

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL III

NELLY ORTIZ MALDONADO
P/C ING. GERSOM ORTIZ

Querellante-Recurrida

V.

OFICINA DE PERMISOS
MUNICIPIO AUTÓNOMO DE
CAGUAS

OFICINA DE GERENCIA DE
PERMISOS

Recurrido

V.

ALEXANDER VALENTÍN
ACEVEDO P/C ING EDDIE
NIEVES MEDINA

Recurrente

KLRA201700862

Revisión Judicial
procedente de la Oficina
de Gerencia de
Permisos

CASO NÚM.
OGPe 2017-206948-
SDR-001646
AXP-2016-00220

SOBRE:
Consulta de
construcción
(anteproyecto) y
variación de parámetros
de construcción

Calificación residencial
intermedio (RI)

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, el Juez Hernández Sánchez y el Juez Ramos Torres

Fraticelli Torres, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de febrero de 2018.

El señor Alexander Valentín Acevedo nos solicita que revisemos una resolución emitida el 15 de noviembre de 2017 por la Oficina de Gerencia de Permisos, en la que esta agencia modificó la determinación de la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Caguas, que avaló el anteproyecto que él presentó para legalizar unas variaciones estructurales de su residencia ante esa oficina municipal.

La Oficina de Gerencia de Permisos confirmó la decisión del Municipio en la resolución recurrida, pero ordenó al recurrente que remueva una puerta con ventana ubicada en el patio lateral izquierdo de la estructura

en cuestión, asunto que no fue planteado ante el Municipio y sobre el cual este no se expresó al evaluar el aludido anteproyecto.

En desacuerdo con la determinación de la Oficina de Gerencia de Permisos, el señor Valentín Acevedo recurre ante nos mediante este recurso de revisión judicial. Tanto la agencia como la parte opositora del anteproyecto comparecieron a presentar sus respectivas posturas.

Luego de considerar los argumentos de ambas partes y examinar la evidencia que obra en el expediente de autos, resolvemos modificar la resolución recurrida, en atención al estado de derecho que rige las cuestiones jurídicas planteadas.

Veamos los antecedentes fácticos y procesales del recurso que sirven de fundamento a esta decisión.

I.

El 10 de enero de 2014 la señora Nelly Ortiz Maldonado (señora Ortiz Maldonado) presentó ante la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Caguas (Oficina de Permisos) la querella número QXP-2014-00018, en la que alegó que el señor Alexander Valentín Acevedo (señor Valentín Acevedo, parte recurrente) había realizado unas mejoras a su residencia, ubicada en la Calle Parque Las Monjas **H-27** de la Urbanización Bairoa Park, en el pueblo de Caguas, sin contar con los permisos debidos para este tipo de construcción.¹ La señora Ortiz Maldonado puntualizó que era colindante de la aludida residencia del petitioner, por el área lateral izquierda, siendo su propiedad la enumerada como **H-26** de la misma calle. Por ello reclamó ser parte adversamente afectada por la construcción que se levantó en la colindancia de ambas residencias, sin contar con los permisos requeridos.²

En respuesta a la querella instada, el 12 de febrero de 2016 el señor Valentín Acevedo solicitó ante la Oficina de Permisos una consulta o

¹ Recurso de revisión, pág. 3 y Apéndice del recurso, (Ap.), pág.4.

² El señor Valentín Acevedo argumenta en su recurso que la señora Ortiz Maldonado no reside la propiedad y tampoco es su dueña, pues la casa a la que ella se refiere le pertenece a su padre, el señor Belén Ortiz Hernández, quien tampoco vive en ella, pues, al presente, está alquilada.

anteproyecto bajo el caso AXP-2016-00220, con el propósito de legalizar la construcción objeto de la querrela. Las mejoras hechas por el recurrente consistieron en la ampliación de un cuarto de almacén en la parte trasera de su propiedad, con una variación de ocupación propuesta de un 67.86%.

Atendidos los trámites de rigor, la Oficina de Permisos municipal autorizó la consulta **sin reparos mayores** el 7 de julio de 2017, determinación que notificó oportunamente el día **12 de ese mes y año**.³ En su resolución, la Oficina de Permisos municipal incluyó algunas condiciones para concretar el proceso de permisología y fundamentó su determinación bajo las siguientes premisas:

La construcción presenta variaciones en área de ocupación, en ambos patios laterales y en el patio posterior. Sin embargo, aun cuando el proyecto no cumple con los elementos reglamentarios antes mencionados⁴, **concluimos que las variaciones solicitadas no perjudican propiedades vecinas**, ni el ambiente del sector, ya que observamos que en el vecindario existen otras propiedades con las mismas características. Además, las variaciones presentadas se consideran razonables puesto que el solar tiene una cabida menor a la requerida en el distrito.⁵

Ante la autorización del anteproyecto a favor del recurrente, el **1 de agosto de 2017** la señora Ortiz Maldonado presentó un recurso de revisión ante la División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe). Cursó la notificación correspondiente de su recurso al señor Valentín Acevedo el 3 de agosto de 2017.⁶ En el aludido recurso, la señora Ortiz Maldonado manifestó su desacuerdo con la aprobación del proyecto, principalmente por tres razones: 1) la altura de la verja construida excede los parámetros establecidos en el reglamento aplicable; 2) la construcción realizada afecta la ventilación e iluminación de la propiedad **H-26**; 3) se instaló una puerta en la parte posterior, que abre hacia la colindancia de la propiedad **H-26**, lo cual provoca, para lograr acceso a la

³ La Oficina de Gerencia de Permisos presentó en su recurso el sobre que acredita el envío de la notificación de la determinación de la Oficina de Permisos. Apéndice de la parte recurrida, anejo 1.

⁴ La propia resolución de la Oficina de Permisos alude a que el área de ocupación de la propiedad no debe exceder el 60% del área del solar, pero la propuesta del señor Valentín Acevedo aludía a un 67.85% del área del solar.

⁵ Ap., págs. 7-8.

⁶ Ap., págs. 11-12.

estructura a través de esa puerta, que se pase sobre el terreno colindante que corresponde a su propiedad.⁷

La División de Revisiones Administrativas de la OGPe pautó la vista pública para el 19 de septiembre de 2017. No obstante, esa vista tuvo que suspenderse, ante el paso del Huracán María, y se reseñó para el 3 de noviembre de 2017.

El señor Valentín Acevedo acudió a la vista de revisión en la fecha indicada, pero la señora Ortiz Maldonado no asistió ni excusó su incomparecencia. Corroborada la corrección de la notificación enviada a las partes, la vista no fue suspendida por la ausencia de la parte recurrida y los procedimientos continuaron.

Luego de escuchar al señor Valentín Acevedo, el asunto quedó sometido para su adjudicación por el Juez Administrativo que presidió la vista. Oportunamente, este dictó la resolución que hoy se objeta. En ese dictamen, el Juez Administrativo puntualizó que, ante la ausencia de la señora Ortiz Maldonado, no tenía elementos de juicio para intervenir con la decisión emitida por la Oficina de Permisos del Municipio, ya que no se presentó prueba alguna que guiara al organismo revisor a determinar si la construcción incumplía los parámetros requeridos o si existían razones particulares que impedían la legalización de las variaciones aludidas.⁸

Ahora bien, a pesar de que el Juez Administrativo que suscribió la resolución aludida no intervino con la determinación final de la Oficina de Permisos municipal relativa a la legalización de la estructura del recurrente, según descrita, sí ordenó el cierre de la puerta con ventana que abre hacia el patio lateral izquierdo, que colinda con la propiedad sita en número H-26 de la Calle Parque Las Monjas. A juicio del Juez Administrativo, la ubicación de esta puerta contraviene las disposiciones del Código Civil, *infra*, sobre luces y vistas, por lo que su ubicación, configuración física y efectos sobre la propiedad colindante no pueden legalizarse por medio del proceso de

⁷ Moción en cumplimiento de orden, señora Ortiz Maldonado, Anejo 3.

⁸ Ap., pág. 1.

permisos, por tratarse de un asunto de naturaleza civil regulado de manera específica por el referido código.⁹

Ante este revés administrativo, el señor Valentín Acevedo presentó el recurso de revisión de autos y señaló la comisión de varios errores por parte de la OGPe. En síntesis, manifestó que: 1) la OGPe estaba impedida de atender el recurso de revisión de la señora Ortiz Maldonado, porque ella no tiene legitimación activa en el caso y no es parte adversamente afectada; 2) la notificación del recurso de revisión administrativa, suscrita por la señora Ortiz Maldonado, se hizo fuera del término jurisdiccional de 48 horas, contados a partir de la presentación del recurso, por lo que la División de Revisiones Administrativas no tenía jurisdicción para acogerlo ni para emitir decisión alguna sobre el caso; 3) la incomparecencia de la señora Ortiz Maldonado a la vista de revisión debió tener como consecuencia la desestimación del caso, por falta de interés de la recurrida en la continuación de los procedimientos; 4) la determinación de la División de Revisiones Administrativas, al ordenar la remoción de la puerta con ventana de la residencia del señor Valentín Acevedo, violentó su debido proceso de ley, pues no se ajusta a las normas de derecho aplicables.

Dimos término a la señora Ortiz Maldonado y a la Oficina de Gerencia de Permisos para que presentaran sus argumentos y así lo hicieron oportunamente. En apretada síntesis, la OGPe argumentó que tiene la facultad legal para emitir determinaciones como la que hoy se impugna y presentó sendas defensas sobre los primeros tres señalamientos de error del peticionario. De igual forma, la señora Ortiz Maldonado explicó en su recurso que cumplió con el plazo de 48 horas para la oportuna notificación de la solicitud de revisión o reconsideración ante la División de Revisiones Administrativas, por lo que esta tenía jurisdicción para entender sobre esa solicitud.

Evaluemos el estado de derecho que rige los diversos asuntos procesales y sustantivos planteados por el recurrente en el recurso. La

⁹ Ap., pág. 2.

naturaleza jurisdiccional de los primeros tres señalamientos de error nos permitirá disponer de ellos conjuntamente. Luego atenderemos la cuestión relativa a la modificación ordenada, según corresponda.

II.

Como indicado, el señor Valentín Acevedo aduce en los tres señalamientos de error considerados que la OGPe debió abstenerse de acoger y entender en el recurso de revisión de la parte recurrida, porque esta última no tenía legitimación activa para presentarlo, pues no era parte adversamente afectada con la decisión municipal ni persona con interés legítimo en la propiedad colindante; la OGPe carecía de jurisdicción para atender el recurso de la señora Ortiz Maldonado, porque esta cursó la notificación de la revisión administrativa fuera del plazo jurisdiccional de 48 horas dispuesto en la ley habilitadora; y, ante la falta de interés mostrada por la recurrida al no comparecer a la vista, procedía la desestimación del caso.

Por su impacto procesal, atendamos con prioridad la cuestión relativa a la notificación del recurso administrativo al recurrente. El señor Valentín Acevedo indica que la señora Ortiz Maldonado le notificó el recurso instado ante la División de Revisiones Administrativas fuera del plazo de las 48 horas requeridas por la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161-2009, *infra*, ya que la notificación se cursó el 3 de agosto de 2017. De hecho, el recurrente no precisó en su análisis la fecha en que se presentó la revisión ante la OGPe. Él presumió que el recurso debió presentarse varios días antes de esa fecha, al computar el plazo discurrido desde la fecha en que la Oficina de Permisos municipal emitió su autorización y el 3 de agosto siguiente. Basa su imprecisión en que extravió la copia que a él le fue enviada y en que tuvo dificultades para completar el expediente del recurso de revisión

judicial, por la falta de energía eléctrica tras el paso del Huracán María.¹⁰ Su argumento es, pues, especulativo.

Ahora bien, la OGPe presentó la constancia correspondiente que acredita que el recurso de revisión se presentó ante la División de Revisiones Administrativas el **1 de agosto de 2017**, dentro del plazo de veinte días instituido por la Ley Núm. 161-2009, el cual comenzó a decursar el 12 de julio de 2017, **fecha en que se envió por correo** la notificación de la determinación de la Oficina de Permisos del Municipio de Caguas.¹¹ Así mismo, la señora Ortiz Maldonado acreditó en su comparecencia escrita que hizo la notificación del recurso de revisión dentro del plazo correspondiente. Ante ello, forzosamente concluimos que la OGPe tenía jurisdicción para atender el recurso intimado, pues no hubo escollo procesal que lo impidiera. Así disponemos del segundo señalamiento de error.

En lo que toca a los planteamientos relativos a la desestimación del recurso, por no ser la señora Ortiz Maldonado una parte adversamente afectada, ni haber demostrado interés legítimo en el reclamo relativo a la colindancia, por no ser la titular ni residente de la casa vecina ni haber demostrado que representaba a su propietario, baste decir que no obra en el expediente evidencia que permita constatar tales alegaciones. Admite el recurrente que ella es la hija del dueño de esa vivienda. Tanto el Municipio como la OGPe dieron curso a la querrela original y al recurso de revisión administrativa, respectivamente. Tal defensa no fue considerada como eximente para la actuación ministerial de ambas agencias. No tenemos criterios para cuestionar y echar a un lado la legitimación activa que ella pudo mostrar en ambas instancias.

Por otro lado, el desenlace del recurso administrativo, que negó esencialmente el remedio solicitado por la señora Ortiz Maldonado, por causa de su incomparecencia a la vista, debe bastar para disponer del tercer señalamiento de error. Del propio Aviso de Vista de Revisión

¹⁰ Documento intitulado "Solicitud de Dispensa o Autorización", pág. 2; Recurso de revisión, pág. 3.

¹¹ Ap., pág. 24.

claramente surge la advertencia relativa a una incomparecencia: “[s]i alguna de las partes no comparece, se procederá con la vista sin más citarle ni oírle.”¹² Así fue. En este caso, los procedimientos administrativos continuaron su cauce, como advertido, y terminaron de manera esencialmente favorable para el recurrente, pues quedó incólume la autorización municipal, salvo por la cuestión relativa a la puerta, que tratamos por separado en el próximo apartado.

Así disponemos de los señalamientos primero y tercero planteados en el recurso.

III.

El cuarto señalamiento de error de este caso presenta una cuestión muy particular. El señor Valentín Acevedo cuestiona la actuación de la OGPe al ordenar la remoción de la puerta con ventana, asunto que no fue evaluado por el Municipio de Caguas, pues nunca estuvo ante su consideración. Aduce que, al entender la OGPe sobre asuntos que atañen a la competencia exclusiva del Tribunal de Primera Instancia, tal actuación constituyó una marcada violación a su debido proceso de ley y un error craso de derecho del foro administrativo.

En su comparecencia escrita, la OGPe defiende la amplitud de sus facultades administrativas revisoras para subsanar **cualquier error sustantivo** que no haya sido atendido por la Oficina de Permisos del Municipio de Caguas, siempre que este surja de la evaluación de la totalidad del expediente.

Para entender sobre este particular, examinemos primero cuál es el alcance de nuestra jurisdicción revisora sobre las decisiones de la OGPe; luego, nos expresaremos sobre el derecho al debido proceso de ley en la esfera administrativa, para finalmente atender el tema de las servidumbres de luces y vistas, el cual justificó la determinación recurrida en este caso.

- A -

¹² Documento intitulado “Solicitud de Dispensa o Autorización”, pág. 2; Recurso de revisión, pág. 3.

La Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico (Ley de Permisos de 2009), Ley Núm. 161-2009, según enmendada, 23 L.P.R.A. sec. 9011 *et seq.*,¹³ se aprobó a los fines de establecer un marco legal y administrativo, integrado, para regir los procesos de solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos por el Gobierno de Puerto Rico. Exposición de Motivos, Ley 161-2009. Dichos procesos están revestidos del más alto interés público por su relación intrínseca con el desarrollo económico y, por ende, con la creación de empleos, la prestación de servicios y el disfrute de una mejor calidad de vida. *Íd.*

Anteriormente, la Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos era el organismo competente para atender las revisiones de las decisiones finales o de las resoluciones de la OGPe o de los Municipios. 23 L.P.R.A. sec. 9022. Luego, la Ley de Permisos de 2009 sufrió un sinnúmero de enmiendas¹⁴ y finalmente, la Ley Núm. 19-2017 creó la División de Revisiones Administrativas, actual organismo que tiene a su cargo la revisión de las decisiones y resoluciones bajo la dirección de un juez administrativo, quien tendrá la función de atender las reconsideraciones de las determinaciones finales de la OGPe y de los municipios autónomos sobre materias sujetas a su jurisdicción.

La ley vigente, según enmendada, al definir la *determinación final* que revisará la División de Revisiones Administrativas, se refiere a aquella “[a]ctuación, resolución, informe o documento que contiene un acuerdo o decisión emitida por [...] el Juez Administrativo, los Municipios Autónomos [...] adjudicando de manera definitiva algún asunto ante su consideración [...]”. Ley Núm. 161-2009, Art. 1.5 (21). De igual modo se estatuye que una determinación se convierte en final y firme “una vez hayan transcurrido los

¹³ Notamos que el Suplemento Acumulativo no incluye las enmiendas aprobadas el 4 de abril de 2017, mediante la Ley Núm. 19-2017, por lo que las secciones citadas en el suplemento podrían sufrir cambios en su enumeración. Para mayor referencia, véase <http://www2.pr.gov/ogp/BVirtual/LeyesOrganicas/pdf/161-2009.pdf>, última visita el 12 de febrero de 2012.

¹⁴ Por ejemplo, la Ley Núm. 151-2013, derogó ese organismo con el propósito de garantizar la plena participación de los ciudadanos en los procesos de revisión judicial, al activar nuevamente las disposiciones de la ya derogada LPAU, *infra*. Exposición de Motivos, 151-2013.

términos correspondientes para revisión”. *Id.*, Art. 1.5 (21). A estos efectos, el ordenamiento provee un término de veinte días para que la parte adversamente afectada solicite reconsideración de una determinación final. *Id.*, Arts. 9.10 y 11.6. Esto, porque conforme el estatuto y la jurisprudencia que lo interpreta, una decisión que advenga final y firme solo podrá ser revocada mediante mandato o autorización judicial de un tribunal competente. *Id.*, Art. 9.10; véase, además, *Laureano v. Mun. Autónomo de Bayamón*, 2017 TSPR 27, en las págs. 15-16, Op. de 22 de febrero de 2017, 197 D.P.R. 420 (2017).

A tono con la ya indicado, el *Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la División de Reconsideración de Determinaciones Finales*, Reglamento 8457, efectivo desde el 7 de marzo de 2014, continúa vigente como el cuerpo de reglas procesales que rige la solicitud de reconsideración o revisión, como se le llama comúnmente, ante la División de Revisiones Administrativas. La precitada reglamentación establece el procedimiento para la presentación, trámite y adjudicación de las solicitudes de reconsideración o revisión. Asimismo, se estatuyen los criterios para su consideración; a saber: (a) el descubrimiento de nueva evidencia pertinente y esencial relacionada con el caso, cuya admisibilidad haga más probable una determinación contraria a la tomada y que, a pesar de una diligencia razonable, no pudo haber sido descubierta previo a la determinación recurrida; (b) **la comisión de un error sustantivo o de procedimiento que convierta la decisión en una contraria a derecho**; y (c) la necesidad de corregir la decisión de forma que el interés público quede mejor protegido. Regla 5H, Reglamento 8457. (Énfasis nuestro.)

- B -

La revisión judicial de la decisión final que emita la División de Revisiones Administrativas se rige por las normas aplicables a cualquier determinación administrativa final sujeta al escrutinio judicial, según lo establece la Ley Núm. 38-2017, aprobada el 30 de junio de 2017, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de

Puerto Rico” (LPAU), efectiva desde el 1 de julio de 2017;¹⁵ la Ley de la Judicatura de 2003, Ley Núm. 201-2003, Art. 4.006(c), 4 L.P.R.A. § 24y; y el Reglamento del Tribunal de Apelaciones, Regla 56 y ss., 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B. Véase a *Ramírez v. Policía de P. R.*, 158 D.P.R. 320, 338 (2002).

Específicamente, la Sección 4.5 de la Ley Núm. 38-2017, antes, Sección 4.6 de la Ley Núm. 170, dispone que la revisión judicial de las determinaciones finales de las agencias administrativas se circunscribe a evaluar: (1) si el remedio concedido por la agencia es el adecuado; (2) si las determinaciones de hechos están sostenidas por la evidencia sustancial que surge de la totalidad del expediente; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio no tenemos limitación revisora alguna.

Es decir, además de corroborar si el remedio concedido por la agencia fue apropiado y si las conclusiones de derecho fueron correctas, la revisión judicial de una decisión administrativa final debe evaluar *esencialmente* si la decisión administrativa es *razonable* y si se sostiene en la *evidencia sustancial* que obra en el expediente considerado en su totalidad. En caso de que exista más de una interpretación razonable de los hechos, el tribunal debe sostener el análisis seleccionado por la agencia y no sustituir su criterio por el de esta. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 D.P.R. 425, 437 (1997).

En todo caso, en nuestra gestión revisora, debemos considerar la evidencia presentada a la agencia en su totalidad, tanto la que sostenga la decisión administrativa, como la que menoscabe el peso que el juzgador le haya conferido. *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 D.P.R. 692, 699 (1975). Corresponde a la parte adversamente afectada por la decisión recurrida señalar cualquier evidencia sustancial que obre en el récord administrativo que, debidamente considerada, debió producir una decisión

¹⁵ La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. § 2101 *et seq.*, fue derogada por la Ley Núm. 38-2017. Por razón de la fecha de vigencia de la nueva ley, es esta la que rige este recurso de revisión judicial.

distinta. *Domínguez v. Caguas Expressway Motors*, 148 D.P.R. 387, 397-398 (1999). Sobre esta exigencia impuesta al recurrente, el Tribunal Supremo expresó:

Si la parte afectada, en la solicitud de revisión, no demuestra la existencia de esa otra prueba que sostiene que la actuación de la agencia no está basada en evidencia sustancial o que reduzca el valor de la evidencia impugnada, el tribunal respetará las determinaciones de hechos y no deberá sustituir el criterio de la agencia por el suyo. [...].

Otero v. Toyota, 163 D.P.R. 716, 728 (2005).

Advertimos que, en la evaluación de la prueba documental y pericial presentada y admitida en el caso, este foro revisor está en igual posición que la agencia administrativa para aquilatarla y dirimir sus contradicciones y fortalezas. *Trinidad García v. Chade*, 153 D.P.R. 280, 292 (2001); *Díaz García v. Aponte*, 125 D.P.R. 1, 13 (1989).

Por otro lado, la doctrina de deferencia judicial presupone una participación restringida y limitada de los tribunales en la revisión de las acciones administrativas, ya que su finalidad es evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor. *P.R.T.C. v. Junta Reg. Tel. de P.R.*, 151 D.P.R. 269, 282 (2000).

Claro está, aunque los tribunales, como concedores del Derecho, no tenemos que dar deferencia a las interpretaciones de las normas jurídicas que hacen las agencias administrativas, es norma asentada que no podemos descartar livianamente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. Por el contrario, debemos dar gran peso y deferencia a las interpretaciones que los organismos administrativos hacen de las leyes y reglamentos que administran. Incluso, en los casos dudosos, y aun cuando pueda haber una interpretación distinta de las leyes y reglamentos, “la determinación de la agencia merece deferencia sustancial”. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 D.P.R. 177, 187 (2009); *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 D.P.R. 969, 1002-1003 (2011).

En lo que atañe a este caso, se impone un señalamiento adicional, sobre el debido proceso de ley en la esfera administrativa.

- C -

En Puerto Rico se ha reconocido el derecho de todo ciudadano al debido proceso de ley en toda ocasión en la que el Estado intervenga con su vida, su libertad o su propiedad. Tal prerrogativa se consagra en la Constitución de Puerto Rico y la Constitución Federal. Const. ELA, Art. II, sec 7, Const. EEUU, Enm. XIV sec. 1. Incluso, el Tribunal Supremo ha expresado que: “[e]l debido proceso de ley encarna la esencia de nuestro sistema de justicia. Su prédica comprende elevados principios y valores que reflejan nuestra vida en sociedad y el grado de civilización alcanzado. Es herencia de nuestros antepasados, fruto de nuestro esfuerzo colectivo y nuestra vocación democrática de pueblo”. *Amy v. Adm. Deporte Hípico*, 116 D.P.R. 414, 420 (1984).

El debido proceso de ley, como principio fundamental, garantiza que ninguna persona perderá su libertad o propiedad sin la oportunidad de ser oído en “*a meaningful time and a meaningful manner*”. *Mathews v. Eldridge*, 424 U.S. 319, 333 (1976), seguido en *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell*, 133 D.P.R. 881, 899 (1993). Esto es así porque la notificación adecuada y la **oportunidad efectiva de ser oído antes de privarse al individuo de un derecho propietario, son parte fundamental del debido proceso**. *Sniadach v. Family Finance Corp.*, 395 U.S. 337 (1969), y *Fuentes v. Shevin*, 407 U.S. 67, 86 (1972), seguidos en *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell*, 133 D.P.R., en la pág. 891. Y precisamente, esa oportunidad de ser oído, tal como delimitamos en el acápite anterior, está plasmada en la propia LPAU en su sección 3.1 (a).

En todo caso, el Tribunal Supremo ha expresado que el derecho al debido proceso de ley no es un molde riguroso que se da en el abstracto, pues su naturaleza es eminentemente circunstancial y pragmática. *Pueblo v. Andréu González*, 105 D.P.R. 315, 320 (1976); *Domínguez Talavera v. Tribunal Superior*, 102 D.P.R. 423, 428 (1974).

En el campo administrativo, el debido proceso de ley no tiene la misma rigidez que en el ámbito penal; lo que importa es que el

procedimiento adjudicativo sea justo y equitativo. *Báez Díaz v. E.L.A.*, 179 D.P.R. 605, 623 (2010). Así, a través de la LPAU, el legislador hizo extensivo a los procedimientos administrativos las garantías mínimas inherentes del debido proceso de ley. La Sección 3.1 (a) de la LPAU, dispone que los procedimientos adjudicativos administrativos deben salvaguardar los siguientes derechos: (1) una notificación oportuna y adecuada; (2) la oportunidad para presentar evidencia; (3) una adjudicación imparcial; y (4) que la decisión esté basada en el expediente. Ley Núm. 38 de 2017; *Gutiérrez Vázquez v. Hernández Hernández*, 172 D.P.R. 232, 245-246 (2007).

Atendidas las garantías procesales debidas al señor Valentín Acevedo, procedamos a discutir el marco doctrinal que rige el asunto sustantivo medular en este caso: si podía la División de Revisiones Administrativas de la OGPe modificar el permiso otorgado por el Municipio al anteproyecto del recurrente sobre un aspecto específico que no fue objeto de estudio o consideración específica por la Oficina de Permisos municipal, aunque surge del expediente en revisión.

- D -

El Código Civil de Puerto Rico define el derecho real de servidumbre como un gravamen impuesto sobre un bien inmueble, denominado predio sirviente, a beneficio de otro perteneciente a un dueño distinto, denominado predio dominante. Código Civil, Art. 465, 31 L.P.R.A. sec. 1631; *Ciudad Real v. Municipio de Vega Baja*, 161 D.P.R. 160, 171 (2004). A su vez, el Código Civil clasifica las servidumbres según su naturaleza o características. Así, las servidumbres son legales o voluntarias, según las establezca una ley o la voluntad de los propietarios de los predios involucrados. Código Civil, Art. 472, 31 L.P.R.A. sec. 1638; *Ciudad Real v. Municipio de Vega Baja*, 161 D.P.R., en las págs. 171-172.

En lo pertinente a las servidumbres de luces y vistas, el Código Civil dispone que ningún medianero puede abrir un hueco o ventana en pared medianera sin el consentimiento del otro. Código Civil, Art. 516, 31 L.P.R.A.

sec. 1771. En igual sentido, el Artículo 518 estatuye que “[n]o se puede abrir ventanas con vistas rectas, ni balcones u otros voladizos semejantes, **sobre la finca del vecino** si no hay un metro y medio de distancia entre la pared en que se construyen y dicha propiedad.” Art. 518, 31 L.P.R.A. sec. 1773. Ahora bien, ¿quiere esto decir que existe algún impedimento para que el dueño de una propiedad coloque una puerta que abra hacia el patio de su vecino? A esta interrogante se ha enfrentado el Tribunal Supremo de Puerto Rico en muy contadas ocasiones y, si bien sus primeras expresiones sobre el tema ofrecen alguna dirección para responder a esa pregunta, lo cierto es que aún existe divergencia de criterios sobre este asunto.

Por ejemplo, en el caso de *Rabell v. Rodriguez et al.*, 24 D.P.R. 561 (1916), el Tribunal Supremo tuvo ante su consideración una decisión del extinto Tribunal de Distrito en la que se había ordenado el cierre o tapiado de una ventana que tenía vista recta hacia una de las paredes laterales del vecino demandante, más no ordenó cerrar la puerta que se encontraba en igual condición. *Id.* Al examinar en ese entonces el Artículo 589 del Código Civil, hoy Artículo 518, ya citado, el Alto Foro confirmó la determinación del Tribunal Primario y destacó que:

El artículo 589 del Código Civil establece restricciones muy terminantes y especialmente rigurosas al libre uso y disfrute de la propiedad y no debe dársele un alcance tal a esta disposición mediante **una interpretación demasiado liberal de manera que comprenda materia que claramente no tuvieron en cuenta sus autores**. Si hubiera sido su intención el incluir en dicho precepto las puertas entre las ‘ventanas [...] balcones, u otros voladizos semejantes, que se enumeran’, el medio más natural hubiera sido haciendo mención de esto y no dejándolo sometido a deducciones.

Rabell v. Rodriguez et al., 24 D.P.R., en la pág. 570. (Énfasis nuestro.)

En una opinión posterior, nuevamente el alto foro se enfrentó a un caso similar en el que el tribunal primario resolvió a favor de la parte demandada, a quien se le había solicitado, entre otras cosas, cerrar dos puertas de la planta baja que daban hacia la residencia de su vecino, en este caso, el demandante. *Rodríguez v. Colón*, 34 D.P.R. 78 (1925). Al confirmar la sentencia del foro apelado, el Tribunal Supremo reiteró lo dicho en *Rabell v. Rodriguez et al.* y añadió que la naturaleza del Artículo 589 es

una de carácter prohibitiva, por ello, la interpretación que debe articularse tiene que ser cónsona con los principios restrictivos que en él se encuentran proscritos. *Rodríguez v. Colón*, 34 D.P.R., en la pág. 79. De igual forma, apoyó su determinación en las expresiones del tratadista Manresa sobre la discusión del Artículo 582 del Código Civil de España, similar al artículo 589 de nuestro código:

Se ha debatido sobre si el precepto es aplicable a la apertura de una puerta, es decir, si el dueño de una edificación está obligado a someterse a los artículos 582 y 583 al abrir en pared propia sobre terreno propio— v. gr., un metro o metro y medio— una puerta. El artículo 582 de ninguna manera se refiere a la apertura de una puerta, **que además no tiene el destino de dar vistas**. La jurisprudencia de los tribunales franceses e italianos han resuelto la cuestión en el sentido que indicamos. (4 Man. 4 ed. 804.)

Id. en la pág. 79. (Énfasis nuestro.)

Tanto en casos posteriores, tales como *Belaval v. Fernós*, 50 D.P.R. 820 (1937), y *Valls v. Rosado*, 52 D.P.R. 329 (1937), el Tribunal Supremo dio continuidad a la doctrina sentada sobre la interpretación jurídica del actual Artículo 518. Particularmente, en *Valls v. Rosado* se destacó que, si el destino que se le da a una aparente puerta cumple la función principal de una ventana, **pues no se utiliza para salir o entrar a un lugar determinado**, sí procede ordenar su cierre. A esta conclusión llegó el Tribunal al entender que, si el propósito de la denominada “puerta” es que funja como una ventana y que se colocó en el lugar para evadir las disposiciones del artículo ya citado, no cabe hablar entonces de la distinción trabada en la doctrina sobre ese particular. Al así resolver, el Tribunal Supremo expuso que:

El juez de distrito resolvió que las llamadas puertas no fueron diseñadas ni eran usadas como medio de ingreso y egreso, y que no eran en realidad puertas, sino ventanas disfrazadas de puertas con el objeto de evadir responsabilidad por la violación palpable del artículo 518 del Código Civil. La doctrina de los casos de *Rabell v. Rodríguez*, 24 D.P.R. 561, y de *Rodríguez Pérez v. Colón*, 34 D.P.R. 78, no es aplicable a un caso de esta naturaleza. **Si las llamadas puertas no eran puertas sino ventanas, el juez de distrito no cometió error al ordenar que fuesen cerradas.**

Valls v. Rosado, 52 D.P.R., en las págs. 332-333. (Énfasis nuestro.)

Ahora bien, la doctrina pauta hasta ese entonces dio un giro importante en el caso de *Polanco v. Ruiz*, 55 D.P.R. 785 (1939). Allí, el Tribunal de Distrito resolvió, entre otros asuntos, que el estado de derecho

no le otorgaba potestad a los demandantes para que ellos pudieran exigir el cierre de una denominada “puerta-ventana”, por lo que esos demandantes acudieron al Tribunal Supremo para que se ordenara el cierre de esa alegada “puerta”. *Polanco v. Ruiz*, 55 D.P.R., en la pág. 796.

Ante el cuadro trazado por los demandantes, el Alto Foro hizo dos pronunciamientos sobre la doctrina que hasta ese entonces había reiterado. En primer lugar, distinguió los casos de *Rabell v. Rodríguez et al* y *Rodríguez v. Colón*, a los efectos de que la norma jurídica asentada en ellos, **no servía de impedimento para que un Tribunal pudiera ordenar el cierre de una puerta que colinda con la propiedad de un vecino**. En palabras del Tribunal de última instancia, **“Ninguno de estos dos casos sirve de autoridad para la proposición de que las cortes no tienen facultad para obligar a que se cierre una puerta que da directamente a la propiedad de un dueño contiguo.”** *Polanco v. Ruiz*, 55 D.P.R., en la pág. 798. (Énfasis nuestro.)

En segundo lugar, el Tribunal Supremo distinguió que, en ese caso, había una distancia de cerca de un metro y medio entre el suelo de la propiedad y el marco de la alegada puerta-ventana, en cuyo caso, si la misma fuera a ser utilizada para propósitos de entrar y salir de la casa, sería necesaria la construcción de una escalera o de algún tipo de escalón, que necesariamente tendría que colocarse sobre la propiedad del vecino colindante. *Polanco v. Ruiz*, 55 D.P.R., en la pág. 798. Finalmente concluyó que, el espacio de **la alegada puerta-ventana en controversia, se utilizaba para que la luz y la ventilación entraran a la propiedad, no para que las personas circularan como vía de paso hacia dentro y fuera de la residencia**. Al así concluir, determinó que el asunto en referencia **se trataba de una ventana y no de una puerta** y, citó como referencia el caso de *Valls v. Rosado*, antes discutido. *Polanco v. Ruiz*, 55 D.P.R., en las págs. 798-799.

Como adelantado, la cuestión jurídica a tratar en este caso versa, no solo sobre si hubo una violación al debido proceso de ley del señor Valentín Acevedo, al ordenarle la OGPe que clausurara una puerta de su residencia, cuando este asunto nunca se trajo ante la consideración de la Oficina de Permisos municipal y fue considerado por primera vez en la vista de revisión celebrada ante la División de Revisiones Administrativas de esa agencia. También se cuestiona en el error señalado la facultad del Juez Administrativo para entender en un asunto que esencialmente se refiere al reclamo de un interés privado, sujeto a variables y criterios distintos a los que rigen la aprobación de variaciones urbanísticas por un foro administrativo. Ciertamente, inquieta nuestra conciencia judicial el que la División ordenara el cierre de la puerta, porque tenía una apertura tipo ventana, luego de articular como único fundamento para su determinación la violación del Artículo 518 del Código Civil, antes citado, relativo a las luces y vistas, sin dar oportunidad al recurrente de defender su permanencia. Nos explicamos.

El Juez Administrativo reconoce en su dictamen que ese asunto es un instituto propio del derecho civil. También afirma en su análisis: “[l]a ubicación de dicha puerta constituye una violación a las disposiciones de luces y vistas, que **no puede ser legalizada a través de un proceso de permisos, ya que es una violación a las disposiciones del derecho civil.**” (Énfasis nuestro.) Es decir, admite en su análisis que el asunto de la puerta con ventana, **que nunca fue presentado ante la consideración de la Oficina de Permisos del Municipio**, no podía ser validado por ese foro administrativo si era contrario a derecho. No obstante, se olvida de que el modo de dirimir cualquier controversia sobre la puerta exige que su propietario tenga la oportunidad de demostrar que tiene derecho a mantenerla, **ya sea porque no constituye propiamente una ventana**, ya porque el colindante afectado, con legitimación para ello, no la ha cuestionado en el foro competente, es decir, un tribunal. Véase el caso de

Polanco v. Ruiz y otra jurisprudencia reseñada que distingue entre puertas y ventanas.

Cuando surgen disputas en torno a las servidumbres, de luces y vistas, de paso o de otra índole, se activan otras figuras jurídicas, tales como la prescripción a favor o en contra de los afectados, que no pueden ventilarse con el mero examen de un expediente en la fase de revisión administrativa, sobre todo, reiteramos, si la parte perjudicada no ha tenido la oportunidad de defender su interés propietario de manera oportuna y adecuada.

Con este pronunciamiento no restamos facultades a la OGPe ni a la División de Revisiones Administrativas, como tampoco minamos su capacidad adjudicativa. Solo acotamos que el elemento de la puerta no se consideró ante el Municipio cuando evaluó el anteproyecto, cosa que, no solo ocasionó una privación de debido proceso de ley al señor Valentín Acevedo, sino que le impidió demostrar que la puerta cumple su función de tal, que hay maneras de acceder a ella sin afectar los derechos del vecino colindante, que la incapacidad de los residentes de la vivienda exige un acomodo que el derecho debe atender, entre otras alegaciones presentadas en su recurso judicial ante este foro.

Reiteramos, como no está claro del expediente que tenemos disponible dónde ubica la aludida puerta, qué función cumple en la estructura, en qué cualidad o carácter comparece la parte recurrida y si cuestionó la apertura oportunamente, consideramos prudente revocar la resolución en la parte que ordena su clausura. Corresponde al vecino colindante y afectado por el ejercicio de cualquier servidumbre ilegalmente establecida accionar contra ella en el foro judicial, mediante la acción denegatoria de servidumbre que corresponda. De ese modo tendrá el recurrente la oportunidad de defender su derecho o buscar alternativas

para su permanencia, en armonía con las normas legales o sociales prevalecientes.¹⁶

El asunto relativo a la puerta debe ventilarse en el foro judicial mediante la acción legal que corresponda. Este es el único alcance de nuestra decisión. No prejuzga la validez de la puerta ni el derecho del recurrente a mantenerla. Solo reconocemos que, ante las circunstancias de este caso, debe dársele al recurrente la oportunidad de tener “su día en corte”, luego de que se le notifique adecuadamente y por parte legitimada cualquier reclamo en su contra sobre la aludida puerta.

V.

Por los fundamentos expresados, que se hacen formar parte de esta sentencia, modificamos la resolución recurrida, para dejar sin efecto la orden de eliminar la puerta con ventana aludida en dicha resolución y, así modificada, se confirma el resto del dictamen.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

¹⁶ Posiblemente un cambio de goznes o diseño bastaría para resolver el asunto, sin privarle de la utilidad que representa la puerta.