Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VI

JUNTA DE PLANIFICACIÓN Demandante-Recurrida EX PARTE CONCILIO DE SALUD INTEGRAL DE LOÍZA, INC Interventora-Peticionaria	KLCE202101100	*CERTIORARI* Procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Fajardo Caso Núm.: FA2021CV00514 (307) Sobre: Orden de Entrada Querella Núm.: 2021-SQR-007403

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Birriel Cardona, el Juez Vázquez Santisteban y la Jueza Álvarez Esnard.

Álvarez Esnard, jueza ponente.

RESOLUCIÓN

En San Juan, Puerto Rico, a 12 de octubre de 2021.

Comparece ante nos el Concilio de Salud Integral de Loíza, Inc. ("Concilio" o "Parte Peticionaria") mediante petición de *Certiorari* presentada el 10 de septiembre de 2021, a los fines de solicitar que revoquemos la *Resolución* emitida y notificada el 8 de julio de 2021 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Fajardo. Por virtud de la misma, el foro *a quo* ordenó al Concilio a permitir la inspección de sus instalaciones por la Junta de Planificación ("Junta de Planificación" o "Recurrida").

Por los fundamentos expuestos a continuación, **DENEGAMOS** expedir el auto de *certiorari.*

I.

El 7 de julio de 2021, la Junta de Planificación compareció ante el Tribunal de Primera Instancia mediante una *Petición de orden,* ex parte, a los fines de solicitar que el foro primario emitiera una orden dirigida al Concilio para permitir acceso a la Junta de Planificación a la propiedad ubicada en Comercial Las Flores

Industrial Park, Carretera Número 3, Marginal de Pueblo de Río Grande, con Número de Catastro 090-086-054-08 ("Propiedad"). En síntesis, la Recurrida alegó que recibió una *Querella* radicada por el Municipio de Río Grande ("Municipio") a través del *Single Business Portal*, por ausencia de permiso de construcción para realizar la obra que se encontraba en proceso en las inmediaciones de la Propiedad. Consecuentemente, el agente investigador de la Junta de Planificación, Carlos Sánchez Vizcarrondo ("Agente"), se personó a la Propiedad y solicitó acceso para inspeccionar, conforme aludía la *Querella*, si se estaba realizando la construcción sin los debidos permisos. No obstante, la Parte Peticionaria le negó entrada. Por consiguiente, la Junta de Planificación acudió al foro judicial para solicitar auxilio, al amparo de la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico* y el *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocio.* Como anejo a la solicitud instada, la Junta de Planificación incluyó una *Declaración Jurada* del Agente.

Así las cosas, el 8 de julio de 2021, el Tribunal de Primera Instancia emitió y notificó *Resolución* mediante la cual ordenó al Concilio permitir "la inspección por la [Junta] y/o su agente de permisos asignado a llevar a cabo la investigación de la Querella 2021-SRQ-007403 incluyendo y sin limitarse a poder realizar la inspección de la Propiedad . . .". *Véase Resolución*, notificada 8 de julio de 2021, pág. 1, Apéndice, pág. 11. Como resultado de la aludida inspección, el 12 de julio de 2021, la Junta de Planificación expidió un *Boleto de Multa Administrativa* por la cantidad de $14,440.00, por ausencia de permisos de construcción.

Posteriormente, el 22 de julio de 2021, el Concilio compareció mediante *Urgente Solicitud de Intervención* y *Solicitud de reconsideración de Resolución y Nulidad de orden de registro por violentar las garantías constitucionales y por incumplir con los*

requisitos necesarios para la procedencia de registro administrativo según establecido por el Tribunal Supremo en ELA v. Coca Cola, 115 D.P.R. 197 (1984). En apretada síntesis, adujo que la *Petición de orden* presentada por la Junta de Planificación no cumplía con los requisitos para la expedición de una orden de registro para una inspección motivada. Por consiguiente, solicitó que se reconsiderara la *Resolución* y se declarara No Ha Lugar la *Petición de orden.* A su vez, solicitó que se declarara nula la inspección y se dejara sin efecto la multa emitida por haberse fundamentado en una inspección irrazonable.

En respuesta, el 23 de agosto de 2021, la Junta de Planificación presentó *Moción en cumplimiento de orden y Oposición a moción en reconsideración a Resolución.* El 31 de agosto de 2021, el Concilio instó *Réplica a Moción en cumplimiento de orden y Oposición a moción en reconsideración a Resolución.* El 1 de septiembre de 2021, el foro primario emitió y notificó *Resolución* mediante la cual declaró No Ha Lugar la solicitud de reconsideración y, por consiguiente, denegó la intervención del Concilio. Específicamente, resolvió que debido a que el estándar para expedir una orden de registro administrativo es menos riguroso que el penal, no procedía declarar nula la orden expedida.

Inconforme con el dictamen, el Peticionario acudió ante esta Curia y esbozó los siguientes señalamientos de error:

A. Erró el TPI al dictar una orden de registro que viola la protección contra registro y allanamientos irrazonable garantizada en la Cuarta Enmienda de la Constitución de los EE.UU., aplicable al Gobierno de Puerto Rico a través de la Decimocuarta Enmienda, al no determinar causa probable basada en hechos concretos y específicos, a pesar de que la Junta de Planificación argumentó (no probó) motivos fundados de que CSILO presuntamente violó la ley.

B. Erró el TPI al dictar una orden de registro, sin determinar causa probable, que viola la protección contra registros irrazonable concedida por la Cuarta Enmienda de la Constitución de los EE.UU., aplicable al Gobierno de Puerto Rico por virtud de la

Decimocuarta Enmienda, a pesar que la Junta de Planificación alegó, pero no probó, motivos fundados de violación de ley pues concluyó que el registro pretendido era "uno de naturaleza administrativa para velar el cumplimiento de normas, esquemas, o reglamentos diseñados para regular la planificación urbana."

C. Erró el TPI al dictar una orden de registro sin determinar causa probable, según requerido por la Cuarta Enmienda de la Constitución de los EE.UU., aplicable al Gobierno de Puerto Rico por virtud de la Decimocuarta Enmienda, por entender que las inspecciones administrativas, aun cuando se aleguen motivos fundados de violación de ley y reglamento, no requieren esa determinación.

D. Erró el TPI al dictar una orden de registro de una propiedad de CSILO, al interpretar que la protección contra registros irrazonables de la Constitución del ELA no requería que la Junta de Planificación demostrara los motivos fundados que alegó y el tribunal determinara causa probable, por ser "uno de naturaleza administrativa para velar el cumplimiento de normas, esquemas, o reglamentos diseñados para regular la planificación urbana", lo que es inconstitucional conforme a la Cuarta Enmienda de la Constitución de los EE.UU.

E. Erró el TPI al dictar una orden de registro, aun cuando la Junta de Planificación incumplió con la obligación probatoria de demostrar, con hechos concretos y específicos, los motivos fundados alegados en la solicitud, según requiere la protección contra registros irrazonables de la Constitución de los EE.UU. y Puerto Rico.

F. Erró el TPI al permitir a la Junta realizar una inspección administrativa en una propiedad de CSILO, violando su derecho a la intimidad y la protección contra registros irrazonables garantizados por la Constitución de los EE.UU. y Puerto Rico cunado la solicitud de orden no estuvo apoyada en evidencia específica y concreta sobre los motivos fundados de la violación de ley imputada.

G. Erró el TPI al emitir una orden que permitió a la Junta de Planificación realizar un registro irrazonable en una propiedad de CSILO, violando la Cuarta Enmienda de la Constitución de EE.UU. y la Sección 10 de nuestra Carta de Derechos, al determinar que por la naturaleza administrativa de la inspección la parte solicitante no tenía que demostrar, con hechos específicos y particulares, los motivos fundados alegados en la solicitud y el tribunal no tenía que decretar causa probable.

H. Erró el TPI al denegar la solicitud de reconsideración de orden de registro dictada, y por consiguiente el pedido de intervención de CSILO, aun cuando la inspección solicitada y realizada por la Junta de Planificación fue una irrazonable debido a que la solicitante de la orden no demostró los motivos fundados alegados y el tribunal no determinó causa

> probable, lo que constituye una violación a la protección contra registros irrazonables garantizada por la Constitución de los EE.UU. y Puerto Rico.

En respuesta, el 24 de septiembre de 2021, la Junta de Planificación compareció mediante *Oposición a expedición de auto de certiorari.* Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, pasamos a exponer el derecho aplicable.

II.

A. Certiorari

"[U]na resolución u orden interlocutoria, distinto a una sentencia, es revisable mediante *certiorari* ante el Tribunal de Apelaciones". *JMG Investment v. ELA et al.*, 203 DPR 708, 718 (2019). "El recurso de *certiorari* es un vehículo procesal discrecional que permite a un tribunal de mayor jerarquía revisar las determinaciones de un foro inferior". *800 Ponce de León v. AIG,* 205 DPR 163, 174 (2020)(Cita omitida).

La Regla 52.1 de Procedimiento Civil establece que el recurso de *certiorari* solo se expedirá cuando se recurra de (1) una resolución u orden sobre remedios provisionales o *injunction* o (2) la denegatoria de una moción de carácter dispositivo. 32 LPRA Ap. V, R. 52.1. Por excepción, se puede recurrir también de (1) decisiones sobre la admisibilidad de testigos o peritos; (2) asuntos de privilegios; (3) anotaciones de rebeldía; (4) en casos de relaciones de familia, o (4) en casos que revistan interés público. *Íd.* De igual manera, puede revisarse "cualquier otra situación en la cual esperar a la apelación constituiría un fracaso irremediable de la justicia". *Íd.* Los límites a la facultad revisora del foro apelativo tienen como propósito evitar la dilación que causaría la revisión judicial de controversias que pueden esperar a ser planteadas a través del recurso de apelación. *Véase Scotiabank v. ZAF Corp. et al.*, 202 DPR 478, 486-487 (2019).

No obstante, la discreción del tribunal apelativo en este aspecto no opera en un vacío ni sin parámetros. *Véase Mun. de Caguas v. JRO Construction*, 201 DPR 703, 712 (2019). La Regla 40 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 40, señala los criterios que se deben tomar en consideración al evaluar si procede expedir un auto de *certiorari*. Estos criterios son:

> (A) Si el remedio y la disposición de la decisión recurrida, a diferencia de sus fundamentos, son contrarios a derecho.
>
> (B) Si la situación de hechos planteada es la más indicada para el análisis del problema.
>
> (C) Si ha mediado prejuicio, parcialidad o error craso y manifiesto en la apreciación de la prueba por el Tribunal de Primera Instancia.
>
> (D) Si el asunto planteado exige consideración más detenida a la luz de los autos originales, los cuales deberán ser elevados, o de alegatos más elaborados.
>
> (E) Si la etapa del procedimiento en que se presenta el caso es la más propicia para su consideración.
>
> (F) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa no causan un fraccionamiento indebido del pleito y una dilación indeseable en la solución final del litigio.
>
> (G) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa evita un fracaso de la justicia.

El Tribunal Supremo ha expresado que la discreción es "una forma de razonabilidad aplicada al discernimiento judicial para llegar a una conclusión justiciera". *Mun. de Caguas v. JRO Construction, supra*, págs. 712-713 (Cita omitida). No obstante, "[a]l denegar la expedición de un recurso de certiorari en estos casos, el Tribunal de Apelaciones no tiene que fundamentar su decisión". 32 LPRA Ap. V, R. 52.1.

B. Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico

Al amparo de la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, Ley Núm. 161-2009 ("Ley 161"), las siguientes estarán entre las "facultades, deberes y funciones generales de la Junta de Planificación. . ." (1) "investigar los referidos o querellas . .

. señalando la ausencia de permisos . . .” y (2) “entrar, acceder y examinar . . . con el fin de investigar o inspeccionar el cumplimiento con las leyes y los reglamentos aplicable”. 23 LPRA sec. 9024d(c), (m).

> Si los dueños, poseedores o sus representantes, o el funcionario a cargo, *rehusaren la entrada*, uso de equipos o examen, *el representante de la Junta de Planificación presentará una declaración jurada en el Tribunal de Primera Instancia haciendo constar la intención de la Junta de Planificación y solicitando el permiso de entrada a la propiedad* . . . . 23 LPRA sec. 9024d(m) (Énfasis suplido).

Por su parte, el *Reglamento conjunto para la evaluación y expedición de permisos relacionados al desarrollo, uso de terrenos y operación de negocios* (“Reglamento Conjunto”) establece el proceso para la investigación de una querella en la Sección 11.2.3.2:

> a. Un Inspector de Cumplimiento de la JP iniciará la investigación de la querella presentada dentro del término establecido en la Sección 11.2.3.1 de este Reglamento.
>
> b. Durante el proceso de investigación, el Inspector de Cumplimiento tendrá las siguientes facultades:
>
> 1. Revisar expedientes físicos y electrónicos.
>
> 2. *Realizar inspecciones* para corroborar las alegaciones presentadas por las partes. 3. Durante la realización de las inspecciones, el Inspector de Cumplimiento podrá *entrar, acceder y examinar* cualquier pertenencia, incluyendo, pero sin limitarse a, establecimientos, propiedades, locales, equipo, instalaciones y documentos de cualquier persona natural o jurídica sujeta a su *jurisdicción con el fin de investigar las alegaciones de la querella* y el cumplimiento con las leyes y reglamentos aplicables.
>
> 4. Tomar notas, fotografías, mediciones, hacer estimaciones y récord de cualquier dato observado en la inspección relevante a la investigación de la querella y el cumplimiento con las leyes y reglamentos aplicables.
>
> 5. Entrevistar a personas con conocimiento de los asuntos objeto de la investigación de la querella.
>
> 6. *Solicitar auxilio del Tribunal de Primera Instancia en caso de que la parte investigada no provea acceso al lugar o información solicitada por el Inspector de Cumplimiento* . . . .
>
> 11. Tomar conocimiento de violaciones a leyes y reglamentos que no estén incluidas en las alegaciones de la querella que investiga. (Énfasis suplido).

C. Protección contra Registro y Allanamiento Administrativo

Al amparo de nuestra Constitución, "[n]o se violará el derecho del pueblo a la protección de sus personas, casas, papeles y efectos contra registros, incautaciones y allanamientos irrazonables". Art. II, Sec. 10, Const. ELA, LPRA, Tomo 1. Además, será requisito para la expedición de una orden de registro que sea expedida "por autoridad judicial, y ello únicamente cuando exista causa probable apoyada en juramento o afirmación, describiendo particularmente el lugar a registrarse, y las personas a detenerse o las cosas a ocuparse". *Íd.*

> El propósito de estas disposiciones es proteger el derecho a la intimidad y dignidad del individuo, amparar sus documentos y pertenencias frente a actuaciones irrazonables del Estado e interponer la figura del juez para ofrecer una mayor garantía de razonabilidad a la intervención con los ciudadanos.
>
> Ahora bien, cuando se pretenda efectuar un registro o allanamiento, como regla general, será necesario obtener una orden judicial previa para ello. *Pueblo v. López Colón,* 200 DPR 273 (2018)(Escolio omitido).

Esta protección aplica tanto a los registros penales como a los administrativos. *Véase ELA v. Coca Cola Bott. Co.,* 115 DPR 197, 207 (1984). Por consiguiente, la regla general es que un registro sin orden se presume ilegal. Nuestro Tribunal Supremo ha expresado que, incluso cuando la autorización para el registro es concedida por estatuto, esto no impide que aplique la regla general. *Véase Íd.*, pág. 208. No obstante, la expedición de una orden no implica que el registro efectuado por virtud de la misma sea razonable.

> La relación entre los valores concernidos puede variar de contexto a contexto. Consideramos que existen diferencias entre el procedimiento criminal y el administrativo de orden civil que son de tal índole que en determinadas circunstancias *justifican en el contexto administrativo una visión más flexible de la garantía constitucional en lo que respecta a la forma de medir la causa probable. Íd.*, págs. 212-213 (Énfasis suplido).

Por otro lado, nuestro Tribunal Supremo ha distinguido entre las llamadas inspecciones rutinarias y las motivadas. "Las

inspecciones o investigaciones rutinarias y programadas, basadas en principios neutros, son las que más claramente validan el empleo de la causa probable no tradicional". *Íd.*, pág. 213. Sin embargo, "[e]*xigir que se cumpla prácticamente con la causa probable tradicional en todo caso en que el registro no sea rutinario o responda a una queja, puede dificultar innecesariamente los procesos administrativos*". *Íd.,* pág. 215 (Énfasis suplido). El "recibo de una queja o confidencia no resulta mecánicamente en que haya que emplear el criterio penal o algo parecido a él . . .". *Íd.,* pág. 216. En tales casos,

> el organismo administrativo debe explicar en qué se basan esos "motivos fundados"; cuál fue la información precisa recibida, aunque no la identidad de la fuente, si es que ésta debe razonablemente mantenerse en el anonimato; la naturaleza detallada de la supuesta violación y la fecha de su ocurrencia hasta donde alcance la información del organismo administrativo; la fecha en que se enteró la agencia de la información alegada. Se ilustrará al juez, además, sobre el día, la hora, el objetivo, si civil o penal, y el alcance de la inspección a realizarse, así como sobre la pertinencia de la información específica solicitada y la autorización estatutaria para requerirla. *Íd.* (Citas omitidas).

III.

Expuesto el marco jurídico y ponderados los argumentos de las partes, resolvemos que no se han producido las circunstancias que exijan nuestra intervención en esta etapa de los procedimientos al amparo de los criterios que guían nuestra discreción. 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 40. Al amparo de la Ley 161 y el Reglamento Conjunto, la Junta de Planificación está facultada por ley a inspeccionar propiedad privada como parte de su investigación sobre una querella, por ausencia de permisos. Las aludidas disposiciones legales establecen que, en ausencia del consentimiento de los dueños del área que se pretende inspeccionar, la Junta de Planificación tendrá que acudir al foro judicial para conseguir una orden de registro. Al haberse expedido la orden, esta cuenta con una presunción de regularidad. Además, el estándar para la expedición

de una orden de registro administrativo no es igual de riguroso que el estándar requerido para realizar un registro penal. Por consiguiente, no consta en el expediente evidencia que nos mueva a variar la conclusión del foro primario.

IV.

Por los fundamentos expuestos, **DENEGAMOS** expedir el auto de *certiorari.*

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