

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y GUAYAMA

TGR AFFORDABLE
HOUSING, LLC

Recurrente

Vs.

AUTORIDAD PARA EL
FINANCIAMIENTO DE LA
VIVIENDA DE
PUERTO RICO

Recurrida

KLRA201400609

Revisión
administrativa
procedente de la
Autoridad para el
Financiamiento de la
Vivienda de
Puerto Rico

Proyecto TC 2013-018
The Golden
Residences @ The
Village

Panel integrado por su presidenta, la Juez García García, el Juez Hernández Sánchez y la Jueza Soroeta Kodesh

García García, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de abril de 2015.

TGR Affordable Housing, LLC (en adelante TGR o recurrente) nos solicita que revisemos una determinación de la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico (en adelante, AFV o recurrida) que le denegó la solicitud de fondos federales bajo el Programa HOME para la construcción de un proyecto de vivienda para personas de edad avanzada.

Por su parte, la AFV compareció para oponerse a los planteamientos esbozados en el recurso de epígrafe. A solicitud nuestra, compareció la Oficina de la Procuradora General como *Amicus Curiae*, lo que aceptamos.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes y de la Procuradora General como amigo de la corte y a la luz del derecho aplicable, procedemos a resolver.

I

A continuación, hacemos un resumen de los hechos más relevantes, según surgen del expediente ante nuestra consideración.

Es preciso señalar que este caso se relaciona íntimamente con el caso KLRA201400587 entre las mismas partes, que se presentó ante este Foro el 23 de junio de 2014 y que se resolvió mediante Sentencia del 15 de septiembre de 2014, de la cual tomamos conocimiento judicial. Mediante la sentencia antes mencionada, confirmamos la decisión de AFV de denegar una solicitud de TGR para que le concedieran créditos contributivos federales para la construcción de un proyecto de viviendas para personas de edad avanzada (en adelante, el Proyecto).

El 7 de marzo de 2014, TGR sometió ante la AFV una solicitud de fondos del Programa HOME, para el Proyecto.¹ En esa misma fecha, también presentó ante la mencionada agencia una solicitud de créditos contributivos federales bajo el *Low-Income Housing Tax Credit Program* (LIHTC)² para el mismo proyecto.

Mediante carta del 9 de mayo de 2014, la AFV denegó la solicitud de fondos antes mencionada, por esta no cumplir con ciertos requisitos de umbral para que se le pudiera considerar. Sobre ese particular, la AFV indicó:

*...We concluded that based on the information and documentation submitted, the Project does not comply with the required Basic Threshold Review of the First Cycle 2013 – Competitive Cycle (Rent Projects). For easy reference we are including as annex our evaluation of the Basic Threshold Review.*³

En la misiva antes referida se le advertía a TGR de su derecho a solicitar reconsideración ante el Director Ejecutivo de la AFV a más tardar el 23 de mayo de 2014. De acogerse la reconsideración en sus méritos, el término para acudir en revisión judicial comenzaría a decursar a partir de la fecha de la notificación de la determinación final. En caso de que la AFV no actuara dentro de los 10 días contados a partir de la fecha de la

¹ El nombre del Proyecto es *The Golden Residences @ The Village*. Véase Ap., págs. 1-27.

² La denegatoria de los referidos créditos fue el motivo para la presentación del caso anterior, KLRA201400587.

³ Véase Ap., pág. 28.

presentación de la reconsideración, se entendería que esta se rechazó de plano y el término para acudir en revisión judicial comenzaría a contar a partir de esa fecha.⁴

Así las cosas, el 19 de mayo de 2014 la recurrente solicitó reconsideración.⁵ Luego, mediante carta del 6 de junio de 2014, la AFV le informó que estaba extendiendo el término para disponer de la referida solicitud hasta el 13 de junio de 2014.⁶ En la fecha antes indicada, la AFV notificó a TGR que denegaba su solicitud de reconsideración de la denegatoria de fondos del Programa HOME. Esto, debido a que el Proyecto no demostró ser económicamente viable, razón por la cual se había denegado su solicitud de créditos contributivos federales⁷ los cuales constituían, a su vez, la fuente principal de fondos para el desarrollo del Proyecto. En lo pertinente, la denegatoria lee así:

*As (sic) result of the evaluation, the project did not demonstrate operational feasibility and therefore the request of Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC), which constituted the main source of funds for the project development, has been denied. Based on the above, we cannot allocate HOME Program funds for the project at this time.*⁸

La notificación de la denegatoria de los fondos le advirtió a TGR que tenía 15 días a partir de la fecha de notificación para solicitar revisión judicial de esa determinación final, como sigue:

Regarding HOME funds application, there is a fifteen (15) day period, computed from the date of the

⁴ En lo pertinente, la carta lee como sigue: *Please note that you have the right to submit a written petition for reconsideration to the Executive Director on or before May 23, 2014. [AFV] shall consider the petition for reconsideration within ten (10) calendar days of filing. If [AFV] makes a determination upon the merits of the petition for reconsideration, the term to petition for judicial review shall commence as of the date of the notification by mail of the final determination. If [AFV] takes no action with respect to the petition for reconsideration within ten (10) calendar days of filing, the petition for reconsideration shall be deemed to have been denied outright and the term for judicial review shall commence to run as of that date.* Véase Ap., págs. 28-32.

⁵ Véase Ap., págs. 33-36. Nótese que TGR solicitó en el mismo documento la reconsideración de la denegatoria de créditos federales así como de la denegatoria de fondos del programa HOME.

⁶ Véase Ap., pág. 37.

⁷ La denegatoria de créditos federales se le notificó en carta separada de la misma fecha, 13 de junio de 2014. Véase Ap., pág. 39.

⁸ Véase Ap., pág. 38.

*notification by mail, to petition for judicial review of this final determination.*⁹

Inconforme con la decisión, el 27 de junio de 2014, TGR presentó el recurso que nos ocupa, donde hizo los siguientes señalamientos de error:

- A. Erró la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda al notificar defectuosamente una determinación final sin establecer disposición legal aplicable, sin notificar el foro al cual recurrir y al establecer un término para solicitar revisión judicial que no está contemplado en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.
- B. Erró la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda al actuar arbitrariamente como consecuencia de la descalificación arbitraria de TGR del programa de exención contributiva “Low-Income Housing Tax Credit Program” (LIHTCP). Una descalificación arbitraria de la AFV en el programa LIHTCP provocó que la AFV actuase arbitrariamente en la solicitud del programa HOME de TGR para el mismo proyecto.

Posteriormente, mediante Resolución del 26 de febrero de 2015, ordenamos a la AFV que compareciera para expresarse sobre los méritos del recurso. También le solicitamos a la Procuradora General que nos ilustrara acerca del proceso para la concesión o denegatoria de fondos HOME.

La AFV presentó el 10 de abril de 2015 su *Alegato en Oposición a Petición de Revisión Administrativa*. En síntesis, sostuvo que la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, *infra*, no aplicaba a los procedimientos establecidos para el programa federal objeto de la controversia, el cual se regula por leyes y reglamentos federales. Indicó que en este caso aplica la doctrina de cosa juzgada en cuanto a que la denegatoria de concederle a TGR los créditos contributivos federales. Por ello, alegó que la denegatoria de los fondos del Programa HOME basado en que se habían denegado los referidos créditos tampoco era arbitraria, ya que, según alegó, estos créditos constituían la fuente

⁹ *Íd.*

principal de financiamiento para el desarrollo del Proyecto. También señaló que las notificaciones a TGR fueron razonables.

Por su lado, en su comparecencia como *amicus curiae*, la Procuradora General expuso para nuestro beneficio una descripción detallada del Programa Home. Por su pertinencia, reproducimos a continuación las siguientes porciones de su escrito:

El Programa HOME ("*Home Investment Partnership Act*") se creó en virtud del Título II de la Ley Nacional de Viviendas a Precios Razonables Craston-González (sic) ("*National Affordable Housing Act of 1990*"). 42 U.S.C. 12701 *et seq.*

(...)

Puerto Rico se encuentra entre las jurisdicciones participantes (*Participant Jurisdictions*) de este Programa desde 1992, el cual es administrado por el Departamento de la Vivienda. El 1 de julio de 2011, el programa fue transferido a la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda de Puerto Rico. Esta corporación es responsable de analizar y seleccionar los mejores proyectos propuestos que ayuden a lograr su objetivo principal, es decir, que familias de bajos recursos económicos residan en una vivienda adecuada, digna y segura a bajo costo.

El Congreso de los Estados Unidos delegó la potestad de administración de dichos fondos a las Jurisdicciones Participantes para que estas, evalúen, conforme a los criterios legales y reglamentarios federales, es decir, la Ley Nacional de Vivienda a Precios Razonables Craston-González (sic) ("*National Affordable Housing Act of 1990*") 40 U.S.C. 12701 *et seq.*; y el Código de Regulaciones Federales (24 C.F.R. 92 *et seq.*), que las personas naturales o jurídicas solicitantes cumplan con los criterios de elegibilidad para beneficiarse de los fondos del programa. Véase 42 U.S.C. 12746.

(...)

B. Proceso de Concesión y Denegatoria de fondos del Programa HOME

Adicional a la Ley Nacional de Viviendas a Precios Razonables Craston-González (sic) ("*National Affordable Housing Act of 1990*") 42 U.S.C. 12701 *et seq.*, la base reglamentaria de dicho programa se encuentra en el Código de Regulaciones Federales 24 C.F.R. part 92 (CFR, por sus siglas en inglés), donde se establecen los mecanismos procesales para la asignación y concesión de dichos fondos por las jurisdicciones participantes y a su vez propicia la

convergencia entre la participación del sector público, el sector privado y el gobierno federal.

(...)

El Programa provee fondos para adquirir, rehabilitar o construir una vivienda, o para prestar asistencia a los compradores de vivienda e inquilinos de bajos ingresos. El reglamento del programa federal HOME (24 CFR Parte 92) establece requisitos para las asignaciones por fórmula, actividades elegibles, los fondos de contrapartidas, las cualificaciones como la vivienda asequible, y el cumplimiento de otros requisitos federales. (Notas al calce omitidas). (Énfasis nuestro).¹⁰

En lo que concierne al proceso de concesión de fondos HOME a personas jurídicas, la Procuradora nos ilustra como sigue:

Como antesala para la determinación de elegibilidad de un proyecto para los fondos del programa HOME, el mismo debe cumplir con los estándares de construcción aplicables tales como zonificación así como los códigos de construcción locales y federales para determinar si el proyecto resulta apropiado y económicamente viable para la consecución del fin del programa, esto es proveer una vivienda adecuada y segura para los sectores más vulnerables de la sociedad...

(...)

Una vez se determina la elegibilidad y viabilidad del proyecto para los fondos HOME, la sección 92.205 del Código de Regulaciones Federales establece unas formas de asistencia financiera como préstamos, subsidios, etc., para aquellas entidades que cumplan con los criterios de elegibilidad del programa. En lo pertinente dispone:

Forms of assistance.

(1) A participating jurisdiction may invest HOME funds as equity investments, interest-bearing loans or advances, non-interest-bearing loans or advances, interest subsidies consistent with the purposes of this part, deferred payment loans, grants, or other forms of assistance that HUD determines to be consistent with the purposes of this part. Each participating jurisdiction has the right to establish the terms of assistance, subject to the requirements of this part.

(2) A participating jurisdiction may invest HOME funds to guarantee loans made by lenders and, if required, the participating jurisdiction may establish a loan guarantee account with HOME funds. The HOME funds

¹⁰ Véase págs. 4-8 del Escrito en Cumplimiento de Orden como *Amicus Curiae*.

may be used to guarantee the timely payment of principal and interest or payment of the outstanding principal and interest upon foreclosure of the loan. The amount of the loan guarantee account must be based on a reasonable estimate of the default rate on guaranteed loans, but under no circumstances may the amount deposited exceed 20 percent of the total outstanding principal amount guaranteed; except that the account may include a reasonable minimum balance. While loan funds guaranteed with HOME funds are subject to all HOME requirements, funds which are used to repay the guaranteed loans are not.

En esencia, el proceso de seleccionar a las Personas Jurídicas, en este caso desarrolladoras urbanas, que sean elegibles a los fondos del programa HOME, inicia con la asignación de los fondos federales de vivienda federal HUD para Puerto Rico, como jurisdicción participante. Luego, la AFV publica un aviso de una reunión de orientación compulsoria, en donde se informa a la población general la disponibilidad de fondos del programa. Seguidamente, se inicia el proceso donde las empresas presentan sus respectivas solicitudes. A partir de la presentación de las solicitudes inicia un proceso de evaluación de la AFV, mediante el cual se le asigna una puntuación a cada solicitud, a base del cumplimiento con los requisitos de elegibilidad del programa. Este proceso de evaluación se conoce como “*Basic Treshold (sic) Review*” y los criterios de elegibilidad se conocen como “*Basic Treshold (sic) Requirements*”. Luego de un análisis sobre la elegibilidad y la correspondiente asignación de puntos, se elige a las empresas que participarán del programa y se les notifica la determinación a las empresas que no resultaron elegibles, explicándoles las razones por las cuales no resultaron elegibles. (Notas al calce omitidas). (Énfasis nuestro).¹¹

II

Las decisiones de los foros administrativos están revestidas de una presunción de regularidad y corrección. Las conclusiones de estas agencias merecen gran deferencia por parte de los tribunales, por lo que debemos ser cuidadosos al intervenir con las determinaciones administrativas. González Segarra et al v. CFSE, 188 DPR 252 (2013), citando a Empresas Loyola v. Com. Ciudadanos, 186 DPR 1033 (2012); Acarón et al v. D.R.N.A., 186 DPR 564 (2012). Esta deferencia tiene su fundamento en la

¹¹ Véanse págs. 10-12 del escrito en cumplimiento de orden que presentó la Procuradora General.

experiencia y pericia de las agencias respecto a los asuntos que se les han delegado. González Segarra et al v. CFSE, *supra*; Batista, Nobbe v. Jta. Directores, 185 DPR 206, 215 (2012); Hernández, Álvarez v. Centro Unido, 168 DPR 592, 614 (2006); Otero v. Toyota, 163 DPR 716 (2005). Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión, 188 DPR 32 (2013); Trigo Margarida v. Junta Directores, 187 DPR 384 (2012); Rebollo v. Yiyi Motors, 161 DPR 69, 76 (2004). Corresponde a los tribunales analizar las determinaciones de hechos de los organismos administrativos amparados en esa deferencia y razonabilidad. González Segarra et al v. CFSE, *supra*.

Ahora bien, esta norma de deferencia de ningún modo puede afectar el alcance de la facultad de revisión de los tribunales. Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro, 171 DPR 950 (2007). Cónsono con lo anterior, nuestro más Alto Foro ha expresado que los tribunales no debemos intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo si surge del expediente administrativo considerado en su totalidad que existe evidencia sustancial que sostiene dichas determinaciones. González Segarra et al v. CFSE, *supra*; Batista, Nobbe v. Jta. Directores, *supra*. Se ha definido en diversas ocasiones *evidencia sustancial* como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Íd.*

Conforme a lo antes expresado, una parte afectada que quiera controvertir las determinaciones de hechos de un organismo administrativo deberá demostrar la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación de la agencia no está basada en evidencia sustancial o que reduzca el valor de la evidencia impugnada. González Segarra et al v. CFSE, *supra*; Otero v.

Toyota, *supra*, pág. 728. De no lograrlo, el tribunal respetará las determinaciones de hechos y no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo. González Segarra et al v. CFSE, *supra*.

En lo que concierne a las conclusiones de derecho, el tribunal las puede revisar en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno. González Segarra et al v. CFSE, *supra*; Batista, Nobbe v. Jta. Directores, *supra*; Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond., 182 DPR 485, 513 (2011). De ordinario, al revisar las decisiones de las agencias los tribunales brindan mucha deferencia y respeto a las interpretaciones del estatuto que sean efectuadas por el organismo facultado por ley para velar por su administración y cumplimiento. González Segarra et al v. CFSE, *supra*; Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 DPR 425, 436 (1997). De esa forma, si la interpretación de la ley realizada por la agencia es razonable, aunque no sea la única razonable, los tribunales deben darle deferencia. González Segarra et al v. CFSE, *supra*; Hernández, Álvarez v. Centro Unido, *supra*, pág. 616.

La revisión judicial de decisiones administrativas se debe limitar a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. Rebollo v. Yiyi Motors, *supra*, pág. 78; Fuertes y otros v. A.R.Pe., 134 DPR 947, 953 (1993).

En síntesis, la deferencia cederá únicamente: (1) cuando la determinación no está basada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley, y (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable o ilegal. González Segarra et al v. CFSE, *supra*; Otero v. Toyota, *supra*, pág. 729.

Por otro lado, en cuanto a los reglamentos y reglas aprobadas en virtud de alguna ley federal, la sec. 2.20 de la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, conocida como la Ley de

Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), según enmendada, 3 LPRÁ sec. 2140, establece lo siguiente:

Los reglamentos aprobados por cualquier agencia en virtud de alguna ley federal o en virtud de alguna delegación de autoridad de algún funcionario federal se regirán en todo lo relativo a su aprobación, procedimiento, promulgación e implantación, por lo dispuesto en la legislación federal aplicable.

III

En el primer señalamiento de error el recurrente insiste en que las determinaciones de AFV en torno a la concesión o denegatoria de fondos HOME son revisables al amparo de la LPAU. Ello así, pues según alega, Puerto Rico no ha adoptado un reglamento para el manejo de los fondos de ese programa. El recurrente argumenta que se le violó el debido proceso de ley a la luz de la LPAU, pues la notificación de la determinación aquí impugnada fue inadecuada. Esto, porque no incluyó las disposiciones legales aplicables, no indica el foro ante el cual debe solicitarse la revisión judicial y el término que concede para solicitar la reconsideración o la revisión judicial es menor que el que disponen las secs. 3.15 y 4.2 de la LPAU, 3 LPRÁ secs. 2165 y 2172, respectivamente, para lo que el recurrente categoriza como una subvención.

Según expuesto anteriormente, el Congreso de los Estados Unidos delegó la potestad de administración de los fondos HOME a las jurisdicciones participantes. Estas evalúan, conforme a los criterios legales y reglamentarios federales, que las personas solicitantes cumplan con los criterios de elegibilidad del programa. Como se mencionó, las agencias federales involucradas en la implantación y administración del programa HOME han promulgado la reglamentación pertinente, la cual está recogida en el Reglamento Federal 24 C.F.R. 92 y en la Ley Nacional de Vivienda a Precios Razonables Cranston-González, *National*

Affordable Housing Act of 1990, 40 U.S.C. 12701 *et seq.* En Puerto Rico, como jurisdicción participante, la AFV es la agencia estatal a través de la cual se canalizan los mencionados fondos federales. Por esa razón, tiene que cumplir y velar porque se cumplan los criterios federales aplicables.

Entendemos que tratándose de legislación y reglamentación federal, las disposiciones de la LPAU en cuanto a la notificación y los términos para solicitar reconsideración o revisión judicial no le son aplicables. En este caso, consideramos que la notificación de la denegatoria de fondos HOME fue adecuada, ya que le advirtió a TGR de su derecho a solicitar reconsideración o revisión judicial y el término para hacerlo, lo que en efecto hizo. No se le violó al recurrente el debido proceso de ley.

En su segundo señalamiento de error, TGR aduce que la determinación de la AFV denegándole su solicitud de fondos HOME fue arbitraria porque se basó en que no se le concedieron los créditos contributivos federales, decisión que, a su vez, alega fue arbitraria y en abuso de discreción. No se cometió este error.

Como se mencionó en la sentencia del caso anterior KLRA201400587, que se dictó el 15 de septiembre de 2014, este Foro confirmó la decisión de AFV de denegar la solicitud de créditos contributivos federales para la construcción del Proyecto. El recurrente no acudió en revisión al Tribunal Supremo de la misma, por lo que en este momento la misma es final y firme.

Según surge del expediente ante nuestra consideración, las fuentes totales de fondos para el Proyecto ascendían a \$18,542,854 de los cuales \$13,568,256 correspondían a los créditos contributivos federales que TGR solicitó y cuya denegatoria fue objeto de la controversia en el caso anterior.¹² Es decir, la cantidad de créditos contributivos solicitada representa

¹² Véase Ap., págs. 14 y 17.

un 73% de los mencionados fondos totales. La AFV determinó que el Proyecto no era económicamente viable, ante la denegatoria de los créditos contributivos federales, por lo que procedía denegar la solicitud de fondos HOME. No encontramos evidencia de que la AFV haya incurrido en abuso de discreción al así actuar.

Concluimos que la determinación recurrida merece nuestra deferencia, ya que no se demostró que esta no estuviese basada en evidencia sustancial o que la AFV actuara arbitraria o ilegalmente, o de forma tan irrazonable que su actuación constituyera un abuso de discreción.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la determinación recurrida.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones