

XI. El Debido Proceso de Ley en el Sector Administrativo del Gobierno

1. Derecho Constitucional—Debido Proceso—Gobierno—En General

El público debe conocer los reglamentos y las decisiones del Gobierno y los Tribunales; debe armonizarse la eficiencia y la justicia en la combinación de poderes legislativos, ejecutivos y judiciales dentro de una misma agencia; y es necesaria la supervisión por la rama legislativa, el poder ejecutivo y los tribunales.

2. Derecho Constitucional—Debido Proceso—Gobierno—Junta de Planificación

La restricción al derecho de propiedad mediante la clasificación de "P" en todo caso debe estar sujeta a un límite expresamente fijado en la ley que no debe exceder de cuatro años, y transcurrido este período, el Estado debe venir obligado a expropiar y pagar la justa compensación; y debe cumplirse el requisito constitucional de pagar compensación justa siempre que obligatoriamente se tome alguna propiedad privada para uso público.

3. Derecho Constitucional—Debido Proceso—Gobierno—Juntas Examinadoras

Debe estudiarse el grupo de entidades que supervisan las profesiones y los oficios para fijarles por ley requisitos mínimos de debido procedimiento, con la mayor uniformidad posible.

4. Derecho Administrativo—Decisión Inicial—Objeción

Debe exigirse una decisión inicial del presidente de la audiencia y proveerse la oportunidad a las partes para objetar dicha decisión en todos los casos de adjudicación en que los funcionarios autorizados para hacer la decisión final no han presenciado la presentación de la prueba.

5. Derecho Administrativo—Separación de Funciones

Las funciones de adjudicación deben separarse de las de fiscalización en cada agencia, de modo que no sea posible a una agencia ser juez y parte al mismo tiempo, ya que la experiencia demuestra que cuando los funcionarios fiscalizadores ofrecen evidencia a los funcionarios encargados de la adjudicación en su propia agencia, en muchos casos dicha evidencia puede recibir preferencia a causa de su origen.

6. Derecho Administrativo—Revisión Judicial

Debe ser más rápida y eficiente la revisión judicial inclusive mediante una mejor especialización en las decisiones administrativas.

ANÁLISIS DEL CAPÍTULO

A. Bases teóricas y constitucionales

B. Conclusiones y recomendaciones

1. La Junta de Planificación

(a) Poderes

(b) Problemas

(1) Violación de derechos constitucionales

(2) Otra violación de derechos constitucionales

(3) Dilación

2. Las juntas examinadoras de oficios y profesiones
3. Conclusiones y recomendaciones de aplicación general
 - (a) Adjudicación
 - (1) Ley de requisitos uniformes
 - (2) Notificación
 - (3) Sitios de las audiencias
 - (4) La decisión inicial
 - (b) Reglamentación
 - (1) Falta de supervisión por la Asamblea Legislativa
 - (c) La revisión judicial
 - (1) Dilación y altos costos
 - (2) Especialización judicial
 - (d) Necesidad de una nueva reorganización ejecutiva

A. Bases teóricas y constitucionales

En la administración pública es preciso armonizar las conveniencias de eficacia administrativa con los derechos fundamentales y los requisitos mínimos de debido procedimiento. Específicamente, la Sección 7 de la Carta de Derechos declara que "ninguna persona será privada de su libertad o propiedad sin el debido proceso de ley, ni se negará a persona alguna en Puerto Rico la igual protección de las leyes." Desde sus orígenes en la Magna Carta, estas normas han servido en el derecho angloamericano para fijar al gobierno límites de razonabilidad normativa y justicia procesal. Las enmiendas V y XIV de la Constitución Americana son frenos para el gobierno federal y el de los estados. Incorporan a la Constitución de Puerto Rico las interpretaciones del derecho constitucional de los Estados Unidos.

Tanto en el aspecto substantivo como en el procesal, la exigencia de "debido proceso" carece de un significado fijo, preciso. Es una norma de razonabilidad y legalidad, cuya administración depende de los hechos específicos de cada caso, el clima social y la ideología de los jueces. En el aspecto de procedimiento exige ciertos requisitos fundamentales para las funciones de adjudicación—jurisdicción competente, notificación adecuada, audiencia imparcial y justa, oportunidad de las partes para proteger sus derechos, decisión basada en los hechos probados, aplicación correcta del derecho y revisión judicial. No es necesario que se utilicen las maneras tradicionales de las cortes en funciones legislativas o de carácter judicial, pero hay garantías mínimas contra la arbitrariedad.

[1] En el presente capítulo nos interesan no solamente los trámites de legalidad constitucional, sino también las posibilidades de mejorar las prácticas del gobierno a la luz de las experiencias nues-

tras y de otros pueblos democráticos. Así, por ejemplo, hemos estudiado varios problemas de debido procedimiento—la conveniencia de que el público conozca los reglamentos y las decisiones; las maneras de armonizar la eficiencia y la justicia en la combinación de poderes legislativos, ejecutivos y judiciales dentro de una misma agencia; y la necesidad de supervisión por la rama legislativa, el poder ejecutivo y los tribunales.

Como son tantas las actividades del Gobierno de Puerto Rico, no podíamos estudiar todas y cada una de sus variaciones. En nuestra encomienda, que incluye la amplia gama de los derechos fundamentales, nos ha parecido más propio tomar una muestra de la situación, que permita encontrar las cuestiones de mayor importancia constitucional y mejor promesa de mejoramiento. Por eso hemos concentrado nuestra atención en las funciones de investigación, reglamentación y adjudicación de la Junta de Planificación, la Administración de Estabilización Económica, las Juntas de Salario Mínimo y Relaciones del Trabajo, la Comisión de Servicio Público y las juntas examinadoras de profesiones y oficios.

B. Conclusiones y recomendaciones

1. *La Junta de Planificación*

(a) *Poderes*

Sin entrar en las funciones de asesoramiento, que no nos corresponde estudiar, vemos que la Junta tiene amplios poderes para reglamentar las construcciones y el uso de las tierras, y para dirimir las controversias que surgen bajo dicha reglamentación. Es parte de la oficina del Gobernador. Su creación fue estatuida en la Ley 213 del 12 de mayo de 1942.

(b) *Problemas*

(1) Violación de derechos constitucionales.

La Junta viola derechos constitucionales en la clasificación de distritos para fines públicos. El método de marcar un solar con P (público) significa que al propietario le son seriamente afectados sus derechos de propiedad sobre el terreno. Esto equivale a una expropiación forzosa sin justa compensación o debido procedimiento, pues ni la ley ni los reglamentos limitan la duración de la espera, que algunas veces es irrazonable, hasta de seis, siete y diez años. De hecho ocurre en determinadas situaciones que un propietario, limitado durante varios años por la clasificación de P,

(4) La decisión inicial.

Generalmente, la persona que preside la audiencia y conoce la prueba directamente no es quien hace la decisión administrativa. Para evitar el riesgo de que se hagan decisiones por personas que no han estudiado debidamente la evidencia, es muy recomendable que se exija una decisión inicial del presidente de la audiencia, que pueda ser objetada por las partes. Aunque no debe excusarse de estudiar la evidencia a los funcionarios que han de emitir la decisión final, consideramos que la decisión preliminar es un buen complemento. No hace falta requerir que dicha decisión se someta a un procedimiento de revisión cuando no se presentan objeciones contra ella.

[4] Recomendamos que por ley se exija uniformemente la oportunidad de las partes para objetar a una decisión inicial preparada por el presidente de la audiencia, con conclusiones sobre los hechos, en todos los casos de adjudicación en que los funcionarios autorizados para hacer la decisión final no han presenciado la presentación de la prueba.

[5] Recomendamos, además, que se separe la función de adjudicación de la función fiscalizadora en las agencias administrativas, de modo que no sea posible a una agencia ser juez y parte al mismo tiempo, ya que la experiencia demuestra que cuando los funcionarios fiscalizadores ofrecen evidencia a los funcionarios encargados de la adjudicación en su propia agencia, en muchos casos dicha evidencia puede recibir preferencia a causa de su origen.

(b) Reglamentación

(1) Falta de supervisión por la Asamblea Legislativa.

En las entidades estudiadas es evidente y general el problema de falta de supervisión por parte de la Legislatura. Si ésta ha delegado la autoridad de formular reglamentos para dar especificación a las normas generales de los estatutos, debe velar por que sus propósitos legislativos se cumplan adecuadamente. Los reglamentos de la Junta de Planificación no pueden adquirir vigencia a menos que sean aprobados por la Asamblea Legislativa, o ésta no tome ninguna acción sobre ellos durante la sesión en que se le hayan sometido. Sin embargo, esta exigencia de ley no tiene validez práctica porque la Legislatura no ejerce supervisión eficaz. En nuestras audiencias públicas el representante de la Junta informó que esa entidad funciona con completa autonomía, casi sin ninguna

supervisión legislativa o ejecutiva, en sus funciones de reglamentación y adjudicación. La falta de supervisión, que es perjudicial en otras funciones de la administración pública, conlleva mayor peligro precisamente en la formulación de reglamentos, porque ésta es enteramente discrecional y no está sujeta a requisitos cuasi judiciales.

Recomendamos que la Asamblea Legislativa supervise la labor legislativa de las entidades administrativas con la ayuda de asesores debidamente capacitados en los distintos campos de especialización.

(c) *La revisión judicial*

(1) Dilación y altos costos.

Uno de los métodos más eficaces para evitar arbitrariedades en el sector administrativo del gobierno es el de la revisión por los tribunales. Estos sólo pueden entrar en las cuestiones de legalidad. Con excepción de algunas juntas examinadoras de profesiones y oficios, como hemos indicado, los estatutos proveen oportunidades de revisión judicial.

En el capítulo sobre los derechos económico-sociales explicamos que en los trámites de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, cuando se agotan todas las etapas del procedimiento, la dilación frustra los propósitos de la ley y los derechos de las partes. El problema de dilación está presente en casi todas las entidades gubernamentales, con mayor o menor perjuicio en cada caso.

La mayor parte de los ciudadanos que tienen quejas de haber sufrido injusticias y faltas de debido procedimiento de ley prefieren no recurrir a la revisión judicial. Esta actitud fatalista, causada por la lentitud y el alto costo de los litigios, constituye uno de los peores aspectos en la vigencia de los derechos fundamentales.

En cuanto a la revisión judicial de las entidades administrativas, repetimos la recomendación tantas veces hecha desde otros puntos de vista—de que se provea al sistema judicial con los medios necesarios para hacer más rápida y eficiente la solución de las controversias.

(2) Especialización judicial.

[6] También recomendamos que en el Tribunal Superior haya personal y otros recursos para atender con especialización y prontitud las apelaciones de las decisiones administrativas. En otros países, como en Francia, la importancia del derecho administrativo se ha reconocido hasta el punto de que existe un sistema

separado de tribunales administrativos, presidido por el Consejo de Estado. En este cuerpo supremo hay, además de los órganos judiciales, secciones separadas para hacer estudios, proponer reformas y adiestrar personal. Así se mantienen normas altísimas de justicia administrativa. Frente a los defectos que hemos encontrado en Puerto Rico, es urgente lograr cierto grado de especialización en las revisiones judiciales. No conviene crear un sistema separado de tribunales administrativos, porque surgirían difíciles y perjudiciales problemas de carácter jurisdiccional y se harían más complicados y lentos los trámites. Además, la Constitución, en la Sección 2 del Artículo V establece la unificación del sistema judicial. Dentro de esta unidad, no obstante, puede lograrse la especialización por la asignación de cada asunto al juez con capacidad correspondiente.

Recomendamos que el Tribunal General de Justicia facilite la especialización y todos los recursos necesarios para que las actuaciones administrativas se revisen con rapidez y adecuación.

(d) Necesidad de una nueva reorganización ejecutiva

Gran parte de los defectos de debido procedimiento que hemos indicado pueden subsanarse por los cauces normales de administración en el Poder Ejecutivo. La administración de personal es el medio más directo para resolver los problemas en este terreno. Así también son indispensables los planes y presupuestos. Por ejemplo, de nada valen las formas de organización y la simplificación de los trámites, si los funcionarios encargados de presidir las vistas de adjudicación no son idóneos para mantener los elementos básicos de imparcialidad y justicia. La calidad de esos funcionarios llamados "oficiales examinadores", es muy difícil de mantener actualmente en el nivel necesario porque las reglas de personal y las asignaciones presupuestales no están a tono con las exigencias de los respectivos puestos.

Por otra parte, el Gobernador, sus asesores y sus ayudantes deben mantenerse en comunicación con los directores ejecutivos para promover entre todos los servidores públicos actitudes de respeto a los derechos privados. Es digno de reconocimiento en este sentido el sistema para la atención de quejas que se estableció hace dos años.

Hacen mucha falta otras medidas—por ejemplo, que se publiquen sistemáticamente todos los reglamentos, las órdenes y las decisiones; y que en el Departamento de Justicia haya un centro

de estudio, planificación, asesoramiento y adiestramiento de personal para salvaguardar las garantías de debido proceso de ley. Sabemos que por la Ley 112 del 30 de junio de 1957 se dispuso la publicación de los reglamentos, pero no se ha hecho nada similar en cuanto a los demás actos administrativos.

Por haber examinado en nuestros estudios suficiente evidencia de dilaciones, rutinización, actos inconstitucionales y otros defectos, y considerando que la última reorganización de la rama ejecutiva se hizo antes de aprobarse la Constitución del Estado Libre Asociado, recomendamos que se lleve a cabo una revisión general de la eficiencia y los requisitos de debido procedimiento en el sector administrativo del Gobierno de Puerto Rico. No puede limitarse, como la de 1949-50, a las cuestiones de organización estructural; debe cubrir todas las fases de la administración pública, incluyendo los procesos de planificación, presupuestos y personal, así como las relaciones con la Asamblea Legislativa, con la rama judicial y con el público. La protección de los derechos fundamentales tendría que ser el propósito principal de esa revisión.

