

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE - AIBONITO
PANEL IX

OFICINA DE GERENCIA
DE PERMISOS

Apelantes

v.

SHEILA PACHECO CRUZ

Apelada

KLAN201501956

APELACIÓN
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia,
Sala de Ponce

Núm. Caso:
J PE2014-0615

Sobre:
Despido Injunction

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres¹, el Juez Flores García y el Juez Sánchez Ramos

Flores García, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de abril de 2016.

I

El 15 de agosto de 2012 un vecino de la señora Sheila Pacheco Cruz presentó una querrela en contra de la parte apelada, la señora Sheila Pacheco Cruz en la Oficina General de Permisos, parte apelante, con el propósito de investigar si la apelante contaba y cumplía con los permisos de operación de un negocio de venta de batidas de frutas. La parte apelante realizó una inspección del negocio de la apelada y aunque determinó que el negocio contaba con un permiso de uso identificó las siguientes violaciones:

1. Se autorizó Permisos de Uso "Vía Variación en Uso" para uso comercial Venta de Frappe en estructura accesoria a residencia en un distrito calificado R-1 sin cumplir con el procedimiento establecido por la reglamentación vigente.

¹ Mediante la Orden Administrativa TA-2016-031, se designó al Juez Bermúdez Torres como Presidente del Panel IX de la Región Judicial de Ponce - Aibonito.

2. La Señora Pacheco nunca solicitó la variación de uso según requerido por la reglamentación.
3. En la propiedad ubican dos estructuras accesorias invadiendo patios, una en patio delantero 8'0"X12'0" Venta de Frappe identificada como nueva en informe de inspección del 9 de julio de 2010 y otra patio posterior 9'10"X6'5" mixtas para las cuales no se requirió ni hemos encontrado evidencia de Permisos de Construcción.
4. Ampliación a estructura en patio posterior de 9'10"X5'6" utilizada para baños e instalación de mesas fijas contiguas a estructura accesoria para Venta de Frappe y en la acera. Según inspección 27 de agosto de 2012.
5. Construcción de pared interior en madera en patio delantero para cerrar área de mesas con altura que excede de un metro de altura, según inspección 27 de agosto de 2012.

El inspector concluyó que todos estos hallazgos infringen los reglamentos relacionados a las variaciones de uso, permisos de construcción y reglamentos de patios. Recomendó a la agencia que revocara el permiso de uso, y ordenara la demolición de las estructuras.

Consecuentemente, el 24 de septiembre de 2014, la OGPe presentó una demanda, al amparo del Artículo 14.2 de la Ley Núm. 161-2009, Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, 23 LPRA sec. 9024a, en la que solicitó un inderdicto en contra de la apelada. La OGPe alegó que el permiso de uso fue autorizado sin cumplir con el requisito de celebración de vista pública para variar el uso de la propiedad. También que las estructuras accesorias a la residencia, una para la venta de batidas de fruta (frappé) y la otra para baños e instalación de mesas, no cuentan con permisos de construcción. Además alegó que la construcción de una pared de madera, en el

patio interior de la casa, tampoco cuenta con un permiso de construcción. Consecuentemente solicitó al Tribunal de Primera Instancia que revocara el permiso de uso y que ordenara la demolición de las estructuras accesorias al hogar.

La apelada contestó la demanda y alegó que las estructuras accesorias "fueron inspeccionadas por la Parte Demandante antes de concederle el Permiso de Uso, por lo que ahora, no pueden ir en contra de sus propios actos". Entre las defensas que presentó, destacamos las siguientes:

1. Si alguna persona o agencia, cometió alguna violación de alguna Ley o Reglamento, fue la propia Demandante al no requerirle a la Demandada un Permiso de Construcción, si este era necesario, previo al aprobarle el Permiso de Uso.

[...]

3. No es difícil concluir que la Demandante no recurre a este Honorable Tribunal con las manos limpias, al tratar de ahora ir en contra de sus propios actos.

El Tribunal de Primera Instancia celebró una vista de injunction y luego las partes presentaron sus respectivos memorandos de Derecho. Oportunamente, el foro primario notificó la sentencia del caso en la que consignó las siguientes determinaciones de hechos:

1. El 24 de febrero de 2011 el Ingeniero Edward Bonilla Rodríguez, expidió a favor de la demandada el permiso de uso número 10PU7-00000-02145.
2. Del Permiso de Uso surge que mediante Orden Administrativa ARP-Número 89-4 del 1 de julio de 1989, emitida al amparo de la Ley Núm. 76 del 24 de junio de 1975, el Administrador de ARPE delegó a los Directores Regionales la facultad de considerar variaciones (concesiones) y excepciones (autorizaciones directas) en construcciones, usos, dependencias, lotificaciones simples, así como en zonas susceptibles de inundaciones.

3. El 23 de julio de 2010 el Ingeniero Edward Bonilla Rodríguez, entonces Gerente de la Oficina de Servicios de Ponce de la ARPE, dirigió una Carta a la demandada en la que expresó que el Gerente del Centro de Servicios de la ARPE en Ponce consideró aceptable el proyecto y entendió que se podían conceder las variaciones solicitadas toda vez que las mismas eran de carácter menor, tomando en consideración las características del sector.
4. En el permiso de uso anunciado a través de la carta antes referida se expresaron como requisitos para continuar con el trámite lo siguiente: 1) el pago de cien dólares por concepto de variación en uso cumpliendo con las disposiciones de la Orden Administrativa ARPE 2009-14, efectiva el 7 de enero de 2009; 2) notificación a vecinos dentro de sesenta (60) metros, medidos desde los límites de la propiedad, de la intención de establecer el proyecto propuesto, hasta un mínimo de veinte (20) vecinos; 3) radicar consulta ambiental para cumplir con el Art. 4B (3) de la Ley Núm. 416 de la Ley Núm. 416 del 22 de septiembre de 2004 (Ley sobre Política Pública Ambiental).
5. La demandada del caso de epígrafe cumplió con los requisitos antes esbozados y de esta manera el Ingeniero Edward Bonilla Rodríguez, conforme su interpretación del derecho aplicable y las facultades de su puesto, concedió el Permiso de Uso número 10PU7-00000-02145 mencionado anteriormente, el 24 de febrero de 2011.
6. De dicho Permiso de Uso surge y citamos: "De conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias, se expide el presente permiso de uso para la residencia ubicada en Urb. Santa Clara, Calle 25 de julio Número 14, Guánica en un edificio de madera y aluminio, a nivel de primera planta, Solicitud de referencia número 10PU7-00000-02145."
7. Luego de que la demandada comenzara a operar su pequeño negocio en virtud al Permiso de Uso, se radicó en su contra una Querrela ante la OGPE.
8. El número de catastro de la propiedad aquí en controversia es: 407-075-017-04.
9. La querrela dio lugar a una investigación administrativa que culminó con la preparación de un Informe de Auditoria por la señora Wanda Ortiz Rodríguez, a través del cual OGPE

concluyó que procedía la demolición de la edificación reclamando a que se violentó la Sección 3.04 del Reglamento de Calificación de Puerto Rico y la Sección 62.04 que requiere la celebración de Vista Pública para variación de uso.

10. En la página 3 del Informe de Auditoria que se marcó como Exhibit 1 de la parte demandante, se indica que se revisó el 22 documentos para preparar dicho informe, entre los que se detalla la Solicitud de Permiso de Uso por la demandada, Informe de Inspección Solicitudes de Permiso de Uso, documento Señora Sheila Pecheco [sic] aquí demandada, sometiendo firmas, hoja de cotejo-acción autorización Permisos de Uso y condiciones especiales Caso Núm. 10PU7-000000-02145 y esos documentos nunca se le entregaron a la parte demandada para su revisión, a pesar que los solicitó y fueron usados en el Informe de Auditoría, con el que se pretende declarar nulo el permiso expedido desde el 2011.
11. Durante la vista la testigo de la demandante que preparó el informe de auditoría admitió que no encontró el expediente administrativo que refleje todos los detalles de las actuaciones de la agencia que culminaron en el permiso que en el 2011 se concedió por la demandante a la demandada de epígrafe.

En base a las determinaciones de hechos antes transcritas, el foro de primera instancia concluyó que OGPe erró al no tener copia del expediente administrativo correspondiente al trámite que utilizó la agencia para conceder el permiso de uso. Agregó que el procedimiento llevado por la agencia para enmendar su error, la falta de récord, no quedó registrado en "un expediente". En particular el Tribunal expresó que:

La inexistencia del expediente administrativo que permitió a la agencia otorgar el permiso, de anularse el mismo se violaría las garantías mínimas del debido procedimiento de ley. **También las viola [sic] el hecho de que no le dieron a la demandada las copias de todos los documentos que se mencionan como examinados cuando se hizo la Auditoría que se marcó como Exhibit**

1. [...] Cualquier determinación de una agencia que se haga en contravención a las pautas mínimas no podrá prevalecer. **La inexistencia de un expediente administrativo previo no permite conceder lo solicitado por la agencia.** De concederlo ello resultaría en un atropello a los derechos más fundamentales de la demandada. (Énfasis nuestro.)

El Tribunal denegó la demanda de injunction. Inconforme, la OGPe recurrió de la decisión. Argumenta que la primera instancia erró al determinar que el expediente administrativo del permiso de uso número 10PU7-000000-02145 no existe ya que realizó una auditoría basada en ese récord. Igualmente que erró al decidir que no procedía la revocación del permiso de uso cuando surge de la evidencia del caso que no se celebró la vista pública requerida por ley y reglamento antes de conceder la variación de uso. Por último, que incidió al decidir que no procedía la demolición de las estructuras construidas cuando la prueba del caso demostró que fueron construidas sin permisos de construcción.

La señora Pacheco Cruz también comparece para ofrecernos su parecer en cuanto a la controversia del permiso de uso, y la construcción de las estructuras accesorias a su residencia. Argumenta que a pesar de que la reglamentación exige la celebración de una vista pública, el Director Regional tenía la facultad para otorgar el permiso solicitado sin celebrar la vista. Añadió que cumplió con todas las condiciones del permiso. En cuanto a las obras construidas, insinúa que por haber cumplido con las condiciones del permiso podía construir. Sin embargo, a renglón seguido, añade:

Sobre lo construido posteriormente, habíamos llegado a un acuerdo con la Apelante para que pudiera legalizar las mismas, pero nuestra solicitud fue archivada, diz que, porque querían que se incluyera en la solicitud, la evaluación de uso, lo cual, no hicimos porque ya teníamos un Permiso de Uso debidamente otorgado y entendíamos que no era necesario, pues la Agencia tenía el expediente.

El panel de jueces ha deliberado los méritos del recurso, por lo que estamos en posición de adjudicarlo de conformidad al Derecho aplicable.

II

A.

Durante el año 2013, la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161 de 2009, según enmendada, 23 LPRA sec. 9011 et seq., fue objeto de enmiendas resultantes de la aprobación de la Ley Núm. 18 de 15 de mayo de 2013 y la Ley Núm. 151 de 2013. Por un lado, mediante la Ley Núm. 18-2013, se enmendaron la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, las Reglas de Procedimiento Civil de Puerto Rico y la Ley Núm. 161-2009, a los fines de revisar la competencia original y apelativa del Tribunal Supremo y del Tribunal de Apelaciones.

En lo particular a este caso, la disposición general en cuanto a la certeza de los permisos, Artículo 9.10 de la Ley Núm.161-2009, según enmendado por el Artículo 45 de la Ley Núm. 151-2013, quedó establecida de la siguiente manera:

Se presume la corrección y legalidad de las determinaciones finales y de los permisos expedidos por la Oficina de Gerencia de Permisos, por el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V y por los profesionales autorizados. No obstante, cuando medie fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno o la comisión de algún otro delito en el otorgamiento o denegación de la determinación final o del permiso, o

en aquellos casos en que la estructura represente un riesgo a la salud o la seguridad, a condiciones ambientales o arqueológicas, la determinación final emitida y el permiso otorgado por la Oficina de Gerencia de Permisos, por el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V o por el profesional autorizado, deberá ser revocado. La estructura se podrá modificar, conservar o demoler, sólo después de que un tribunal competente así lo determine y siguiendo con el procedimiento judicial establecido en las secs. 9024 a 9024e de este título, además de cumplir con el debido proceso de ley.

Además, se dispone que bajo ninguna circunstancia, una determinación final será suspendida, sin mediar una autorización o mandato judicial de un tribunal competente o el foro correspondiente, en estricto cumplimiento con el debido proceso de ley. Las disposiciones de esta sección no crearán un precedente reclamable por terceros ajenos a la propiedad objeto del permiso. Entendiéndose que, sujeto a lo dispuesto en este capítulo, una determinación final se considerará final y firme, o un permiso, y no podrá ser impugnado una vez el solicitante haya cumplido con todos los requisitos establecidos en la notificación de determinación final y haya transcurrido el término de veinte (20) días sin que una parte adversamente afectada por la notificación haya presentado un recurso de revisión o un proceso de revisión administrativa, así como haya transcurrido el término de treinta (30) días para solicitar revisión judicial. No obstante, la parte adversamente afectada por una determinación final, podrá ser revisada sujeto a lo establecido en este capítulo.

De igual manera, tales permisos deberán ser sostenidos en su legalidad y corrección por las entidades gubernamentales concernidas frente a ataques de terceros. Cuando medie fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno, o la comisión de algún delito en el otorgamiento del permiso, o en aquellos casos en que la estructura represente un riesgo a la salud, la seguridad, a condiciones ambientales o arqueológicas, y sujeto a lo dispuesto en este capítulo, el permiso otorgado por la Oficina de Gerencia, por el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V o por el profesional autorizado, deberá ser revocado. La obra deberá ser modificada, conservada o demolida, sólo después de que el foro administrativo o judicial competente así lo determine y siguiendo con el procedimiento judicial establecido en las secs. 9024 a 9024e de

este título, además de cumplir con el debido proceso de ley. 23 LPRA § 9019i.

La Sec. 5.2.8 del Reglamento Conjunto, *infra*, reitera la existencia de la presunción de corrección y legalidad, antes referida, para las determinaciones finales y los permisos expedidos por OGPe. No obstante, si como resultado de las funciones fiscalizadoras de la OGPe, surge prueba suficiente para rebatir la presunción, la OGPe tiene la facultad para acudir al Tribunal de Primera Instancia y solicitar la revocación del permiso. Sec. 5.2.8 del Reglamento Conjunto, *infra*.

Esta facultad de la OGPe quedó codificada en los Arts. 14.1 y 14.2 de la Ley Núm. 161-2009. El Artículo 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, según enmendado por el Artículo 53 de la Ley Núm. 151-2013, expone lo siguiente:

Si alguna agencia, dependencia o instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en representación del interés público, o una persona privada, natural o jurídica, que tenga o no interés propietario o que sea colindante, propietaria u ocupante de una propiedad vecina, a la cual su interés personal se vea adversa o sustancialmente afectado, **podrá presentar** una querrela alegando una violación de ley o reglamento ante la [Oficina] de Gerencia de Permisos, **o presentar un recurso de interdicto, mandamus, nulidad o cualquier otra acción adecuada ante el foro judicial correspondiente.**

En aquellos casos en que la propiedad en controversia esté ubicada en un Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V, la querrela deberá ser presentada ante dicho municipio. En el caso en el cual la propiedad ubique en más de un municipio, la querrela deberá ser presentada en el municipio que haya otorgado el permiso. 23 LPRA § 9024. (Énfasis nuestro).

Conforme a lo anterior, en el caso en que la propiedad no esté ubicada en un municipio autónomo con Jerarquía de la I a la V, la parte querellante

presentará su reclamación en la OGPe en la que expondrá la alegada violación de ley o de reglamento.

Por su parte, el Artículo 14.2 de la Ley Núm. 161-2009 establece **el procedimiento judicial** para solicitar la revocación de permisos luego de presentada la querella:

En aquellos casos, en respuesta a una querella tal como la que se describe en la sec. 9024 de este título [Artículo 14.1], el Director Ejecutivo tendrá quince (15) días laborables para investigar la misma. **Si el Director Ejecutivo luego de hacer la investigación correspondiente, decide ejercer sus facultades reconocidas en este capítulo, podrá solicitar la revocación del permiso,** la paralización de la obra de construcción o la paralización de un alegado uso no autorizado por la Oficina de Gerencia de Permisos, el profesional autorizado o los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, siempre que no esté en conflicto con la sec. 9012b-5 de este título [facultad del Director Ejecutivo para emitir órdenes de cierre inmediato], **para lo cual deberá acudir ante el Tribunal de Primera Instancia para obtener una orden judicial a esos efectos.** No obstante, si el Director Ejecutivo no actúa en el término de quince (15) días laborables aquí dispuesto, el querellante podrá acudir al Tribunal de Primera Instancia a solicitar los remedios antes mencionados. En cualquier caso, **el Tribunal de Primera Instancia deberá celebrar vista** dentro de un término no mayor de diez (10) días naturales de presentado el recurso y **previo a conceder los remedios solicitados,** además, deberá dictar sentencia en un término no mayor de veinte (20) días naturales desde la presentación de la demanda. 23 LPRA sec. 9024a. (Énfasis nuestro.)

Como se observa, el Artículo 14.2 dispone el procedimiento que llevará a cabo la OGPe una vez se presenta una querella. Según establece el referido Artículo el Director Ejecutivo dispone de quince días laborables para investigar la querella. Si luego de la investigación decide ejercer sus facultades al amparo del Artículo 14.1, este podrá solicitar la revocación del permiso, la paralización de la obra de

construcción o la paralización del alegado uso no autorizado por la OGPe. Para lo anterior deberá acudir al Tribunal de Primera Instancia a obtener una orden judicial. En caso de que el Director Ejecutivo no actúe dentro del término de quince días establecido, la parte querellante podrá acudir al Tribunal de Primera Instancia a solicitar el remedio interesado.

B.

Tanto la Constitución federal, como la de Puerto Rico, exigen que en aquellas instancias donde el Estado pretenda afectar un interés propietario o libertario de los ciudadanos se les garantice un debido proceso de ley. Constitución de los Estados Unidos Enmienda Quinta, U.S.C.A. Enmd. V.; Constitución de Puerto Rico Art. II § 7, 1 LPRA Art. II § 7.

Resulta fundamental identificar que efectivamente la persona goce de un interés propietario o libertario que se vea afectado, para entonces identificar el proceso debido que hay que garantizarle al ciudadano afectado. Pueblo v. Esquilín Maldonado, 152 DPR 257 (2000). Véase también Rivera Santiago v. Srio. de Hacienda, 119 DPR 265 (1987); U. Ind. Emp. A.E.P. v. A.E.P., 146 DPR 611 (1998). En su concepción abarcadora, el debido proceso de ley se refiere al "derecho de toda persona a tener un proceso justo y con todas las garantías que ofrece la ley, tanto en el ámbito judicial como en el administrativo". Marrero Caratini v. Rodríguez Rodríguez, 138 DPR 215, 220 (1995), seguido en Aut. Puertos v. HEO, 186 DPR 417, 428 (2012).

Este principio esencial se recoge en nuestro ordenamiento en la Sec. 7 del Art. II de la Constitución de Puerto Rico, Const. E.L.A., LPRA Tomo I, y en la Quinta y Decimocuarta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos, Const. EE. UU., LPRA, Tomo I. Este derecho garantiza que los ciudadanos no perderán su libertad o su propiedad sin la oportunidad básica de ser oído. Domínguez Castro et al. v. ELA, 178 DPR 1, 35 (2010).

En su vertiente procesal, el aludido precepto constitucional le impone al Estado la obligación de garantizar que toda interferencia con los intereses de libertad y propiedad del individuo se haga a través de un procedimiento que en esencia sea justo y equitativo y respetuoso de la dignidad de las personas afectadas. Calderón Otero v. CFSE, 181 DPR 386, 398 (2011); Picorelli López v. Depto. de Hacienda, 179 DPR 720, 735-736 (2010).

El debido proceso de ley, en su modalidad procesal, instituye varios requisitos fundamentales con los que debe cumplir todo procedimiento adversativo para garantizar las exigencias mínimas: (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a conainterrogar testigos y examinar evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado; (6) que la decisión se base en el récord. Pueblo v. Pagán Rojas et al., 187 DPR 465, 479-480 (2012).

III

En este caso, la OGPe presentó un recurso de injunction ante el foro primario solicitando la

revocación del permiso de uso concedido a la apelada por ARPe. La agencia alegó, y la apelada admitió, que el permiso de uso fue otorgado sin la celebración de la audiencia exigida por ley, por lo que OGPe solicitó que se revocara el permiso por ilegal. La agencia administrativa solicitó además una orden de demolición de las estructuras aledañas a la residencia de la parte apelada, alegando que las construcciones no tenían permiso de construcción, hecho que la propia parte apelada admitió. Sostuvo además que las estructuras construidas violaban varias disposiciones reglamentarias, que OGPe estaba llamada a cumplir.

El Tribunal de Primera Instancia determinó que no podía conceder los remedios solicitados por la OGPe. Primero, pues la OGPe extravió y no pudo localizar el expediente administrativo que recoge el procedimiento llevado a cabo para otorgar el permiso de uso a la apelada. En segundo lugar, que la agencia no celebró una "vista informal" antes de culminar la investigación correspondiente a la querrela presentada, y antes de presentar la demanda de injunction. Como última razón expuso, que durante el procedimiento judicial, la OGPe no "le dieron a la demandada" copia de todos los documentos que examinó para hacer el informe de la auditoría. Concluyó que revocar un permiso y ordenar la demolición, con esos antecedentes, violaría los "derechos más fundamentales" de la señora Pacheco Cruz al despojarla de su propiedad sin un debido proceso de ley. Atendemos la procedencia de cada uno de los fundamentos esbozados por el foro primario.

En nuestro ordenamiento jurídico prevalece una clara política pública judicial de que los casos se ventilen en sus méritos. Malavé v. Oriental, 167 DPR 594, 605 (2006) Mun. de Arecibo v. Almac. Yakima, 154 DPR 217, 221 (2001). Por tanto, es deber ineludible de un tribunal de justicia lograr que todo proceso adjudicativo se oriente en hallar la verdad y hacer justicia. Isla Verde Rental v. García, 165 DPR 499, 505 (2005); Valentín v. Mun. de Añasco, 145 DPR 887, 897 (1998).

El hecho de que el récord administrativo correspondiente al procedimiento inicial de conceder el permiso de uso estuviera extraviado no era fundamento suficiente para que el Tribunal de Primera Instancia negara conceder el remedio solicitado por la OGPe, o como mínimo adjudicar la controversia. El foro primario debió celebrar una vista de reconstrucción del expediente para dar la oportunidad a las partes a someter todos los documentos relacionados con el permiso de uso otorgado a la señora Pacheco Cruz, y de esa forma resolver en los méritos la cuestión litigiosa, a saber si el permiso era legal y si la demandada contaba con un permiso de construcción para las edificaciones accesorias. La corrección de una determinación administrativa no puede estar supeditada a la desaparición de un expediente administrativo que se supone esté en el control de la agencia administrativa. Véase; García Fernández v. Aguayo, 39 DPR 91 (1929).

Del Informe de Auditoría surge que todos los documentos que examinó el investigador de la OGPe corresponden al expediente administrativo del permiso

de uso. Así que la reconstrucción del expediente no representaba un obstáculo insalvable que impidiera resolver en los méritos la demanda presentada por la agencia. En adición, las motivaciones para solicitar la revocación del permiso de uso concedido descansan en la ilegalidad de la concesión, pues ARPe no celebró la vista requerida antes de otorgar la variación de uso.

En este caso, la señora Pacheco Cruz solicitó el permiso de uso el 1 de julio de 2010 y el 24 de febrero de 2011 el permiso fue otorgado por el entonces Director de la Oficina Regional de la ARPe en Ponce. De acuerdo al Reglamento Conjunto de Permisos, y el derogado Reglamento de Planificación Núm. 4, el permiso de uso concedido implica una variación la utilización de una propiedad para un uso comercial no permitido por las restricciones impuestas en una zona residencial intermedia (Distrito R-1) como en la que ubica el hogar de la señora Pacheco Cruz. Véase; Capítulo 4 y Regla 19.3, Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos (Reglamento de Planificación Núm. 31), Reglamento Núm. 7951, Departamento de Estado, 30 de noviembre de 2010; Sección 2.00 y 11.00, Reglamento de Planificación Núm. 4, Reglamento Núm. 7628, Departamento de Estado, 9 de enero de 2009. Ambos reglamentos, tanto el vigente como el derogado, exigen la celebración de una vista antes de conceder la variación. Sección 28.1.4, Reglamento Conjunto de Permisos; Sección 62.04, Reglamento de Planificación Núm. 4.²

²Sección 28.1.4 Vistas Públicas.

La actuación de la ARPe, a través del Director Regional de Ponce, exigía la aplicación de la reglamentación antes aludida. Es norma conocida que "las agencias administrativas están obligadas a cumplir sus propios reglamentos una vez los promulgan". Ayala v. Junta Cond. Bosque Sereno, 190 DPR 547, 568 (2014). En este caso no hay controversia de que la variación en uso fue otorgada sin la celebración de la vista exigida por ley. Como vimos, **el funcionario no tenía facultad para otorgar el permiso sin la celebración de una vista. Tampoco existía ninguna disposición legal o excepción fáctica que lo eximiera del requisito.** Este tipo de acción, contraria al reglamento, constituye un acto *ultra vires* de la agencia, por lo que es erróneo y nulo. DACo v. AFSCME, 185 DPR 1, 12-13 (2012). Los actos nulos no producen ningún efecto jurídico y son insubsanables por razón de orden público. Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co., 157 DPR 203, 228 (2002).

Por ser nulo el permiso, la señora Pacheco Cruz no adquirió un derecho propietario. Es necesario recalcar que nuestra Constitución dispone, en su Art. II, Sec. 7, LPRA, Tomo 1, que nadie será privado de su propiedad sin el debido proceso de ley. Sin embargo,

Se celebrará vista pública para la consideración de variaciones. Se podrán considerar varias solicitudes de variaciones en una sola vista pública. En la celebración de las vistas públicas para considerar variaciones se observarán los requisitos de presentación establecidos en el Capítulo 7 (Vistas). (Énfasis nuestro.)

62.04 Vistas Públicas

La Junta o la ARPE, según corresponda, celebrarán vista pública para la consideración de variaciones. Se podrán considerar varias solicitudes de variaciones en una sola vista pública. En la celebración de las vistas públicas para considerar variaciones se observarán los requisitos de presentación establecidos en la Subsección 4.06 de este Reglamento. La Junta notificará a las partes, conforme derecho, la decisión que se tome sobre la solicitud. (Énfasis Nuestro.)

para que se active la protección de la cláusula mencionada es necesario, como requisito *sine qua non*, la existencia de un derecho, interés propietario económico o que involucre la libertad del individuo. P.A.C. v. E.L.A., 150 DPR 359, 376 (2000). Respecto a este requisito, desde Phi Delta Pi v. Junta Planificación, 76 DPR 585, 591 (1954), el Tribunal Supremo resolvió que un permiso **debidamente** otorgado, y por el cual su concesionario actúa e incurre en gastos sustanciales constituye un interés propietario. Véase además, Maldonado v. Junta Planificación, 171 D.P.R. 46 (2007). En este caso, sin embargo, el permiso fue otorgado indebidamente y de forma ultra vires. En consecuencia la apelante no adquirió un interés propietario sobre este y no se activaron las garantías del debido proceso de ley en el proceso administrativo de la agencia.

A pesar de no contar con un derecho propietario, la señora Pacheco Cruz disfrutó de un debido proceso durante este procedimiento judicial al activarse el proceso judicial una vez se presentó la querrela y OGPe presentó el interdicto. El tribunal apelado expuso que la OGPe debió celebrar una "vista informal" antes de que pudiera acudir al foro judicial, y que tal omisión violó el debido proceso de la ley de la señora Pacheco Cruz. La Ley Núm. 161-2009 no requiere que la OGPe celebre una vista informal antes de comparecer ante el Tribunal de Primera Instancia para solicitar la revocación de un permiso o la demolición de una estructura. Arts. 14.1 y 14. 2, Ley Núm. 161-2009, supra. El Reglamento de Normas y Procedimientos para las Auditorias, Cumplimiento y Regulación

Profesional de la Oficina del Inspector General de Permisos, Reglamento 7961, Departamento de Estado, 30 de noviembre de 2010, aún vigente, tampoco impone el mencionado requisito. El reglamento solo exige a la OGPe notificar a la parte querellada, así como a la parte querellante, sobre los hallazgos de la investigación. Sección 2.1.5, Reglamento 7961. Una vez la OGPe ejerció las facultades concedidas en los artículos 14.1 y 14.2 de la Ley Núm. 161-2009 mediante la presentación de la demanda de injunction se activaron las garantías del debido proceso de ley conforme provee el proceso judicial en los tribunales de Justicia. La auditoría o investigación realizada por la agencia no era un proceso adjudicativo, como tampoco una notificación de la intención de la agencia de intervenir en el inexistente derecho de propietario que alegadamente surgía del permiso de uso. Por lo que erró el Tribunal de Primera Instancia al concluir que la OGPe debió celebrar una "vista informal" antes de presentar una demanda en contra de la señora Pacheco Cruz.

El Tribunal de Primera Instancia también denegó la demanda porque la agencia no entregó copia de todos los documentos relacionados a la querrela presentada por un vecino de la parte apelada. Como ya vimos, la OGPe solo estaba obligada a notificar los resultados de la auditoria. Además, cualquier persona interesada puede obtener copia certificada de los documentos que obran en los expedientes digitales de la OGPe mediante la presentación de una solicitud electrónica y el pago de los derechos correspondientes. Regla 5.4, Reglamento Conjunto de Permisos.

Asimismo, en el procedimiento judicial, después que la OGPe presentó la demanda, la apelante podía solicitar antes de la vista, una orden al Tribunal para obligar a la OGPe a entregar copia del expediente relacionado a la querrela. Véase: Regla 34 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 34. No obstante, prefirió esperar hasta el mismo día de la vista para levantar el asunto. El foro primario, decidió continuar con la vista, la apelante no objetó, y el caso quedó sometido. Sin embargo, descansando en este fundamento, la primera instancia judicial denegó la demanda. Razonó que resolver, sin los documentos utilizados en la auditoría violaría el debido proceso de ley de la señora Pacheco Cruz, quien como ya adjudicamos no gozaba de un interés propietario sobre el permiso concedido, por haberse otorgado ilegalmente.

El hecho de que la apelante no aprovechara las herramientas que disponen las Reglas de Procedimiento Civil, para obligar a un oponente a descubrir prueba, no implica que el Tribunal de Primera Instancia quedara impedido de considerar los méritos de la demanda. Mucho menos significa que la apelante no disfrutó de un debido proceso de ley. En este caso, el propio Tribunal de Primera Instancia proveyó a la señora Pacheco Cruz de un proceso debido de ley. Surge del expediente que el Tribunal garantizó las siguientes exigencias mínimas del debido proceso a la apelante: (1) fue notificada de la demanda que presentó OGPe en su contra; (2) el proceso ocurrió ante un juez imparcial; (3) tuvo oportunidad de ser oída; (4) tuvo la oportunidad de contrainterrogar

testigos y examinar evidencia presentada en su contra; (5) tuvo la asistencia de un abogado; (6) la decisión que tomó el Tribunal de Primera Instancia estuvo fundamentada en la prueba que presentaron las partes, y en los escritos que estas presentaron durante la vista de injunction. Pueblo v. Pagán Rojas et al., supra, pág. 479-480.

Por último, el Tribunal apelado concluyó que los errores cometidos por la OGPe, el conceder el permiso sin vista y el expediente extraviado, impiden que pueda conceder los remedios solicitados por la agencia porque "resulta intolerable que dicho organismo administrativo pretenda respaldarse en un error para así despojar a la demandada de su propiedad".

La regla general es que los errores administrativos no crean derechos y pueden ser corregidos en cualquier momento por el Estado. Santiago v. Depto. de la Familia, 153 DPR 208, 218 (2001). Conforme a ello, una parte no puede pretender ampararse en una actuación administrativa incorrecta. Quiles v. Del Valle, 167 DPR 458, 477 (2006); González v. E.L.A., 167 DPR 401, 413 (2006); Magriz v. Empresas Nativas, 143 DPR 63, 71 (1997); Del Rey v. J.A.C.L., 107 DPR 348, 355-356 (1989).

Por otro lado, es norma reiterada que las doctrinas de actos propios y *estoppel*, de ordinario, no aplican contra el Estado cuando hay de por medio una cuestión de interés público implicada. O.C.S. v. Universal, 187 DPR 164, 174 (2012); Quiles v. Del Valle, supra, pág. 478; Infante v. TEM, 84 DPR 308, 316-317 (1961). En E.L.A. v. Rivera, 88 DPR 196 (1963), el Tribunal Supremo decidió que procedía la

demolición de una verja cuya altura excedía la reglamentaria a pesar de que un Oficial de Permisos de la Junta de Planificación había autorizado la construcción. La altura excesiva de la verja constituía una violación de la ley independientemente de la aprobación del funcionario y procedía su corrección. Del Rey v. J.A.C.L., 107 DPR 348, 355-356 (1978). En este caso el permiso es nulo y las construcciones accesorias no tienen permiso de construcción. No se puede pretender que una actuación administrativa errónea impida su corrección, como tampoco que genere derechos. Del Rey v. J.A.C.L., *supra*, pág. 355. El error cometido por el Director Regional de Ponce no impide que ahora OGPe lo pueda corregir por vía de la acción de interdicto que presentó ante el Tribunal de Primera Instancia bajo las facultades otorgadas por su ley orgánica.

A raíz del análisis antes expuesto, resulta claro que la señora Pacheco Cruz no tenía un derecho propietario sobre el permiso ilegal otorgado por el Director Regional de Ponce. A pesar de ello, disfrutó de todas las garantías mínimas del debido proceso de ley durante el procedimiento judicial en este caso. En vista de que la propia parte apelada admitió que no tiene permisos de construcción para las estructuras mencionadas en el informe de auditoría, y de que no hay controversia de que el permiso fue otorgado sin celebrar vista, erró el Tribunal de Primera Instancia al negarse a revocar el permiso y ordenar la demolición de las estructuras accesorias construidas sin permiso en la propiedad de la señora Pacheco Cruz.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, revocamos la sentencia apelada y dejamos sin efecto el permiso de uso otorgado a la señora Pacheco Cruz por carecer de validez, y ser uno nulo e inexistente. Ordenamos a la señora Pacheco Cruz a demoler, en un término de noventa (90) días, por su cuenta y riesgo, las estructuras accesorias identificadas por la OGPe en su informe de Auditoría por carecer de permisos de uso y de construcción.

Las estructuras que la señora Pacheco Cruz deberá demoler, dismantelar y remover consisten de: (1) la utilizada para la venta de frappe en el patio delantero; (2) la estructura en el patio posterior utilizada para baño; (3) las mesas fijas contiguas a la estructura que sirve para la venta de batidas de frutas (frappé) y las mesas que ubican en la acera; (4) la pared interior en madera en el patio delantero usada para cerrar el área de las mesas.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones