

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

NEW CENTURY
DEVELOPMENT, INC.

Recurrente

Vs.

MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE SAN JUAN

Recurrido

KLRA201401478

Revisión
administrativa
procedente de la
Oficina de Gerencia
de Permisos

Caso Núm.:
2014-RVA-19324

Sobre: Solicitud de
Permiso de
Demolición

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 18 diciembre de 2015.

Comparece ante nosotros la corporación New Century Development, Inc., (en adelante, New Century o la recurrente) y nos solicita que revisemos la Resolución en Reconsideración emitida por la Oficina de Gerencia de Permisos (en adelante, OGPe) el 1 de diciembre de 2014, notificado el 4 de diciembre del mismo año. Mediante esta Resolución, la OGPe confirmó la aprobación del permiso de demolición emitido por el Municipio Autónomo de San Juan (en adelante, el municipio) el 9 de junio de 2014. Asimismo, la peticionaria nos solicita que revisemos la confirmación de la determinación de Cumplimiento Ambiental por Exclusión Categórica.

El 6 de julio de 2015, Fringe Area IV, LLC (en adelante, Fringe) compareció ante nosotros mediante la presentación de una Moción de desestimación. Esta última es la corporación propietaria del predio en controversia, tras adquirirla del Banco Gubernamental de Fomento, según surge de su escrito.

Por los fundamentos que expresamos a continuación, desestimamos el recurso de revisión judicial.

I

Durante el año 2008, el Banco Gubernamental de Fomento de Puerto Rico, adquirió tres parcelas de terreno ubicadas en la carretera estatal PR-23, esquina Avenida Plaza Las Américas en el sector Hato Rey en el municipio de San Juan. Este terreno tiene enclavadas varias estructuras que fueron utilizadas por la Guardia Nacional de Puerto Rico durante más de cincuenta años como armería, garaje de vehículos oficiales, entre otras cosas.

La peticionaria, New Century, es una corporación dedicada al desarrollo de instalaciones para ventas al detal y como tal, alega ser dueña de un centro comercial que compite directamente con el centro comercial Plaza las Américas y con el desarrollo propuesto para el predio territorial aquí en controversia. Por su parte, Fringe es una corporación organizada bajo las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y, según surge del recurso ante nuestra consideración, adquirió el predio en controversia del Banco Gubernamental de Fomento y comenzó procedimientos para desarrollar un proyecto comercial y turístico.

En atención a ello, el 4 de junio de 2013, Fringe presentó una solicitud de permiso de demolición ante el municipio de San Juan. Por su parte, New Century presentó una solicitud de intervención en el procedimiento de demolición ante la OGPe referente a este predio y fue reconocida como parte interventora en el procedimiento administrativo mediante Resolución notificada el 11 de marzo de 2014.¹ El mismo día, New Century presentó una moción en la que solicitó, entre otras cosas, que se denegara el permiso de demolición ya que, según su conocimiento, las

¹ Véase, la Resolución sobre intervención en las págs. 600-606 del apéndice del recurso.

estructuras allí enclavadas contenían plomo, asbesto e hidrocarburo.²

El 9 de junio de 2014, notificado el 13 de agosto de 2014, el municipio de San Juan emitió su aprobación al permiso de demolición solicitado. En atención a ello, el 2 de septiembre de 2014, New Century presentó una solicitud de Reconsideración ante la división de reconsideraciones de la OGPe. A raíz de esta, se celebró una vista evidenciaria el 24 de octubre de 2014. Ponderada la evidencia presentada por las partes, el 1 de diciembre de 2014, la OGPe emitió su Resolución en Reconsideración y concluyó que, tras la vista evidenciaria, quedó demostrado que el dueño del predio estaba obligado a tomar acción en cuanto a la contaminación del predio y que contaba con la correspondiente certificación de la Junta de Calidad Ambiental. Concluyó que no se presentó evidencia suficiente para justificar la revocación de la determinación del Municipio, respecto al permiso de demolición. Consecuentemente, la OGPe declaró No Ha Lugar la solicitud de reconsideración.³

Inconforme con esta determinación, el 31 de diciembre de 2014, New Century presentó este recurso de revisión administrativa e hizo los siguientes señalamientos de error:

ERRÓ LA [DIVISIÓN DE RECONSIDERACIONES] DE LA OGPE AL NO DETERMINAR QUE EL MUNICIPIO DE SAN JUAN CARECE DE JURISDICCIÓN Y/O COMPETENCIA PARA EMITIR EL PERMISO DE DEMOLICIÓN.

ERRÓ LA [DIVISIÓN DE RECONSIDERACIONES] DE LA OGPE AL NO DETERMINAR QUE LA TRAMITACIÓN DE LA SOLICITUD DE PERMISO DE DEMOLICIÓN NO CUMPLIÓ CON LA LEU DE POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL.

ERRÓ LA [DIVISIÓN DE RECONSIDERACIONES] DE LA OGPE AL NO CONSIDERAR QUE LA PROPONENTE NO CUMPLIÓ CON EL REQUISITO DE INSTALACIÓN DE RÓTULO.

²Véase, la Moción en la pág. 627 del apéndice del recurso.

³ Véase, la Resolución en Reconsideración en la pág. 142 del apéndice del recurso.

ERRÓ LA [DIVISIÓN DE RECONSIDERACIONES] DE LA OGPE AL APROBAR EL PERMISO DE DEMOLICIÓN Y LA [DETERMINACIÓN DE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL] POR EXCLUSIÓN CATEGÓRICA HABIENDO INCUMPLIDO LA PROPONENTE CON OTROS REQUISITOS REGLAMENTARIOS.

Así las cosas y tras varias solicitudes de prórrogas, el 6 de julio de 2015, Fringe presentó ante nos una Solicitud de desestimación. En esta, Fringe explicó que es propietaria del predio en controversia y que como parte del desarrollo de un proyecto comercial, presentó ante la Junta de Planificación una consulta de ubicación que se encuentra pendiente ante dicha agencia. Asimismo, Fringe aclaró que aquel procedimiento es uno distinto al que cuestiona la recurrente New Century en este recurso. En este recurso se impugna la concesión de un permiso de demolición que se le concedió a la recurrida y conforme al cual, se demolieron las estructuras de la parte norte del predio. Sin embargo, aclaró que las estructuras de la parte sur de la propiedad no has sido demolidas, ya que el permiso concedido no incluyó autorización para tales edificaciones.

Fringe explicó que, las estructuras demolidas lo fueron conforme a las leyes y reglamentos de la Junta de Calidad Ambiental y así lo certificó la agencia. Por tanto, explicó Fringe, que este recurso se tornó académico. De otra parte, explicó que New Century no tenía legitimación activa para presentar el recurso de revisión ya que no había presentado evidencia de que era propietaria de un centro comercial que competía con el proyecto a desarrollar. Además, Fringe sostuvo que New Century no hizo alegaciones válidas que demostraran que, como dueña de una centro comercial competidor, se vería afectada por la demolición de las estructuras ubicadas en este predio. La recurrida explicó que, de ser dueña del centro comercial *The Mall of San Juan* según

alega, ello no evidencia que fuera una parte afectada en el procedimiento de demolición de estructuras, toda vez que este está ubicado a tres millas de las estructuras a demolerse.

El 11 de septiembre de 2015, emitimos una Resolución en la que ordenamos a New Century a mostrar causa por la cual no debíamos desestimar el recurso y para así hacerlo debía demostrarnos que era “parte” y que era o será adversamente afectada.

En atención a ello, el 23 de septiembre de 2015, New Century presentó un escrito en oposición a la solicitud de desestimación de Fringe y en cumplimiento de orden. En este, New Century alegó, entre otras cosas, que era parte afectada ya que era un competidor de directo del proyecto que se proponía desarrollar la recurrida. Explicó que son competidores ya que, al estar en el Área Metropolitana de San Juan, se sirven del mismo mercado. Detalló que, a pesar de estar a tres millas de distancia, sus ventas se verían afectadas de tal forma que debía considerársele parte afectada en el pleito. De otra parte, acreditó su interés en el pleito explicando que, al llevar a cabo el proyecto *The Mall of San Juan*, tuvo que adherirse al cumplimiento de procedimientos rigurosos, extensos y costosos relacionados a la evaluación ambiental, los cuales se resolvieron en este caso con una exclusión categórica. Con todo lo anterior, la recurrente entendió que demostró su legitimación activa para promover el recurso de epígrafe.

Posteriormente, las partes sostuvieron un intercambio de mociones con el propósito de acreditar la legitimación o falta de legitimación de New Century para promover el presente recurso.

Examinados los planteamientos de las partes en sus múltiples mociones, pasamos a exponer el derecho aplicable a la controversia.

II

Legitimación activa

El Tribunal Supremo ha reiterado que las cuestiones jurisdiccionales son privilegiadas y deben ser resueltas con preferencia a cualquier otra. En nuestro ordenamiento, los tribunales solamente podemos resolver aquellos casos que sean justiciables. *Lozada Sánchez et al v. JCA*, 184 DPR 898 (2012).

En atención a ello, nuestro Tribunal Supremo ha tenido oportunidad de aclarar quiénes ostentan legitimación activa para presentar un recurso de revisión judicial ante este Tribunal. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR 563 (2010). La legitimación activa es una doctrina de autolimitación judicial, mediante la que se analiza si la parte compareciente es la parte adecuada para cuestionar una actuación gubernamental. *Mun. de Aguada v. JCA*, 190 DPR 122 (2014). Así, se comentó que:

[...] el propósito de la doctrina de legitimación activa es que el tribunal se asegure de que en toda acción que se presente ante sí el reclamante tenga un interés genuino, que va a proseguir su causa de forma vigorosa y que todos los asuntos pertinentes serán colocados ante la consideración del tribunal. *Mun. de Aguada v. JCA, id.*

Así, el Tribunal Supremo ha aclarado que la legitimación necesaria para presentar un recurso de revisión debe distinguirse de la legitimación requerida para participar en la agencia administrativa. Esto, debido a que el hecho de haber participado en el proceso administrativo no le asegura que posea legitimación necesaria y requerida para la intervención judicial. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, supra, pág. 574. Por lo tanto, sólo pueden presentar tales recursos quienes sean parte en el procedimiento administrativo, que demuestren además estar adversamente afectados por la decisión administrativa. *Íd.*, secs. 4.2, 4.6 y 4.7 de la LPAU, secs. 2172, 2176 y 2177, respectivamente. Por ello, el

Tribunal Supremo ha enfatizado que la mera designación o notificación a personas o entidades de la determinación final de la agencia no los convierte automáticamente en “parte” para fines de los procedimientos posteriores de reconsideración y revisión judicial, si no cumplen con ciertos requisitos. *Junta Dir. Portofino v. P.D.C.M.*, 173 DPR 455 (2008). En el caso citado, el Tribunal expresó que la Ley Núm. 331-2004 que enmendó la Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme (LPAU), aprobada con posterioridad a los requisitos para ser “parte” establecidos en *Lugo Rodríguez v. J.P.*, 150 DPR 29 (2000), no tuvo el efecto de convertir automáticamente en “parte” a las personas notificadas de la determinación administrativa por el mero hecho de que sus nombres y direcciones estén incluidos en la determinación. La agencia concernida debe determinar si se trata de un mero participante o de un participante activo. *Junta Dir. Portofino v. P.D.C.M.*, supra.

Luego, en *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR 563 (2010), el Tribunal Supremo indicó que cuando la intervención judicial surge en el contexto de un procedimiento adjudicativo de la agencia, la LPAU dispone los criterios que debe satisfacer toda persona que cuestione la actuación de una agencia mediante el recurso de revisión judicial. Esta tiene que demostrar que tiene legitimación activa satisfaciendo dos requisitos: (1) ser parte y (2) estar adversamente afectado por la decisión administrativa. Repite que no todo el que participa en el procedimiento administrativo tiene legitimación activa para ser parte en la revisión judicial.

En cuanto a los procesos de concesión de permisos, licencias, franquicias, etc., el Tribunal ha dicho que el proceso inicial de concesión de licencia o franquicia no es adjudicativo. Pero, toda persona que interese impugnar la concesión de alguno

de las peticiones descritas en la Sección 5.4 de la LPAU, 3 LPRA § 2184, puede hacerlo por medio de un procedimiento adjudicativo, según se establezca en la ley especial de que se trate y en la disposiciones de los procesos adjudicativos de la LPAU. *Claro TV y Junta Regl. Tel. v. OneLink*, 179 DPR 177, 211 (2010). En dicho caso, el Tribunal reiteró expresiones hechas en *Ranger American v. Loomis Fargo*, 171 DPR 670, 680-681 (2007), a los efectos de disponer claramente que el procedimiento adjudicativo que surge luego de que la agencia determina otorgar o denegar una licencia, permiso o franquicia, está disponible tanto para los solicitantes a quienes se les denegó dicha autorización como para terceros que interesen impugnar lo concedido por la agencia. Ahora bien, en una nota al calce, aclaró que ese tercero pudiera ser un competidor, siempre que establezca que tiene un interés legítimo y sustancial en la controversia. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, *supra*.

También pueden ser “parte” para fines de revisión judicial las personas naturales o jurídicas a quienes, por haber participado e intervenido en el proceso administrativo, la agencia las hizo partes-previa solicitud formal al efecto y debidamente fundamentada-mediante el mecanismo de intervención. *Fund. Surfrider v. A.R.Pe.*, *supra*, pág. 576.

Por tanto, en primer lugar, para prevalecer ante la petición de desestimación, New Century debía establecer que satisfacía el requisito de ser “parte”. Y, en segundo lugar, debe demostrar que está “adversamente afectado”. Ello implica demostrar que sufre o sufrirá lesión o daño particular que es causado por la acción administrativa que se impugna mediante el recurso de revisión judicial. El daño tiene que ser claro, específico y no puede ser abstracto, hipotético o especulativo. Debe tener legitimación activa

cuyo criterio central es si la persona disfruta de un interés adversativo en el procedimiento. *Íd.*, pág. 581.

Al discutir el concepto “adversamente afectado”, en *Lozada Sánchez et al. v. JCA*, 184 DPR 898 (2012), el Tribunal concluyó que los demandantes no habían alegado daños reales, concretos y palpables. Por el contrario, expuso que los daños alegados se presentaron en el abstracto, mediante controversias hipotéticas. Por esta razón, resolvió que los demandantes no tenían legitimación activa y el recurso debió desestimarse. *Íd.*, pág. 924.

En fecha más reciente se reiteró lo expresado en *Lozada Sánchez et al. v. JCA*, *supra*, así como el propósito de la doctrina de legitimación activa. Este es, que el tribunal se asegure de que en toda acción que se presente ante sí, el reclamante tenga un interés genuino, que va a proseguir su causa de forma vigorosa y que todos los asuntos pertinentes serán colocados ante la consideración del tribunal. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR 122, 132 (2014).

III

Antes de pasar a atender los méritos del recurso, estamos obligados a auscultar nuestra jurisdicción para atender este recurso de revisión administrativa. Al examinar los límites de nuestra jurisdicción, concluimos que estamos impedidos de entrar en los méritos de la revisión administrativa ante nos y de la procedencia o no del permiso de demolición otorgado por la OGPé. Ello, toda vez que New Century carece de legitimación activa para instar el presente recurso de revisión judicial. *Mun. de Aguada v. JCA*, *supra*. Veamos.

Al examinar la moción de desestimación de la recurrida Fringe y las posteriores mociones en cumplimiento de nuestra orden de mostrar la legitimación activa de New Century, hemos concluido que procede la desestimación del recurso por falta de

jurisdicción, ya que New Century no ha mostrado satisfactoriamente que cuenta con legitimación activa para promover el presente pleito. Específicamente, no ha demostrado que, además de ser parte ante el foro administrativo, tiene o está en peligro de tener un daño real y palpable que le otorgue la vigorosidad que se le requiere a todo litigante para reconocerle un interés legítimo en el recurso que promueve.

Según surge del derecho antes citado, para tener legitimación activa, un litigante debe demostrar que es parte y que es o será adversamente afectada por la adjudicación de la controversia. En cuanto al primer criterio, se ha resuelto que una “parte” es: 1) toda persona o agencia autorizada por ley a quien se dirija específicamente la acción de una agencia o que sea parte en la acción; 2) la persona que se le permita intervenir o participar; 3) la persona que haya radicado una petición para la revisión o cumplimiento de una orden, y 4) la persona que sea designada como parte en el procedimiento. Además, se consideran como partes a los efectos de la revisión judicial aquellos quienes, al haber participado e intervenido en el procedimiento administrativo, la agencia les hizo partes, a través del mecanismo de intervención consignado en la Sec. 3.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2155. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, supra, pág. 576.

En cuanto al segundo criterio, debemos puntualizar que en función de reconocer a un litigante como parte adversamente afectada, el ordenamiento jurídico es riguroso al requerir que padezca o esté en peligro de padecer un daño inmediato, preciso y que no sea abstracto o hipotético.

En razón de lo anterior, New Century debía demostrar que la concesión del permiso de demolición que aquí está en controversia, le provocaba un daño de la magnitud que requiere la jurisprudencia. Debía demostrar que la demolición de los edificios

enclavados en el predio propiedad de Fringe, constituye un daño inmediato y no hipotético. En consecuencia, ante la ausencia de los criterios de legitimación aquí apuntados no podríamos ejercer el poder de la revisión judicial, pues, los tribunales estamos llamados a resolver controversias genuinas y no cuestiones abstractas e hipotéticas que no tengan consecuencias entre las partes. *Mun. de Aguada v. JCA*, supra; *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, supra, págs. 571-572; *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558-559 (1958).

Si bien New Century fue reconocida como parte interventora en el procedimiento de concesión del permiso de demolición de las estructuras en el predio ante el foro administrativo, esta no nos ha demostrado de qué manera le afectaría que estas estructuras sean demolidas. En apoyo a su posición, New Century alega que es competidora directa de Fringe y del proyecto que esta última se propone desarrollar en este predio, ya que sus ventas se verían adversamente afectadas.

Al examinar los planteamientos que esboza New Century, vemos que ellos son el tipo de daño a alegar como parte de un proceso de consulta de ubicación o de expedición de un permiso de construcción. En tales procedimientos, New Century podría demostrar que sus intereses económicos se están o estarán afectando con la aprobación de la ubicación y el permiso de construcción. Sin embargo, surge del expediente de autos, que el procedimiento de consulta de ubicación y permiso de construcción se encuentra pendiente ante el foro administrativo y New Century esta admitida como parte interventora. Nos parece crucial distinguir que es en aquel procedimiento que la recurrente podrá plantear su afectación como competidor directo del proyecto que Fringe se propone desarrollar.

Distinto es lo que dilucidamos en esta ocasión, pues aquí se recurre de la concesión de un permiso de demolición. Por lo tanto, para ser parte adversamente afectada, New Century tenía que demostrar que la demolición de los edificios propiamente, le provocarían un daño real, a pesar de que ha admitido que está ubicada a tres (3) millas del predio donde se realizaría la demolición. Ello no quedó demostrado, a pesar de las múltiples oportunidades que concedimos a la recurrente.

En razón de lo anterior, estamos ante cuestionamientos puramente hipotéticos, los cuales la doctrina de autolimitación judicial nos impide revisar. Así las cosas, al no cumplirse los criterios de legitimación activa, no podemos reconocer a New Century la capacidad para promover este recurso y, por consiguiente, este tribunal carece de jurisdicción para entrar en los méritos del reclamo.

IV

Por los fundamentos previamente discutidos, desestimamos el recurso de epígrafe por falta de jurisdicción, ya que su promovente carece de legitimación activa.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones