

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
 TRIBUNAL DE APELACIONES
 REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-FAJARDO
 PANEL II

AGUEDA SEVERINO DE SEVERINO Recurrente <p style="text-align: center;">v.</p> SP MANAGEMENT CORP.; ADMINISTRACIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA Recurrido	KLRA201601022	<p style="text-align: center;"><i>REVISIÓN ADMINISTRATIVA</i> procedente de la Administración de Vivienda Pública</p> <p style="text-align: center;">Caso Núm. A-908 Las Gladiolas I</p> <p style="text-align: center;">SOBRE: Intención de Cancelación de Contrato</p>
MIRTA COLÓN PELLECIER Recurrente <p style="text-align: center;">v.</p> SP MANAGEMENT CORP.; ADMINISTRACIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA Recurrido	KLRA201601026	<p style="text-align: center;"><i>REVISIÓN ADMINISTRATIVA</i> procedente de la Administración de Vivienda Pública</p> <p style="text-align: center;">Caso Núm. 301-106 Las Gladiolas II</p> <p style="text-align: center;">SOBRE: Intención de Cancelación de Contrato</p>
LOURDES M. CARRIÓN ROSARIO Recurrente <p style="text-align: center;">v.</p> SP MANAGEMENT CORP.; ADMINISTRACIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA Recurrido	KLRA201601030	<p style="text-align: center;"><i>REVISIÓN ADMINISTRATIVA</i> procedente de la Administración de Vivienda Pública</p> <p style="text-align: center;">Caso Núm. 301-1603 Las Gladiolas II</p> <p style="text-align: center;">SOBRE: Intención de Cancelación de Contrato</p>
IRIS M. APONTE MARRERO Recurrente <p style="text-align: center;">v.</p> SP MANAGEMENT CORP.; ADMINISTRACIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA Recurrido	KLRA201601034	<p style="text-align: center;"><i>REVISIÓN ADMINISTRATIVA</i> procedente de la Administración de Vivienda Pública</p> <p style="text-align: center;">Caso Núm. B-1202 Las Gladiolas I</p> <p style="text-align: center;">SOBRE: Intención de Cancelación de Contrato</p>
LIBRADA MARTÍNEZ MARTÍNEZ Recurrente <p style="text-align: center;">v.</p> SP MANAGEMENT CORP.; ADMINISTRACIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA Recurrido	KLRA201601038	<p style="text-align: center;"><i>REVISIÓN ADMINISTRATIVA</i> procedente de la Administración de Vivienda Pública</p> <p style="text-align: center;">Caso Núm. 301-411 Las Gladiolas II</p> <p style="text-align: center;">SOBRE: Intención de Cancelación de Contrato</p>

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Juez Colom García y la Juez Cortés González

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 15 de diciembre de 2016.

Las señoras Agueda Severino de Severino¹ y Lourdes M. Carrión Rosario², comparecen ante este tribunal, mediante recurso de revisión administrativa -presentado cada uno de manera individual- y recurren de una resolución emitida el 28 de julio de 2016, por la Oficial Examinadora, Mayra García Solá, sobre intención de cancelación de contrato. A su vez, las señoras Mirta Colón Pellecier³, Iris M. Aponte Marrero⁴ y Librada Martínez Martínez⁵ solicitan revisión de respectivos dictámenes de la Oficial Examinadora, Lissette Maynard, de SP Management Corp., Agente Administrador para la Administración de Vivienda Pública, emitida el 29 de julio de 2016. Atendidos los casos presentados ante nuestra consideración, mediante resolución emitida el 18 de octubre de 2016, consolidamos los recursos antes mencionados.

Con el beneficio de la comparecencia de la Oficina de la Procuradora General -en representación de la Administración de Vivienda Pública-, examinados los documentos correspondientes, y conforme al Derecho aplicable, REVOCAMOS las determinaciones recurridas, por los fundamentos que exponemos a continuación. Veamos.

¹ Agueda Severino de Severino v. SP Management Corp; Administración de Vivienda Pública, KLRA201601022, caso A-908, Residencial Las Gladiolas I.

² Lourdes M. Carrión Rosario v. SP Management Corp; Administración de Vivienda Pública, KLRA201601030 - caso 301-1603, Residencial Las Gladiolas II.

³ Mirta Colón Pellecier v. SP Management Corp; Administración de Vivienda Pública, KLRA201601026 - caso 301-106, Residencial Gladiolas II.

⁴ Iris M. Aponte Marrero v. SP Management Corp; Administración de Vivienda Pública, KLRA201601034 - caso B-1202, Residencial Gladiolas I.

⁵ Librada Martínez Martínez v. SP Management Corp; Administración de Vivienda Pública, KLRA201601038 - caso 301-411, Residencial Gladiolas II.

I

El Complejo Residencial Las Gladiolas I y II en San Juan fue demolido a los fines de ser remodelado. Las cinco familias recurrentes, como parte de un grupo de 23 familias, fueron realojadas por el Programa de Realajo de la Autoridad de Vivienda Pública (AVP) en apartamentos en el mercado privado, mientras se construía el Nuevo Complejo de Viviendas. Estas familias recibieron una *Notificación de No Desplazamiento* en la que AVP se comprometía a garantizarle prioridad en la obtención de un nuevo apartamento una vez construido el nuevo proyecto y le notificó que **no** le requeriría mudarse permanentemente como resultado de tal demolición. Mientras tanto, las personas debían mudarse, para lo cual la Agencia les pagaba el alquiler o la renta en un apartamento privado.

En septiembre de 2015, la Agencia Federal de Vivienda⁶(HUD) le notificó a la AVP que, efectivo en agosto de 2016, discontinuarían el pago de rentas privadas, que debían proveer una relocalización a los residentes con un costo de renta comparable a cualquier otra unidad de vivienda pública en la jurisdicción. Así, el 22 de diciembre de 2015, AVP cursó una carta a estos residentes informando la cancelación y anticipando que los residentes tendrían dos opciones como alternativas de vivienda: otra unidad de vivienda pública decente, segura e higiénica en otro proyecto de vivienda pública; o un *voucher* del Programa de Sección 8.

La AVP, a través de su agente administrador, SP Management Corp., realizó -a las familias recurrentes como parte del proceso de realajo- entrevistas, le entregó *vouchers*, le citó a comparecer al Programa de Plan 8, entre otros trámites

⁶ US Department of Housing and Urban Development (HUD).

realizados. En particular, SP Management, le apercibió a los residentes que de no comunicarse con ellos antes del 20 de junio de 2016 y haber seleccionado su alternativa y completado la mudanza, se cancelaría el contrato con la AVP y el contrato de arrendamiento privado. En julio de 2016, las familias recurrentes recibieron una carta titulada *Intención de Cancelación de Contrato de Arrendamiento*, por la causal de que rechazó sin justa causa la oferta de Unidad en un proceso de traslado requerido por la Administración.

Inconformes, las cinco familias aquí recurrentes objetaron el cambio y solicitaron la vista informal. La vista se celebró ante dos oficiales examinadoras, una era la Presidenta de SP Management, Mayra García Solá⁷; y otra la Directora de Ocupación de dicha Compañía, Lissette Maynard⁸. Estas dictaron respectivas resoluciones determinando que, efectivo el 1 de agosto de 2016, quedaba cancelado el contrato de arrendamiento con AVP y dejaban de ser participantes *bona fide* del programa de Vivienda Pública Federal.

No conformes con tal determinación, las familias aquí recurrentes, presentaron el recurso de revisión administrativa, y aducen, como señalamiento de error, que incidió SP Management y la AVP:

[...] [Y]a que el procedimiento empleado en el caso de autos violó el Debido Proceso de Ley.

[...] [Y]a que la Oficial Examinadora no tiene autoridad en Ley para emitir la decisión en el caso de autos.

⁷ Participó como la Oficial Examinadora en el caso: Agueda Severino de Severino v. SP Management Corp, KLRA201601022; y Lourdes M. Carrión Rosario v. SP Management Corp, KLRA201601030.

⁸ Participó como la Oficial Examinadora en el caso: Mirta Colón Pellecier v. SP Management Corp, KLRA201601026; Iris M. Aponte Marrero v. SP Management Corp, KLRA201601034; y Librada Martínez Martínez v. SP Management Corp, KLRA201601038.

[...] [Y]a que el realojo de la parte recurrente es contrario al derecho aplicable y a la notificación de no desplazamiento.

II

Revisión judicial

Existe una práctica judicial claramente establecida de conceder gran consideración y deferencia a las decisiones de los foros administrativos. Procuradora Paciente v. MCS, 163 DPR 21 (2004). Residentes Pórticos v. Compad, 163 DPR 510 (2004); Asoc. Vec. H. San Jorge v. Med. Corp., 150 DPR 70, 75 (2000). Sin embargo, ello no significa una abdicación de la función revisora del foro judicial. Rivera Concepción v. A.R.P.E., 152 DPR 116 (2000); Del Rey v. J.A.C.L., 107 DPR 348 (1978). Por el contrario, los tribunales tienen el deber de proteger a los ciudadanos contra posibles actuaciones *ultra vires*, inconstitucionales o arbitrarias de las agencias. Así, las determinaciones de los foros administrativos no gozan de deferencia cuando éstos actúan de manera arbitraria, ilegal, irrazonable o ante la ausencia de prueba adecuada o cuando la agencia cometió error manifiesto en la apreciación de la misma. Comisionado v. Prime Life, 162 DPR 334 (2004); Torres v. Junta Ingenieros, 161 DPR 696 (2004) ; O.E.G. v. Rodríguez, 159 DPR 98 (2003).

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin primordial delimitar la discreción de las agencias y asegurarse de que éstas desempeñan sus funciones conforme a la ley. Miranda v. C.C.C., 141 DPR 775, 786 (1996). Nuestro Tribunal Supremo ha reconocido que:

[L]a función principal de la revisión judicial es asegurarse que las agencias administrativas con poderes adjudicativos actúen dentro de la facultad delegada por la Asamblea Legislativa y que cumplan con los preceptos constitucionales, particularmente los dictados por el debido

proceso de ley. El control judicial de la actuación administrativa garantiza que los ciudadanos tengan un foro a donde recurrir para vindicar sus derechos y obtener un remedio frente a los organismos administrativos. "[E]sto a su vez impone una obligación especial a los tribunales de ser especialmente cuidadosos en revisar las decisiones en este campo para proteger la ciudadanía contra posibles actuaciones arbitrarias."

Assoc. Ins. Agencias, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 DPR 425, 435 (1997); Hernández Denton v. Quiñones Desdier, 102 DPR 218, 223-224 (1974).

El Debido Proceso de Ley, la LPAU y el Reglamento Núm. 8624

El debido proceso de Ley está consagrado en la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en su Art. II, Sec. 7, 1 LPRA, al igual que las Enmiendas V y XIV de la Constitución de los Estados Unidos de América. Este derecho garantiza el que ninguna persona sea privada de su libertad o propiedad sin el debido proceso. Hernández v. Secretario, 164 DPR 390 (2005). A tono con su concepción, el debido proceso de ley se manifiesta en dos vertientes distintas: la sustantiva y la procesal. Hernández v. Secretario, *supra*. En su vertiente procesal, la cláusula del debido proceso instituye las garantías procesales mínimas que el Estado debe proveerle a un individuo al afectarle su propiedad o libertad. Hernández v. Secretario, *supra*; López Vives v. Policía de Puerto Rico, 118 DPR 219 (1987). Conforme a la jurisprudencia que gobierna el tema, varios son los requisitos que todo procedimiento adversativo debe satisfacer para garantizar las exigencias mínimas del debido proceso de ley, a saber: (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a contrainterrogar testigos y examinar la evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado, y (6) que la decisión se base en la evidencia

presentada y admitida en el juicio. Hernández v. Secretario, *supra*.

Debido a que, dentro de su función adjudicativa, las agencias administrativas han de interferir con los intereses de libertad y propiedad de los individuos, la garantía a un debido proceso de ley se hace extensiva a los procedimientos de las agencias administrativas. Una vez está en juego un interés individual de libertad o propiedad hay que determinar cuál es el procedimiento exigido, lo que dependerá de las circunstancias dadas; salvaguardando siempre que el mismo sea justo e imparcial, no arbitrario. Almonte et al. v. Brito 156 DPR 475 (2002). A pesar de que las normas del debido proceso de ley no se aplican dentro del campo administrativo con la misma rigurosidad que se aplican dentro de la adjudicación judicial, sí se han hecho extensivas a los procedimientos administrativos las siguientes garantías: la concesión a una vista previa, la oportuna y adecuada notificación, el derecho a ser oído, confrontarse con los testigos, presentar prueba oral y escrita a su favor, y **la presencia de un adjudicador imparcial**. Almonte et al. v. Brito, *supra*; Ortiz Cruz v. Junta Hípica, 101 DPR 791, 795 (1973). En resumen, 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". Aut. Puertos v. HEO, 186 DPR 417 (2012); Marrero Caratini v. Rodríguez Rodríguez, 138 DPR 215, 220 (1995).

Para determinar cuáles son los requisitos procesales que han sido establecidos y los que se exigen en un procedimiento administrativo es necesario examinar la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la Ley de

Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), la jurisprudencia, el estatuto orgánico de la agencia administrativa y los reglamentos que gobiernan los procedimientos de la Agencia. Véase: Demetrio Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Bogotá, 2nda Ed. Forum, 2001, pág. 307. Específicamente, los estatutos orgánicos de las agencias administrativas y la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme son las dos fuentes de mayor importancia en este aspecto procesal. Por tanto, los requisitos procesales que debe respetar la agencia sólo se obtienen de una lectura conjunta de ambos cuerpos de ley y de un análisis que los interrelacione. Véase, Demetrio Fernández Quiñónez, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, *supra*, en pág. 307.

A tenor con la sección 3.1 de la LPAU, 3 LPRC sec. 2151, en todo procedimiento adjudicativo, ante una agencia deben salvaguardarse los siguientes derechos: (A) Derecho a notificación oportuna de los cargos o querellas o reclamos en contra de una parte; (B) Derecho a presentar evidencia; (C) **Derecho a una adjudicación imparcial**; y (D) Derecho a que la decisión sea basada en el expediente. Teniendo claro los derechos antes esbozados, es relevante mencionar que las garantías que forman parte del debido proceso de ley constituyen un resguardo infranqueable contra privaciones arbitrarias de la propiedad. Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell, 133 DPR 881 (2004). En cuanto a la adjudicación imparcial como parte de un debido proceso de ley, el Tribunal Supremo ha reconocido su importancia, a estos efectos, dispuso

en Henríquez v. Consejo de Educación Superior, 120 DPR 194, 202 (1987), lo siguiente:

De todos los valores que informan la garantía del debido proceso, el valor de la percepción de la justicia es el que con mayor claridad dicta el uso de un adjudicador imparcial con criterios independientes. La necesidad de imparcialidad adjudicativa en la infraestructura del debido proceso impide al adjudicador decidir un caso si tiene interés o prejuicio real identificable o cuando las circunstancias son tales que el riesgo de parcialización es demasiado grande.

(Citas omitidas).

En lo que corresponde a este caso, por disposición de la Ley Núm. 66 de 17 de agosto de 1989, se creó la Administración de Vivienda Pública de Puerto Rico, adscrita al Departamento de la Vivienda, con el propósito de delegar, en dicha Agencia, "la función de lograr una administración de los residenciales públicos altamente eficientes y con la flexibilidad necesaria para la ejecución de la política pública de mejorar la calidad de vida en los residenciales públicos, fomentar la actividad comunitaria y el desarrollo integral de los puertorriqueños que viven en dichos proyectos de vivienda". Artículo 3 de la Ley Núm. 66, *supra*, 17 LPRC sec. 1002. A tono con las disposiciones establecidas en la referida ley, y las disposiciones establecidas en la LPAU, se promulgó el Reglamento Núm. 8624 del 31 de julio de 2015 que se conoce como el "Reglamento sobre las Políticas de Admisión y Ocupación Continuada en los Residenciales Públicos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico".

Este Reglamento Núm. 8624 establece las normas y las disposiciones que aplicarán en el proceso de solicitud, admisión y ocupación de las viviendas en los residenciales públicos de Puerto Rico. Véase: Secc. I, II y IV del Reglamento. Pertinente a la controversia presentada ante este tribunal, el Capítulo VI

sobre las Generalidades del Programa establece los reglamentos y leyes federales que aplicarán. Específicamente, el inciso 6.2.4 (xviii) dispone que aplicará el Reglamento Federal sobre los Procedimientos de Arrendamientos y Agravios, 24 CFR Parte 966. Además, el Capítulo XIX dispone que cualquier determinación del Agente Administrador o la Administración que resulte en la denegatoria y/o terminación de asistencia tendrá la parte afectada derecho a una vista informal presidida por un Oficial Examinador. Véase: Regla 19.2.2. del Reglamento Núm. 8624. El Oficial Examinador, conforme a la definición del Reglamento Núm. 8624, será el representante autorizado de la Administración, quien presidirá los procesos administrativos relacionados a este reglamento.

Ahora bien, el Reglamento Federal sobre los Procedimientos de Arrendamientos y Agravios, que aplica en este caso según las disposiciones del propio Reglamento Núm. 8624, establece el procedimiento y los requisitos que se deben llevar a cabo en un caso sobre arrendamiento y agravio. Este Reglamento establece que un proceso de agravio relacionado con el arrendamiento público del HUD, el oficial examinador seleccionado por la agencia, según definido en el Reglamento Federal, tiene que ser una persona imparcial o una persona que no haya realizado o aprobado la decisión que se pretende examinar o un subordinado de esta persona⁹. 24 CFR § 966.53, en el inciso e. Textualmente la definición dispone:

*(e) Hearing officer means **an impartial person** or persons selected by the PHA, **other than the person who made or approved the decision under review, or a subordinate of that person.** Such individual or individuals do not need legal training. PHAs must describe*

⁹ Tal definición además establece que el contrato del lease tiene que describir las políticas utilizadas para seleccionar a tal oficial examinador.

their policies for selection of a hearing officer in their lease forms as required by § 966.4, changes to which are subject to a 30-day comment period as described in § 966.3.

(Énfasis nuestro).

El Tribunal Supremo reiteradamente ha indicado que las agencias administrativas están obligadas a observar estrictamente las reglas que ellas mismas promulgan, en aras de limitar su discreción, y no queda a su arbitrio reconocer o no los derechos allí contenidos. Torres v. Junta Ingenieros, 161 D.P.R. 696 (2004); Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P., 147 DPR 750, 764 (1999). Una vez la agencia adopta una norma administrativa, debe cumplirla y aplicarla en la manera en que está concebida, sirviendo siempre a los propósitos, objetivos y política pública que la forjaron. Además, la agencia viene obligada a velar porque los requisitos estatutarios establecidos en su reglamento sean cumplidos. Torres v. Junta Ingenieros, supra; T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited, 148 DPR 70, 81 (1999).

III

En el caso ante nuestra consideración las familias recurrentes tienen derecho a que su reclamo sea atendido por un adjudicador imparcial, ello como parte del debido proceso de ley. La necesidad de un adjudicador imparcial es fundamental para la percepción de justicia, así, si el adjudicador tiene interés o prejuicio real identificable; o el riesgo de parcialidad es demasiado grande, éste estará impedido de atender el asunto. Conforme al propio Reglamento Núm. 8624, sobre las políticas de admisión y ocupación continuada en los residenciales públicos, una persona que resulte afectada por la terminación de asistencia, tendrá derecho a una vista informal presidida por un oficial examinador que puede presidir los procesos. Ahora bien, en este caso que comprende un arrendamiento público, el oficial

examinador tiene que ser una persona imparcial que no haya realizado o aprobado la decisión que pretende examinar o un subordinado de esta persona, ello conforme a las disposiciones del *Federal Code of Regulations* aplicable.

AVP delegó en su Agente Administrador, SP Management, para que la presidenta y la directora de ocupación de dicha compañía, fungieran como Oficiales Examinadoras en la vista informal de las familias aquí recurrentes, para que éstas se defendieran de la intención de cancelar los contratos de arrendamiento. De un examen de los documentos examinados surge que SP Management no sólo participó en el procedimiento que se impugna ante la Agencia, sino que conforme a los documentos que presentó la propia Procuradora General, fue la presidenta de SP Management, quien participó directamente en la notificación de cancelación de contrato con AVP¹⁰ y quien ahora funge como Oficial Examinadora de sus propias actuaciones.

Tanto la Presidenta de SP Managment como su subordinada, Directora de Ocupación de dicha Compañía, no son oficiales examinadoras que cumplan con el requisito de ser "juzgadoras imparciales" que requiere el debido proceso de ley y el Código de Regulaciones Federales para *hearing officer* del Título 24 CFR §966.53 aplicable. SP Managment participó activa y directamente en el proceso que se pretende impugnar en la vista y fueron los que determinaron cancelar el contrato de las partes con la AVP. Al designar a la presidenta y a la directora de ocupación de la compañía como oficiales examinadoras en esta vista, no cumplieron los criterios legales antes enunciados, lo

¹⁰ Véase: Apéndice de la parte recurrida, carta del 6 de junio de 2016, Reubicación de Residentes Mercado Privado, pág. 10.

que provocó una violación al debido proceso de ley que ampara a las partes recurrentes.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se REVOCAN las determinaciones administrativas impugnadas en estos casos y se devuelve el caso para que se celebre la correspondiente vista ante un oficial examinador que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley y Reglamento, conforme a lo expuesto en esta decisión.

Notifíquese.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones