

**Ángel López Santos y otros, Peticionarios-Apelados v. Asociación de Taxis de Cayey,  
Opositores-Apelantes**

Página: 109

Número: AA-96-16

Resuelto: 16 de diciembre de 1996

**1. DERECHO ADMINISTRATIVO—EN GENERAL—ESTATUTOS CREANDO AGENCIAS O CARGOS ADMINISTRATIVOS.**

La creación de diversas agencias administrativas y la delegación a éstas de poderes cuasi judiciales tuvieron el propósito de proveer un sistema adjudicativo económico, rápido y práctico. Su fin último es hallar la verdad y hacer justicia a las partes. Se favorece que el proceso sea ágil y sencillo, y propicie su uso eficiente por las personas legas.

**2. DERECHO CONSTITUCIONAL—DEBIDO PROCEDIMIENTO DE LEY— GARANTÍAS CONSTITUCIONALES — PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.**

El debido proceso de ley ofrece también protección contra la arbitrariedad administrativa. En el campo del derecho administrativo, la norma del debido proceso de ley no tiene la rigidez que se le reconoce

**Página 110**

en la esfera penal. Sí requiere de un proceso justo y equitativo que respete la dignidad de los individuos afectados.

**3. ÍD.—ÍD.—ÍD.—ÍD.**

La concesión de una vista con notificación previa oportuna y adecuada, el derecho a ser oído, a confrontarse con los testigos, a presentar prueba oral y escrita en su favor y, finalmente, la presencia de un adjudicador imparcial, se han reconocido entre las garantías que conforman el debido proceso de ley.

**4. DERECHO ADMINISTRATIVO—PODERES Y PROCEDIMIENTOS DE AGENCIAS, FUNCIONARIOS Y AGENTES ADMINISTRATIVOS—EN GENERAL— DEBIDO PROCEDIMIENTO — PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.**

Es esencial al debido proceso de ley, en un procedimiento administrativo, que la decisión administrativa que se tome sea informada, con conocimiento y comprensión de la evidencia. Deben efectuarse determinaciones de hecho y consagrar los fundamentos para la decisión administrativa.

**5. ÍD.—ÍD.—VISTA O AUDIENCIA Y ADJUDICACIÓN—EVIDENCIA— CONOCIMIENTO JUDICIAL.**

Es un principio fundamental en el derecho administrativo la exclusividad del expediente. Una de las excepciones a esta norma es la facultad conferida por ley a los foros administrativos para tomar conocimiento oficial de todo aquello que pudiera ser objeto de

conocimiento judicial en los tribunales de justicia. Además, una agencia administrativa puede tomar conocimiento oficial de sus propios expedientes relacionados con litigios previos interrelacionados entre las mismas partes.

6. ÍD.—ÍD.—ÍD.— DECISIÓN, RESOLUCIÓN O DETERMINACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA AGENCIA—EN GENERAL.

Sólo cuando la determinación administrativa se fundamenta en el expediente de la vista se garantiza a las partes la oportunidad de presentar su caso y, más importante aún, la oportunidad de confrontar y refutar la prueba de la parte contraria.

7. ÍD.—ÍD.—ÍD.—ÍD.—ÍD.

No puede prevalecer aquella determinación fundada en prueba que no conste en el expediente, que haya sido obtenida ex parte y sin concederle oportunidad a las partes de examinarla y rebatirla.

8. ÍD.—ÍD.—ÍD.—ÍD.—ÍD.

El derecho a una vista pública no tendría sentido alguno si se permite al organismo administrativo fundar su decisión en evidencia recibida sin el conocimiento de las partes, fuera de la audiencia, sin dar a las partes interesadas la oportunidad de rebatirla o explicarla mediante la pregunta o la presentación de otra evidencia contraria.

**Página 111**

RESOLUCION de la Comisión de Servicio Público que concede la autorización de ciertos permisos a los cuatro (4) peticionarios para ofrecer transportación pública de Río Piedras a Cayey. Anulada la resolución recurrida porque la decisión está fundada en prueba que no constaba en el expediente administrativo y se devuelve el caso a dicho organismo para ulteriores procedimientos.

Manuel García Siverio, abogado de la parte apelante; José Abreu Santiago y Edgardo A. Albelo Matos, abogado de la parte apelada.

**EL JUEZ ASOCIADO SEÑOR NEGRÓN GARCÍA EMITIO LA OPINIÓN DEL TRIBUNAL**

**§ I**

Ya desde mediados de siglo concluíamos, que "[no] puede decirse que existe una verdadera audiencia pública cuando [el organismo administrativo], o uno de sus miembros, solicita y obtiene evidencia secreta que destruya o modifique el efecto de la evidencia públicamente presentada, sin dar oportunidad a las partes interesadas para conocer, explicar o rebatir esa evidencia secreta." Escudero v. Junta de Salario Mínimo, 66 D.P.R. 600 , 602 (1946).

A la luz de este pronunciamiento, evaluamos la validez de los procedimientos seguidos por la Comisión de Servicio Público al disponer de la solicitud presentada por los aquí apelados, Ángel López Santos, et al., para requerir autorización y ofrecer servicio de taxi en todo el Municipio de Cayey.

### § II

En 1990, un grupo de porteadores públicos solicitó de dicha Comisión, la conversión de sus permisos para ofrecer transportación pública en la ruta de Río Piedras a Cayey, a unos de servicio de taxi en el Municipio de Cayey. La Asociación de Taxis de Cayey (en ade-

#### **Página 112**

lante Asociación) <sup>1</sup> (1) solicitó intervención en el trámite administrativo y oportunamente se opuso a lo solicitado. Entre el 1992 y el 1995, la Comisión celebró varias audiciones, en donde las partes presentaron prueba en apoyo de sus respectivas posiciones. Sometieron estudios realizados sobre la necesidad de la ampliación del servicio de taxi en el Municipio. Por su parte, la Comisión realizó un estudio adicional que concluyó no recomendar la concesión adicional de franquicias de taxi.

El 27 de septiembre de 1995, la Comisión emitió una Resolución y orden en la cual concedió a cuatro (4)<sup>2</sup> (2) peticionarios autorización para operar taxis en el Municipio. Condicionó los permisos a que operaran sus unidades exclusivamente desde una estación a ser creada en el Centro Comercial Pérez Hermanos, y así no perjudicar a la Asociación que operaba desde una estación en el centro del pueblo.

La Asociación pidió reconsideración de la determinación administrativa, la que fue acogida por la Comisión. Transcurrido el plazo de noventa (90) días, dispuesto en el Art. 6 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 L.P.R.A. sec. 2165, sin que la Comisión resolviera la reconsideración, perdió jurisdicción sobre la controversia. oportunamente presentaron apelación ante este foro.

Como único error, discuten que la decisión del foro administrativo violó el debido proceso de ley,<sup>3</sup> (3) pues la concesión de los permisos se fundó en prueba que no constaba en

#### **Página 113**

el expediente y fue obtenida mediante entrevistas realizadas por el oficial examinador mientras estaba pendiente la adjudicación, y sin concederle la oportunidad de refutarla.

### § III

[1] La creación de diversas agencias administrativas y la delegación a éstas de poderes cuasijudiciales tuvo el propósito de proveer un sistema adjudicativo económico, rápido y práctico. Srio. DACO v. J. Condóminos C. Martí 121 D.P.R. 807 , 821 (1988). Su fin último, claro está, es hallar la verdad y hacer justicia a las partes Pérez Rodríguez v. PR Park Systems, Inc. 119 D.P.R. 634, 640 (1987). Se favorece que el proceso sea ágil y sencillo, y propicie su uso eficiente por las personas legas. López Vives v. Policía de PR 118 D.P.R. 219, 231 (1987). Henríquez v. CES 120 D.P.R. 194 , 202 (1987).

[2] Es principio establecido, que el debido proceso de ley ofrece también protección contra la arbitrariedad administrativa. Henríquez v. CES, supra. Aunque en el pasado hemos reconocido que "[I]a norma de 'debido proceso de ley, no tiene en el campo del derecho administrativo la rigidez que se le reconoce en la esfera penal.'" ADCVP v. Tribunal Superior 101 D.P.R. 875, 882

(1974) si requiere "un proceso justo y equitativo que respete la dignidad de los individuos afectados. *López Vives v. Policía de PR*, supra, 231. Después de todo, el debido proceso de ley encarna la esencia de nuestro sistema de justicia. Su prédica comprendía elevados principios y valores que reflejan nuestra vida en sociedad y el grado de civilización alcanzado. *Amv v. Adm. Deporte Hípico* 116, DPR 414, 420 (1985).

[3-4] Entre las garantías que conforman el debido proceso de ley, la jurisprudencia ha reconocido: la concesión de vista, previa oportuna y adecuada notificación, de-

#### **Página 114**

recho a ser oído, confrontarse con los testigos, presentar prueba oral y escrita en su favor y finalmente la presencia de un adjudicador imparcial, *Henríquez v. Consejo de Educación Superior*, supra. *Ortiz Cruz v. Junta Hípica* 101 D.P.R. 791, 795 (1973). La decisión administrativa ha de ser informada, con conocimiento y comprensión de la evidencia. *ADCV v. Tribunal Superior* 101 D.P.R. 875, 883 (1974). Finalmente, deben efectuarse determinaciones de hecho y consagrar los fundamentos para la decisión administrativa. *López v. Junta de Planificación* 80 D.P.R. 646, 667 (1958), *Rivera Santiago v. Srio. de Hacienda* 119 D.P.R. 265, 274 (1987). Estas garantías están también reconocidas en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Sec. 3 D.P.R. 1, 3 L.P.R.A. sec. 2151.

#### **§ IV**

[5] "Si algún principio es fundamental en el derecho administrativo es el de la exclusividad del expediente". B. Schwartz, *Administrative Law* 3ra ed., Little Brown, Boston (1991) sec. 7.13. (Traducción nuestra).

Una de las pocas excepciones a esta norma, es la facultad conferida por la ley a los foros administrativos de "toma[r] conocimiento oficial de todo aquello que pudiera ser objeto de conocimiento judicial en los tribunales de justicia." 3 L.P.R.A. sec. 2163( d). Véase Regla 11(A) de las de Evidencia, 32 L.P.R.A. Ap. IV - R 11(A); *Guadalupe Pérez v. Saldaña* res. en 7 abril 1993. Al respecto, hemos reconocido que una agencia administrativa puede tomar conocimiento oficial "de sus propios récords relacionados con litigios previos, interrelacionados entre las mismas partes." *JRT v. Club Náutico* 97 D.P.R. 386 , 391 (1969).

La controversia ante nos es claramente distinguible. No se trata de que la Comisión haya tomado conocimiento oficial de sus propios expedientes, sino de la actuación del oficial examinador, quien con posterioridad a la vista soli-

#### **Página 115**

citó y obtuvo mediante entrevistas información que constituyó el fundamento para la determinación administrativa. Así lo reconoce la propia Comisión en su Resolución:

**8** - No obstante a lo antes expresado, la Examinadora en conjunto con otros funcionarios de la Comisión encontraron una serie de hallazgos que resultaron como producto de visitas de campo, entrevistas y reuniones con los comerciantes de los principales centros comerciales de Cayey.

La Comisión concluyó, que el servicio de taxis era deficiente, existían áreas mejores servidas, había carencia de taxis en los centros comerciales y finalmente, se incurría en la práctica de llevar más de un pasajero a un lugar, y cobrarles individualmente.

Una vez concluida la vista evidenciaria, para adjudicar, la Comisión no podía considerar ex parte prueba desconocida para las partes, la que de hecho, no pudieron refutar. Esa actuación administrativa vulneró principios elementales del debido proceso de ley.

A igual solución arriban los comentaristas. En su reputada obra, el Prof. Demetrio Fernández nos expone:

"El principio de exclusividad del récord constituye el obstáculo insuperable que impide que el examinador, juez administrativo o la agencia tenga contactos o comunicaciones ex-parte que se tomen en consideración para rendir la decisión. Se diluye todo el sentido de justicia si una parte desconoce la evidencia que se ha usado en su contra. Es decir, si no se le concede a la parte la oportunidad de confrontarse con esa evidencia y de responder a ella, se le violan las garantías fundamentales. El proceso queda desprovisto mediante esa actuación de los derechos a presentar evidencia, a una adjudicación imparcial y a que su decisión se base en el récord o expediente." D. Fernández, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Forum, Colombia, 1993, págs. 199-200.

[6] "Solamente cuando la determinación administrativa se fundamenta en el expediente de la vista, se garantiza a las partes la oportunidad de presentar su caso y más importante, la oportunidad de confrontar y refutar la

#### **Página 116**

prueba de la parte contraria." B. Schwartz, *Administrative Law*, 3ra ed., Little Brown Co., Boston 1991 sec. 7.13, pág. 397. (Traducción nuestra). Véase además, K. Davis, *Administrative Law Treatise*, 3ra ed., Little Brown Co., Boston, 1994, sec. 8.4.

[7] En síntesis, reconocido el hecho de que la determinación de la Comisión se fundó en prueba que no constaba en el expediente, obtenida ex parte, sin concederle oportunidad a las partes de examinarla y rebatirla, no puede su dictamen prevalecer. *Escudero v. Junta Salario Mínimo* 66 D.P.R. 600, 602 (1946); *Corporación Azucarera v. Junta Azucarera* 77 D.P.R. 397, 410-411 (1954).

[8] Repetimos "[el] derecho a una vista pública no tendría sentido alguno si se permitiera [al organismo administrativo] fundar su decisión en evidencia recibida sin el conocimiento de las partes, fuera de la audiencia, sin dar a las partes interesadas la oportunidad de rebatirla o explicarla mediante la repregunta o la presentación de otra evidencia en contrario." *López v. Junta de Planificación* 80 D.P.R. 646 , 670 (1958).

Por los fundamentos antes expuestos, se dictará Sentencia para anular la Resolución y se devuelve el caso a la Comisión de Servicio Público, para ulteriores procedimientos.

El Juez Asociado señor Hernández Denton concurre en el resultado sin Opinión escrita.

Francisco R. Agraít Lladó, Secretario General

---

Notas al calce:

<sup>1</sup>(1) Al momento de los hechos, la Asociación estaba compuesta por los propietarios de catorce (14) franquicias de taxi, quienes operaban sus unidades desde una estación adyacente a la plaza de ese pueblo.

<sup>2</sup>(2) Son ellos, Ángel López Santos; Víctor M. Gutiérrez; Jesús Rodríguez Torres y Miguel A. Torres Dávila.

<sup>3</sup>(3) Pendiente la apelación interpuesta, por Resolución del 5 de marzo de 1996, la Comisión eliminó las restricciones impuestas a los taxistas. Les autorizó a operar sus unidades desde cualquier lugar dentro de la municipalidad. En auxilio de nuestra jurisdicción, el 21 de marzo de 1996 dejamos sin efecto dicha resolución y mantuvimos las restricciones originalmente impuestas.