

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE CAGUAS-HUMACAO
PANEL IX

JEFFREY MALDONADO
BIGIO

Recurrente

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE CAGUAS

Recurrida

KLRA201500669

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Oficina de Gerencia
y Permisos (OGPe)

Civil. Núm.:
AXP-2014-01055
2015-038249-SDR-
048174

Sobre: Legalización
de Anteproyecto

Panel integrado por su presidenta la Jueza Coll Martí, la Jueza Lebrón Nieves y la Jueza Brignoni Mártir

Coll Martí, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 2 de septiembre de 2015.

Comparece el Sr. Jeffrey Maldonado Bigio y nos solicita que revisemos una resolución emitida el 12 de febrero de 2015. Mediante la aludida determinación, la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Caguas denegó un anteproyecto presentando por el recurrente para legalizar la construcción de un edificio de dos plantas. De este dictamen, el recurrente solicitó reconsideración ante la Oficina de Gerencia de Permiso (Ogpe), que fue resuelta en su contra el 22 de mayo de 2015. Por los fundamentos que discutiremos, se revoca la Resolución recurrida y se devuelve el caso de epígrafe a la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Caguas para la celebración de una vista adjudicativa en la que se dirima la controversia sobre la funcionalidad de los estacionamientos y la separación del pozo séptico y a la luz de la prueba presentada, formule unas

determinaciones de hechos que fundamenten sus conclusiones de derecho.

Veamos los hechos.

I

El 17 de junio de 2014, el Sr. Maldonado Bigio presentó ante la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Caguas un anteproyecto para legalizar un edificio de apartamentos ubicado en el barrio San Antonio, Km. 1.2, carretera PR-175. El aludido complejo de vivienda está radicado en el Distrito RA-3 (Rústico Rural General), según el Mapa de Calificación de Suelo del Municipio de Caguas. En síntesis, el Sr. Maldonado Bigio solicitó la variación del patio delantero, ya que lo requerido por el Reglamento de Ordenación son 6.00 metros y éste propone que se acepte una desviación de .62 a 2.44 metros. Para justificar la variación, el recurrente sostuvo que la estructura se construyó previo a la vigencia del Reglamento Ordenación y que además, existían otras estructuras en el área con la misma separación. En atención a lo anterior, el 12 de febrero de 2015, la Oficina de Permisos denegó el anteproyecto solicitado por el recurrente y determinó:

Como vemos, legalización del edificio para dos (2) unidades de vivienda contiene variaciones a los parámetros de construcción, en Distritos Calificados RA-3 y Provisión de Espacios de Estacionamientos de Vehículos, conforme a la Sección 3.28 del Reglamento de Ordenación de Caguas.

Concluimos, que la legalización del edificio para dos (2) viviendas afecta adversamente la disponibilidad de la infraestructura, el ambiente de la calle y la seguridad y tranquilidad de los vecinos. La separación de los pozos sépticos y filtrantes no cumple con la separación mínima de la colindancia conforme al Apéndice A, Sección D, Inciso 6 del Reglamento para el Control de la Inyección Subterránea de la Junta de Calidad Ambiental.

Inconforme, el Sr. Maldonado Bigio solicitó reconsideración ante la Ogpe y planteó que la única variación que se propuso fue en

torno al patio delantero de conformidad con la sección 3.28.06 del Reglamento de Ordenación. Adujo que la sección 3.28.06 requiere que el patio delantero posea una cabida de 6.00 metros y que se propone una variación de .62 a 2.44 metros. Así pues, sostuvo que los demás parámetros de construcción cumplieran con las disposiciones del Reglamento en torno a los terrenos de la zona calificada RA-3.

Así las cosas, la Ogpe acogió la solicitud de reconsideración y señaló una vista que se celebró el 6 de abril de 2015. Luego de escuchar a las partes, el 22 de mayo de 2015, el foro administrativo declaró No Ha Lugar la reconsideración. En su resolución la Ogpe plasmó, en lo pertinente, las siguientes determinaciones de hechos:

El peticionario solicitó nuevamente una variación para legalizar una estructura de dos viviendas. Propone eliminar la escalera que invade la servidumbre del camino municipal e indica que se mantendrá dentro del predio correspondiente. Justifica la variación indicando que existen construcciones similares, el uso armoniza con los del sector y no afecta la seguridad y tranquilidad de los vecinos.

El Municipio de Caguas reitera su oposición al proyecto ya que la propuesta sobre la ubicación de los pozos sépticos no cumple ministerialmente con la reglamentación aplicable en cuanto a la distancia que tiene que mantener del límite de colindancia y a la estructura principal; la propuesta establece una distancia muy restrictiva e irrazonable con relación al límite de colindancia en donde se propone para cada unidad de vivienda y de la observación del tamaño de los pozos sépticos propuestos, surge que no reúnen la capacidad para atender la población que habilitará la estructura.

Ante ello, la Ogpe concluyó que “[d]e la prueba presentada y creída surge que la determinación del municipio es razonable. La parte Recurrente propone un patio delantero de .62 metros y variable hasta 2.44 cuando lo requerido son 6 metros. Solicita variaciones en espacios de estacionamiento, ya que solo propone 2 espacios. Solicita legalizar 2 unidades de vivienda, pero del plano surge que el interior de la estructura es igual a cuando operaban los

4 apartamentos. Además, la separación de los pozos sépticos y filtrantes no cumple con la separación mínima de la colindancia. Esta División entiende que el error no se cometió”.

Aun insatisfecho, el Sr. Maldonado Bigio presentó el recurso que nos ocupa y señala los siguientes errores:

Erró la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Caguas al no conceder el anteproyecto para legalizar un edificio para dos unidades de vivienda en contravención a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio y a la calificación de suelo del peticionario.

Erró la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Caguas al incluir un alegado señalamiento que surge de un informe del comité de permiso creado en virtud del plan de ordenamiento territorial al que el peticionario no tuvo acceso a refutar los méritos de lo alegado violando el debido proceso de ley sustantivo que le cobija a este.

II

Es principio reiterado que las decisiones que tomen las agencias administrativas merecen gran deferencia por parte de los foros judiciales. Ello pues existe una presunción de corrección que se les adjudica a las determinaciones administrativas, debido a la experiencia y especialidad de las áreas específicas reguladas por cada agencia. *Mun. San Juan v. CRIM*, 178 DPR 163 (2010).

La revisión judicial comprende tres (3) áreas básicas: (1) la concesión del remedio, (2) la revisión de las determinaciones de hechos conforme al criterio de evidencia sustancial; y (3) la revisión de las conclusiones de derecho. Las determinaciones de hechos serán sostenidas por el tribunal únicamente si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo, mientras que las conclusiones de derecho son revisables en todos sus aspectos. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870 (2008). El término evidencia sustancial ha sido definido por nuestra jurisprudencia como aquella evidencia relevante que una mente

razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Hilton Hotels v. Junta Salario Mínimo*, 74 DPR 670 (1953). La doctrina de evidencia sustancial tiene el propósito de evitar la sustitución del criterio del tribunal por el del organismo administrativo en materia especializada. Conforme ello, el tribunal queda obligado a considerar la totalidad del expediente y no deberá alterar las determinaciones de hechos suscritas por la agencia administrativa si éstas se basan en evidencia sustancial que obra en el mismo. *P.C.M.E. v. J.C.A.*, 166 DPR 599 (2005).

Por su parte, la Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 LPRA sec. 2175, delimita la facultad que tienen los tribunales para revisar las decisiones administrativas finales. *Calderón Otero v. C.F.S.E.*, 181 DPR 386, 396 (2011). En particular, esta disposición establece el alcance de la revisión judicial, de la siguiente manera:

El Tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el Recurrente tiene derecho a un remedio.

Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. (Subrayado nuestro). 3 LPRA sec. 2175.

De otra parte, la Sección 3.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2151, dispone el mecanismo a seguirse por las agencias en los procedimientos de adjudicación. Cuando una agencia deba adjudicar formalmente una controversia deberá salvaguardar los siguientes derechos:

1. Derecho a notificación oportuna de los cargos o querellas o reclamos en contra de una parte.
2. Derecho a presentar evidencia.
3. Derecho a una adjudicación imparcial.
4. Derecho a que la decisión sea basada en el expediente.

Conviene recordar la norma pautada en *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 151-152 (1998) que reitera la importancia de las determinaciones de hechos y las conclusiones de derecho para poder ejercer adecuadamente nuestra facultad revisora. Tal importancia estriba en los siguientes objetivos:

- proporcionar a los tribunales la oportunidad de revisar adecuadamente la decisión administrativa.
- fomentar que la agencia adopte una decisión cuidadosa y razonada dentro de los parámetros de su autoridad y discreción.
- ayudar a la parte afectada a entender por qué el organismo administrativo decidió como lo hizo, y así poder decidir de manera informada si acude al foro judicial o acata la determinación [de la agencia].
- promover la uniformidad interagencial.
- evitar que los tribunales nos apropiemos de funciones que les corresponden propiamente a las agencias administrativas, al tenor del principio de especialización o *expertise*. *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 281-282 (1999); *Rivera Santiago v. Srio. de Hacienda*, 119 DPR 265, 276-278 (1987).

Más importante aún, *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, supra, págs.151-152, añade lo siguiente:

Las determinaciones de hecho “deben ser lo suficientemente definidas y ciertas para poner a las cortes en posición de revisar inteligentemente la decisión [del organismo administrativo] y determinar si los hechos tal y como [éste] los encontró probados ... ofrecen una base razonable para [su decisión]”. *Godreau & Co. v. Com. Servicio Público*, 71 DPR 649, 655-656 (1950). Véase, además, *López v. Junta Planificación*, supra, pág. 668. Así pues, en su decisión, la agencia debe “exponer los fundamentos de hecho, refiriéndose tanto a los hechos básicos que estimó probados, luego de resolver cualesquier conflictos en la prueba, como a las inferencias de hecho que en última instancia creyó justificadas”. *López v. Junta Planificación*, supra, pág. 667. “Lo importante es que las determinaciones se refieran a los hechos básicos, sin que... [la agencia] tenga que... ‘anotar’ cada conclusión con la evidencia específica presentada.” *Hilton Hotels v. Junta Salario Mínimo*, supra, pág. 684. **En cuanto a las conclusiones de derecho, la agencia “no puede limitarse a ‘recitar’ o a repetir frases generales que aparecen en [sus reglamentos o en su ley**

orgánica] como único fundamento para su decisión". *López v. Junta Planificación*, supra, pág. 669. Las determinaciones de hecho y las conclusiones de derecho, por lo tanto, no pueden ser "pro forma". *Rivera Santiago v. Srio. de Hacienda*, supra, pág. 278. (Énfasis nuestro).

Así pues, para que los tribunales puedan ejercer su función revisora sobre una decisión administrativa es indispensable que la agencia haya formulado determinaciones de hechos con expresión de las razones para su dictamen. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425,438 (1997). Las decisiones de la agencia deben describir tanto los hechos probados como los que fueron rechazados, evitando así que las determinaciones de hechos sean pro forma. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, supra. Dichas decisiones deben reflejar que el organismo administrativo cumplió con su deber de resolver los conflictos presentados ante su consideración. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, supra, pág.439.

Las determinaciones de hechos y conclusiones de derecho que emite una agencia no sólo le proporcionan a los tribunales la oportunidad de ejercer su función revisora, **sino que además ayuda a la parte afectada a entender por qué el organismo administrativo decidió como lo hizo.** *Rivera Santiago v. Srio. de Hacienda*, 119 DPR 265, 276 (1987).

La función administrativa de índole adjudicativa envuelve la admisión de evidencia, la ponderación y determinación de su confiabilidad y llegar a inferencias para desembocar en hechos básicos. De esos hechos básicos es que se articulan y formulan las determinaciones. El proceso de determinarlos es sumamente importante y no debe ser considerado como algo técnico y mecánico. Las determinaciones sirven finalidades fundamentales si se hacen con sumo cuidado y denotan que las cuestiones

implicadas en el caso fueron examinadas meticulosamente. Tienen el propósito de proveerles notificación adecuada a las partes y suministrarle información necesaria al tribunal para que efectúe una revisión judicial adecuada. El propósito de requerir determinaciones de hecho es para demostrar que la agencia consideró en su totalidad la evidencia y evaluó los hechos. Le informan, además, a las partes los hallazgos de la agencia, de suerte que puedan preparar y presentar su solicitud de revisión. D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Segunda edición, Bogotá, Forum-Legis Editores, S.A. 2001, págs. 538-539.

Por último, cabe reseñar que desde *López v. Junta de Planificación*, 80 DPR 646, 668 (1958) el Tribunal Supremo ha manifestado que **si los organismos administrativos no cumplen con su obligación de formular determinaciones de hechos y conclusiones de derecho que fundamenten sus decisiones, se arriesgan a que estas sean revocadas si no se puede determinar a base del expediente administrativo que existen razones suficientes y adecuadas para la decisión administrativa.**

III

En esencia, el Sr. Maldonado Bigio aduce que la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Caguas incidió al denegar el anteproyecto presentado el 17 de junio de 2014. Sin embargo, luego de evaluar el expediente apelativo y los planteamientos de las partes nos encontramos con un escollo que nos impide revisar responsablemente la determinación impugnada, ya que el dictamen de la Oficina de Permisos carece de unas determinaciones de hechos suficientemente definidas y completas que expresen la base

razonable en las que sustentó sus conclusiones de derecho y la determinación de denegar el anteproyecto solicitado por el recurrente.

Por ser pertinente para la disposición de este recurso, transcribimos las determinaciones de hechos que consignó la Oficina de Permisos en su determinación del 12 de febrero de 2015:

1. La estructura está localizada en la carretera PR-175, kilómetro 1.2 del barrio San Antonio en Caguas.
2. La propiedad está localizada en un Distrito Calificado RA-3, Rústico Rural General, según el Mapa de Calificación de Suelo de Caguas.
3. La propiedad se identifica con el catastro 172-013-214-19-000.
4. El solar posee una cabida superficial de seiscientos veintiún punto cuarenta y tres (621.53 mc) metros cuadrados. Esto, según la Escritura Número Cuarenta y Seis (46) sobre Compraventa, suscrita el 29 de septiembre de 2006, ante la Notario Público Laura Inda Santiago Loperana.
5. En el solar enclava una edificación de dos (2) plantas, construidas en bloques de hormigón y concreto armado. La misma tiene un área superficial de 182.61 metros cuadrados.
6. El peticionario propone lo siguiente:

PARÁMETRO	PROPUESTO	REQUERIDO
Calificación o zonificación	RA-3	RA-3
Usos	Apartamentos	Vivienda
Altura (máxima en planta y metros)	Dos (2) plantas; 5 metros	9.00 metros
Tamaño del solar (existente)	557.87 metros cuadrados (según mensura)	No menor de 25 cuerdas
Área de ocupación (existente)	182.61 mc = 32.73%	50%
Área bruta de piso (existente)	364.22 mc = 65.32%	100%
Patio delantero (existente)	.62 metros	Seis (6) metros
Patio lateral derecho (existente)	4.07 metros	Tres (3) metros
Patio lateral izquierdo (existente)	3.22 metros	Tres (3) metros
Patio posterior (existente)	5.38 metros	Tres (3) metros
Área de estacionamiento (existente)	Dos (2) estacionamientos	Dos (2) estacionamientos funcionales

7. El 30 de septiembre de 1992, la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE) autorizó el Permiso de Construcción 92-46-C-232-KPC para la remodelación de una estructura existente y crear cinco (5) unidades de vivienda.

8. ARPE dejó sin efecto el Permiso de Construcción que se menciona en la relación de hechos anterior el 26 de agosto de 1997, debido a que la obra autorizada se construyó de forma contraria al Plano aprobado.

9. El [Sr. Navarro]¹ apeló ante la entonces Junta de Apelaciones sobre Construcciones y Lotificaciones bajo el caso 96-116-AC, la decisión de determinación de la ARPE de denegar el anteproyecto (95-46-D-598-KPA), que se presentó para corregir los errores que motivaron la cancelación del permiso de construcción.

10. El [Sr. Navarro] desistió de la apelación el 30 de mayo de 1997. Acordó con la ARPE dejar sin efecto el Permiso de Construcción y presentar una Consulta de Ubicación ante la Junta de Planificación. Esto, debido a que la edificación construida excedía la densidad poblacional permitida en el distrito donde ubica. No existe evidencia que demuestre que la Junta de Planificación haya permitido operar los apartamentos y legalizado la construcción.

11. El 24 de junio de 1997, la Señora Felícita Rodríguez Flores demandó al Municipio Autónomo de Caguas, la ARPE, la Autoridad de Energía Eléctrica y los ocupantes de la estructura bajo el caso EPE97-0280. En la demanda se alegaba que el [Sr. Navarro] había construido una estructura de dos plantas para la formación de cuatro (4) apartamentos, sin el debido permiso. Además, que se había construido un pozo séptico que filtraba hacia su propiedad.

12. El 22 de septiembre de 1997, el Honorable Tribunal de Primera Instancia declaró Ha Lugar la demanda radicada por la señora Felícita Rodríguez Flores y ordenó al demandado el cese y desista de la

¹ Se aclara que el Sr. Ángel L. Navarro era el anterior propietario de la vivienda en controversia. Posteriormente, el Sr. Maldonado Bigio adquirió la propiedad en el 29 de septiembre de 2006.

propiedad y el pozo séptico. Además, le ordenó la corrección de cualquier tipo de filtración o descargue de aguas usadas, entre otras cosas.

13. El 3 de febrero de 1998, la ARPE emitió una Resolución al anteproyecto 97-46-E-683-KPA, para aprobar una alteración y ampliación para un centro de envejecientes.

14. El 22 de febrero de 2002, la Oficina de Permisos de Caguas autorizó un Permiso de Uso (01-1578-PU) para operar cuatro (4) apartamentos.

15. Se presentó la querrela 09QXP-N0146-00798, la cual fue archivada porque nuestra oficina había otorgado el permiso de uso.

16. La querellante (Felicita Rodríguez Flores), solicitó la reapertura de la querrela y la revocación del Permiso de Uso basado en la sentencia que había emitido el Honorable Tribunal de Primera Instancia el 22 de septiembre de 1997.

17. El 30 de noviembre de 2010, fue celebrada una Vista Administrativa en la Oficina de Permisos de Caguas para en[trar] en los méritos del caso 09QXP-N0146-00798. Luego de la correspondiente evaluación se determinó revocar el Permiso de Uso 01-1578-PU, mediante Resolución emitida el 31 de marzo de 2011.

18. El 1 de agosto de 2011, se presentó una Consulta de Construcción (anteproyecto), por conducto del ingeniero Aurelio García Rivera, para legalizar la construcción de una estructura existente la cual posee variaciones en patios y el uso que se propone. Este caso fue elevado a la Oficina de Gerencia de Permisos (Ogpe).

19. El 1 de septiembre de 2011, la Ogpe determinó no recomendar el proyecto presentado bajo el caso 2011-CUB-00345. El mismo no cumplía con las disposiciones sobre desarrollo del Suelo Rústico Común, ni con la calificación del terreno. Además, el proyecto convertía el distrito de calificación en uno de mayor intensidad, acto contrario a la política pública y la reglamentación vigente.

20. El 2 de mayo de 2012, se presentó una reconsideración ante la Junta Revisora de Permisos

de Uso de Terrenos, casos 2011-RVA-27494, la cual fue declarada No Ha Lugar.

21. El 21 de diciembre de 2012, el ingeniero Guillermo Burgos Maldonado, presentó el anteproyecto 11AXP-N0246-00756, para legalizar la construcción de un edificio de dos (2) plantas para para crear dos (2) viviendas unifamiliares. En resolución del 2 de diciembre de 2013, se denegó la petición.

22. El Peticionario propone eliminar la escalera que invade la servidumbre del camino municipal e indica que ésta se mantendrá dentro del predio correspondiente.

23. El Peticionario solicita y justifica la variación en construcción para la separación hacia la colindancia en patio delantero.

Luego de un análisis sosegado de las precitadas determinaciones de hechos, concluimos que la Oficina de Permisos se limitó a describir el tracto procesal, las incidencias que ocurrieron previo a la presentación del anteproyecto en controversia, la descripción del predio, algunos asuntos relacionados a la infraestructura del proyecto y los parámetros requeridos para la legalización del mismo. Así pues, no se desprende de sus determinaciones de hechos en qué forma la Oficina de Permisos evaluó la prueba presentada ante su consideración. En ese sentido, el foro recurrido no describió claramente las determinaciones de hechos sobre los cuales fundamentó sus conclusiones de derecho. Sabido es que las decisiones de los foros administrativos deben reflejar que estos evaluaron, analizaron la prueba y que resolvieron los conflictos de prueba ante su consideración.

Ante ello, concluimos que la Resolución de la Oficina de Permisos se encuentra huérfana de determinaciones de hechos que sostengan lo determinado en cuanto a la funcionalidad de los estacionamientos del edificio y la separación requerida del pozo

séptico. Como vimos, en cuanto a las conclusiones de derecho, los foros administrativos no pueden limitarse a 'recitar' o a repetir frases generales que aparecen en sus reglamentos o en su ley orgánica como único fundamento para su decisión. *López v. Junta de Planificación*, supra.

Por todo lo anterior, concluimos que la función revisora de esta segunda instancia judicial sobre una determinación administrativa solo se puede ejercer cuando la agencia haya cumplido con el deber ineludible de formular determinaciones de hechos que reflejen que el organismo administrativo cumplió con su obligación de evaluar y resolver los conflictos de prueba ante su consideración. El incumplimiento con este deber nos impide que podamos ejercer nuestra función revisora.

IV

Por los fundamentos discutidos, **REVOCAMOS** la Resolución de la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Caguas y **DEVOLVEMOS** el caso de epígrafe para que celebre una vista adjudicativa en la que se dirima la controversia sobre la funcionalidad de los estacionamientos y la separación del pozo séptico y a la luz de la prueba presentada formule unas determinaciones de hechos que fundamenten sus conclusiones de derecho.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones