajo el criterio de actuaciones administrativas arbitrarias y caprichosas.

B. Ejecución administrativa

En *Ortiz Matías v. Mora Development*, una pareja adquirió una vivienda y dos años más tarde presentó una querrela ante el Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO) en contra del constructor y una aseguradora, imputando vicios de construcción.⁶⁵ La agencia emitió una resolución final responsabilizando solidariamente a las partes querelladas y ordenando determinados arreglos en la vivienda. Se les advirtió que, de incumplir lo ordenado, la agencia podría imponer una multa administrativa de hasta \$10,000 y “tomar la acción legal correspondiente para su cobro”.⁶⁶ Se indicaba, además, que el pago de la multa no relevaba del cumplimiento y que DACO solicitaría el auxilio del foro judicial para hacer cumplir la resolución. La determinación advino final y firme, por lo que la parte querellante escribió una carta a los querellados indagando cómo cumplirían con la orden.⁶⁷ Luego de un proceso de diálogo infructuoso, los querellantes acudieron al Tribunal de Primera Instancia mediante demanda en ejecución de resolución de DACO. Mediante dicha acción requirieron el pago de \$48,000 por los defectos, más \$15,000 por gastos de mudanza durante el periodo de reparaciones.⁶⁸ Los demandados levantaron varias defensas, incluyendo que la parte contraria debió haber traído ante la agencia el asunto de cómo debían corregirse los defectos. También indicaron que correspondía a DACO, y no a los querellantes, comparecer ante el foro judicial en petición de hacer cumplir su orden. El

⁶⁴ Para un planteamiento similar, véase *Locurto v. Giuliani*, 447 F.3d 159, 171 (2d Cir. 2006) (“An opportunity to litigate is neither full nor fair when a litigant is denied discovery, available in the ordinary course, into matters going to the heart of his claim.”); *McClelland v. Andrus*, 606 F.2d 1278, 1286 (D.C. Cir. 1979) (“[D]iscovery must be granted if in the particular situation a refusal to do so would so prejudice a party as to deny him due process.”). Véase también *National Labor Relations Board v. Rex Disposables, Div. of D.H.J. Indus., Inc.*, 494 F.2d 588, 592 (5th Cir. 1974).

⁶⁵ *Ortiz Matías v. Mora Development Corporation*, 187 DPR 649 (2013).

⁶⁶ *Id.* en la pág. 652.

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ *Id.* en la pág. 653.

foro de instancia denegó la desestimación, lo cual luego fue confirmado por el Tribunal de Apelaciones.⁶⁹

En esta ocasión el Tribunal Supremo tuvo que aclarar si la parte beneficiada por una resolución del DACO puede acudir directamente al Tribunal de Primera Instancia mediante demanda para solicitar la puesta en vigor del dictamen administrativo y, de ser así, qué remedios procesales tiene disponible para procurar el cumplimiento de la resolución. La opinión comienza exponiendo que, como norma general, las agencias carecen del poder coercitivo que tienen los tribunales para exigir el cumplimiento de órdenes y resoluciones.⁷⁰ De ahí que la ley orgánica del DACO le reconoce el derecho a acudir a los tribunales para poner en vigor sus decisiones.

El Tribunal aclara entonces que este procedimiento de ejecución de orden es distinto al de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones, pues en el primero meramente se implanta la decisión sin pasar juicio sobre su corrección.⁷¹ En ese sentido, una querrela administrativa tiene dos etapas: (1) la adjudicación, con posibilidad de revisión judicial, la cual desembocará en una determinación final y firme, y (2) la ejecución de la determinación administrativa.⁷² Para efectos de la ejecución ante el Tribunal de Primera Instancia, están disponibles todos los mecanismos de ejecución de sentencia que proveen las Reglas de Procedimiento Civil, el desacato y la acción en cobro de dinero. Esto no significa, sin embargo, que el proceso de ejecución se puede convertir en un ataque colateral a la decisión administrativa.

Al final, la opinión concluye que la facultad que tiene el Secretario del DACO para solicitar la puesta en vigor de cualquier orden administrativa “es potestativa, no exclusiva”.⁷³ Por tanto, la parte beneficiada podía de igual manera acudir ante el foro de instancia. En tales circunstancias, indica el Tribunal Supremo, que el foro judicial tiene “una amplia jurisdicción que le permite implantar cualquier remedio que estime pertinente ante el incumplimiento [por los querrelados] . . . de la resolución”.⁷⁴

Sin lugar a dudas, lo resuelto por el Tribunal es en beneficio de los querellantes que prevalecen en procedimientos adjudicativos ante la agencia. Sin menoscabo de solicitarle a la agencia que lleve el proceso de ejecución, se da el espacio para que el querellante que desee emplear sus propios recursos, pueda acudir directamente al foro judicial. La razón más obvia para ello sería el deseo de lograr una ejecución más rápida y no tener que esperar a que la agencia atienda el caso junto a todos los demás que tenga pendientes de ejecución.

69 *Id.*

70 *Id.* en la pág. 655.

71 *Id.* en la pág. 656.

72 *Id.*

73 *Id.* en la pág. 658.

74 *Id.* en la pág. 659.

Claro, igual podría plantearse el peligro de que la agencia descansa en la iniciativa privada y abdique a su rol tradicional de ser quien promueve el proceso de ejecución. La preocupación de un escenario como ese es que la probabilidad de lograr una ejecución termine dependiendo de la capacidad económica que posea cada querellante victorioso para poder contratar representación legal que lleve su caso. Para quienes cuenten con recursos más limitados, esto presenta un claro problema de acceso a la justicia. Hay que ver cómo se desarrolla el tema.

Por último, resulta interesante que, si bien la controversia se da en el contexto de DACO, cuya ley orgánica expresamente contempla acudir en auxilio judicial para poner en vigor sus órdenes, los pronunciamientos del Tribunal Supremo tienen un efecto mucho más general. La realidad es que, en su opinión, el Tribunal reconoce la posibilidad de procesos de ejecución ante el Tribunal de Primera Instancia de resoluciones de agencias administrativas, como una norma general. Esto es, el alcance de lo resuelto no se limitaría a agencias cuyas leyes orgánicas reconozcan de forma expresa la facultad de acudir al tribunal, como es el caso de DACO. En cambio, y conforme lo explica la opinión, estamos hablando en realidad de un remedio disponible para ejecutar decisiones de cualquier agencia administrativa.

II. ACTOS PROPIOS

En *Comisionado de Seguros v. Universal*,⁷⁵ la controversia se remite a la orden de cese y desista que el entonces Comisionado de Seguros, licenciado Fermín Contreras Gómez, emitió en mayo de 2002 en contra de una aseguradora. La misma incluía la imposición de multas administrativas y requirió la devolución de dinero cobrado en exceso. El asunto se relacionaba al monto de primas cobradas por la aseguradora en seguros de propiedad para condominios durante el periodo de enero de 1996 y junio de 2001. Se imputaba a la aseguradora haber cobrado primas que estaban por debajo o en exceso de las tarifas previamente aprobadas por la agencia para este tipo de seguro. La aseguradora, por su parte, alegó que durante la mayor parte del periodo investigado el entonces Comisionado de Seguros, Juan Antonio García, alegadamente había suspendido el requisito de aprobación previa de tarifas para los seguros de propiedad sobre los condominios. A base de esto, levantó la defensa de actos propios. La agencia emitió eventualmente una resolución sumaria en contra de la aseguradora, decisión que fue confirmada por el Tribunal de Apelaciones.⁷⁶

El Tribunal Supremo tuvo que decidir si expresiones verbales atribuidas al Comisionado de Seguros son suficientes para haber dejado sin efecto las tarifas aplicables a los seguros de propiedad para condominios, según previamente aprobadas por la Oficina del Comisionado de Seguros. En ese contexto, conside-

⁷⁵ *Comisionado de Seguros de PR v. Universal Insurance Co.*, 187 DPR 164 (2012).

⁷⁶ *Id.* en la pág. 170.

ró el planteamiento de que ante dichas expresiones resultaba aplicable la doctrina de actos propios.

En su opinión, el Tribunal reiteró la norma general conforme a la cual la doctrina de los actos propios no es de aplicación general a las relaciones de partes privadas frente al gobierno.⁷⁷ Se excluyen de su ámbito situaciones en que se ven lesionados el interés y la política pública del Estado, así como las leyes especiales promulgadas en pro del orden público.⁷⁸ En este caso las tarifas a cobrar por las aseguradoras requieren la autorización del Comisionado. Aunque también se le concede al funcionario la autoridad para desreglamentar las tarifas, para ello debe seguir lo dispuesto por la ley: realizar un proceso de reglamentación o emitir una orden, para luego notificar a las aseguradoras.⁷⁹

En este caso lo único que pudo demostrar la aseguradora fue que el jefe de agencia había realizado manifestaciones públicas y al interior de la oficina, sobre la deseabilidad de desreglamentar el tema de las tarifas. De igual modo, parecía ser cierto que no tenía intención de fiscalizar la práctica de aseguradoras otorgando descuentos no contemplados en las tarifas vigentes. Sin embargo, la opinión es clara en que esta posición nunca se concretizó en un acto formal de desreglamentación, el cual fuera notificado a las aseguradoras según dispone la ley.

Indica el Tribunal que “[e]l mero hecho de que un oficial público haga expresiones sobre un alegado estado de derecho no releva a la parte afectada de hacer gestiones claramente a su alcance para cotejar su certeza”.⁸⁰ En este caso, el ente regulador optó por actuar descansando en las referidas expresiones, con lo cual asumió el riesgo de que las mismas no estuvieran acompañadas de un cambio en la norma. En ese sentido, si bien el Tribunal reconoce la realidad de que las manifestaciones imputadas al funcionario fueron hechas, no dejó de imputarle responsabilidad a la aseguradora. De hecho, se indica que este resultado es más justificable aún si consideramos que se trataba de una entidad privada actuando dentro de una industria altamente reglamentada.

Respecto a la aplicación de la doctrina de los actos propios, el Tribunal Supremo en esencia terminó reiterando la norma general. No se admitió su aplicación contra el Estado. Una persona solo podría levantar un planteamiento de actos propios contra el gobierno “por vía de excepción y en circunstancias de naturaleza única”.⁸¹

77 *Id.* en la pág. 174.

78 *Id.*

79 *Id.* en la pág. 177.

80 *Id.* en la pág. 183.

81 *Id.*

III. REGISTROS ADMINISTRATIVOS

En *Acarón v. DRNA*, miembros del Cuerpo de Vigilantes del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales acudieron a la finca *Toro Farms* en Cabo Rojo debido a una alegada llamada telefónica que realizó el dueño de la finca para denunciar la presencia de cazadores no autorizados.⁸² Los vigilantes acudieron al lugar y encontraron a dos personas con presas y armas de caza. Se les expedieron boletos de faltas administrativas, lo cual desembocó en una vista administrativa. Hubo una disputa que no quedó del todo clara respecto a la posición del dueño de la finca. Los querellados alegaron que tenían su consentimiento, mientras que los vigilantes sostenían que fue este quien originó la llamada denunciando la presencia no autorizada en su finca. El desfile de prueba no incluyó al dueño, limitándose a los propios querellados y a un vigilante. La oficial examinadora le dio la razón al vigilante. Sin embargo, en revisión judicial, el Tribunal de Apelaciones determinó que nunca se probó que el dueño hubiera dado la autorización para la entrada de los vigilantes, en cuyo caso se trató de un registro ilegal.⁸³

La opinión del Tribunal Supremo se centró en la legitimidad de personas para cuestionar un registro administrativo cuando se encuentran ilegalmente en un lugar. Para ello comenzó estableciendo que todo registro sin orden judicial se presume irrazonable, correspondiendo al Estado demostrar su validez.⁸⁴ Esto aplica de igual manera a un registro o inspección administrativa.⁸⁵

Ahora, el Tribunal indicó que un registro de este tipo sin orden no viola las garantías de toda persona, sino solo de aquellas tuteladas por el Derecho Constitucional. Explica la opinión que la mera intervención con un ciudadano no activa automáticamente la protección constitucional; es necesario comprobar si el individuo alberga un interés personal protegido. En ese sentido, quien se encuentra ilegalmente en una propiedad no alberga expectativa de intimidad alguna. En el caso de un registro administrativo, de no haber permiso previo del dueño, solo queda actuar sin orden judicial en los casos contemplados por la sección 6.1 de la LPAU: emergencias, al amparo de la facultad de licenciamiento y simple vista.⁸⁶

El hecho de que en una agencia se tramiten los procedimientos de manera más flexible, no es razón para obviar los preceptos constitucionales. La “necesidad de que los vigilantes cuenten con el permiso previo del dueño para poder irrumpir en una finca privada tiene el propósito de salvaguardar la constitucio-

⁸² *Acarón Montalvo v. DRNA*, 186 DPR 564 (2012).

⁸³ *Id.* en la pág. 571.

⁸⁴ *Id.* en la pág. 573.

⁸⁵ *ELA v. Coca Cola Bottling Co. of PR*, 115 DPR 197 (1984).

⁸⁶ Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2191 (2011).

nalidad de las acciones fiscalizadoras” de la agencia.⁸⁷ En este caso, los querellados no lograron convencer a la agencia de que estaban en la finca con la anuencia del dueño. Por tanto, no eran personas con interés protegido sobre ese predio y no tenían disponible la defensa amparada en la prohibición constitucional contra registros irrazonables. Para el Tribunal, los querellados no tenían legitimidad para cuestionar la alegada ilegalidad del registro.

Al final, sin embargo, el Tribunal Supremo resuelve en los méritos a favor de los querellados. Esto, debido a que la agencia no logró demostrar que estuvieran cazando en el lugar específico en el que se alegaba.⁸⁸

Cabe señalar, que hay expresiones concurrentes del juez presidente Hernández Denton y de la juez asociada Rodríguez Rodríguez.⁸⁹ Ambos coinciden con la opinión mayoritaria en que la agencia no logró demostrar la responsabilidad de los querellados. Ahora, precisamente por ser este el resultado final del caso, los dos magistrados cuestionan el proceder de la mayoría del Tribunal de entrar a considerar y expresarse sobre el asunto de la legitimación y la expectativa de intimidad de los querellados.

IV. REVISIÓN JUDICIAL

A. *La presunción de revisabilidad y sus excepciones*

Pepsi-Cola v. Director de Finanzas trata de la impugnación del pago de patentes municipales, cobradas por el Municipio de Cidra, en calidad de deficiencias adeudadas bajo la *Ley de patentes municipales*.⁹⁰ La controversia incluía determinar si la Oficina de Exención Contributiva Industrial (OECI) estaba autorizada a enmendar un decreto con efecto retroactivo en aras de aclarar los términos de un pacto entre el gobierno y el recipiente de unos beneficios contributivos. La OECI estaba adscrita al Departamento de Estado y tenía la función de administrar la concesión de decretos. Como parte del proceso de impugnación, una compañía presentó una demanda en contra del municipio en el Tribunal de Primera Instancia. Luego de esto la OECI aprobó la enmienda retroactiva, a lo que siguió que el municipio presentara una demanda contra tercero trayendo al pleito a dicha dependencia. El foro de instancia desestimó mediante sentencia sumaria resolviendo, entre otras cosas, que la decisión de la OECI no era revisable por disposición de ley. El Tribunal de Apelaciones revocó por entender que existían controversias de hechos que dilucidar.

Para efectos de estos comentarios sobre Derecho Administrativo, la controversia relevante es si la enmienda al decreto de exención contributiva concedido

⁸⁷ *Acarón*, 186 DPR en la pág. 582.

⁸⁸ *Id.* en las págs. 590-91.

⁸⁹ *Id.* en la pág. 592.

⁹⁰ *Pepsi-Cola v. Mun. Cidra et al.*, 186 DPR 713 (2012).

a la compañía era revisable por los tribunales. La opinión parte de la conocida premisa de que la revisión judicial de toda acción administrativa se presume, a menos que la legislatura la haya prohibido expresamente. En este caso, lo que decide la OECI se formaliza con la firma del Secretario de Estado. Dichas determinaciones son consideradas por la ley de la siguiente manera: “finales y contra las mismas no procederá revisión judicial o administrativa u otro recurso, a menos que específicamente se disponga otra cosa”.⁹¹ Aunque esto responde a la política pública de brindar seguridad a las corporaciones que consideren trasladar sus negocios a Puerto Rico, el Tribunal Supremo reconoce que los decretos no quedan completamente inmunizados de revisión judicial.

Se indica, entonces, que aunque una ley disponga la no revisión, se exceptúa de esto la situación donde: (1) se menoscaben los derechos constitucionales o estatutarios de una parte, o (2) la agencia actúe de manera *ultra vires* y en contravención a su ley orgánica.⁹² En este caso, el municipio cuestionaba la autoridad legal de OECI para tomar las determinaciones que hizo, por lo que se trataba del segundo escenario. La opinión del Tribunal Supremo articula el tema como un reconocimiento a que el municipio poseía legitimación activa para su reclamo.⁹³

Me parece que esta conclusión merece dos comentarios. El primero supone criticar la forma en que el Tribunal articula la primera de las excepciones a la irreversibilidad dispuesta por ley. Indicar que una ley puede impedir la revisión judicial, a menos que se haga un reclamo donde se plantee el menoscabo de derechos *estatutarios*, levanta serias dudas sobre cuánto estamos dispuestos a respetar la prohibición. Nótese que si el planteamiento fuera de índole constitucional, sería comprensible que el mismo pueda superar la prohibición dispuesta por ley. Pero el escenario mencionado, que la prohibición pueda ser superada por argumentos de violación a derechos estatutarios, no hace mucho sentido. Después de todo, en términos generales, podríamos esperar que toda impugnación a una determinación administrativa sea susceptible de ser planteada en términos de violaciones de ley.

El segundo comentario va de la mano de lo anterior. La razón para la adopción de excepciones tan amplias puede realmente reflejar un problema con la norma primaria. Me refiero a que, si bien el Tribunal Supremo reconoce como doctrina de Derecho Administrativo, que algunas decisiones puedan estar exentas de revisión por ley, en la realidad, no está dispuesto a conceder de forma tan fácil que tal sea el caso en controversias concretas. Esto no es de extrañar. La realidad es que inmunizar actuaciones administrativas de la posibilidad de control por parte del foro judicial es una postura difícil de justificar en un ordenamiento donde el Estado debe estar sometido al régimen de Derecho. Esto, ade-

⁹¹ *Id.* en la pág. 746.

⁹² *Id.* en las págs. 746-47.

⁹³ Ya en los méritos, la opinión reconoció que la OECI sí tenía la autoridad legal para actuar como lo hizo en este caso.

más del problema de separación de poderes que supone reconocer al poder legislativo y ejecutivo la capacidad de excluir sus actuaciones del escrutinio del poder judicial, aun cuando puedan suponer claras controversias de derechos que afectan los intereses de la ciudadanía.⁹⁴ Es posible que el Tribunal, sin reconocerlo de forma expresa, intuya lo anterior y eso justifique su forma de tratar el tema.

B. Recursos en conjunto y consolidaciones

En *M-Care Compounding Pharmacy v. Departamento de Salud*, la controversia surge de dos resoluciones emitidas por el Tribunal de Apelaciones en relación a recursos de revisión judicial producto de determinaciones tomadas por el Departamento de Salud.⁹⁵ En específico, se trataba de autorizaciones de certificados de necesidad y conveniencia (CNC), otorgados por la agencia en el caso de varias farmacias. Aunque para cada caso hubo resoluciones individuales, una entidad que agrupa farmacias que alegaban que se verían afectadas, presentó dos recursos de revisión judicial en los que agrupaba en cada uno la impugnación a varias de las resoluciones. De igual manera, pagó el arancel correspondiente a cada recurso de revisión y no el que hubiera correspondido a cada una de las resoluciones impugnadas. Las entidades que obtuvieron los CNC ante el Departamento de Salud y ahora recurridos en el Tribunal de Apelaciones, solicitaron la desestimación de ambos recursos indicando que correspondía la presentación de uno por cada resolución de la agencia.

La controversia ante el Tribunal Supremo fue: una vez una agencia emite varias resoluciones administrativas que afectan a una misma parte, ¿procede la presentación de varios recursos de revisión en conjunto pagando un solo arancel, o deben presentarse cada uno de manera separada pagando el arancel correspondiente en cada caso?

En su opinión, el Tribunal Supremo decide que la presentación debe ser por separado, con la cancelación de los respectivos aranceles.⁹⁶ Presentados ya los recursos, el Tribunal de Apelaciones cuenta entonces con la autoridad para, por su propia iniciativa o a solicitud de parte, ordenar su consolidación. La regla diecisiete del Reglamento del Tribunal de Apelaciones contempla la presentación de *apelaciones* conjuntas y consolidaciones.⁹⁷ En el primer caso, las apelaciones conjuntas, hay tres requisitos: (1) dos o más personas con derecho a apelar; (2) se pretende apelar una misma sentencia, y (3) acumulación procedería

⁹⁴ Javier A. Echevarría Vargas, *La hegemonía del Derecho Administrativo: Irrevisibilidad de las decisiones administrativas*, 69 REV. JUR. UPR 1167, 1180 (2000). Como indica el profesor Echevarría Vargas, “es insostenible sostener la validez de una norma legal prohibiendo la revisión de una decisión de un ente gubernamental”. *Id.* en la pág. 1181.

⁹⁵ *M-Care Compounding Pharmacy/M-Care Med. Supply v. Departamento de Salud*, 186 DPR 159 (2012).

⁹⁶ *Id.* en las págs. 179-80.

⁹⁷ Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 17 (2012).

según derecho de las partes.⁹⁸ Si se cumple con lo anterior, las personas interesadas pueden someter un solo escrito y comparecer como la *parte apelante*, sin que sea necesaria una autorización judicial. En el caso de la consolidación, se requiere: (1) la presentación de dos o más apelaciones sobre una sentencia, y (2) que el Tribunal de Apelaciones emita una orden autorizándola.⁹⁹ Ello se puede generar a iniciativa del Tribunal de Apelaciones, a petición de parte o mediante estipulación de quienes sean partes en las distintas apelaciones. En todo caso, hace falta la autorización judicial.

De otro lado, la regla 80.1 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones contempla la consolidación de recursos, no así la presentación de recursos conjuntos.¹⁰⁰ La opinión del Tribunal Supremo indica que lo último no debe ser impedimento para reconocer la presentación de recursos conjuntos para revisar “una misma resolución u otra determinación judicial o administrativa que sea revisable”.¹⁰¹ Respecto al pago de aranceles, se reitera la norma general que dispone la nulidad de los escritos judiciales presentados sin pagar aranceles. De igual modo, se reconoce como excepción situaciones en que la deficiencia no se debe a la parte y que, en este caso, el pago único tuvo el aval de Tribunal de Apelaciones.

Como conclusión final, el Tribunal Supremo determinó que la presentación conjunta no procedía, pues se trataba de resoluciones distintas de la agencia.¹⁰² De este modo, le dio un tratamiento a la presentación de *recursos conjuntos*, parecido a la que el Reglamento del Tribunal de Apelaciones provee a las *apelaciones conjuntas*. Así, concluyó que en realidad lo que aplicaba era una consolidación, pero la misma hubiera requerido la presentación inicial por separado de los recursos. De todos modos, la opinión opta por brindar efecto prospectivo a la norma y se decide reconocer la consolidación en estos casos, sujeto a la presentación de los aranceles restantes. Este último proceder fue criticado por el juez presidente Hernández Denton. Mediante una expresión disidente cuestionó que la mayoría del Tribunal terminara aceptando los recursos cuando el resultado del análisis de la opinión mayoritaria debía conllevar a concluir que el Tribunal de Apelaciones carecía de jurisdicción para ver los mismos.¹⁰³

98 *Id.*

99 *Id.*

100 *Id.* R. 80.1.

101 *M-Care Compounding Pharmacy/M-Care Med. Supply v. Departamento de Salud*, 186 DPR 159, 173 (énfasis omitido).

102 *Id.* en la pág. 182.

103 *Id.* en la pág. 183 (Hernández Denton, opinión disidente).

V. JURISDICCIÓN APELATIVA

Cordero v. Oficina de Gerencia de Permisos,¹⁰⁴ requirió atender los efectos de la aprobación de la *Ley para la reforma del proceso de permisos de Puerto Rico*,¹⁰⁵ en cuanto a procesos apelativos administrativos. Previo a dicha ley, la agencia encargada de evaluar una solicitud de permiso relativo al desarrollo y uso de terrenos era la Administración de Reglamento y Permisos (ARPE). Una determinación de dicha agencia era susceptible de revisión por la Junta de Apelaciones sobre Construcciones y Lotificaciones (JACL). De la decisión de esta última, la parte adversamente afectada podía acudir entonces en revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones.

La Ley número 161 de 2009 eliminó ARPE y creó la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe). Estableció también una Junta Revisora para que sirviera como foro especializado e independiente en la revisión de determinaciones finales provenientes de dicha agencia. Ahora, bajo la ley nueva, una determinación de la Junta Revisora no es revisable ante el Tribunal de Apelaciones, sino solo mediante recurso de *certiorari* presentado directamente ante el Tribunal Supremo. De otro lado, para atender la necesidad de una transición de un sistema a otro, la ley dispuso que los casos pendientes ante la JACL fueran transferidos a la Junta Revisora, siéndoles aplicable la normativa vigente al momento de presentarse la solicitud objeto de revisión.

Lo que el Tribunal Supremo tuvo que atender fue lo siguiente: una vez la Junta Revisora decide un caso que recibió como parte del proceso de transición, el cual estaba pendiente ante la JACL, ¿qué esquema de revisión aplica? ¿el que hubiera correspondido a una decisión de JACL bajo la ley anterior y que suponía acudir en revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones, o el que indica la ley nueva, un *certiorari* directo ante el Tribunal Supremo?

Tras un examen detallado de las disposiciones en controversia, el Tribunal Supremo resolvió que en tanto las disposiciones de transición de la ley indicaban que los casos pendientes que pasaban a la Junta Revisora se verían bajo las leyes y reglamentos vigentes al originarse la solicitud, procedía aplicar el esquema de revisión anterior; esto es, acudir en revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones.¹⁰⁶ Las revisiones a ser presentadas directamente ante el Tribunal Supremo son únicamente las decisiones adjudicadas por la Junta Revisora sobre solicitudes que fueron presentadas o adjudicadas por la OGPe a partir del 1 de diciembre de 2010. Esa es la fecha en que ambas entidades iniciaron su operación.

¹⁰⁴ *Cordero v. Oficina de Gerencia de Permisos*, 187 DPR 445 (2012).

¹⁰⁵ *Ley para la reforma del proceso de permisos de Puerto Rico*, Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009, 23 LPRA §§ 9011-9028(i) (2011 & Supl. 2013).

¹⁰⁶ *Cordero*, 187 DPR en la pág. 461.

VI. OTROS

Los casos antes discutidos no son los únicos de este término del Tribunal Supremo con tangencia al Derecho Administrativo. Se trata de una selección para propósitos del análisis que publica la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Otros casos que pueden ser de interés son los siguientes: *González Segarra v. Corporación del Fondo del Seguro del Estado* (uso de convocatorias internas para reclutamiento en el gobierno);¹⁰⁷ *Jaap Corporation v. Departamento de Estado* (contratación gubernamental);¹⁰⁸ *Landfill Technologies v. Gobierno Municipal de Lares* (contratación gubernamental);¹⁰⁹ *Díaz Mercado v. Oficina del Coordinador* (derechos apelativos bajo Ley 7);¹¹⁰ *Cordero Jiménez v. Universidad de Puerto Rico* (aplicación *Ley de represalias a empleados públicos*);¹¹¹ *Oficina de Ética Gubernamental v. Santiago Guzmán* (interpretación legal);¹¹² *Trigo Margarida v. Junta de Directores* (revisión judicial, propiedad horizontal);¹¹³ *Empresas Loyola v. Comisión de Ciudadanos* (revisión judicial en general),¹¹⁴ y *Maranello v. Oficina de Administración de los Tribunales* (subastas).¹¹⁵

107 *González Segarra v. Corporación del Fondo del Seguro del Estado*, 188 DPR 252 (2013).

108 *Jaap Corp. v. Departamento de Estado*, 187 DPR 730 (2013).

109 *Landfill Tech. of Arecibo Corp. v. Gobierno Municipal de Lares*, 187 DPR 794 (2013).

110 *Díaz Mercado v. Oficina del Coordinador General para el Fideicomiso Socioeconómico y Auto-gestión*, 188 DPR 32 (2013).

111 *Cordero Jiménez v. UPR*, 188 DPR 129 (2013).

112 *Oficina de Ética Gubernamental v. Santiago Guzmán*, 188 DPR 215 (2013).

113 *Trigo Margarida v. Junta de Directores Condominio el Campeador*, 187 DPR 384 (2012).

114 *Empresas Loyola I, S en C v. Comisión de Ciudadanos al Rescate de Caimito*, 186 DPR 1033 (2012).

115 *Maranello, Inc. v. Oficina de Administración de los Tribunales*, 186 DPR 780 (2012).