

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

WANDA W. LUGO VÉLEZ

Recurrida

v.

OFICINA DE PERMISOS Y
REGLAMENTOS
INTERNOS DEL
MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE CABO ROJO

Recurrente

KLRA201500203

Revisión administrativa
procedente de la División
de Reconsideración de
Determinaciones Finales
de la Oficina de Gerencia
de Permisos del Estado
Libre Asociado de Puerto
Rico

Caso ante la Agencia
Núm.:
2014-005206-SDR-006368

Sobre: Solicitud de
Permiso de Uso para
Centro de Cuido de
Niños

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.

Candelaria Rosa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de agosto de 2015.

Comparece la Oficina de Permisos y Reglamentos Internos del Municipio Autónomo de Cabo Rojo (OPRI) mediante el recurso de revisión judicial de epígrafe y nos solicita que revoquemos la *Resolución* emitida el 30 de enero de 2015 por la División de Reconsideración de Determinaciones Finales de la Oficina de Gerencia de Permisos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (la División). Mediante la referida *Resolución*, se revocó una determinación de la OPRI que había denegado un permiso de uso solicitado por Wanda W. Lugo Vélez (la recurrida) para establecer un

centro de cuidado para niños en una urbanización localizada en el Municipio de Cabo Rojo.

Por los fundamentos que expresamos a continuación, se confirma la *Resolución* recurrida.

El caso de autos tuvo su inicio cuando la recurrida presentó ante OPRI una solicitud de permiso de uso para establecer un centro de cuidado de niños en la Urbanización Haciendas de Miramar, situada en el Barrio Guanajibo del Municipio de Cabo Rojo, clasificada como Distrito RI (Residencial Intermedio). Se celebró una vista pública el 21 de mayo de 2014 en la que se recibió prueba testifical y documental. En particular, comparecieron ocho (8) vecinos que se opusieron al proyecto, principalmente porque el mismo alegadamente podría causar problemas de estacionamiento y flujo vehicular. Un residente endosó el centro de cuidado por entender que era necesario en la comunidad. Finalmente, la recurrida presentó endosos del Departamento de Salud, la Junta de Calidad Ambiental y el Cuerpo de Bomberos. El 29 de julio de 2014, el Oficial Examinador rindió su *Informe*, en el que recomendó denegar el permiso solicitado. Basó su recomendación en que no existía evidencia suficiente en el expediente administrativo para proceder con una variación de uso. Así las cosas, el 30 de julio de 2014, el Director de la OPRI emitió una resolución en la que, denegó el permiso solicitado y determinó lo siguiente:

[e]l estudio demuestra que el proyecto para el uso propuesto no es viable por considerar que en la urbanización no existe comportamiento comercial alguno. Entendemos que no existen circunstancias excepcionales que ameriten el conceder la variación en uso que presenta el caso. El preservar el carácter del Distrito en general, es el factor que tiene que ser considerado por esta Administración, al determinar si se autoriza o deniega el permiso. Es imperante que el

desarrollo y el uso de los terrenos se realicen en armonía con el Distrito en que ubica.

Inconforme con el dictamen emitido, el 26 de agosto de 2014, la recurrida presentó una solicitud de reconsideración ante la División, en la que primeramente mencionó que la resolución emitida por el Director de la OPRI no le fue notificada vía correo ordinario o electrónico y que no constaba evidencia de dicha notificación en el expediente administrativo. Además, adujo que el Oficial Examinador aplicó los criterios correspondientes a una solicitud de variación de uso, cuando debió haber aplicado el método de excepción, que fue lo solicitado por esta en su petición original. Planteó la recurrida que la prueba ofrecida durante la vista satisfizo los criterios de la Sección 26.1.3 del Reglamento Núm. 31 de Planificación, *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Uso de Terrenos*, de 29 de noviembre de 2010 (Reglamento Conjunto). Arguyó, también, que erró la OPRI al fundamentar su denegatoria en que en la urbanización en cuestión no existía comportamiento comercial alguno, toda vez que “[p]recisamente las disposiciones del Reglamento conjunto permiten el uso solicitado sin que exista como requerimiento el que exista comportamiento comercial previo”.¹

Así las cosas, el 3 de diciembre de 2014, la OPRI presentó ante la División una *Moción de Desestimación por Falta de Jurisdicción*, en la que sostuvo que la solicitud de reconsideración fue presentada tardíamente. Alegó que la notificación de la determinación de denegar el permiso del cuido de niños y el archivo en autos de su copia se hizo

¹ Varios días después, el 29 de agosto de 2014, la recurrida presentó un recurso de revisión judicial ante este Tribunal de Apelaciones (KLRA2014-0869). Un panel colega desestimó el referido recurso por falta de jurisdicción por prematuro, mediante una Resolución emitida el 30 de septiembre de 2014.

el 30 de julio de 2014 y que la notificación a la recurrida “[s]e hizo de forma personal toda vez que ella misma la recibió y recogió en las oficinas del Municipio de Cabo Rojo”. Por esta razón, arguyó la OPRI, al haber presentado su solicitud el 26 de agosto de 2014, la recurrida lo hizo fuera del término jurisdiccional de 20 días, según lo dispuesto en la Ley 161-2009, conocida como la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos*, según enmendada.

La División celebró una vista administrativa el 8 de enero de 2014 y se discutió primeramente la solicitud de desestimación por falta de jurisdicción presentada por la OPRI. Sobre esta, la Juez Administrativa determinó que era improcedente, ya que aunque la recurrida obtuvo copia de la resolución al personarse en la OPRI, pudo corroborarse que la OPRI la envió por correo el 7 de agosto de 2014, por lo que la solicitud de reconsideración no fue presentada tardíamente.

En cuanto al caso en sus méritos, dispuso que la solicitud de la recurrida debía evaluarse bajo el mecanismo de la excepción y determinó que surgía de la prueba presentada por la recurrida que esta cumplía con los criterios contenidos en la Sección 26.1.3 del Reglamento Conjunto para otorgar la excepción en el distrito donde ubicaba el centro de cuidado. En consecuencia, autorizó el permiso de uso para el centro de cuidado, condicionado a que no se instalaran rótulos y a que se mantuviera la fachada residencial de la estructura.

Insatisfecha con el dictamen emitido por la agencia, el 2 de marzo de 2015, la OPRI compareció ante este Tribunal de Apelaciones mediante el recurso de revisión judicial de epígrafe, en el que alegó que incidió la División al concluir que la recurrida no fue

notificada de la determinación emitida por la OPRI, al concluir que tenía jurisdicción sobre la materia para atender el caso en sus méritos y, finalmente, al determinar que procedía conceder el permiso de uso solicitado. Procedemos a exponer el derecho aplicable a la controversia de autos, en virtud del cual resolvemos.

Es harto conocido que nuestro derecho administrativo reconoce que los dictámenes de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial. *OCS v. Universal*, 187 DPR 164 (2012). Mediante esta norma, se reconoce la competencia de la que gozan los organismos administrativos en aquellas materias que les han sido delegadas por ley. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800 (2012). Por esta razón, quien las impugne debe producir suficiente evidencia para derrotar dicha presunción. *A.R.P.E v. Junta de Apelaciones*, 124 DPR 858 (1989). Es decir, quien las objete tiene el deber insoslayable, para prevalecer, de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. El peso de la prueba descansa entonces sobre la parte que impugna la determinación administrativa. *Pro-Mej., Inc. v. Jta. De Planificación*, 147 DPR 750 (1999).

Sin embargo, esto no significa que los tribunales, al ejercer su función revisora, pueden descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de derecho a las agencias y sustituir el criterio de estas por el propio. La deferencia concedida a las agencias administrativas solo cederá cuando (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo erró en la aplicación o interpretación de las

leyes o de los reglamentos que se le encomendó administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúa arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional; o (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina, supra*, a la pág. 803.

En lo atinente a la notificación de órdenes y resoluciones finales, sabido es que la notificación es un elemento indispensable del debido proceso de ley y del derecho que tiene una parte a ser oído y a defenderse. Las notificaciones de las resoluciones emitidas por los organismos administrativos cumplen con los objetivos de conceder a las partes la oportunidad de conocer la acción tomada por la agencia y otorgar a las personas cuyos derechos pudieran verse afectados, la oportunidad de decidir si ejercen los remedios que la ley les reserva para impugnar tales determinaciones. De ahí que resulta indispensable que se notifique adecuadamente cualquier determinación de una agencia administrativa que afecte los intereses de un ciudadano. *Municipio de San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310 (2006).

A tales efectos, la Sección 3.14 de la Ley 170-1988, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 LPRA sec. 2164, dispone lo siguiente:

La orden o resolución advertirá el derecho de solicitar la reconsideración o revisión de la misma, con expresión de los términos correspondientes. Cumplido este requisito comenzarán a correr dichos términos.

La agencia deberá notificar por correo a las partes, y a sus abogados de tenerlos, la orden o resolución a la brevedad posible, y deberá archivar en autos copia de la orden o resolución final y de la constancia de la notificación. Una parte no podrá ser requerida a cumplir

con una orden final a menos que dicha parte haya sido notificada de la misma.

El incumplimiento con alguno de estos requisitos resulta en una notificación defectuosa que tiene el efecto de que no comiencen a transcurrir los términos para solicitar los mecanismos procesales posteriores o la revisión judicial del dictamen. Por consiguiente, hasta que no se notifique adecuadamente la sentencia, orden o resolución, la misma no surtirá efecto y los distintos términos que de ella demandan no comienzan a transcurrir. *Maldonado v. Junta de Planificación*, 171 DPR 46 (2007).

En particular, la Regla 5B del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la División de Reconsideración de Determinaciones Finales de la OGPe, establece que una parte adversamente afectada por una determinación final de la OGPe, un Municipio Autónomo con Jerarquía I a V o Profesionales Autorizados, podrá presentar una moción de reconsideración dentro del término jurisdiccional de 20 días, contados a partir de la fecha del archivo en autos de copia de la notificación de la determinación final o resolución. Además, dispone que cuando la fecha de archivo en autos sea distinta a la del depósito en el correo, el término comenzará a partir de la fecha de depósito en el correo o a partir de la fecha en que se notifique por cualquier medio electrónico, lo que sea primero.

De otra parte, el artículo 1.5 de la Ley 161-2009, *supra*, establece en sus definiciones pertinentes a esta controversia, las siguientes:

[...]

36. Excepción.— Autorización para utilizar una propiedad para un uso que la reglamentación admite y tolera en una

zona o distrito, siempre que se cumpla con los requisitos o condiciones establecidas en el reglamento aplicable para la autorización del uso de que se trate.

99. Variación en uso— Toda autorización para utilizar una propiedad para un uso no permitido por las restricciones impuestas a una zona o distrito y que sólo se concede para evitar perjuicios a una propiedad donde, debido a circunstancias extraordinarias, la aplicación estricta de la reglamentación equivaldría a una confiscación de la propiedad. Esta variación se concede por la necesidad reconocida o apremiante de algún uso por una comunidad, debido a las circunstancias particulares de dicha comunidad que no puede ser satisfecha si no se concede la variación o que se concede para satisfacer una necesidad pública de carácter inaplazable. 23 LPRA 9011.

En lo pertinente al caso de autos, el término excepción se refiere a aquella autorización para usar la propiedad en cierto modo que de antemano el propio Reglamento de Zonificación admite y tolera, siempre que se cumpla con ciertas condiciones. *Quevedo Segarra v. J.A.C.L.*, 102 DPR 87 (1974). La concesión de excepciones es un medio para controlar ciertos usos que no son frecuentes pero que pueden tener un efecto adverso en el vecindario, las cuales se conceden, únicamente, en casos expresamente autorizados por el Reglamento y siempre sujetas a las condiciones prescritas en este. *Id.*

Por otro lado, el Reglamento Conjunto indica que el propósito del Distrito R-I, que es de densidad poblacional intermedia, es identificar áreas residenciales desarrolladas o que puedan desarrollarse y en donde se permitirán diferentes tipos de viviendas. Sección 19.3.1 del Reglamento Conjunto. Ahora bien, la Sección 19.3.2 enumera los usos a permitirse en dicho distrito y lee como sigue:

Los usos a permitirse en este distrito serán compatibles con los propósitos del mismo y con las disposiciones de esta Sección, tales como:

- a. Vivienda unifamiliar.
- b. Casas patio, casas en hilera y casas de apartamentos conforme con el Capítulo 20.
- c. Casa de Salud, limitado a dos (2) inquilinos
- d. Estacionamientos en solares o estructuras construidas para esos propósitos, siempre que se cumpla con lo establecido para el diseño de áreas de estacionamiento en el Capítulo 24.
- e. Hospedajes especializados.
- f. Otros usos vía consulta de ubicación **o según el Capítulo 26 (Excepciones)**. (Énfasis nuestro.)

Por su parte, la Regla 26.1.2 del Reglamento Conjunto explica que el propósito de las excepciones en cuestión es identificar para conocimiento general aquellos usos, compatibles con el carácter esencial del distrito, que en forma discrecional podrían autorizarse sin detrimento al propósito del distrito. La Sección 26.1.3 del citado Reglamento ilustra sobre los criterios que se han de considerar al momento de evaluar una solicitud de excepción de la siguiente forma:

La determinación que se tome sobre un uso propuesto bajo las disposiciones de esta Sección descansará en la evaluación de la combinación de factores que presente y demuestre la parte interesada en cada caso. Para que haya una determinación favorable, la parte interesada debe demostrar que tiene la capacidad de operar el uso juiciosamente y que la operación del uso resulta conveniente al interés público, a base, pero sin limitarse a estos, los siguientes criterios:

- a. Se proteja la salud, seguridad y bienestar de los ocupantes de la propiedad objeto de la solicitud así como de propiedades limítrofes.
- b. No se menoscabe el suministro de luz y aire a la edificación a usarse u ocuparse o a las propiedades limítrofes.
- c. No se aumente el peligro de fuego.
- d. No se ocasione reducción o perjuicio a los valores de las propiedades establecidas en áreas vecinas.
- e. Se demuestre la viabilidad, adecuación y conveniencia del uso solicitado.

- f. Se cumpla con las condiciones establecidas en este Reglamento o que puedan establecerse para el caso particular.

Finalmente, la Sección 26.1.5 del Reglamento Conjunto enumera los usos que podrán considerarse vía excepción. El inciso (e) de la referida sección incluye como uso a considerarse un centro de cuidado de niños y envejecientes, “en cualquier distrito residencial sin límite de tamaño de solar...” Dispone esta sección, además, que deberá cumplirse con las disposiciones del Capítulo 24 para la provisión de estacionamientos.²

Toda vez que los errores primero y segundo señalados por la OPRI en su recurso se encuentran íntimamente relacionados entre sí, los discutiremos de manera conjunta. Sostiene la OPRI que incidió la División al concluir que la recurrida no fue notificada de la determinación mediante la cual se denegó su solicitud de permiso de uso y al determinar que tenía jurisdicción sobre la materia para atender la solicitud. La OPRI fundamenta la discusión de estos errores en que la comparecencia voluntaria de la recurrida a recoger una copia de la resolución en cuestión constituyó una notificación adecuada y que esta fue efectivamente informada desde el 30 de julio de 2014 del término para acudir en reconsideración, por lo que la presentación de su solicitud el 26 de agosto de 2014 fue tardía y privó a la División de jurisdicción para considerar su caso. Cimenta este argumento en la disposición contenida en la Regla 5B del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos que establece con meridiana claridad que las notificaciones en estos casos deben realizarse en primera

² La Sección 24.2.3 establece que un centro de cuidado de niños debe tener como mínimo un (1) espacio de estacionamiento por cada 25 personas.

instancia mediante medios electrónicos y, en su defecto, mediante correo regular.

En este caso, no hubo notificación a la recurrida por medios electrónicos ni mediante correo. Es forzoso concluir, entonces, que no erró la División al declarar No Ha Lugar la *Moción de Desestimación por Falta de Jurisdicción* presentada por la OPRI. Tal y como se enfatizó en la *Resolución* recurrida, la OPRI envió por correo la determinación en la cual se denegó el permiso solicitado el 7 de agosto de 2014 a las demás partes interesadas, por lo que la solicitud de reconsideración presentada el 26 de agosto de 2014 no fue tardía. Por lo tanto, la División tenía jurisdicción para entender en el caso. Así, concluimos que no se cometieron los errores primero y segundo planteados por la OPRI.

En su tercer y último señalamiento de error, alega la OPRI que incidió la División al determinar que procedía la concesión del permiso de uso solicitado por la recurrida. Aduce que el Director de la OPRI entendió en su determinación de 30 de julio de 2014 que la solicitud de la recurrida no procedía al analizarse bajo el mecanismo de excepción aun cuando el Oficial Examinador examinó la misma bajo el de la variación de uso. Hemos examinado la determinación de 30 de julio de 2014 y notamos que a pesar de que el Director de la OPRI citó las disposiciones relacionadas al mecanismo de excepción, en la parte dispositiva de la misma indicó que “no existen circunstancias excepcionales que ameriten conceder la variación de uso que presenta el caso”.

Tal y como concluyó la División, la solicitud presentada por la recurrida debía ser evaluada bajo el mecanismo de excepción. La

prueba presentada por la recurrida en la vista fue dirigida precisamente a demostrar que esta cumplía con los criterios establecidos por la Sección 26.1.3 del Reglamento Conjunto. De un examen de la *Minuta* de la vista pública celebrada ante la OPRI el 21 de mayo de 2014, surge que la recurrida presentó cinco (5) piezas de evidencia, entre ellas, cartas de endoso de 110 residentes de la urbanización que no pudieron estar presentes durante la vista, fotos que mostraban que los espacios de estacionamiento de su residencia cumplían con las disposiciones contenidas en el Capítulo 24, Sección 24.2.3 del Reglamento Conjunto. También presentó endosos del Departamento de Salud, la Junta de Calidad Ambiental y el Cuerpo de Bomberos. Posteriormente, durante la vista ante la División, declaró que hizo cambios en el patio frontal de la residencia para proveer establecimientos adicionales y expresó que múltiples vecinos, entre ellos, los que suscribieron las misivas admitidas, creían que un centro de cuidado de niños sería extremadamente beneficioso para la comunidad.

Somos del criterio de que mediante la prueba presentada por la recurrida, quedó demostrado que esta cumplía con los requisitos establecidos por la Sección 26.1.3 del Reglamento Conjunto que aseguran que se protegerá la salud, seguridad y bienestar de los ocupantes de la propiedad y la de las propiedades limítrofes, que no se ocasionará perjuicio alguno a los valores de las propiedades establecidas en áreas vecinas y que se demostró a cabalidad la viabilidad, adecuación y conveniencia del uso solicitado. Por lo tanto, actuó correctamente la División al determinar que era meritoria

la concesión del permiso solicitado por la recurrida, por lo que le concedemos completa deferencia a la agencia administrativa.

Por los fundamentos expuestos, se confirma la *Resolución* 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