

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

CARLOS LÓPEZ PÉREZ
Y QMC TELECOM, INC.

Recurrentes

v.

OFICINA DE GERENCIA
DE PERMISOS, JOSÉ
CRESPO

Recurridos

KLRA201400999

Revisión Administrativa
procedente de la Oficina
de Gerencia de Permisos

Caso Núm.:
2012-069056-PCO-47500

Sobre:
Permiso de Construcción
Certificado

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.¹

Candelaria Rosa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 11 de febrero de 2016.

Comparecen el señor Carmelo López Pérez y QMC Telecom, Inc. (QMC), a fin de solicitar que dejemos sin efecto el *Permiso de Construcción* que le fue aprobado el 21 de agosto de 2014 al Sr. José Crespo por la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), en el Caso No. 2012-069056-PCO-47500. El *Permiso de Construcción* objeto del presente recurso surge de la Solicitud de Permiso de Construcción que presentó el Sr. Crespo ante la agencia con el fin de construir una residencia en un terreno de su propiedad ubicado en la Carretera 423, Km 0.3, Sector Justo Pérez del Barrio Sonador, en el Municipio de San Sebastián (Terreno de Crespo).

El Sr. López Pérez es dueño de una finca en el Municipio de San Sebastián que colinda con el Terreno de Crespo y QMC es una

¹ Debido a que la Hon. Carmen Hilda Carlos Cabrera se acogió al retiro el 15 de octubre de 2014, mediante Orden Administrativa Núm. TA-2014-268, efectiva el 16 de octubre de 2014, el Panel II de la Región Judicial de San Juan quedó constituido por estos jueces.

empresa que arrendó una porción de la finca del Sr. López Pérez y es dueña de una torre de telecomunicaciones y otras facilidades accesorias construidas en el terreno arrendado. El 12 de septiembre de 2014, estos presentaron una *Moción de Reconsideración* y una *Solicitud de Intervención* ante la OGPe. El 22 de septiembre de 2014, los recurrentes incoaron el recurso que nos ocupa. El Sr. López Pérez alegó que a principios de septiembre de 2014 se percató que se había comenzado a construir una edificación en el Terreno de Crespo. Indicó que no fue notificado de la solicitud de permiso de construcción de la referida edificación, a pesar de ser colindante del Terreno de Crespo. Asimismo, señaló que tampoco se colocó el rótulo de presentación en el área tal y como lo requiere la reglamentación aplicable.

Así pues, los recurrentes sostienen que la OGPE cometió los siguientes errores al expedir el *Permiso de Construcción*:

Primer Error: Erró OGPe al aprobar el Permiso de Construcción, ya que existe una residencia construida en el terreno del señor Crespo y la zonificación de la propiedad del señor Crespo no permite la construcción de más de una residencia.

Segundo Error: Erró OGPe al aprobar el Permiso de Construcción sin la debida notificación reglamentaria a los colindantes cuando se solicitan variaciones, como efectivamente se hizo en este caso.

Tercer Error: Erró OGPe al aprobar el Permiso de Construcción sin que el señor Crespo hubiere instalado un rótulo en la entrada principal de la propiedad donde se llevará a cabo la obra.

Prácticamente a la par, la OGPe emitió una notificación en la que acogió la solicitud de reconsideración presentada por los recurrentes ante dicha agencia el 26 de septiembre de 2014. Así pues, el 3 de octubre de 2014 los recurrentes presentaron ante éste Tribunal

una solicitud en auxilio de jurisdicción, con el fin de que ordenáramos la paralización de las obras cobijadas por el *Permiso de Construcción* en controversia. El 14 de octubre de 2014, la OGPe compareció mediante Moción en Cumplimiento de Orden en la cual recalcó la presunción de corrección de sus determinaciones y anunciar que acogió la solicitud de reconsideración. El 16 de octubre de 2014, dictamos una Resolución en la cual declaramos con lugar la solicitud en auxilio de jurisdicción y en consecuencia se ordenó la paralización de la construcción autorizada por el permiso en controversia, en parte en consideración de que la moción de reconsideración resultaba inoficiosa por haberse presentado fuera del término dispuesto para ello.

El 28 de octubre de 2014, la OGPe expidió una Orden con el fin de señalar una vista para atender la solicitud de reconsideración. El 6 de noviembre de 2014, los recurrentes presentaron una nueva moción en auxilio de jurisdicción. En esta ocasión solicitaron, que le ordenáramos a la OGPe que paralizara los trámites ante dicho foro en consideración a nuestra determinación sobre su falta de jurisdicción para ello y que, en consecuencia, ordenáramos que se dejara sin efecto la celebración de la vista señalada por la OGPe. Así pues, el 7 de noviembre de 2014, emitimos una Resolución, mediante la cual ordenamos la paralización de todo proceso, incluyendo la vista, que estuviera relacionado al premiso objeto del presente recurso.

Finalmente, el 20 de noviembre de 2014, el Sr. Crespo presentó su alegato en oposición al recurso ante nuestra consideración. El recurrido argumentó que el permiso que solicitó era de naturaleza ministerial sin variación y no uno discrecional, por lo cual la

notificación a los colindantes, así como la colocación del rótulo de presentación no eran mandatorios. En cuanto al primer señalamiento de error, señaló que la parte recurrente hace una interpretación errónea de unos de los usos permitidos en un solar clasificado como A-G. Por lo tanto, contrario a lo que dicha parte argumentó, el recurrido sostuvo que el uso propuesto sí es compatible con la clasificación del área. Ahora bien, cabe destacar que no surge con claridad en las comparencias de la parte recurrente y de la parte recurrida la existencia y/o ubicación de la edificación que variaría el uso del Terreno de Crespo.

La Ley Núm. 161-2009, según enmendada, conocida como la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico* (Ley Núm. 161-2009), 23 L.P.R.A. sec. 9011 *et seq.*, se aprueba con el fin de establecer el marco legal y administrativo que regiría en la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos de construcción que inciden en el desarrollo económico de Puerto Rico. Véase, Exposición de Motivos de la referida ley.² Por medio de este estatuto se creó, entre otras, la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), la Oficina del Inspector General de Permisos, la Junta Adjudicativa y la Junta Revisora. Por otra parte, conforme a la Ley Núm.161-2009, se promulgó el Reglamento Núm. 7951, conocido como el *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Uso de Terrenos* (Reglamento Conjunto).

Cabe destacar que, aunque originalmente la revisión inicial de las actuaciones de la OGPe recaía en la Junta Revisora creada a tenor

² Esta Ley 161-2009 derogó la Ley Núm. 76 de 24 de junio de 1975, según emendada, conocida como la *Ley Orgánica de la Administración de Reglamentos y Permisos* (ARPe), entre otras disposiciones.

con la Ley Núm. 161-2009, el Artículo 13.1 de la Ley Núm. 161-2009 fue enmendado el 10 de diciembre de 2013 por la Ley Núm. 151-2013. Ello tuvo el efecto de que cualquier parte adversamente afectada por una resolución de la OGPe acuda en un recurso de revisión judicial a este Tribunal de Apelaciones y no a la Junta Revisora, organismo derogado por medio de esta enmienda.³

Como parte de las funciones que le fueron delegadas a la OGPe se encuentra la concesión de permisos de construcción, los cuales pueden calificarse en dos grupos, los ministeriales y los discrecionales.

Un permiso de construcción sería de carácter ministerial si el funcionario encargado de expedirlo sólo tuviera que determinar si el uso es permitido en la propiedad bajo los distritos de calificación aplicables, si cumple con los requisitos de edificabilidad pertinentes y si el solicitante ha pagado cualquier cargo aplicable y presentado los documentos requeridos. Véase, Capítulo 4 (m) (32) del Reglamento Conjunto. Por el contrario, un permiso de construcción será de carácter discrecional, si su concesión conlleva un juicio subjetivo por parte del funcionario encargado de su otorgación, sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción. Ello porque se utiliza una discreción particular para llegar a su determinación que involucra elementos adicionales al uso de estándares fijos. Véase, Capítulo 4 (d) (46) del Reglamento Conjunto. Los requisitos de presentación y evaluación de estos permisos dependerán de si se trata de permisos de carácter ministerial o uno de carácter discrecional.

³ Véase, la Exposición de Motivos; el artículo 48 (derogó el Capítulo XI Junta Revisora) y el artículo 50 (enmendó el art. 13.1) de la Ley 151-2013 que enmendó la Ley 161-2009.

Como parte de los requisitos de presentación de un permiso de construcción y los que nos conciernen en este caso, se encuentran el rótulo de presentación y la notificación a los colindantes. En cuanto a la notificación a los colindantes, las disposiciones vigentes al momento de presentarse la solicitud de permiso de construcción disponían lo siguiente:

Notificación a colindantes

Salvo por los permisos ministeriales que no conlleven ningún tipo de variación, el solicitante notificará la radicación de una solicitud de permiso a los colindantes inmediatos de la propiedad donde se propone la acción y el término dentro del cual el solicitante presentará evidencia a la Oficina de Gerencia de Permisos de haber realizado dicha notificación, la cual se establecerá mediante reglamento. Dicha notificación se hará mediante correo certificado con acuse de recibo y/o mediante cualquier otro mecanismo que se determine por reglamento en aquellos casos en que la dirección postal del colindante inmediato no es accesible al solicitante. Véase, Artículo 9.8 de la Ley Núm. 161-2009, 23 L.P.R.A. sec. 9019g. (Énfasis nuestro.)

Notificación a los Colindantes de la Radicación de la Solicitud

- a. **Toda solicitud para un asunto discrecional deberá ser notificada por el solicitante a los colindantes inmediatos de la propiedad donde se propone la acción** dentro de los dos (2) días siguientes a la radicación de la solicitud.
- b. Dicha notificación se hará mediante correo certificado con acuse de recibo.
- c. En aquellos casos en que una obra de infraestructura pública se realizara en una franja de servidumbre dentro de una finca, el propietario a ser notificado será el propietario del predio sirviente de la servidumbre.
- d. El solicitante deberá cargar al sistema copia de los acuses de recibo dentro de los próximos cinco (5) días de haber recibido los mismos. Véase, Regla 6.3, Sección 6.3.3 del Reglamento Conjunto. (Énfasis nuestro.)

Por otra parte, las disposiciones vigentes al momento de presentarse la solicitud de permiso de construcción establecían sobre el rótulo de presentación lo siguiente:

Rótulo de Presentación de Solicitud o inicio de actividad

Una vez se presente una solicitud ante la Oficina de Gerencia de Permisos, el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V o ante el Profesional Autorizado, el dueño de la obra deberá instalar un rótulo en la entrada principal de la propiedad donde se llevará a cabo la obra. Dicho rótulo deberá ser instalado dentro de los dos (2) días siguientes a la radicación electrónica o los modos alternos que determine la Oficina de Gerencia, mediante reglamento de la solicitud de permiso, según establecido en el Artículo 8.3. **Están excluidas de este requisito de rótulo las solicitudes y otorgación de permisos de uso ministeriales que no conlleven ningún tipo de variación.** El dueño de la obra deberá instalar un rótulo en la propiedad donde se propone la actividad autorizada con al menos cinco (5) días de anticipación al inicio de la actividad autorizada y dicho rótulo permanecerá en dicho lugar hasta que culmine la actividad autorizada. De no cumplirse con este requisito no se podrá efectuar una construcción, reconstrucción, alteración, demolición, ni traslado de edificio alguno en Puerto Rico. [...]. Véase, Artículo 9.9 de la Ley Núm. 161-2009, 23 L.P.R.A. sec. 9019h. (Énfasis nuestro.)

Rótulo de Presentación

a. **Con excepción de las solicitudes de uso ministeriales, una vez presentada una solicitud para cualquier consulta de construcción o permiso ante la OGPe, el dueño de la obra deberá instalar un rótulo.** Excepto en el caso de las consultas de ubicación y los cambios de calificación que exceden el tamaño establecido en la tabla incluida en la Sección 13.1.1, inciso c, el rótulo será instalado en la entrada principal de la propiedad donde se llevará a cabo la obra.

b. [...].

e. Cualquier incumplimiento con la presente Sección será causa suficiente para el archivo de la solicitud y/o para el correspondiente referido a la OIGPe. Véase, Regla 6.1, Sección 6.1.1 del Reglamento Conjunto. (Énfasis nuestro.)

Ahora bien, conforme al Reglamento Conjunto, la parte que solicite que se le otorgue un permiso de construcción deberá cumplir con los requisitos básicos de presentación ante la OGPe y con las disposiciones de la Regla 9.3 del mencionado reglamento. En lo pertinente a la controversia ante nuestra consideración, la Sección 9.3.1 del Reglamento Conjunto dispone lo siguiente:

Disposiciones Generales

a. [...].

b. Se autorizará permiso para la construcción y/o uso **de más de un edificio por solar, siempre y cuando se cumpla con los parámetros del distrito en que ubica la propiedad** y el estacionamiento requerido.

[...].

Véase, Regla 9.3, Sección 9.3.1 del Reglamento Conjunto. (Énfasis nuestro.)

Conforme a los hechos antes reseñados, el área objeto del permiso de construcción impugnado, entiéndase el Terreno de Crespo, se encuentra ubicado en un distrito A-G.⁴ Por tanto, al evaluar si procede la solicitud de un permiso de construcción, se deben tener en consideración, entre otras, que el uso sea compatible con los parámetros del distrito. En ese sentido, el Reglamento Conjunto dispone sobre los usos del distrito A-G, y en lo pertinente, lo siguiente:

Sección 19.23.2 - Usos en Distritos A-G

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

a. [...]

h. Vivienda de una (1) o dos (2) familia por finca.

i. Usos y edificios accesorios estrechamente relacionados o complementarios al uso principal de la propiedad conforme a lo establecido en el Capítulo 23.

j. Otros usos vía consulta de ubicación o de acuerdo a lo establecido en el Capítulo 26 (Excepciones).

Véase, Regla 19.23, Sección 19.23.2 del Reglamento Conjunto. (Énfasis nuestro.)

El propio Reglamento Conjunto define uno de los conceptos relacionados al uso en controversia de la siguiente manera:

⁴ Este distrito agrícola se establece para identificar áreas utilizadas o con potencial reconocido para ser utilizadas en actividades agrícolas y agropecuarias en las que generalmente predominan los suelos de las Clases de Capacidad Productiva de los Suelos V, VI y VII según clasificados por el Servicio de Conservación de Recursos Naturales Federal. Estas son áreas cuyo patrón general de desarrollo agrícola y agropecuario **se afecta adversamente con la introducción de usos urbanos, particularmente los residenciales**. Véase, Regla 19.23, Sección 19.23.1 del Reglamento Conjunto. (Énfasis nuestro.)

Casa de Dos Familias – Casa para vivienda de dos (2) familias colocadas en unidades de vivienda separadas, una al lado de la otra o una sobre la otra y que no tienen ninguna pared en común con ninguna otra casa. Véase, Capítulo 4 (c) (39) del Reglamento Conjunto.

De otra parte, el Reglamento Conjunto dispone que existan circunstancias en las que se puede expedir un permiso de construcción, aun cuando no se cumplan con las disposiciones reglamentarias. En lo pertinente, el Reglamento Conjunto establece lo siguiente:

Variación en Construcción – Autorización que se concede para la construcción de una estructura o parte de ésta, que no satisfaga los Reglamentos, Planes de Ordenación, códigos establecidos, en cuanto a parámetros de construcción y densidad poblacional, pero que, debido a la condición del solar, la ubicación especial o el uso particular, confronte una dificultad práctica y amerite una consideración especial, asegurándole que no exista perjuicio a las propiedades vecinas. Una variación en los parámetros de construcción sobre densidad e intensidad nunca se considerará una recalificación, siempre y cuando el uso propuesto sea conforme con el contemplado en el tipo de distrito donde ubica y cumpla con los requisitos aplicables a este tipo de variación. Véase, Reglamento Conjunto, Capítulo 4 (V) (14).

Finalmente, al ejercer nuestra función revisora reconocemos gran peso y deferencia a las interpretaciones hechas por la agencia administrativa respecto a las leyes de las que son custodios. *Polanco v. Cacique Motors*, 165 DPR 156 (2005). Ello es así por razón de que tales procedimientos tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que ha de ser respetada. *Murphy Bernabe v. Tribunal Superior de P.R.*, 103 DPR 692 (1975). Además, porque se trata de funciones, apreciaciones e interpretaciones efectuadas dentro del ámbito de la especialización (*expertise*) y experiencias de tales entes administrativos. *Rodríguez v. Guacoso Auto*, 166 DPR 433 (2005).

Así pues, la intervención judicial en estos casos ha de centrarse en tres aspectos principales: (1) si el remedio concedido fue apropiado; (2) si las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba; y (3) si las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, 188 DPR 215 (2013); *Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros*, 172 DPR 232 (2007); *P.R.T.C. Co. v. J. Reg. Tel. de P. R.*, 151 DPR 269 (2000). Dicha deferencia judicial sólo cede ante una actuación arbitraria, irrazonable o ilegal, o cuando el dictamen administrativo produce resultados inconsistentes o contrarios al propósito del estatuto interpretado y a su política pública. *Camacho v. AAFET*, 168 DPR 66 (2006); *Pacheco, Rodríguez v. Est. de Yauco*, 160 DPR 409 (2003).

Al evaluar los argumentos de las partes, vemos que existe entre estos una controversia sobre si la construcción de una alegada segunda residencia en el Terreno de Crespo es contraria al uso dispuesto en la Sección 19.23.2 (h) del Reglamento Conjunto. La parte recurrente interpreta que conforme a la definición de casa de dos familias y la disposición de la Sección 19.23.2 (h), estamos ante un uso incompatible si se construye una segunda edificación. Por ello, entiende que el permiso debe ser revocado. Sin embargo, no surge claramente de los documentos presentados por la parte recurrente la existencia de una vivienda previamente construida en el Terreno de Crespo. Por su parte, el recurrido no negó la existencia previa de una residencia en el lugar, mas argumentó que la interpretación que le da el recurrente al uso establecido en la Sección 19.23.2 (h) del Reglamento Conjunto es incorrecta. El recurrido arguyó que la

interpretación de que el uso permitido en el distrito A-G es de una sola vivienda o edificación para una o dos familias es incorrecta, ya que implicaría que estamos ante una variación en construcción, con consecuencias procesales distintas.

A tenor con el marco jurídico reseñado, el hecho que la solicitud de permiso que presentó el Sr. Crespo pueda considerarse una variación en el uso permitido en el distrito A-G repercute en los requisitos de presentación de dicha solicitud. Es decir que, si dicha solicitud es considerada una variación, debe cumplir con los requisitos de notificación a los colindantes y el rótulo de presentación. Sin embargo, este Tribunal no se encuentra en posición de establecer si estamos ante dicho escenario por la imprecisión del expediente en cuanto a la existencia de una edificación previa. En tales circunstancias, debemos revocar la acción administrativa para que la agencia fije tal aspecto y de curso de proceso administrativo que requieran los hechos que determine.

A tenor con el marco jurídico antes reseñado y a la luz de los hechos que rodean el presente recurso, dejamos sin efecto el *Permiso de Construcción* objeto del presente recurso y devolvemos el caso al foro administrativo para que, conforme a su pericia, establezca la catalogación de la petición ante su consideración y en función de ello determine la correspondencia del permiso objeto de esta controversia.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones