

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

SIGSIG JIMÉNEZ MARCEL Querellante-Recurrente Vs. ESTHER MELÉNDEZ VELÁZQUEZ Querellado-Recurrida Oficina de Gerencia de Permisos Agencia Recurrida	KLRA201500680	REVISIÓN procedente de la Oficina de Gerencia de Permisos Caso Núm. 2014-01090 APC 2015-029024-SDR- 049640 Sobre: Anteproyecto en la cual solicita variación en los patios requeridos
--	---------------	--

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

Hernández Sánchez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de agosto de 2015.

El 29 de junio de 2015 la señora Sigsig M. Jiménez Marcel (Recurrente) compareció ante nos en interés de que revocáramos la Resolución de Reconsideración emitida por la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) el 28 de mayo de 2015. Mediante la referida decisión, la OGPe autorizó la legalización de la obra de construcción de dos terrazas laterales en el patio de la residencia de la señora Esther E. Meléndez Velázquez (Recurrida).

Luego de encauzar el trámite apelativo, contamos con el beneficio de la copia del expediente administrativo (en disco compacto), escritos de oposición de la OGPe y de la Recurrida. En su escrito de oposición la Recurrida también solicitó la desestimación del recurso de revisión judicial, por entender que la Recurrente no tenía legitimación activa para comparecer ante nos.

Al tenor de los fundamentos de Derecho que a continuación esbozamos, ordenamos la desestimación del recurso de epígrafe puesto que carecemos de jurisdicción para atenderlo, pues la parte compareciente no fue parte ni interventora en el proceso administrativo ante la OGPe.

I

Los hechos pertinentes al caso de marras, son los siguientes.

Durante el 2012 la Recurrente presentó ante la Sala Municipal del Tribunal de Guaynabo, una querrela contra su vecina, la Recurrída, por la construcción de una terraza lateral que esta hizo en su residencia. En esa ocasión, entre otras instrucciones, el Tribunal le ordenó a ambas partes legalizar las construcciones de sus respectivas propiedades.

Seguidamente, la Recurrída solicitó al Municipio Autónomo de Guaynabo (Municipio) la legalización de la estructura. Inicialmente la Oficina de Permisos Urbanísticos del Municipio, el 10 de febrero de 2015 denegó la petición de la Recurrída. En desacuerdo, la Recurrída solicitó reconsideración a la OGPe, la cual, luego de celebrar una vista sobre reconsideración el 6 de mayo de 2015, emitió la Resolución de Reconsideración aquí recurrida. Apéndice de la Recurrente, págs. 26-31.

La Recurrente es vecina de la Recurrída pero no surge del expediente que hubiese solicitado intervención ante el Municipio y la OGPe. Tampoco surge que estos foros administrativos le autorizaran participar como parte o la designaran como tal. Lo cierto es que la Recurrente fue notificada, en calidad de vecina, en varias ocasiones de diversos escritos, órdenes y resoluciones, tanto por la Recurrente como por el Municipio y la OGPe.¹

¹ La Recurrente fue notificada por la Recurrída de su solicitud de reconsideración; también la Recurrente fue notificada por la OGPe de su Orden acogiendo la reconsideración de la Recurrída, y del Aviso de vista de reconsideración para el 8 de abril de 2015. Apéndice del recurso, págs. 42-46.

La Recurrente tampoco alega afirmativamente ni evidencia que es o fue parte o parte interventora en el caso administrativo ante el Municipio y la OGPe. Sin más, la Recurrente compareció ante nos mediante el recurso de epígrafe y se autodenominó parte interventora.

En efecto, durante la vista administrativa de reconsideración, el Oficial Examinador indicó que las partes del proceso eran la Recurrída y el Municipio, quienes comparecieron por conducto de representación legal y ofrecieron prueba documental y testifical. Enfatizó también la OGPe que la Recurrente había sido notificada de la primera vista pautada para el 8 de abril de 2015 pero no compareció ni se excusó. Grabación de la vista de 6 de mayo de 2015 (00:02:00-00:04:00).

Asimismo, durante la vista administrativa de reconsideración, el Municipio indicó que en esa ocasión el caso de la Recurrente no estaba ante la consideración de la OGPe, que ese era un caso aparte y estaba pendiente de adjudicación. Íd. (1:47:13-1:47:48).

Luego de considerar la totalidad de la prueba sometida durante la vista administrativa de reconsideración, la OGPe autorizó la legalización de las terrazas de la Recurrída. La Recurrente fue notificada de la Resolución de Reconsideración. Apéndice del recurso, pág. 31.

Inconforme, la Recurrente presentó el recurso de revisión judicial que nos ocupa, en el cual le imputó los siguientes 4 errores a la OGPe:

Erró la OGPe al celebrar una vista y emitir Resolución sin haber notificado adecuadamente a la Parte Interventora-Recurrente violentando así el derecho constitucional que le asiste a un debido proceso de ley.

Erró la OGPe al emitir una determinación concediendo variaciones a los parámetros de construcción sin basar su determinación en evidencia que obre en el expediente.

Erró la OGPe, como cuestión de estricto derecho, en autorizar un anteproyecto el cual requiere variaciones, a pesar de no cumplir con requisitos legales para la concesión de variaciones.

Erró la OGPe al emitir Resolución autorizando unas construcciones existentes, utilizando únicamente criterios personales de la parte recurrida, quien a su vez admitió ser una persona lego en la materia.

De conformidad con nuestra orden, la OGPe sometió el 22 de julio de 2015 un disco compacto con copia del expediente administrativo, y el 7 de agosto de 2015 presentó otro disco compacto con la grabación de la vista de reconsideración, con duración de 114 minutos. Advertimos que el primer disco compacto solo contiene 4 documentos, a saber:

- Copia de la presentación del recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones
- Solicitud de reconsideración de la Recurrida ante la OGPe
- Notificación y Resolución de Reconsideración de la OGPe
- Notificación de un correo electrónico que no pudo ser enviado

El 31 de julio de 2015 la Recurrida presentó conjuntamente su alegato en oposición y una solicitud de desestimación, mientras que el 7 de agosto de 2015 la OGPe presentó su alegato en oposición.

Procedemos a resolver al tenor de los siguientes fundamentos de Derecho.

II

LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA PRESENTAR UN RECURSO DE REVISIÓN JUDICIAL

La revisión judicial no opera en el vacío; quien la procure debe contar con legitimación activa para ello. *Mun. de Aguada v. JCA*, 190 DPR 122 (2014). 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*, supra. 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*, supra, pág. 132.

En el contorno del derecho administrativo, cuando se solicita la revisión judicial respecto a la constitucionalidad de una acción o decisión administrativa, mediante un pleito civil un litigante tendrá legitimación activa cuando: 1) este sufriera un daño claro y palpable; 2) el daño fuera inmediato, preciso y no abstracto ni hipotético; 3) existiera una relación causal razonable entre la acción que se ejecuta y el daño reclamado o alegado, y 4) la causa de acción surgiera al amparo de la Constitución o de alguna ley. *Lozada Sánchez et al v. JCA*, 184 DPR 898, 917 (2012); *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR 563, 572 (2010).

A la par, cuando la intervención judicial solicitada, surge al amparo de la revisión judicial que establece la Sec. 4.2 de la Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 LPRA sec. 2172, el interesado deberá establecer “dos requisitos: (1) ser parte y (2) que la decisión de la agencia le haya afectado de manera adversa”.

(subrayado nuestro) *Mun. de Aguada v. JCA*, supra, pág. 135; *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, supra, págs. 575-576.

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. Secs. 1.3 (e) y (j) de la LPAU, 3 LPRA secs. 2102(e) y (j); *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, supra,

pág. 576. 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.

De otro lado, respecto al segundo criterio que postula que debe establecerse que la parte esté *adversamente afectada* se resolvió que se requiere que la afectación le sea adversa o desfavorable a sus intereses. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, supra, pág. 577. Se explicó que la afectación se analiza a base de la noción del daño o la lesión que se ha comentado que pueden ser de tipo económico, estético o recreativo. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, supra, pág. 577. En particular, nuestro Tribunal Supremo resumió el concepto de “adversamente afectado” del siguiente modo:

[...] la frase “adversamente afectada” significa que la parte recurrente tiene un interés sustancial en la controversia porque sufre o sufrirá una 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. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, supra, pág. 579.

Más relevante aún, el Art. 15. 2 de la Ley 161-2009, según enmendada, conocida como la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, 23 LPRA sec. 9011 et seq, establece lo siguiente:

(a). Intervención.—Cualquier persona interesada en ser parte del proceso de evaluación de determinaciones finales, permisos, así como cualquier procedimiento adjudicativo requerido bajo las disposiciones de este capítulo deberá presentar una solicitud de intervención. El contenido, evaluación, adjudicación y revisión de determinaciones finales sobre solicitudes de intervención se registrará por lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Los detalles sobre el proceso de intervención deberán reflejarse en el Reglamento Conjunto.

(b). Participación.— La Oficina de Gerencia de Permisos integrará mecanismos de participación ciudadana mediante reglamentación, que incluya la solicitud y recibo de comentarios del público en general, vistas públicas, recibo y reconocimiento en expediente de documentos, ponencias, fotografías y otros tipos de documentos, entre otros mecanismos de participación. Esta participación no significará que sean considerados como parte, a menos que se haya cumplido con lo dispuesto en el acápite anterior. (subrayado nuestro) 23 LPRA sec. 9025a

Al mismo tenor, el Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Uso de Terreno, Reglamento Núm. 7951 de 30 de noviembre de 2010, según enmendado, provee lo siguiente en sus Reglas 6.1 y 58.6:

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:

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.

b. No concede por sí solo derecho a intervenir:

1. El mero hecho de pertenecer a la misma industria o negocio.

2. Participar en un procedimiento sin solicitar oportunamente intervención a través de los mecanismos provistos, aun si dicha participación es continua, activa o repetida.

3. La mera comparecencia a un procedimiento público.

4. El declarar en un procedimiento público.

5. El suplir evidencia documental.

6. El participar en un procedimiento público en calidad de *amicus curiae*.

c. Recibida dicha petición, se notificará oportunamente la determinación en torno a la misma mediante correo electrónico a todas las partes ya reconocidas mediante Resolución fundamentada con determinaciones de hechos y conclusiones de derecho. Si la petición fuera denegada se advertirá al peticionario de su derecho a recurrir ante la Junta Revisora, una vez se notifique la determinación final.

d. Una solicitud de revisión ante la Junta Revisora no podrá paralizar un procedimiento administrativo ante la OGP, Municipio Autónomo con jerarquías de la I a V o Profesional Autorizado. (énfasis original; subrayado nuestro)

Sección 58.6.1 Solicitud de Intervención

Cualquier persona que tenga un interés legítimo en el procedimiento adjudicativo ante la Junta podrá someter por escrito una solicitud debidamente fundamentada para que se le permita intervenir o participar en dicho procedimiento.

a. Factores a considerarse: La Junta podrá conceder o denegar la solicitud, a su discreción tomando en consideración los siguientes factores:

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 adversamente por el procedimiento adjudicativo.

La Junta deberá aplicar los criterios que anteceden de manera liberal y podrá requerir que se le someta evidencia adicional para poder emitir la determinación correspondiente con respecto a la solicitud de intervención.

b. Denegatoria

Toda denegatoria de una solicitud de intervención será notificada por escrito a todas las partes ya reconocidas mediante una Resolución fundamentada con determinaciones de hecho y conclusiones de derecho y se apercibirá al peticionario del derecho que le asiste de solicitar reconsideración o acudir en Revisión Judicial al Tribunal de Apelaciones y los términos para ejercer ese derecho. (énfasis original; subrayado nuestro)

Similarmente, la Regla 6 del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la División de Reconsideración de Determinaciones Finales, Reglamento Núm. 8457 de 7 de marzo de 2014, indica lo siguiente:

REGLA 6 SOLICITUD DE INTERVENCIÓN

Una persona que tenga un interés legítimo en el procedimiento ante la División de Reconsideración, podrá presentar una Solicitud de Intervención debidamente fundamentada. La solicitud de intervención deberá ser notificada a las demás partes. La División de Reconsideración podrá conceder o denegar la solicitud, a su discreción, tomando en consideración entre otros los siguientes factores:

1. Que no existen 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 el interés del peticionario pueda ser adversamente afectado por el procedimiento.

4. Que la participación del peticionario

pueda ayudar razonablemente a preparar un expediente más completo del procedimiento.

5. Que la participación del peticionario pueda extender o dilatar excesivamente el procedimiento.

6. Que el peticionario represente o sea portavoz de otros grupos o entidades de la comunidad.

7. Que el peticionario pueda aportar información precisa, conocimientos especializados o asesoramiento técnico que no estaría disponible de otro modo en el procedimiento.

El Juez Administrativo de la División de Reconsideración aplicará los criterios que anteceden de manera liberal y podrá requerir que se le someta evidencia adicional para poder emitir la determinación correspondiente con respecto a la solicitud de intervención.

Si la División de Reconsideración deniega la solicitud de intervención, notificará su determinación por escrito al peticionario, los fundamentos para la misma y el recurso de revisión disponible. (énfasis original; subrayado nuestro)

Por último, añádase que recientemente se aprobó el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos, Reglamento Núm. 8573 de 24 de marzo de 2015, el cual, en su Sec. 6.1.2, inciso a, reza de la siguiente manera:

a. Cualquier persona que tenga un interés legítimo en un procedimiento adjudicativo presentado en ante la OGPe podrá presentar una solicitud de intervención debidamente fundamentada para que se le permita intervenir o participar en dicho procedimiento. La OGPe concederá o denegará la solicitud tomando en consideración lo dispuesto en la [LPAU], según enmendada.

En consecuencia de todo lo reseñado, ante la ausencia de los criterios de legitimación aquí apuntados no puede ejercerse el poder de la revisión judicial, pues, los tribunales venimos 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).

JURISDICCIÓN JUDICIAL

La jurisdicción es la autoridad o el poder de un tribunal para poder considerar y decidir determinada controversia. *Pérez López v. CFSE*, 189 DPR 877 (2013); *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al*, 179 DPR 391, 403-404 (2010). El Tribunal Supremo resolvió que “debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción”, por lo que tenemos que auscultar nuestra propia jurisdicción, incluso cuando ello no se nos solicitó. *Mun. de Aguada v. JCA*, supra; *S.L.G. Solá Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 683 (2011). Un dictamen emitido sin jurisdicción no tiene efecto alguno, ya que es nulo en derecho e inexistente. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 882-883 (2007). Los tribunales no ostentamos discreción para asumir jurisdicción donde no la tenemos. *Constructora Estelar v. Aut. Edif. Púb.*, 183 DPR 1, 22 (2011); *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, supra, pág. 883. Ante ello, el tribunal desestimaré la acción o el recurso y no entrará en los méritos de la cuestión ante sí. *Pérez López v. CFSE*, supra; *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, supra, pág. 883.

La determinación de jurisdicción requiere un análisis profundo de los hechos y argumentos traídos ante la atención del Tribunal de Apelaciones. No es un asunto que debemos atender livianamente, pues la determinación incorrecta de un tribunal sobre su falta de jurisdicción podría dejar sin remedio a una parte.

III

Como asunto de umbral, previo a atender los méritos del recurso, estamos obligados a auscultar nuestra jurisdicción para atender el recurso de revisión judicial presentado por la Recurrente. *Mun. de Aguada v. JCA*, supra; *S.L.G. Solá Moreno v. Bengoa Becerra*, supra, pág. 683. Apuntamos que jurisdiccionalmente estamos impedidos de entrar en los méritos de las determinaciones tomadas por la OGPe, toda vez que la

Recurrente carece de legitimación activa para instar el presente recurso de revisión judicial. *Mun. de Aguada v. JCA*, supra. Explicamos.

En el caso que nos ocupa, la Recurrente, al presentar su recurso de revisión judicial, fracasó en demostrar que contaba con legitimación activa para instar el recurso al amparo de la Sec. 4.2 de la LPAU, *supra*. Los hechos de este caso no demuestran que la Recurrente: 1) fuera parte del procedimiento administrativo ante la OGPe, y 2) que la decisión del referido foro administrativo le afectara adversamente. *Mun. de Aguada v. JCA*, supra; *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, supra, pág. 576.

En cuanto al primer criterio, hasta este momento, la Recurrente no ha demostrado ser parte del procedimiento administrativo ante la OGPe, conforme a lo que se considera una “parte” bajo las Secs. 1.3(e) y (j) y 3.5 de la LPAU, *supra*. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, supra, págs. 576-577. Recuérdese, pues, que una parte, en este contexto, ha sido identificada como: la persona o agencia a quien se dirija la acción o que sea parte de la acción; la persona que se la ha permitido intervenir o participar; la persona que ha presentado una petición para la revisión o cumplimiento de una orden, y la persona designada como parte en el procedimiento. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, supra, pág. 576. Asimismo, deben tomarse en consideración los precitados criterios establecidos en el Artículo 15.2 de la Ley 161-2009, para permitirse como parte por intervención a un solicitante, al igual que los criterios de las Secs. 6.1.2 y 58.6.1 del Reglamento 7951, la Regla 6 del Reglamento 8457, y la Sec. 6.1.2 del Reglamento 8573, aplicables a este caso, que indican cómo evaluar el interés legítimo del solicitante para que se le permita intervenir.

El expediente está huérfano de una decisión por parte del Municipio y de la OGPe, respecto a la intervención de la

Recurrente, ello precisamente porque la Recurrente no solicitó intervenir en el caso. Más bien el expediente refleja que en varias ocasiones la Recurrente solo fue notificada, como vecina colindante, de varios escritos y resoluciones y órdenes, tanto por parte de la Recurrída como por parte del Municipio y la OGPe. Añádase que la Recurrente, a pesar de haber sido notificada, no asistió ni se excusó del primer señalamiento de vista administrativa ante la OGPe. Consecuentemente resulta improcedente argumentar que la decisión recurrida le afectó adversamente a la Recurrente. Así pues, no se cumple el segundo criterio para poder solicitar revisión judicial bajo la Sec. 4.2 de la LPAU, *supra. Mun. de Aguada v. JCA*, *supra*.

Por lo antecedente, resulta que estamos ante cuestionamientos puramente hipotéticos, los cuales la doctrina de autolimitación judicial nos impide que revisemos. Así las cosas, al no cumplirse los criterios de legitimación activa para que la Recurrente presentara su recurso de revisión judicial, este tribunal carece de jurisdicción para entrar en los méritos del reclamo. *Mun. de Aguada v. JCA*, *supra*.

IV

Al tenor de los precedentes fundamentos de Derecho, desestimamos el recurso presentado por la Recurrente, pues carece de legitimación activa, lo que a su vez, nos priva de jurisdicción. Regla 83 (B) (1) y (C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, *supra*.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones