

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

JANICE PETROVICH Y
OTROS

Apeladas

v.

MUNICIPIO DE SAN
JUAN Y OTROS

Apelantes

KLAN201500994
KLCE201500929

Apelación
Procedente del
Tribunal de Primera
Instancia Sala de
San Juan

Civil Núm.
SJ2015CV00144
(907)

Sobre:
INJUNCTION
PRELIMINAR Y
PERMANENTE;
SENTENCIA
DECLARATORIA

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Juez Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de julio de 2015.

Comparece la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura (AFI, apelante) mediante recurso de Apelación, y la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe, peticionaria) mediante petición de Certiorari y solicitan la revocación de una sentencia Parcial emitida el 24 de junio de 2015, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (T.P.I.).¹

Mediante dicha Sentencia el T.P.I. declaró no ha lugar las mociones de desestimación presentadas por los demandados AFI, OGPe y la Junta de Planificación (JP). En cuanto al demandado Municipio de San Juan, se desestimó la demanda por prematura, sin perjuicio.² La referida sentencia también señaló

¹ Mediante Resolución de 8 de Julio de 2015, ordenamos la consolidación de los casos KLAN201500994 y KLCE201500929.

² La Sentencia Parcial cumple con los requisitos de finalidad establecidos en la Regla 42.3 de Procedimiento Civil, pues expresa que “no existe razón para posponer dictar sentencia parcial y final sobre las controversias allí adjudicadas hasta la resolución final de la acción incoada y ordena que se registre y notifique.

vista para considerar la solicitud de interdicto preliminar para los días 7 y 8 de julio de 2015, y una vista previa a la de Injunction, para el 3 de julio de 2015.³

Aplicada la normativa sobre jurisdicción primaria concurrente al caso de autos, ordenamos la abstención del foro apelado, en aras de que el foro administrativo ejerza su función especializada en la evaluación de los señalamientos esgrimidos por los demandantes apelados. En cuanto a la solicitud de Certiorari presentada, se deniega la expedición del mismo. Exponemos.

I

La AFI propuso la implantación de un Plan Maestro de Revitalización Urbana y Comercial de Puerta de Tierra (El Proyecto), en la Ciudad de San Juan, a construirse en cuatro fases. El proyecto tiene unas dimensiones amplias, con cabida de 806,820 metros cuadrados aledaño al sector costero de Puerta de Tierra, con una proyección de inversión millonaria.

El proyecto propone la construcción de un paseo peatonal y para ciclistas, la reorganización del transporte colectivo y vehicular y en su fase III la construcción de una estructura denominada Terraza del Mar, a un costo aproximado de \$4,735,013.47, con un área bruta de piso de 4,311.16 metros cuadrados, área de ocupación de 2,266.22 metros cuadrados y una altura de 3,353 metros, de una planta.

³ Con respecto al señalamiento de las referidas vistas la parte apelante presentó Solicitud de Orden de Paralización de Procedimientos en Auxilio de Jurisdicción del Tribunal y dispusimos mediante Resolución de 30 de junio de 2015, “nada que proveer” aclarando que de conformidad con la Regla 18 del Reglamento de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B y la Regla 52.3 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V R52.3, el efecto de la presentación de un escrito de apelación es que se suspenden todos los procedimientos en el T.P.I. respecto a la sentencia que se apela. Por tanto, el efecto de la presentación de la apelación en el caso de epígrafe en cuanto a la calendarización de las vistas de pre-injunction e injunction preliminar, es que estas quedan suspendidas hasta tanto este foro apelativo disponga de la apelación presentada. Atendida una Moción Urgente de Reconsideración por la parte apelada a nuestra Resolución de 30 de junio de 2015, resolvimos no ha lugar.

El 6 de diciembre de 2013, la AFI presentó, el proyecto diseñado en sus cuatro (4) fases, ante la Oficina de Permisos del Municipio de San Juan y solicitó cuatro (4) permisos de construcción certificados correspondientes a las cuatro fases. La Oficina de Permisos del Municipio aprobó los permisos en cuestión para cada una de las fases propuestas. Ante un desarrollo conflictivo dentro del propio Municipio de San Juan, que incluyó la oposición del Director del Departamento de Planificación, Ambiente y Permisos⁴ a los permisos otorgados por entender que el Municipio de San Juan no tenía jurisdicción para otorgarlos, pues se requería una consulta de ubicación ante la Junta de Planificación,⁵ el asunto fue referido a la Oficina de Asuntos Legales del Municipio.

Dicha oficina solicitó por escrito a la Junta de Planificación una aclaración del ámbito jurisdiccional de su Oficina de Permisos en la evaluación de la solicitud de permisos para la construcción del proyecto. El 31 de marzo de 2015, la JP emitió resolución en el caso Junta de Planificación-2015-311, notificada al Municipio el 6 de abril de 2015. Mediante esta declaró nulos los permisos emitidos por la Oficina de Permisos del Municipio. Concluyó que dicha oficina carecía de jurisdicción para emitir los permisos de construcción y para emitir certificados para las Fases I, II, III y IV del proyecto, por tratarse de una "mejora pública" que no estaba incluida en el Plan de Ordenación Territorial Municipal.

Determinó que la entidad con jurisdicción para evaluar proyectos de agencias públicas no incluidos en el Plan de

⁴ Sr. José Rivera Santana.

⁵ Dicho fundamento fue sostenido por la Oficina de Planificación y Ordenación Territorial del Municipio de San Juan (ROT-MSJ) en su Resolución Aclaratoria Núm. MSJ-05-2015-01.

Ordenación Territorial es la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe).

No obstante, aclaró que la naturaleza del proyecto no requiere cambios en la calificación de los terrenos, por lo cual no era necesario que la AFI presentara una Consulta de Ubicación respecto a este proyecto ante la JP. Ordenó a la Oficina de Permisos del Municipio elevar los expedientes de estos casos a la OGPe con el fin de que dicha agencia evaluara y emitiera la determinación pendiente. Se apercibió al Municipio de su derecho a solicitar reconsideración dentro de un término de veinte (20) días, cosa que hizo el Municipio de forma oportuna.⁶ Al presente dicha solicitud de reconsideración se encuentra pendiente de adjudicación.⁷

Tras la determinación de la Junta de Planificación la OGPe elevó motu proprio los correspondientes permisos de construcción del proyecto. El 7 de abril de 2015, la OGPe otorgó los permisos de construcción del proyecto.⁸

El 16 de abril de 2015, la Comisión de Urbanismo, Infraestructura y Ambiente de la Legislatura Municipal de San Juan, emitió un informe en que recomienda la paralización de la construcción de la fase III y la paralización de la construcción de la terraza.

El 27 de mayo de 2015, ocho (8) ciudadanos de los cuales cuatro (4) residen en el área de Puerta de Tierra, presentaron una Demanda de Sentencia Declaratoria e Injunction.⁹ En esta

⁶ El Municipio de San Juan solicitó reconsideración el 27 de abril de 2015.

⁷ Véase Núm. JP-2015-311.

⁸ Véase Anejos A,B,C y D de Moción de Desestimación del Municipio de San Juan, apéndice X, págs. 62-69, apelante.

⁹ Los co-demandantes Janice Petrovich, Michelle Marxuach Lausell, Ramón Olivencia Gaya pertenecen a la Asociación de Vecinos del Viejo San Juan, Inc. María Pavonlora, co-demandante es presidenta del consejo de Seguridad Vecinal de Puerta de Tierra, al que también pertenece el co-demandante José Luis Vélez Camacho como su vice-presidente, y la co-demandante Luz María Dávila Adorno, como secretaria. A su vez, la co-demandante Elsa Margarita Gandía Becerra, es miembro de la Junta de Comunidad Núm. 1 del Municipio de San Juan.

objetan el desarrollo del proyecto de Revitalización Urbana y Comercial de Puerta de Tierra. Se basan esencialmente en los siguientes fundamentos:

1. El proyecto conlleva serios riesgos a la seguridad de los demandantes pues se afecta la entrada y salida a sus residencias.
2. No fueron notificados de las solicitudes de permisos de construcción del proyecto ni de las determinaciones finales.
3. No fueron notificados del proceso de evaluación de impacto ambiental en su entorno inmediato ni de la determinación de cumplimiento ambiental de la evaluación ambiental.
4. No fueron notificados de ninguna vista u oportunidad para participar de la toma de decisión antes de aprobarse el proyecto.
5. Los demandantes se ven afectados por la construcción del proyecto debido al impacto adverso significativo ambiental y estético, la congestión vehicular diaria que crea la construcción y la incompatibilidad del mismo con los valores culturales e históricos que existen en el Viejo San Juan y Puerta de Tierra.
6. Los demandantes consignan su responsabilidad de contribuir a la conservación y mejoramiento del medio ambiente y la seguridad de su entorno inmediato y de proteger el carácter histórico y cultural del Viejo San Juan y de Puerta de Tierra.
7. Reclaman que las acciones de los demandados han causado un daño claro, palpable, real e inmediato y preciso en los demandantes.

Las partes demandadas son:

1. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura (AFI).
2. Municipio Autónomo de San Juan.
3. Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe).

4. Junta de Planificación (JP).

En su escrito de Sentencia Declaratoria e Injunction, las partes demandantes relacionan varias violaciones legales en la consideración del proyecto. Entre las más relevantes resaltan las siguientes:

1. Los permisos de construcción emitidos por el MSJ y la OGPe son nulos por haberse considerado y adjudicado como permisos de carácter ministerial, en vez de discrecional.
2. Los permisos otorgados por la Oficina de Permisos del MSJ se concedieron según las secciones 6.2.1 y 6.2.4 (d) del Reglamento Conjunto (RC) sobre Disposiciones Generales Aplicables a la Presentación de Permisos Ministeriales y Criterios de Evaluación de Solicitudes de Carácter Ministerial respectivamente.
3. Surge del expediente administrativo, que este proyecto es uno "complejo" y con impacto "extenso" y significativo en la construcción.
4. Las discrepancias entre las oficinas internas del MSJ sobre las facultades del Municipio para emitir permisos de construcción demuestran la complejidad y el carácter no ministerial del proyecto.
5. La JP sostiene que los permisos emitidos por la Oficina de Permisos del MSJ son nulos y a su vez, el MSJ sostiene en su reconsideración que son nulos los permisos otorgados por la OGPe.
6. La Fase III del Proyecto Terraza al Mar no podía aprobarse como un permiso "ministerial". Ello requería considerar elementos subjetivos ya que la terraza al mar propone un uso comercial que no está permitido ministerialmente en el Distrito Dotacional Verde, según clasificada el área. El Distrito Dotacional Verde identifica

dotaciones de espacios abiertos como parques, plazas y áreas verdes.

7. La OP-MSJ y la OGPe debieron considerar las solicitudes de permisos como de carácter "discrecional" y exigir a la AFI, el cumplimiento con las normas procesales y sustantivas que rigen la consideración y adjudicación de solicitudes de permisos de construcción de carácter discrecional, las cuales emanan del Reglamento Conjunto, en particular aquellas contenidas en la Regla 6.2 del RC. La AFI incumplió con su deber de tramitar y presentar las solicitudes como de carácter discrecional.
8. La tramitación de los permisos por la OP-MSJ y OGPe como de carácter ministerial tuvo serias repercusiones para los demandantes, pues no se les notificó de las solicitudes de permisos de construcción a los residentes de Puerta de Tierra aquí demandantes, y tampoco se les ofreció la oportunidad de vistas ni de participar o intervenir tal y como lo requiere el RC para los permisos de carácter discrecional antes de aprobarse el proyecto.
9. AFI incumplió su obligación de notificar a los demandantes residentes de Puerta de Tierra a tenor con la sección 6.3.3 del RC (notificación a colindantes de la radicación de solicitudes de asuntos discrecionales).
10. Los demandantes residentes en Puerta de Tierra que residen dentro del área del proyecto no fueron notificados de las solicitudes de permisos de construcción, ni ninguna otra persona.¹⁰
11. A estos residentes se les privó alegadamente de participar en la determinación antes de aprobado el proyecto y de solicitar vista o intervención y ejercer otros derechos.

¹⁰ Los residentes de Puerta de Tierra demandantes son: María Pavonlora, José Luis Vélez Camacho, Luz María Dávila Adorno.

12. Los demandados incumplieron su obligación de consultar el proyecto y notificar las solicitudes a la Junta de Comunidad de San Juan y a sus miembros designados antes de aprobado el proyecto.
13. También se les privó del derecho a solicitar vista y nutrir el expediente de información valiosa respecto a sus necesidades e intereses. Véase sección 6.3.6(d) del RC.
14. El proyecto se consideró ilegalmente como de carácter ministerial con la intención de aprobar el proyecto sumariamente, sin participación ciudadana, y sin haber sido considerado por el Comité de Permisos del MSJ. (Organismo que evalúa las solicitudes discrecionales).
15. Aplicaban las disposiciones de la Regla 6.3 del Reglamento Conjunto, lo que las hace discrecional.
16. Las secciones 2.13 y 11.04 del Reglamento de Ordenación Territorial y las secciones 58.3.3(d), 8.1.3(a)(1)(7), 8.5(a) y 58.2.2(b) del Reglamento Conjunto exigían la aprobación de una consulta de ubicación antes de considerar y aprobar los permisos de construcción del proyecto.¹¹
17. Se requería una consulta de ubicación en virtud de la definición 126 del Capítulo VI del Reglamento Conjunto. También porque es una "mejora pública".
18. El proyecto no está incluido en el Plan de Ordenación Territorial (POT) del MSJ.
19. La aprobación de los permisos de construcción del proyecto, sin la aprobación previa de una consulta de ubicación, tuvo la intención de aprobarse sumariamente, sin la celebración de una vista pública según exige la sección 7.1 del Reglamento Conjunto.

¹¹ Esta fue la postura asumida por el Director del Departamento de Planificación, ambiente y Permisos del MSJ José Rivera Santana, que luego fue adoptada por la Oficina de Planificación y Ordenación Territorial del Municipio de San Juan (ROT-MSJ) en su Resolución Aclaratoria núm. MSJ-OT-2015-01.

20. Los demandados incumplieron su obligación de preparar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) por ser un proyecto de un impacto ambiental significativo, ello en violación de la Ley de Política Pública Ambiental, el Reglamento de Documentos Ambientales y el mandato constitucional de protección del ambiente.
21. La Evaluación Ambiental (EA) preparada por AFI reconoce que el impacto durante la construcción será extenso y se concentrará dentro de los límites del proyecto. La OGPe reconoció en la DECA (Determinación de Evaluación y Cumplimiento Ambiental) que los impactos asociados a la construcción serán "significativos".
22. La OGPe debió requerir la preparación de una Declaración de Impacto Ambiental por el impacto significativo del proyecto a tenor con la Ley 416-2004, la Regla 112(A)(B) (1)(3) y también por exigencia del Art. 7 de la Ley para la Protección, Conservación y Manejo de los Arrecifes de Coral en Puerto Rico.
23. También para que se evaluaran los aspectos históricos y culturales que pudieran afectarse a tenor con la Regla 112.E del Reglamento de Documentos Ambientales o "RDA".
24. La preparación de una DIA hubiese requerido la celebración de una vista pública a tenor con la sección 7.1(a)(4) del RC.
25. La AFI incumplió con los requisitos de contenido de las Evaluaciones Ambientales a tenor con las exigencias del RDA.
26. AFI incumplió su obligación de identificar y evaluar el impacto en el ecosistema acuático y los arrecifes de coral que ubican en la colindancia del proyecto a una distancia

de 400 metros según exige la Regla 113(c)(7)(g) del RDA.

27. OGPe incumplió su obligación de exigir dicha evaluación antes de aprobar la Determinación de Cumplimiento Ambiental para la Evaluación Ambiental (DECA), a tenor con los requisitos de contenido que exige la Regla 113(c)(7)(9) del RDA (Reglamento de Documentos Ambientales) que exige se discuta "los impactos que recibirá cada uno de estos recursos".
28. La EA no consideró los impactos ambientales relacionados a la construcción de la Terraza al Mar, incluyendo el impacto en los arrecifes de coral.
29. Los permisos de construcción son nulos por haberse obtenido la aprobación de la Determinación de Cumplimiento Ambiental para la Evaluación Ambiental (DECA) mediante información incorrecta, incompleta y engañosa.
30. La AFI, a pesar que reconoció en la EA, que los "sistemas naturales cercanos al área del proyecto están relacionados con ecosistemas acuáticos" concluyó que "están separados del área del proyecto" y que "no se encuentran especies en peligro de extinción."
31. La EA concluyó incorrectamente que no existen especies en peligro de extinción. Existen corales en peligro de extinción en la colindancia del proyecto a menos de 400 metros de distancia.
32. Los demandados además incumplieron con la exigencia contenida en la Regla 115(B)(4) de RDA, que exige que las recomendaciones serán consideradas y atendidas por el proponente de la acción antes de la presentación del documento ambiental a validarse ante la OGPe.

33. El DRNA requirió la preparación de varios estudios como condición a la construcción de la Terraza debido a los riesgos que representa por diversas razones. Requirió un estudio geológico para exponer la metodología de medidas viables en términos de estabilidad de taludes costeros, estudio oceanográfico con énfasis en los riesgos asociados con las condiciones marítimas y posibles impactos en la franja costera.

Los estudios geotécnicos se sometieron en fecha de 22 de julio de 2014 y 14 de mayo de 2014, es decir, posteriores a la consideración de la Evaluación Ambiental y de la DECA. Y finalmente AFI incumplió en preparar el estudio oceanográfico.

34. Tampoco se evaluaron los impactos significativos estéticos y de vista al mar de la construcción de la Terraza al Mar, en claro incumplimiento con el Reglamento de Ordenación Territorial en su sección 18.01(m)(n) y (o). La sección (m) expresa que "se deberán evitar al máximo el desarrollo intenso paralelo a la costa promoviéndose y estimulándose el que los terrenos se mantengan en su estado natural y que los usos que allí se ubiquen, armonicen con el potencial del sector costanero".

Por su parte, la sección 18.01(n) y (o) exigen que las obras que sean colindantes con las costas y playas "retendrán el carácter natural de la vegetación, los rasgos topográficos ..." y que se orientarán de forma tal que obstruyan "lo menos posible la visibilidad al mar".

35. La AFI propone y lleva a cabo la construcción de un desarrollo extenso en la colindancia inmediata al mar sin que haya evaluado su impacto a tenor con las exigencias de ROT. (Reglamento de Ordenamiento Territorial).

36. Los demandantes sostienen que el proyecto y la Fase III constituyen desarrollos extensos, conforme al ROT. Por tanto, debía requerirse la celebración de vistas públicas antes de aprobarse el proyecto y la Fase III, según la sec. 4.04 del ROT, incisos (a)(1) y (c)(7)(d).
37. Al tramitarse los permisos de construcción como “ministeriales” y no “discrecionales”, sin la aprobación de una consulta de ubicación, sin la preparación de una declaración de impacto ambiental (DIA) y sin considerar el proyecto y la Fase III como un desarrollo extenso, con la intención de aprobarlo sumariamente, en violación a los derechos procesales de notificación y celebración de vistas públicas, se le violó el derecho al debido proceso de ley a los demandantes.
38. El MSJ incumplió su obligación de consultar el proyecto y notificar las solicitudes a la Junta de Comunidad Núm. 1 y sus miembros designados, conforme al Plan Territorial del MSJ.
39. Conforme al artículo 15.2 de la Ley 161 *supra*, (sobre intervención y participación ciudadana) expresa que cualquier persona interesada en ser parte del proceso de evaluación de determinaciones finales y permisos deberán presentar una solicitud de intervención y la OGPe integrará mecanismos mediante reglamentación para recibir comentarios del público, realizar vistas públicas y recibir documentos y comentarios.

Ante la solicitud de Sentencia Declaratoria e Injunction formulada por los demandantes el 8 de junio de 2015, los demandados presentaron por separado varias solicitudes de desestimación. Por un lado OGPe alegó falta de legitimación activa de los demandantes por carecer de un daño real, claro y

palpable, sostuvo que no existían daños particularizados, sino más bien públicos. También sostuvo que los demandantes no cumplían con los requisitos para la expedición del injunction solicitado ante la inexistencia de daños irreparables; que el mismo no podía ser concedido en virtud de lo dispuesto en el Artículo 678 del Código de Enjuiciamiento Civil; y falta de diligencia por la parte demandante.

Por otra parte, las alegaciones de AFI coinciden con las de OGPe en cuanto a la falta de legitimación activa de los demandantes, ante la inexistencia de un daño claro, específico y particularizado. Además, AFI sostuvo que el tribunal carecía de jurisdicción sobre la materia y, que su acceso estaba limitado a casos donde se alegue fraude, dolo o engaño. En la alternativa, el tribunal debía abstenerse de asumir la jurisdicción y referir el caso al foro administrativo. Asimismo, AFI por moción separada solicitó la desestimación del recurso de injunction preliminar y permanente.

Por su parte, el Municipio de San Juan afirmó que la controversia se había tornado académica, toda vez que los permisos originales de construcción expedidos por el Municipio fueron dejados sin efecto por la Junta de Planificación. En la alternativa, sostuvo que las alegaciones de impugnación de los permisos otorgados por el Municipio era prematura, toda vez que dicho asunto se encontraba ante la consideración de la Junta de Planificación.

Por último, la JP alegó que las actuaciones adjudicativas de la JP eran revisables conforme a la Ley de Procedimiento

Administrativo Uniforme (L.P.A.U.);¹² por lo que procedía el agotamiento de los remedios administrativos.

Celebrada la vista el 9 de junio de 2015 y escuchadas las argumentaciones de las partes, el tribunal le concedió a la parte demandante hasta el 12 de julio de 2015 para presentar su posición por escrito a las solicitudes de desestimación. Así las cosas, la parte demandante presentó el 12 de junio de 2015, su Oposición a Mociones de Desestimación. En síntesis, afirmó que la Ley de Permisos¹³ no le concede jurisdicción primaria exclusiva a OGPe, ni limita el acceso al tribunal solo en casos de dolo, fraude o engaño. En cuanto a la legitimación activa aseguró que la privación del derecho procesal de ser notificados y de participar del proceso de vistas era un daño claro y palpable, que de por sí es suficiente para establecer la legitimación activa de los demandantes. En cuanto al Municipio, la parte demandante sostuvo que la controversia no se había tornado académica toda vez que se encontraba ante la JP una solicitud de reconsideración, por lo que, existía la probabilidad de que se reconociera validez de los permisos. Asimismo, alegó que el recurso tampoco era prematuro, puesto que las razones por las cuales el Municipio impugnó los permisos ante la JP no eran las mismas que la de los demandantes. Finalmente, en cuanto a la JP, alegó que era imposible recurrir al trámite administrativo cuando nunca fueron notificados de la resolución en el caso JP-2015-311.

Finalmente el T.P.I. dictó Sentencia Parcial el 24 de junio de 2015. En esta declaró no ha lugar las mociones de desestimación presentadas por los demandados AFI, la OGPe y

¹² 3 L.P.R.A. sec. 2172.

¹³ Ley 161 de 1 de diciembre de 2009, según enmendada, conocida como Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, 23 L.P.R.A. sec. 9011 *et seq.*

la JP. Dictó Sentencia Parcial desestimando la demanda en cuanto al Municipio de San Juan, por prematura, sin perjuicio.

Y finalmente señaló vista de injunction preliminar para los días 7 y 8 de julio de 2015 y una vista previa al injunction para el 3 de julio de 2015.

A. APELACIÓN

Inconforme con el dictamen del T.P.I. la AFI presentó recurso de apelación el 30 de junio de 2015. A continuación la relación de errores señalados.

- A. Erró el T.P.I. al concluir que los apelados tienen legitimación activa cuando a ninguno se le ha visto adversa o sustancialmente afectado su interés personal.
- B. Erró el T.P.I. al concluir que conforme a la Ley de Permisos la OGPe no tiene jurisdicción exclusiva o estatutaria para considerar controversias en las que se alegue violación de Ley o Reglamento durante el proceso de otorgación de un permiso de construcción.
- C. Erró el T.P.I. al concluir que, al tener jurisdicción concurrente con la OGPe, no tiene que abstenerse de ejercer su jurisdicción cuando la médula de la controversia requiere pasar juicio sobre una cuestión técnica y especializada que demanda del peritaje y conocimiento de la OGPe.
- D. Erró el T.P.I. al revertir el peso de la prueba y exigir a la AFI probar que debía abstenerse de ejercer su jurisdicción, cuando es a los apelados a quienes le corresponde probar, mediante hechos específicos y bien definidos, que se debe prescindir de los remedios administrativos.
- E. Erró el T.P.I. al desestimar la solicitud de injunction cuando el artículo 678 del Código de Enjuiciamiento Civil prohíbe, como cuestión de derecho, otorgar un injunction preliminar como el solicitado en este caso.

B. CERTIORARI

La OGPe formula los siguientes señalamientos de error:

- A. Erró el T.P.I. al denegar la solicitud de desestimación presentada por la OGPe, debido a

que la parte demandante no tiene legitimación activa.

- B. Erró el T.P.I. al denegar la solicitud de desestimación presentada por la OGPe, toda vez que la parte demandante no tiene un daño real, concreto, particular e irreparable, por lo que la reclamación no cumple con los requisitos de un injunction.
- C. Erró el T.P.I. al declarar no ha lugar la solicitud de desestimación presentada por la OGPe tras concluir que es necesario la celebración de una vista de injunction cuando evidentemente de las alegaciones de la demanda no surge una reclamación que justifique la concesión del remedio de injunction, por lo que la demanda debió haber sido desestimada en virtud de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil.

II

A. La doctrina de jurisdicción primaria: concurrente y exclusiva

La doctrina de jurisdicción primaria dispone cuál foro, si el judicial o el administrativo, debe atender inicialmente una controversia. Ortiz v. Panel F.E.I., 155 D.P.R. 219, 249 (2001); E.L.A. v. 12,974.78 Metros Cuadrados, 90 D.P.R. 506, 511 (1964). Para ello, dicha doctrina tiene dos (2) vertientes: (1) la exclusiva; y (2) la concurrente. CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., 179 D.P.R. 391 (2010).

La primera vertiente de jurisdicción primaria se manifiesta cuando una ley o estatuto le confiere jurisdicción a determinado organismo administrativo e indica que éste será el único foro con facultad para atender, inicialmente, determinada controversia. CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., *supra*. En estas ocasiones se habla de jurisdicción primaria exclusiva. S.L.G. Semidey Vázquez v. ASIFAL, 177 D.P.R. 657 (2009); Junta de Directores Condominio Montebello v. Fernández, 136 D.P.R. 223, 233 (1994). Esta vertiente "persigue suplir un procedimiento ágil y sencillo, poco costoso,

que atienda el asunto sin el rigor procesal que generalmente ha caracterizado a los tribunales tradicionales". *Id.*

Así, cuando una ley le confiere jurisdicción a una agencia administrativa es esta quien debe dilucidar inicialmente determinada controversia y no el foro judicial. CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., *supra*. En estas instancias los tribunales están impedidos de ejercer su autoridad, pues la propia ley ha establecido la exclusividad del foro administrativo. Mun. Arecibo v. Mun. Quebradillas, 163 D.P.R. 308, 327 (2004). Claro está, la jurisdicción primaria exclusiva no soslaya terminantemente la revisión judicial, sólo la pospone hasta que el organismo administrativo emita su decisión final. S.L.G. Semidey Vázquez v. ASIFAL, *supra*.

La segunda vertiente de la doctrina de jurisdicción primaria se manifiesta cuando el foro judicial y el foro administrativo comparten la facultad para dilucidar un mismo asunto. CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., *supra*. En estas ocasiones se habla de verdadera jurisdicción primaria o jurisdicción primaria concurrente. *Id.*; Mun. Arecibo v. Mun. Quebradillas, *supra*, pág. 326. El fundamento de esta vertiente estriba en la deferencia judicial que merecen las agencias administrativas dada su preparación, especialización, pericia y conocimiento para atender determinados asuntos. *Id.*

Al aplicar la doctrina de jurisdicción primaria concurrente los tribunales, por deferencia, aplazan las acciones ante su consideración y las dirigen al foro administrativo para que se puedan obtener los beneficios que se derivan de la interacción con dicho foro especializado. Ortiz v. Panel F.E.I., *supra*, pág. 243. Es decir, los tribunales, por deferencia, le ceden al foro administrativo la oportunidad inicial de adjudicar la controversia

presentada y reservan su intervención hasta después de que la agencia emita su determinación final. CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., supra. La aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria concurrente no es automática. No aplica cuando la naturaleza de la acción presentada y el remedio solicitado revelan que no se presentan cuestiones de derecho que exijan el ejercicio de discreción y de peritaje administrativo. Ortiz v. Panel F.E.I., supra, pág. 246. En otras palabras, cuando la cuestión que se plantea es "puramente judicial". Outdoor Media Displays Posters, Inc. v. Billboard One, Inc., supra.

En fin, la doctrina de jurisdicción primaria concurrente es de aplicación cuando "las cuestiones de hecho que han de ser consideradas requieren el ejercicio de la discreción administrativa o aplicación del conocimiento especializado que ésta posee". Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey, 155 D.P.R. 906, 921 (2001). Es necesario también que la agencia pueda otorgar los remedios solicitados por la parte reclamante. CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., supra. Entre los factores a ponderarse para aplicar o no la doctrina de jurisdicción primaria se encuentran: (a) el peritaje de la agencia sobre la controversia; (b) la complejidad técnica o especializada de la controversia; (c) la conveniencia o necesidad de una adjudicación rápida; (d) la conveniencia de utilizar técnicas más flexibles de adjudicación; (e) lo adecuado del remedio administrativo. *Id.*

La doctrina de jurisdicción primaria, en términos prácticos, exige que los tribunales examinen el alcance de la ley habilitadora de una agencia y determinen si el asunto cae estrictamente dentro del ámbito judicial; además deben

ponderar y determinar si es imprescindible y necesario que se resuelva a favor de que intervenga inicialmente la agencia. Ortiz v. Panel F.E.I., a la pág. 245. En el examen y aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria es necesario tener presente que, si el estatuto le confiere jurisdicción al organismo administrativo, se trata de una jurisdicción estatutaria. D. Fernández Quiñones, Derecho y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 2da ed., Forum, 2001, sec. 8.4, pág. 437. Si la ley orgánica de la agencia le confiere expresamente la jurisdicción al ente administrativo, se trata de una jurisdicción exclusiva por vía de estatuto y no es necesario considerar la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria. *Id.*, citando a Rovira v. Puerto Rico Telephone Co., 96 D.P.R. 77 (1968). La jurisprudencia del Tribunal Supremo sostiene que la jurisdicción primaria exclusiva despoja a los tribunales de cualquier jurisdicción original que de otra forma poseerían y su revisión en los casos concernientes se limita a la revisión judicial. Colón v. Méndez, 130 D.P.R. 433,442 (1992).

B. Delineamientos de la Ley Núm. 161-2009

La Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161-2009, según enmendada, 23 LPRC sec. 9011 et seq. (Ley de Permisos) establece en su declaración de política pública:

[E]l mejorar la calidad y eficiencia en la administración de los procesos de evaluación de solicitudes para el otorgamiento o denegación de determinaciones finales y permisos para desarrollos de proyectos de construcción en Puerto Rico. Como parte de dicha política pública es vital asegurar la transparencia, certeza, confiabilidad y agilización del proceso de evaluación para el otorgamiento o denegación de determinaciones finales y permisos, además de la emisión de recomendaciones. Dichos procesos para la evaluación, otorgamiento o denegación de las determinaciones finales y permisos, están revestidos del más alto interés

público por ser un instrumento de desarrollo económico y como tal indispensable para la creación de empleos y la prestación de mejores servicios al pueblo y el disfrute de una mejor calidad de vida. Todo esto asegurando el fiel cumplimiento con las leyes y reglamentos, y teniendo como norte el poder insertarnos dentro del marco de la competitividad que incluya el máximo desarrollo en lo concerniente al aspecto económico, social y físico sostenible del pueblo de Puerto Rico. Este Artículo no atenta contra las disposiciones constitucionales según estipuladas en el Artículo II, Sección 7, y el Artículo VI, Sección 19 de la Constitución de Puerto Rico.

Artículo 1.2 de la Ley 161-2009. Conforme a las disposiciones de la citada Ley, entre las divisiones o componentes operacionales mínimos se establece que la Oficina de Gerencia de Permisos tendrá adscrita una División de Evaluación de Cumplimiento Ambiental. Artículo 2.4 de la Ley 161-2009, 23 LPRA sec. 9012c. La referida Ley, en su artículo 3.3 establece además que los Gerentes de Permisos y el Director de la División de Evaluación de Cumplimiento Ambiental tendrán los siguientes deberes, facultades y funciones generales:

- (a). Evaluar toda la documentación sometida para emitir sus recomendaciones como parte de las solicitudes de permisos presentadas ante la Oficina de Gerencia de Permisos, incluyendo el documento ambiental presentado por el solicitante, la certificación de exclusión categórica o determinación de cumplimiento por exclusión categórica, según sea el caso, que tiene que ser presentado al momento de efectuarse la radicación de la solicitud.
- (b). Requerir información adicional para llevar a cabo la evaluación de las solicitudes establecidas en el inciso (a) de esta sección.
- (c). Determinar, luego de la correspondiente evaluación, si la acción solicitada cumple con las disposiciones de este capítulo, de los Reglamentos de Planificación, el Reglamento Conjunto de Permisos o cualquier otras disposiciones legales, aplicables al área de competencia de su respectiva división o unidades, según establecido en la sec. 9013 de este título.
- (d). Remitir al Director Ejecutivo sus recomendaciones dentro de los términos establecidos mediante el Reglamento Conjunto de Permisos.
- (e). Solicitar a las entidades gubernamentales concernidas la asistencia del personal técnico especializado, quienes serán los Oficiales de Permisos requerido para realizar las funciones de su unidad o división en coordinación con el Director

Ejecutivo y en cumplimiento con los requisitos reglamentarios aplicables.

(f). Trabajar en estrecha coordinación con los Oficiales de Permisos para lograr el eficiente descargo de sus funciones.

(g). Circunscribir sus recomendaciones, al área de competencia de su respectiva unidad o división, según establecidas en la sec. 9013 de este título y de conformidad con las disposiciones de este capítulo o cualquier ley aplicable relevante a las funciones de cada división o unidad.

(h). Establecer en coordinación con el Director Ejecutivo una cadena de mando que pueda utilizarse para sustituirlo en caso de ausencias cortas, sin limitar las disposiciones de la sec. 9013a de este título.

(i). Remitir sus recomendaciones al Director Ejecutivo para que este último proceda con el trámite correspondiente.

(j). Emitir recomendaciones a solicitud de los municipios autónomos que tengan convenios de delegación de facultades con jerarquía de la I a la V, según las secs. 4001 et seq. del Título 21, conocidas como la "Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico".

(k). Cumplir y aplicar las leyes, reglamentos, y la política pública, conforme a las materias especializadas de la unidad o división de la Oficina de Gerencia de Permisos que esté bajo su cargo o supervisión.

(l). En el caso de los Gerentes de Salud, Seguridad y Edificabilidad podrán otorgar certificaciones de salud ambiental y prevención de incendio y determinaciones finales y permisos para PYMES. También recibirán certificaciones de cumplimiento de los arquitectos o ingenieros licenciados al amparo de las secs. 42a a 42i de este título. Tales determinaciones serán consideradas una determinación final de la Oficina de Gerencia de Permisos[.]

Los Gerentes de Permisos y el Director de la División de Evaluación de Cumplimiento Ambiental remitirán al Director Ejecutivo o al Director Regional, o a ambos, según corresponda, sus recomendaciones mediante comunicación escrita. El Director Ejecutivo evaluará los asuntos ministeriales o discrecionales, y firmará y expedirá la correspondiente notificación de la determinación final.

La parte adversamente afectada por una determinación final podrá solicitar revisión sujeto a lo establecido en el reglamento que la Oficina de Gerencia de Permisos adopte para tales fines. Cuando una determinación final de un Gerente de Permisos sea cuestionada, el Director Ejecutivo representará al Gerente de Permisos.

23 LPRA sec. 9013b.

En lo que atiene a la jurisdicción de la Oficina de Gerencia de Permisos, el artículo 8.1 de la Ley 161-2009 establece que:

A partir de la vigencia de esta ley, cualquier persona que interese solicitar permisos, recomendaciones, licencias, o certificaciones relacionados al desarrollo y uso de terrenos en Puerto Rico o cualquier otra autorización o trámite que sea necesario, según establecido en las secs. 9011nt, 9012d y 9017b de este título, podrá hacerlo ante la Oficina de Gerencia, sea a nivel central o regional o mediante un profesional autorizado, según aplique. Sin embargo, se enfatiza en las secs. 9017 y 9017b de este título, que los profesionales autorizados sólo podrán entender en asuntos ministeriales, con exclusión de todo trámite discrecional.

Las solicitudes a ser presentadas ante la Oficina de Gerencia o un profesional autorizado, según aplique, incluirán aquellas establecidas en el Reglamento Conjunto de Permisos, incluyendo pero sin limitarse a: consultas de ubicación; recalificaciones de suelos; permisos de segregación o lotificación; permisos de construcción; permisos de uso; documentos ambientales; permisos o recomendaciones previamente evaluados y otorgados por las entidades gubernamentales concernidas con relación al desarrollo y uso de terrenos y cualquier otra solicitud dispuesta, mediante Reglamento Conjunto. Además, la Oficina de Gerencia expedirá aquellas certificaciones y documentos requeridos para hacer u operar negocios en Puerto Rico, con sujeción a las disposiciones de la sec. 9012e de este título. No obstante, para ello se dispondrá de un procedimiento, mediante reglamento, adecuado para someter comentarios por parte de la ciudadanía. Finalmente, la Oficina de Gerencia podrá emitir permisos verdes.

23 LPRA sec. 9018. Adicional a ello, en relación a las pre consultas, la Ley 161-2009, supra, establece en el artículo 8.2 que:

A partir de la vigencia de esta ley, cualquier persona que interese solicitar alguno de los trámites permitidos bajo la sec. 9018 de este título, podrá solicitar a la Oficina de Gerencia, mediante la presentación del correspondiente formulario de servicios y pago de cargos, una orientación en la cual se identificará la conformidad de la acción propuesta con los estatutos y reglamentos aplicables, conocido como pre-consulta, según definido en la sec. 9011 de este título. Este proceso sólo será a los fines de clarificar, previo a la radicación de cualquier solicitud contemplada bajo las disposiciones la sec. 9018 de este título, los requisitos aplicables al proyecto y, aunque pudiera incluir recomendaciones de la Oficina de Gerencia, este proceso no se considerará en

ningún caso como una determinación final de la Oficina de Gerencia en cuanto a la aprobación o rechazo a la acción propuesta. En la evaluación de la pre-consulta podrán participar representantes de los Gerentes de Permisos o el Director de la División de Cumplimiento Ambiental, según aplique, a discreción del Director Ejecutivo o del Director Regional.

23 LPRA sec. 9018a.

Por otro lado, en lo correspondiente a la evaluación de las solicitudes de permisos y las recomendaciones por la Oficina de Gerencia de Permisos, el artículo 8.4 de la Ley 161-2009 establece lo siguiente:

La radicación de la solicitud deberá estar acompañada de un plano con un polígono en formato digital que ilustre la ubicación geográfica, utilizando la metodología seleccionada por la Oficina de Gerencia de Permisos, en cumplimiento con las leyes aplicables y el Reglamento Conjunto. Cuando la Oficina de Gerencia de Permisos determine que la solicitud presentada está completa y validada, la solicitud será referida para la correspondiente evaluación de los Gerentes de Permisos y del Director de la División de Evaluación de Cumplimiento Ambiental, según aplique. Luego de las correspondientes recomendaciones de los Gerentes de Permisos y del Director de la División de Cumplimiento Ambiental, el Director Ejecutivo, el Director Ejecutivo Auxiliar o el Director Regional, según aplique, procederá a firmar y expedir la determinación final de la Oficina de Gerencia de Permisos en aquellos casos de carácter ministerial o discrecional. Éste, a su vez, tendrá facultad para adjudicar, previa evaluación del Gerente de Permisos, solicitudes de variaciones, lotificación en construcción, cuando el uso sea conforme al permitido en el distrito, según el procedimiento que se disponga en el Reglamento Conjunto.

23 LPRA sec. 9018c. La referida Ley además establece sobre la evaluación de cumplimiento ambiental, lo siguiente:

El proceso de planificación ambiental es un procedimiento informal sui generis excluido de la aplicabilidad de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. El Director Ejecutivo de la Oficina de Gerencia de Permisos, realizará la determinación de cumplimiento ambiental requerida bajo las disposiciones del inciso (b)(3) de la sec. 8001a del Título 12, y el reglamento que a los fines de esta sección y de este capítulo, apruebe la Junta de Calidad Ambiental en cuanto a: las acciones que tome con relación al trámite de los documentos ambientales, a las exclusiones categóricas, a las acciones con relación a la determinación de

cumplimiento ambiental, y a las determinaciones finales que se le soliciten, de conformidad con este capítulo; y cualquier acción sujeta al cumplimiento con las disposiciones del inciso (b)(3) de la sec. 8001a del Título 12.

La Oficina de Gerencia de Permisos fungirá como agencia proponente con relación al proceso de planificación ambiental, excepto en aquellos casos en los que a los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, se les haya delegado esta facultad como consecuencia del convenio de transferencia establecido en las secs. 4001 et seq. del Título 21.

La Oficina de Gerencia de Permisos dirigirá el proceso de evaluación del documento ambiental a través de la División de Evaluación de Cumplimiento Ambiental. En el caso de que la Oficina de Gerencia de Permisos sea la agencia proponente, el proceso de planificación ambiental a seguir será el siguiente: cuando la solicitud de permiso sea de carácter ministerial o discrecional, y el documento ambiental sometido sea una Evaluación Ambiental con una Determinación de No-Impacto Ambiental, la División de Evaluación de Cumplimiento Ambiental evaluará el documento ambiental y remitirá sus recomendaciones al Director Ejecutivo; siendo éste quien determine el cumplimiento ambiental, en conjunto con la determinación final sobre la acción propuesta. En caso de que el documento ambiental sometido sea una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), y la solicitud de permiso sea de carácter ministerial o discrecional, la División de Evaluación de Cumplimiento Ambiental evaluará la DIA y remitirá sus recomendaciones al Director Ejecutivo para que éste emita la determinación final.

Cuando la solicitud sea de carácter discrecional, y el documento ambiental sea una Evaluación Ambiental o una Declaración de Impacto Ambiental, será evaluado por la División de Evaluación de Cumplimiento Ambiental y ésta remitirá sus recomendaciones al Director Ejecutivo, quien emitirá la determinación final a base de estas recomendaciones. Esta determinación de cumplimiento ambiental se considerará como una decisión revisable de carácter final e independiente de la determinación final del permiso solicitado. [...].

Artículo 8.5 de la Ley 161-2009, 23 LPRA sec. 9018d.

El artículo 8.7 de la Ley 161-2009, supra, establece:

Determinaciones de hecho y conclusiones de derecho
En las solicitudes discrecionales, la Oficina de Gerencia de Permisos emitirá todas sus determinaciones finales por escrito e incluirá y expondrá en ellas, separadamente, las determinaciones de hecho y conclusiones de derecho que fundamentan su determinación. En el caso de las solicitudes ministeriales, la Oficina de Gerencia de Permisos incluirá en el expediente una evaluación de los parámetros aplicables conforme a las leyes y

reglamentos vigentes que utilizó para realizar las mismas. Dicha evaluación no requerirá determinaciones de hechos ni conclusiones de derecho. La determinación final advertirá del derecho a solicitar la revisión de la misma con expresión de los términos correspondientes para solicitar dicha revisión.

23 LPRA sec. 9018f.

En lo que concierne a la certeza de los permisos, el artículo

9.10 de la citada ley establece lo siguiente:

Se presume la corrección y la legalidad de las determinaciones finales y de los permisos expedidos por la Oficina de Gerencia de Permisos, por el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V y por los profesionales autorizados. No obstante, cuando medie fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno o la comisión de algún otro delito en el otorgamiento o denegación de la determinación final o del permiso, o en aquellos casos en que la estructura represente un riesgo a la salud o la seguridad, a condiciones ambientales o arqueológicas, la determinación final emitida y el permiso otorgado por la Oficina de Gerencia de Permisos, por el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V o por el profesional autorizado, deberá ser revocado. La estructura se podrá modificar, conservar o demoler, sólo después de que un tribunal competente así lo determine y siguiendo con el procedimiento judicial establecido en las secs. 9024 a 9024e de este título, además de cumplir con el debido proceso de ley.

Además, se dispone que bajo ninguna circunstancia, una determinación final será suspendida, sin mediar una autorización o mandato judicial de un tribunal competente o el foro correspondiente, en estricto cumplimiento con el debido proceso de ley. Las disposiciones de esta sección no crearán un precedente reclamable por terceros ajenos a la propiedad objeto del permiso. Entendiéndose que, sujeto a lo dispuesto en este capítulo, una determinación final se considerará final y firme, o un permiso, y no podrá ser impugnado una vez el solicitante haya cumplido con todos los requisitos establecidos en la notificación de determinación final y haya transcurrido el término de veinte (20) días sin que una parte adversamente afectada por la notificación haya presentado un recurso de revisión o un proceso de revisión administrativa, así como haya transcurrido el término de treinta (30) días para solicitar revisión judicial. No obstante, la parte adversamente afectada por una determinación final, podrá ser revisada sujeto a lo establecido en este capítulo.

De igual manera, tales permisos deberán ser sostenidos en su legalidad y corrección por las

entidades gubernamentales concernidas frente a ataques de terceros. Cuando medie fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno, o la comisión de algún delito en el otorgamiento del permiso, o en aquellos casos en que la estructura represente un riesgo a la salud, la seguridad, a condiciones ambientales o arqueológicas, y sujeto a lo dispuesto en este capítulo, el permiso otorgado por la Oficina de Gerencia, por el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V o por el profesional autorizado, deberá ser revocado. La obra deberá ser modificada, conservada o demolida, sólo después de que el foro administrativo o judicial competente así lo determine y siguiendo con el procedimiento judicial establecido en las secs. 9024 a 9024e de este título, además de cumplir con el debido proceso de ley.

23 LPRA sec. 9019i.

Finalmente los artículos 14.1 y 14.2 que regulan lo correspondiente a los recursos exclusivos y el procedimiento judicial para solicitar revocación de permisos o paralización de obras o de uso, establecen:

Si alguna agencia, dependencia o instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en representación del interés público, o una persona privada, natural o jurídica, que tenga o no interés propietario o que sea colindante, propietaria u ocupante de una propiedad vecina, a la cual su interés personal se vea adversa o sustancialmente afectado, podrá presentar una querrela alegando una violación de ley o reglamento ante la de Gerencia de Permisos, o presentar un recurso de interdicto, mandamus, nulidad o cualquier otra acción adecuada ante el foro judicial correspondiente. En aquellos casos en que la propiedad en controversia esté ubicada en un Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V, la querrela deberá ser presentada ante dicho municipio. En el caso en el cual la propiedad ubique en más de un municipio, la querrela deberá ser presentada en el municipio que haya otorgado el permiso.

[...]

En aquellos casos, en respuesta a una querrela tal como la que se describe en la sec. 9024 de este título, el Director Ejecutivo tendrá quince (15) días laborables para investigar la misma. Si el Director Ejecutivo luego de hacer la investigación correspondiente, decide ejercer sus facultades reconocidas en este capítulo, podrá solicitar la revocación del permiso, la paralización de la obra de construcción o la paralización de un alegado uso no autorizado por la Oficina de Gerencia de Permisos, el profesional autorizado o los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, siempre que no esté en conflicto con la sec. 9012b-5 de este título, para lo

cual deberá acudir ante el Tribunal de Primera Instancia para obtener una orden judicial a esos efectos. No obstante, si el Director Ejecutivo no actúa en el término de quince (15) días laborables aquí dispuesto, el querellante podrá acudir al Tribunal de Primera Instancia a solicitar los remedios antes mencionados. En cualquier caso, el Tribunal de Primera Instancia deberá celebrar vista dentro de un término no mayor de diez (10) días naturales de presentado el recurso y previo a conceder los remedios solicitados, además, deberá dictar sentencia en un término no mayor de veinte (20) días naturales desde la presentación de la demanda.

23 LPRA secs. 9024 y 9024a.

C. Disposiciones aplicables del Reglamento Conjunto

De conformidad con las disposiciones de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, la Junta de Planificación creó el *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos*, Núm. 7951¹⁴, de 30 de noviembre de 2010, (en lo sucesivo Reglamento Conjunto). En lo correspondiente a la controversia que atendemos en este caso, el Reglamento Conjunto establece en su Capítulo 6 sobre los procedimientos adjudicativos en general y dispone lo siguiente:

REGLA 6.1 DISPOSICIONES GENERALES

Sección 6.1.1 Rótulo de Presentación

a. Con excepción de las solicitudes de uso ministeriales, una vez presentada una solicitud para cualquier consulta de construcción o permiso ante la OGPe, el dueño de la obra deberá instalar un rótulo. Excepto en el caso de las consultas de ubicación y los cambios de calificación que exceden el tamaño establecido en la tabla incluida en la Sección 13.1.1, inciso c, el rótulo será instalado en la entrada principal de la propiedad donde se llevará a cabo la obra.

[...]

Sección 6.1.2 Solicitud de Intervención

a. Cualquier persona que tenga un interés legítimo en un procedimiento adjudicativo podrá radicar ante la OGPe una solicitud debidamente fundamentada para que se le permita intervenir o participar en dicho procedimiento. La Junta Adjudicativa concederá o denegará la solicitud tomando en consideración los siguientes factores:

¹⁴ Este Reglamento fue enmendado sustancialmente por el Reglamento Núm. 8573, efectivo desde el 22 de abril de 2015, fecha posterior a la presentación de la acción que atendemos en este caso.

1. Que no existan otros medios en derecho para que el peticionario pueda proteger adecuadamente su interés.
2. Que el interés del peticionario ya esté representado adecuadamente por las partes en el procedimiento.
3. Que la participación del peticionario pueda ayudar razonablemente a preparar un expediente más completo del procedimiento.
4. Que la participación del peticionario pueda extender o dilatar excesivamente el procedimiento.
5. Que el peticionario represente o sea portavoz de otros grupos o entidades de la comunidad.
6. Que el peticionario pueda aportar información, pericia, conocimientos especializados o asesoramiento técnico que no estarían disponibles de otro modo en el procedimiento.
7. Que el interés del peticionario pueda ser afectado por el procedimiento adjudicativo.

.

REGLA 6.2 REQUISITOS APLICABLES A LA PRESENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE ASUNTOS MINISTERIALES

Sección 6.2.1 Disposiciones Generales

- a. Los asuntos de naturaleza ministerial serán atendidos por la OGPe, por los Municipios Autónomos con Jerarquías de la I a la V o por los Profesionales Autorizados.
- b. Las determinaciones finales del Director Ejecutivo y el Profesional Autorizado se considerarán como determinaciones finales de la OGPe.
- c. Tanto la OGPe como los Profesionales Autorizados, emitirán sus determinaciones finales por escrito e incluirá una explicación detallada fundamentando su determinación. Dicha determinación formará parte del expediente.
- d. En la determinación final, se advertirá a cualquier parte afectada de su derecho a solicitar la revisión ante la Junta Revisora, indicándole los términos con que cuenta para ello.

.

Sección 6.2.3 Evaluación, Tramitación y Disposición de las Solicitudes de Carácter Ministerial

- a. En los casos radicados ante la OGPe:
 1. La solicitud será referida para la correspondiente evaluación de los Gerentes de Permisos y al Director de la DECA, quienes emitirán sus recomendaciones en un término máximo de diez (10) días para solicitudes localizadas en zonas urbanas, en los casos donde la petición ubique en áreas no urbanas el término máximo será de treinta (30) días

contados a partir de la fecha en que se le refiera la solicitud. Las recomendaciones de los Gerentes de Permisos serán remitidas al Director de la DECA, quién las incluirá en su informe al Director Ejecutivo.

2. El Director Ejecutivo firmará y expedirá la correspondiente notificación de la determinación final en un término no mayor de cinco (5) días.

b. En los casos radicados ante un Municipio Autónomo:

1. La solicitud será referida para la correspondiente evaluación de los Gerentes de Permisos y al Director de la DECA, quienes emitirán sus recomendaciones un término máximo de quince (15) días contados a partir de la fecha en que se reciba la solicitud en la OGPe. Los Gerentes de Permisos remitirán sus recomendaciones al Director de la DECA, quién las incluirá en su informe al Director Ejecutivo.

2. El Director firmará y expedirá la correspondiente notificación de la determinación final en un término no mayor de cinco (5) días.

3. Los Municipios Autónomos con Jerarquías de la I a V podrán mediante ordenanza municipal autorizar al Profesional Autorizado a evaluar permisos ministeriales en su territorio.

c. En los casos radicados ante un Profesional Autorizado, éste evaluará la solicitud de permiso y los documentos que acompañen la misma y expedirá el permiso en un término máximo de cinco (5) días contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud.

Sección 6.2.4 Criterios de Evaluación de Solicitudes de Carácter Ministerial

a. En la evaluación de solicitudes de permisos ministeriales se aplicarán solamente los requisitos específicos de las leyes y/o reglamentos aplicables a los hechos presentados, y no se utilizará ninguna discreción especial o juicio para llegar a la determinación, ya que la misma involucra únicamente el uso de los estándares fijos y medidas objetivas.

b. Al evaluar solicitudes de permisos ministeriales, los funcionarios o el Profesional Autorizado no podrán utilizar juicios subjetivos, discrecionales o personales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada.

c. Se expedirán permisos ministeriales únicamente cuando la estructura y/o uso para lo que se solicite el permiso estén en completa armonía y conformidad con las disposiciones de este Reglamento.

d. Los permisos ministeriales se otorgarán para los usos específicamente permitidos en cada distrito y siempre deberán cumplir cabalmente con los siguientes parámetros:

1. Zonificación o Calificación

2. Usos
3. Altura
4. Tamaño del Solar
5. Densidad
6. Área de Ocupación
7. Área Bruta de Piso
8. Patios (Delantero, Laterales y Posterior)
9. Espacios de Estacionamientos
10. Área de Carga y Descarga

.

REGLA 6.3 REQUISITOS APLICABLES A LA PRESENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE ASUNTOS DISCRECIONALES

Sección 6.3.1 Disposiciones Generales

- a. Los asuntos de naturaleza discrecional serán atendidos por la OGPe, a través de su Junta Adjudicativa.
- b. El Director Ejecutivo presentará los casos cuando estén con todas las recomendaciones necesarias. Sólo se presentarán casos que estén listos para su adjudicación.
- c. Las determinaciones finales de la Junta Adjudicativa se considerarán como determinaciones finales de la OGPe.
- d. La Junta Adjudicativa de la OGPe, en todos los casos tomará su determinación considerando la totalidad del expediente. La OGPE emitirá resolución en la cual incluya las determinaciones de hechos y conclusiones de derecho que fundamenten el acuerdo tomado. Se identificarán además, las personas que se consideran partes en el procedimiento.
- e. En la determinación final, se advertirá a cualquier parte afectada de su derecho a solicitar la revisión ante la Junta Revisora, indicándole los términos con que cuenta para ello.

.

Sección 6.3.3 Notificación a los Colindantes de la Radicación de la Solicitud

- a. Toda solicitud para un asunto discrecional deberá ser notificada por el solicitante a los colindantes inmediatos de la propiedad donde se propone la acción dentro de los dos (2) días siguientes a la radicación de la solicitud.
- b. Dicha notificación se hará mediante correo certificado con acuse de recibo.

.

Sección 6.3.6 Criterios de Evaluación de Solicitudes de Carácter Discrecional

- a. Además de las disposiciones de este Reglamento, la Junta Adjudicativa estudiará, tramitará y resolverá las solicitudes de asuntos discrecionales tomando en consideración lo siguiente, según aplique:
 1. Localización específica del proyecto.
 2. Usos existentes en el sector.
 3. Recomendaciones de las Unidades de Permisos de la OGPe.
 4. Recomendaciones del Director de la DECA.
 5. Reglamentos de la OGPe.

6. Códigos de Construcción adoptados por la OGPe.
7. Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009, según enmendada - Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico.
8. Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada - Ley Orgánica de la Junta de Planificación.
9. Ley Núm.81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada - Ley de Municipios Autónomos.
10. Ley Núm.416 de 22 de septiembre de 2004, según enmendada - Ley sobre Política Pública Ambiental.
11. Plan Integral de Desarrollo Estratégico Sostenible de Puerto Rico (PIDES, PR).
12. Plan y Mapa de uso de Terreno Regional, vigentes.
13. Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico.
14. Planes de Usos de Terrenos.
15. Planes de Ordenación Territorial.
16. Mapas de Zonificación o Calificación.
17. Planes Regionales.
18. Áreas Especiales de Riesgos a Inundación.
19. Disponibilidad de Infraestructura física.
20. Rasgos topográficos.
21. Condición del subsuelo.
22. Riesgos a deslizamientos.
23. Situación de la infraestructura física y social en el lugar (calles, acueductos y alcantarillado, energía eléctrica, transportación, recogido de basura, servicio policiaco y otros).
24. Densidad poblacional.
25. Condiciones ambientales.
26. Distancia entre los terrenos y las áreas construidas
27. Importancia agrícola, ambiental o turística de los terrenos.
28. Otras condiciones sociales, económicas y físicas análogas.
29. En las consultas públicas, se tomará en consideración, además:
 - i. Programa de Inversiones de Cuatro Años
 - ii. El costo del proyecto
 - iii. La disponibilidad y procedencia de fondos
 - iv. Programación de la obra
 - v. Posibles conflictos con obras de otros organismos gubernamentales

[...]

d. La OGPe a través del Director Ejecutivo podrá ordenar la celebración de vistas, en aquellos casos en que sea requerido mediante ley o reglamento.

e. La Junta Adjudicativa de la OGPe podrá ordenar la celebración vistas, motu proprio o a petición de parte, cuando el interés público así lo requiera.

[...].

En lo correspondiente a las vistas públicas, el citado Reglamento Conjunto en su Capítulo 7 establece:

REGLA 7.1 DISPOSICIONES GENERALES

a. Se celebran vistas públicas:

1. [...]
2. En los procedimientos de consulta de ubicación, en aquellos casos que la reglamentación vigente así lo requiera o para aquellos casos en que la Junta Adjudicativa lo estime pertinente.
[...]
4. Para Declaraciones de Impacto Ambiental de acuerdo al procedimiento que establezca la Junta de Calidad Ambiental en su Reglamento.

REGLA 7.2 NOTIFICACIÓN DE VISTAS

a. La OGPe notificará por escrito a los dueños de propiedades colindantes con la propiedad objeto de la solicitud, a todas las partes ya reconocidas o a sus representantes autorizados e interventores; la fecha, hora y lugar en que se celebrará la vista pública. La notificación se efectuará con no menos de quince (15) días de anticipación a la fecha de la vista.

Sección 7.2.2 Requisitos de Rotulación

El solicitante deberá instalar un rótulo temporero en la propiedad objeto de la vista pública, con no menos de quince (15) días con antelación a la vista, que contenga la información indicada en la Sección 6.1.1 (*Rótulo de Presentación*), además de la fecha, hora y lugar en que se celebrará la vista.

REGLA 7.4 PARTICIPACIÓN EN VISTAS PÚBLICAS

En las vistas públicas no se reconoce la figura de parte o parte interventora. Sin embargo, se permitirá la participación a cualquier persona con legítimo interés que solicite expresarse sobre el asunto en consideración.

En lo que atiende a los procedimientos adjudicativos sobre las consultas, el Capítulo 8 del Reglamento Conjunto establece que entre los tipos de consultas que considerará la OGPe están las consultas de ubicación pública o privada. Regla 8.1, Sec. 8.1.1 (a). Además, en lo que se refiere a las consultas y los permisos establece, en lo aquí pertinente, lo siguiente:

Sección 8.1.2 Naturaleza de las Consultas

- a. Las consultas de ubicación y de construcción son solicitudes de naturaleza discrecional y por tanto, les son de aplicación las disposiciones contenidas en la Regla 6.3 (*Requisitos Aplicables a la Presentación y Evaluación de Asuntos Discrecionales*).
- b. La Junta Adjudicativa podrá delegar en el Director Ejecutivo de la OGPe la evaluación y resolución de las Consultas de Construcción, excepto si la misma incluye una variación de uso.

Sección 8.1.3 Proyectos que requieren consulta

- a. Requerirán la presentación de consulta de terreno y ubicación ante la OGPe las siguientes instancias:
1. Propuestos usos de terrenos que no son permitidos ministerialmente por la reglamentación aplicable en áreas calificadas.
[...]
 7. Toda mejora pública no inscrita en el Programa de Inversiones de Cuatro Años (PICA), excepto las transacciones públicas y aquellas que se declaran exentas mediante resolución por la Junta de Planificación.

.

Sección 8.1.5 Requisitos Especiales Aplicables a Consultas para Mejoras Públicas

- a. Se requerirá la presentación de una consulta de ubicación para toda mejora pública incluida en el PICA y para todas aquellas que no hayan sido expresamente exentas de tal presentación.

.

Sección 9.1.3 Consideraciones Especiales al Adjudicar un Permiso Ministerial

- a. La Junta Adjudicativa o el Municipio Autónomo con Jerarquías de la I a la V, según corresponda, podrán en protección del interés público y tomando en consideración factores tales como la salud, seguridad u orden público, mejoras públicas, así como condiciones ambientales o arqueológicas, que hagan poco deseable la aprobación de un permiso, se podrá proteger el interés público y tomar en consideración dichos factores y/o la recomendación de alguna entidad gubernamental, y en consecuencia, denegar la autorización del mismo.
- b. En el ejercicio de esta facultad, se tomarán las medidas necesarias para que no se utilice este mecanismo de forma indiscriminada y en casos que no medien circunstancias verdaderamente especiales.

.

Sección 58.2.2 Tipos de Consultas a Presentarse en la Junta

a. [...]

b. Consultas Mejoras Públicas no Inscritas en el Programa de Inversiones de Cuatro Años (PICA).

.....
Sección 58.3.3 Consultas para Mejoras Públicas

[...]

d. Se requerirá, la presentación de una consulta de ubicación para toda mejora pública que no haya sido expresamente exenta de tal presentación, mediante una resolución de la Junta. La agencia originadora, deberá evidenciar, mediante certificación al efecto que para dar cumplimiento a la Ley Núm. 416 de 22 de septiembre de 2004, según enmendada, ha presentado ante la OGPe el correspondiente documento ambiental, habiendo cumplido con la reglamentación vigente o evidenciar que el proyecto está incluido como una exclusión categórica. En aquellos casos que conlleven etapa operacional ante la OGPe o un municipio autónomo, dichos organismos determinarán, según corresponda, cuál será la próxima etapa en el trámite del proyecto, la cual deberá cumplir con todas las disposiciones de leyes, reglamentos y normas de planificación vigentes y aplicables, así como con las normas de dichos organismos.

III

A. La Apelación – KLAN201500994

Surge del escrito de apelación presentado por AFI, una relación de cinco señalamientos de error. No obstante, según la normativa jurisprudencial prevaleciente los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción, viniendo obligados a considerar dicho asunto aún en ausencia de señalamiento a esos efectos por las partes, esto es, *motu proprio*, Juliá et al v. Epifanio Vidal, S.E., 153 D.P.R. 357,362 (2001). Por tanto, habremos de atender con prioridad los señalamientos de error medulares relacionados con el ejercicio de jurisdicción que hizo el tribunal apelado para retener el caso de epígrafe, y que está siendo impugnado por la parte apelante, pues la adjudicación de estos puede hacer innecesario entrar a considerar los restantes señalamientos de error.

El inciso B, segundo error de la apelación, la parte apelante plantea:

Erró el T.P.I. al concluir que conforme a la ley de Permisos, la OGPe no tiene jurisdicción exclusiva o estatutaria para considerar controversias en las que se alegue violación de Ley o Reglamento durante el proceso de otorgación de un permiso de construcción.

Y subsiguientemente en el inciso C, tercer señalamiento de error, la parte apelante plantea:

Erró el T.P.I. al concluir que al tener jurisdicción concurrente con la OGPe, no tiene que abstenerse de ejercer su jurisdicción cuando la médula de la controversia requiere pasar juicio sobre una cuestión técnica y especializada que demanda del peritaje y conocimiento de la OGPe.

A los fines de discutir y resolver los dos señalamientos de error antes descritos, reproducimos la parte pertinente de la Sentencia Parcial del T.P.I., de 24 de junio de 2015, aquí apelada, en la que se discute el aspecto jurisdiccional, la cual acogemos por su análisis.¹⁵

La argumentación principal del co-demandado AFI es que el Tribunal carece de jurisdicción sobre la materia, toda vez que el Artículo 14.1 de la Ley de Permisos, *supra*, le confiere a OGPe o al municipio jurisdicción primaria exclusiva para atender las controversias sobre alegada violación de ley o reglamentos en el proceso de aprobación de un permiso de construcción. Además, alegaron que solo procede acudir al Tribunal cuando se alega, entre cosas, fraude, dolo o engaño según se dispone en el Artículo 9.10 de la ley de Permisos, *supra*; alegaciones que no fueron hechas por la parte demandante. En la alternativa, AFI alega que de determinarse que el Tribunal tiene jurisdicción, este debe de abstenerse de ejercerla en deferencia a los foros administrativos con peritaje y conocimiento en la materia.

Por su parte, los demandantes aseguran que la Ley de Permisos, *supra*, no confiere jurisdicción exclusiva a OGPe, ni a los municipios. Además, sostienen que la ley no

¹⁵ Apéndice XXIX, páginas 178 y 179, apelante.

limita el acceso a los tribunales solo en los casos donde se alega fraude, engaño o dolo; en cualquier caso, surge de la demanda alegaciones sobre información engañosa brindada por AFI para la otorgación de los permisos. Finalmente, alegan que la controversia de autos es un asunto de derecho que no requiere la pericia de los foros administrativos, por lo que el Tribunal no tiene razón para abstenerse de ejercer su jurisdicción.

El Artículo 14.1 de la Ley de Permisos, *supra*, al cual AFI hace referencia y en lo pertinente al caso de autos, dispone específicamente que:

[u]na persona privada, natural o jurídica, que tenga o no interés propietario o que sea colindante, propietaria u ocupante de una propiedad vecina, a la cual su interés personal se vea adversa o sustancialmente afectado, podrá presentar una querrela alegando una violación de ley o reglamento ante la Oficina de Gerencia de Permisos, o presentar un recurso de interdicto, mandamus, nulidad o cualquier otra acción adecuada ante el foro judicial correspondiente.

De una lectura a dicha disposición surge claramente que la Ley de Permisos, *supra*, le confiere tanto a OGPe, al municipio como al Tribunal, jurisdicción para atender controversias que involucren la impugnación de permisos. Nada en dicha disposición condiciona el acceso a los tribunales a alegaciones de dolo, engaño o, fraude como sostiene el co-demandado AFI.

Por otra parte, la Ley de Permisos, *supra*, dispone en su Artículo 9.10, entre otras cosas, que:

[c]uando medie fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno, o la comisión de algún delito en la otorgación de la determinación final de un permiso, [...] la determinación final emitida y el permiso otorgado por la Oficina de gerencia de Permisos, por el municipio autónomo con jerarquía de la I a la V o por el profesional autorizado, deberá ser revocado. [...]

Además, se dispone que bajo ninguna circunstancia, una determinación final será suspendida, sin mediar una autorización o mandato judicial de un

tribunal competente o el foro correspondiente, en estricto cumplimiento con el debido proceso de ley. [...]

Vemos pues, como la Ley de Permisos, *supra*, reitera la jurisdicción y facultad de los tribunales de suspender la determinación de un permiso otorgado por OGPe o por un municipio. En cualquier caso, tomando como ciertas las alegaciones de la demanda, la parte demandante hizo alegaciones sobre la presunta "información incorrecta, incompleta y engañosa" que AFI presentó para la obtención de los permisos de construcción. En tal caso, bajo la premisa del co-demandado AFI, el tribunal tiene jurisdicción para atender tales alegaciones.

Por tanto, se concluye que la Ley de Permisos, *supra*, le confiere al tribunal jurisdicción primaria concurrente sobre la controversia de autos. "Cuando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu". Artículo 14 del Código Civil, 31 L.P.R.A. 14.¹⁶

Se cuestiona si debe ejercer su jurisdicción concurrente y ver el caso o si debe abstenerse:¹⁷

Ahora bien, ¿el Tribunal debe abstenerse de ejercer su jurisdicción y referir el caso al foro administrativo? Contestamos en la negativa. Ciertamente, OGPe y el Municipio como foros administrativos cuentan con el peritaje y conocimiento que se requiere para la evaluación de las solicitudes de permisos y su correspondiente otorgación. Sin embargo, la reclamación en el caso de autos es una estrictamente judicial, en la cual se impugna la validez de los permisos de construcción, ante la presunta violación del derecho al debido proceso de ley de los demandantes; ello al impedir la participación ciudadana en el proceso decisonal antes de aprobarse el proyecto y los permisos de construcción. Además, AFI no pudo en posición al tribunal para determinar la necesidad del peritaje del foro administrativo; no presentaron cuestiones técnicas o especializadas que requiriesen del peritaje y conocimiento de los foros administrativos. Por lo que, el tribunal retiene la jurisdicción del caso de autos.

¹⁶ Véase página 9 de la Sentencia Final apelada.

¹⁷ Véase página 10 de la Sentencia Parcial apelada.

Es en este punto que discrepamos del análisis del T.P.I., y por lo que determinamos su revocación. Como bien señala el T.P.I. en su Sentencia Parcial, "ciertamente, OGPe y el Municipio como foros administrativos cuenta con el peritaje y el conocimiento que se requiere para la evaluación de las solicitudes de permisos y su correspondiente otorgación".

Pero acto seguido, el T.P.I. ejerce un juicio interpretativo errado, desde nuestra perspectiva al concluir:

Sin embargo, la reclamación en el caso de autos es una estrictamente judicial en la cual se impugna la validez de los permisos de construcción ante la presunta violación del derecho al debido proceso de ley de los demandantes, ello al impedir la participación ciudadana en el proceso decisonal antes de aprobarse el proyecto y los permisos de construcción. Además, la AFI no puso en posición al tribunal para determinar la necesidad del peritaje del foro administrativo, no presentaron cuestiones técnicas o especializadas que requiriesen del peritaje y conocimiento de los foros administrativos. Por lo que, el tribunal retiene jurisdicción del caso de autos.

No coincidimos con el T.P.I. al determinar que la controversia planteada en el caso de autos sea una "estrictamente judicial".

La controversia sobre la alegada violación del derecho al debido proceso que reclaman los demandantes, y en la que se basa el T.P.I. para retener jurisdicción en el caso, no es sino la consecuencia de la adjudicación de la controversia medular en el caso, desde nuestro punto de vista. Esto es, si el procedimiento seguido en la evaluación y otorgación de los permisos de construcción por la OGPe, el procedimiento ministerial fue el adecuado o no, en función de la naturaleza del proyecto que se desarrolla.

La agencia proponente, AFI sostiene que sí. Los demandantes por su parte, sostienen que no. La OGPe dio trámite a la solicitud de permisos en cuatro fases del proyecto en cuestión, siguiendo el procedimiento ministerial. Lo hizo fundamentado en la información provista por AFI. Así emitió finalmente los cuatro permisos, el 7 de abril de 2015.¹⁸

Evidentemente, la OGPe no tuvo ante sí el catálogo de violaciones de ley y reglamento que relaciona la parte demandante en su demanda de Sentencia Declaratoria e Injunction y que hemos reseñado en la primera parte de este dictamen. A base de la aplicación de tal razonamiento y disposiciones legales al proyecto propuesto, ello convertiría el trámite de evaluación de estos permisos ante la OGPe, desde la perspectiva de los demandantes en uno discrecional. De serlo, los demandantes apuntan a que tenían derecho a ser notificados del proceso de permisos, tenían derecho a participar en vistas públicas y tenían derecho a recurrir del dictamen sobre la concesión de los permisos solicitados, si estaban en desacuerdo con los mismos.

Este es el debido proceso de ley al que se refiere el T.P.I. en su Sentencia Parcial, y que utiliza como fundamento para sostener que este caso trata sobre una cuestión "estrictamente judicial". Pero como ya hemos apuntado, estos derechos se fundamentan en la adjudicación de la controversia, de cuál procedimiento, el ministerial o el discrecional, debía utilizarse en este caso para evaluar y conceder los permisos de construcción solicitados por AFI para su proyecto. Y esa es una controversia eminentemente administrativa.

¹⁸ Apéndice X, páginas 62-69, apelante.

Somos del criterio de que su adjudicación requiere la pericia, la especialización y el conocimiento de la agencia con jurisdicción, en este caso la OGPe. La Ley 161, *supra*, en su Artículo 3.3 dispone que corresponderá a los gerentes de permisos y al director de la división de Evaluación de Cumplimiento Ambiental evaluar las solicitudes de permisos presentados ante la OGPe y remitir sus recomendaciones al Director Ejecutivo de la OGPe. Este funcionario evaluará los asuntos ministeriales o discrecionales y firmará y expedirá la notificación de la determinación final que tome.

La parte adversamente afectada por el dictamen podrá solicitar Revisión Judicial. De otra parte, el Artículo 8.5 de la Ley 161, *supra*, dispone que la determinación sobre el cumplimiento ambiental lo hará la OGPe por conducto de su División de Evaluación de Cumplimiento Ambiental (DECA), la cual formulará sus recomendaciones al Director Ejecutivo de la OGPe y este decidirá. Vemos pues, que la Ley 161, *supra*, delega en el Director Ejecutivo de la OGPe la determinación final sobre el cumplimiento con los criterios ministeriales o discrecionales de la solicitud de permisos, según proceda. Mas este ejercicio no puede darse en el vacío. El Reglamento Conjunto (Reglamento 7951) dispone expresamente los criterios que aplican en uno u otro procedimiento (ministerial o discrecional).

En cuanto a las solicitudes de carácter ministerial, el reglamento dispone que están exentos de notificar y de instalar un rótulo avisando a los colindantes. En la evaluación de este tipo de solicitud, no se utilizará ninguna discreción especial o juicio para llegar a la determinación, ya que la misma involucra únicamente el uso de los estándares fijos y medidas objetivas. Es decir, al evaluar solicitudes de permisos ministeriales, los

funcionarios o el profesional autorizado no podrán utilizar juicios subjetivos, discrecionales o personales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada. Se expedirán permisos ministeriales, únicamente cuando la estructura y/o uso para el cual se solicite el permiso estén en completa armonía y conformidad con las disposiciones del Reglamento. Los permisos ministeriales se otorgarán para los usos específicamente permitidos en cada distrito y siempre deberán cumplir cabalmente con los parámetros establecidos para cada distrito.

La Junta Adjudicativa o el Municipio Autónomo con jerarquías de la I a la V, según corresponda, podrán en protección del interés público y tomando en consideración factores tales como la salud, seguridad u orden público, mejoras públicas, así como condiciones ambientales o arqueológicas, que hagan poco deseable la aprobación de un permiso, se podrá proteger el interés público y tomar en consideración dichos factores y/o la recomendación de alguna entidad gubernamental, y en consecuencia, denegar la autorización del mismo. En el ejercicio de esta facultad, se tomarán las medidas necesarias para que no se utilice este mecanismo de forma indiscriminada y en casos que no medien circunstancias verdaderamente especiales.

En cuanto a los permisos de carácter discrecional, el Reglamento Conjunto dispone que estos serán atendidos por la OGPe a través de su Junta Adjudicativa. Toda solicitud de un asunto discrecional deberá ser notificada a los colindantes inmediatos de la propiedad donde se propone la acción, dentro de los dos (2) días siguientes a la radicación de la solicitud. La notificación se hará por correo certificado con acuse de recibo.

El reglamento provee expresamente los criterios de evaluación. (Sección 6.3.6).

El Director Ejecutivo y/o la Junta Adjudicativa podrán ordenar la celebración de Vistas Públicas. La Regla 7.1 dispone expresamente que en los casos que requieran consultas de ubicación o declaraciones de impacto ambiental se celebrarán Vistas Públicas. La notificación de las vistas se hará a los dueños de propiedades colindantes de la propiedad objeto de la solicitud, a todas las partes reconocidas o a sus representantes autorizados e interventores, la fecha, hora y lugar y la notificación se hará con no menos de quince (15) días de anticipación a la fecha de la vista. Se requiere la ubicación de un rótulo temporero por el solicitante en la propiedad objeto de la vista pública, con no menos de quince (15) días de antelación a la vista, que contenga la información indicada en la Sección 6.1.1 (rótulo de presentación) además de la fecha, hora y lugar de la vista. En estas vistas se permitirá la participación de cualquier persona con legítimo interés que solicite expresarse sobre el asunto en consideración.

En el caso de Consultas de Ubicación y Construcción, estas son de naturaleza discrecional y le son de aplicación las disposiciones de la Regla 6.3 (Requisitos Aplicables a la Presentación y Evaluación de Asuntos Discrecionales). Véase también, Sección 8.1.3.

Finalmente, en el caso de mejoras públicas se requiere la presentación de una Consulta de Ubicación de toda mejora pública incluida en el PICA y para todas aquellas que no han sido expresamente exentas de tal presentación. *Id* 8.1.3.

Como hemos visto, el Reglamento Conjunto delimita expresamente el ámbito del ejercicio de la especialidad

administrativa de la Agencia (OGPe). Y como ya hemos apuntado, el Artículo 3.3 de la Ley 161, *supra*, dispone expresamente que los gerentes de permisos y el director de la División de Evaluación de Cumplimiento Ambiental tienen que tomar en consideración las disposiciones aplicables del Reglamento Conjunto a la hora de formular sus recomendaciones al Director Ejecutivo de la OGPe para determinar el cumplimiento con los requisitos ministeriales o discrecionales de las solicitudes de permisos.

Como dijéramos previamente, coincidimos plenamente con el T.P.I. en el análisis de que de conformidad con el Artículo 14.1 de la Ley 161, *supra*, estamos ante un caso de jurisdicción primaria concurrente. Discrepamos, sin embargo, en que el T.P.I. ejerciera su jurisdicción en el caso a base de una alegada violación de derecho de notificación y participación de los demandantes, que está cimentado en el teoría de la aplicación de las disposiciones de ley y reglamento relativos al trámite discrecional. El T.P.I. debió abstenerse para darle oportunidad al foro administrativo a evaluar los señalamientos enunciados en la Demanda de Sentencia Declaratoria e Injunction, que bien puedan ser formulados por la parte demandante ante el foro administrativo. La OGPe no ha tenido oportunidad de evaluar tales señalamientos. Dicho foro estará en posición de hacerlo si los demandantes presentan una querrela,¹⁹ y/o solicitan

¹⁹ De conformidad con el Artículo 14.1 de la Ley 161, *supra*, cualquier persona privada, natural o jurídica, que tenga o no interés propietario, o que sea colindante, propietario u ocupante de una propiedad vecina, a la cual, su interés personal se vea adversa o sustancialmente afectado, podrá presentar una querrela alegando una violación de ley o reglamento ante la Oficina de Gerencia de Permisos o presentar un recurso de interdicto, mandamus, nulidad o cualquier otra acción adecuada ante el foro judicial correspondiente. En aquellos casos en que la propiedad en controversia esté ubicada en un Municipio Autónomo con jerarquía de la I a la V, la querrela deberá ser presentada ante dicho Municipio.

Por su parte, el Artículo 14.2 de la Ley 161, *supra*, dispone el procedimiento que deberá seguir el Director Ejecutivo de la OGPe para investigar la querrela presentada, concediéndole quince (15) días laborables para investigar la misma. Si el Director Ejecutivo no actúa en los 15 días concedidos, el querellante podrá acudir al T.P.I. para solicitar los remedios aquí dispuestos. De otra parte, el Artículo 8.1 de la Ley 161 dispone que cualquier persona que interese solicitar

intervención en el procedimiento. (Sección 6.1.2, Solicitud de Intervención Reglamento Conjunto).

La agencia tendrá que emitir determinaciones de hechos y conclusiones de derecho, si concluye que el trámite es discrecional o incluir en el expediente una evaluación de los parámetros aplicables conforme a las leyes y reglamentos urgentes que utilizó para realizar las mismas, si concluye que el trámite es ministerial. En ambos casos, la determinación final advertirá del derecho a solicitar la revisión de la misma con expresión de los términos correspondientes para solicitar dicha revisión. (Artículo 8.7, Ley 161. 23 L.P.R.A. sec. 9018f).

De manera que las partes demandantes no queden privadas de la Revisión Judicial de este Tribunal de Apelaciones, en el evento de que sus argumentos no prevalezcan. Pero en tal caso, luego de la participación de los demandantes, nutriendo con sus argumentos el expediente administrativo, moviendo a la agencia a ejercer su criterio especializado para adjudicar la procedencia o no de las disposiciones de ley y los diversos reglamentos que esbozan, pondrán al foro judicial en posición de determinar de manera informada, si proceden o no sus reclamos de violación al debido proceso de ley, si el trámite que debió seguirse era el discrecional, o si no les asisten tales derechos por tratarse de un trámite ministerial, en cuyo caso sus reclamos de notificación y participación en la evaluación de los permisos concedidos resulta improcedente.

El T.P.I. no ha tenido el beneficio de tal escrutinio administrativo especializado previo, por lo que no procede que ejerza en esta etapa su jurisdicción concurrente. Más bien, debe

permisos, recomendaciones, licencias o certificaciones relacionadas al desarrollo y uso de terrenos en P.R. o cualquier otra autorización o trámite que sea necesario, podrá hacerlo ante la Oficina de Gerencia a nivel central o regional.

darle deferencia al foro administrativo para que tenga la oportunidad inicial de adjudicar la controversia medular sobre el trámite ministerial o discrecional que debe prevalecer y reservarse así la intervención judicial hasta después de que la agencia emita su determinación final. CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al, supra.

Habiendo resuelto la cuestión de umbral jurisdiccional planteada en los señalamientos de error B y C, se hace innecesario la discusión de los restantes señalamientos de error.

B. El Certiorari – KLCE2015-0929.

Como se aprecia, hemos resuelto la Apelación presentada en el caso KLAN201500994, en la dirección de revocar la determinación del T.P.I de ejercer su jurisdicción concurrente en el caso y de ordenarle que se abstenga de intervenir en el caso de epígrafe, para dar oportunidad al foro administrativo, a solicitud de parte, para que ejerza su criterio especializado en la adjudicación de la controversia relacionada al trámite ministerial o discrecional que debió seguirse en la evaluación y expedición de los permisos de construcción del proyecto en controversia.

Resolvemos, en cuanto a la solicitud de Certiorari presentada, que de conformidad con la Regla 40, inciso (E) del Reglamento de Apelaciones, la etapa en que se presenta la Petición de Certiorari, no resulta ser la más propicia para su consideración, por lo que declinamos intervenir en la misma.

IV

Por los fundamentos anteriormente expuestos, se REVOCA la Sentencia Parcial emitida por el T.P.I. el 24 de junio de 2015, impugnada mediante la Apelación en el caso KLAN201500994. Se ordena la desestimación de la demanda de injuncion preliminar y permanente y sentencia declaratoria presentada por

los demandantes. De otra parte, se DENIEGA la expedición de la Petición de Certiorari en el caso KLCE201500929.

Notifíquese inmediatamente.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones