

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE CAGUAS Y HUMACAO
PANEL X

ASOCIACIÓN DE
RESIDENTES DE VALLES DE
SANTA BÁRBARA Y CHALETS
DE SANTA BÁRBARA;
MANUEL SANTOS

Recurrentes

v.

OFICINA DE GERENCIA DE
PERMISOS (REGIÓN DE LA
OFICINA DE GERENCIA DE
PERMISOS DE HUMACAO)

Recurridos

BROTHER KIDS
THERAPEUTIC CENTER, INC.

Parte Proponente

KLRA201500819

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
Oficina de
Gerencia de
Permisos

Caso Núm.:
2013-175787-
CCO-18440

Sobre:
Consulta para
Legalizar Obras
de Construcción-
Distrito
Residencial
Intermedio en el
Municipio de
Gurabo;
Determinación
de Cumplimiento
Ambiental

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

Brignoni Mártir, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de enero de 2016.

Comparecen ante nos, Acción Comunitaria Valle de Santa Bárbara y Chalets de Santa Bárbara (Recurrentes), y nos solicitan que dejemos sin efecto una *Resolución sobre Consulta de Construcción (Resolución)*, emitida por la Oficina de Gerencia de Permisos de Humacao (OGPe), del 3 de julio de 2015, notificada en la misma fecha.

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

I

El 30 de abril de 2010, el señor Miguel A. Colón Molina (señor Colón Molina), presentó ante la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE), una consulta sobre conformidad

con el Reglamento de Planificación Núm. 4 de 11 de enero de 2009, (Reglamento de Zonificación), con el propósito de legalizar una obra construida en dos (2) propiedades de la Urbanización Santa Bárbara, del Municipio de Gurabo, marcadas como solares F-8 y F-9. Dichos solares están ubicados en la Calle Galarza de la Urbanización antes mencionada y ambos estaban clasificados como zona Residencial Intermedio (R-I). Junto con la anterior consulta, el señor Colón Molina adjuntó una copia de una Certificación de Permiso de Uso para Centro de Cuido de Envejecientes y Personas con Impedimento concedido para la propiedad F-8.

Por otro lado, previo a la presentación de la consulta antes aludida, los aquí Recurrentes acudieron ante ARPE y presentaron una querrela por construcción ilegal en los solares F-8 y F-9. Con relación a la consulta, los Recurrentes se opusieron a la misma ante la OGPe y argumentaron que la actividad llevada a cabo en el solar F-8, para la cual se obtuvo el Permiso de Uso para Centro de Cuido de Envejecientes y Personas con Impedimento, fue descontinuada entre los años 2005-2006. Del mismo modo, los Recurrentes informaron que la zona en la que ubican los solares F-8 y F-9 era una inundable, según resuelto por la Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos (Junta Revisora). Los Recurrentes sostuvieron que los solares fueron objeto de remodelaciones y construcciones ilegales, al ocupar y obstruir la vía pública, que impedían el flujo de las escorrentías.

A pesar de lo anterior, el 11 de junio de 2010, ARPE dictó una *Resolución*, notificada el 14 del mismo mes y año, mediante la cual autorizó la consulta sobre conformidad en cuestión. Sin embargo, la autorización fue condicionada, entre otras cosas, a que los planos de construcción a presentarse incluyeran toda construcción realizada sin los debidos permisos.

En desacuerdo con la *Resolución* antes mencionada, los aquí Recurrentes acudieron ante la Junta Revisora. A su vez, la Junta Revisora dictó una *Resolución* el 21 de marzo de 2013, notificada el 9 de abril de 2013, en la cual revocó la determinación de la ARPE. Por otro lado, la Junta Revisora dictó otra *Resolución* en la misma fecha, es decir, el 9 de abril de 2013, en la cual dejó sin efecto el permiso de uso para centro de cuidado de envejecientes del solar F-8. Ninguna de las *Resoluciones* antes mencionadas fueron objeto de revisión judicial, por lo cual ambas advinieron finales y firmes.

El 10 de octubre de 2013, la corporación, “Brother Kids Therapeutic Center, Inc.” (Brother Kids), presentó una Consulta de Construcción ante la OGPe para legalizar construcciones en los solares F-8 y F-9. Brother Kids se proponía prestar servicios a programa de desvíos de menores, para su tratamiento y rehabilitación. El 14 de noviembre de 2013, los Recurrentes presentaron una Solicitud de Intervención ante la OGPe con relación a dicha consulta.

A consecuencia de lo anterior, el 25 de noviembre de 2013, la OGPe emitió una *Resolución sobre Solicitud de Intervención*, notificada el 10 de febrero de 2014. En la misma, la OGPe permitió la intervención del señor Manuel Santos y de los Recurrentes.

En lo pertinente, el 31 de julio de 2014, se celebró la Audiencia Pública del caso. Posteriormente, el 3 de julio de 2015, la OGPe dictó su *Resolución sobre Consulta de Construcción*, notificada en la misma fecha. En dicha *Resolución*, la OGPe, recomendó favorable, con comentarios, la Consulta de Construcción de Brother Kids. A su vez, la OGPe determinó que era necesario que Brother Kids preparara un estudio hidrológico-hidráulico, evaluado y endosado por la Junta de Planificación y el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. Igualmente,

la OGPe determinó que se tenía que presentar un plano de mensura y agrupación certificado por un agrimensor o ingeniero, ya que no se ha solicitado la correspondiente autorización de agrupación de los lotes F-8 y F-9.

Inconforme con el anterior dictamen, los Recurrentes acudieron ante nos y le imputaron a la OGPe haber incidido de la siguiente forma:

Erró la OGPe al no denegar la consulta propuesta por ser de aplicabilidad la doctrina de impedimento colateral en la vertiente administrativa.

Erró la OGPe al determinar que en el caso propuesto no se solicitan nuevas construcciones.

Erró la OGPe al aprobar la consulta de construcción sin que se haya cumplido con las disposiciones reglamentarias aplicables.

Erró la OGPe al aprobar una determinación de cumplimiento ambiental deficiente y contraria a las disposiciones del Reglamento Conjunto, el Reglamento de Evaluación y Trámite de Documentos Ambientales y la Ley de Política Pública Ambiental.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a exponer el derecho aplicable a la controversia de autos, para posteriormente resolver de conformidad con el mismo.

II

A

La Sec. 4.5 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme” (LPAU), según enmendada, 3 LPRA sec. 2175, establece que la revisión judicial de las determinaciones finales de las agencias administrativas se limita a evaluar: (1) si el remedio concedido por la agencia es el adecuado; (2) si las determinaciones de hechos están sostenidas por la evidencia sustancial que surge de la totalidad del expediente; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto “que las decisiones de los foros administrativos están revestidas de una presunción de regularidad y corrección. Las conclusiones de estas agencias merecen gran deferencia por parte de los tribunales, por lo que debemos ser cuidadosos al intervenir con las determinaciones administrativas”. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013). Esta norma responde a la vasta experiencia y al conocimiento especializado que poseen las agencias sobre los asuntos que les son encomendados. *Íd.* Véase, además, *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 615-616 (2006). Así, al revisar una decisión administrativa, el criterio rector será la razonabilidad en la actuación de la agencia. *González Segarra et al. v. CFSE, supra.*

Es norma reiterada que los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo que estén sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). **La parte que interese controvertir tales determinaciones de hechos tiene que demostrar que la actuación de la agencia no estuvo basada en evidencia sustancial.** *González Segarra et al. v. CFSE, supra.* De lo contrario, el tribunal respetará las determinaciones de hechos y no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo. *Íd.*

Sin embargo, el tribunal sí puede revisar las conclusiones de derecho en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno. *Pereira Suárez v. Jta. Dir Cond.*, 182 DPR 485, 513 (2011), citando a *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004). Como regla general, los tribunales son deferentes a las interpretaciones del estatuto efectuadas por el organismo facultado por ley para velar por su administración y cumplimiento. *González Segarra et al. v. CFSE, supra*, citando a *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg.*

P.R., 144 DPR 425, 436 (1997). Si la interpretación de la agencia es razonable, aunque no sea la única, los tribunales deben darle deferencia. *González Segarra et al. v. CFSE, supra*. Es decir, al ejercer su función revisora, los tribunales no pueden descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de derecho de la agencia y sustituirlas por su propio criterio. *Íd.*

B

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce el impedimento colateral por sentencia como una modalidad de la doctrina de cosa juzgada. La doctrina de impedimento colateral por sentencia, al igual que la doctrina de la cosa juzgada, protege a los litigantes contra la necesidad de defenderse o probar reclamaciones en repetidas ocasiones cuando se trata de una misma controversia. Es decir, logra el propósito de la economía procesal y evita decisiones inconsistentes. *Suárez v. E.L.A.*, 162 DPR 43, 59 (2004).

No obstante, el impedimento colateral por sentencia se diferencia de la doctrina de cosa juzgada en que para su aplicación no es necesario que se dé el requisito de identidad de causas. En otras palabras, la razón de pedir que se presente en una demanda no tiene que ser la misma que se presentó en la demanda anterior. *Presidential v. Transcaribe*, 186 DPR 263, 277 (2012). En *Benítez et al. v. Vargas et al.*, 184 DPR 210, 225 (2012), nuestro Tribunal Supremo reiteró que la doctrina de impedimento colateral "surte efectos cuando un hecho esencial para el pronunciamiento de una sentencia se dilucida y se determina mediante sentencia válida y final y tal determinación es concluyente en un segundo pleito entre las mismas partes, aunque estén envueltas causas de acción distintas".

El impedimento colateral por sentencia tiene dos (2) modalidades, *la ofensiva* y *la defensiva*. En su modalidad *ofensiva*, un demandante le impide al demandado litigar otra vez los asuntos

que previamente litigó y perdió frente a otra parte. La modalidad *defensiva* surge cuando un demandado impide a un demandante que litigue otra vez asuntos que previamente litigó y perdió frente a otra parte. Ambas modalidades comparten el denominador común de que la parte afectada por la doctrina litigó y perdió el asunto en el pleito anterior. *Fatach v. Seguros Triple-S, Inc.*, 147 DPR 882, 890 (1999).

No obstante, nuestro Tribunal Supremo ha establecido que la doctrina de impedimento colateral por sentencia no aplica a asuntos que pudieron ser litigados y determinados en el primer caso y no lo fueron. Su aplicación se limita a aquellas cuestiones que en efecto fueron litigadas y adjudicadas. *Benítez et al. v. Vargas et al.*, supra. Como corolario de lo anterior, nuestro Más Alto Foro ha establecido que no procede la interposición de la doctrina de impedimento colateral por sentencia -ya sea en su vertiente ofensiva o defensiva- cuando la parte contra la cual se interpone (1) no ha tenido la oportunidad de litigar previamente el asunto y (2) no ha resultado ser la parte perdidosa en un litigio anterior. *P.R. Wire Prod. V. C. Crespo & Assoc.*, 175 DPR 139 (2008). Finalmente, nuestro más Alto Foro ha establecido que la precitada doctrina es de aplicación en el ámbito administrativo, dentro de la misma agencia, interagencialmente y entre las agencias y los tribunales. *Pagán Hernández v. U.P.R.*, 107 DPR 720 (1978); *Mun. de San Juan v. Bosque Real, S.E.*, 158 DPR 743 (2003).

A la luz de la norma jurídica antes expuesta, procedemos a resolver la controversia del presente caso.

III

En esencia, los Recurrentes nos plantean que incidió la OGPe al aprobar la consulta de construcción para legalizar unas ampliaciones efectuadas en los predios F-8 y F-9 de la

Urbanización Santa Bárbara de Gurabo, con el fin de uso de “hospedaje especializado”. Sostenemos que no les asiste la razón. Veamos.

En el primer señalamiento de error, los Recurrentes plantean que incidió la OGPe al no denegar la consulta, ya que era de aplicación la doctrina de impedimento colateral por sentencia. En cuanto al error señalado, coincidimos con la postura de la OGPe, a los efectos de que lo considerado por la agencia no fue lo mismo que tuvo ante sí la Junta Revisora al revocar la determinación de la ARPE. A pesar de que, sin lugar a dudas, se trata de los mismos predios de terreno (lotes F-8 y F-9) y las mismas partes, la consulta de construcción sometida no era idéntica a la que tuvo ante sí la extinta ARPE. Es decir, opinamos que en el caso de epígrafe no existe la identidad de la cosa, de forma tal que pueda aplicarse la doctrina de impedimento colateral por sentencia.

En la consulta que tuvo la OGPe ante sí se propusieron y realizaron cambios a la construcción en cuestión para conformarla a los requerimientos de la agencia y de la reglamentación vigente. Según certificó la OGPe en su comparecencia ante nos, el proyecto en cuestión fue modificado para conformar lo construido a lo establecido en los parámetros de construcción del Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos, del 24 de marzo de 2015. En vista de lo anterior, es forzoso concluir que no está presente el requisito de identidad de las cosas necesaria para la aplicación de la doctrina de impedimento colateral por sentencia en el ámbito administrativo. Tampoco encontramos disposición reglamentaria que establezca un máximo de veces en que se podrá solicitar un permiso de construcción sobre una propiedad. Por lo tanto, el error señalado no fue cometido.

Por estar estrechamente relacionados, discutiremos conjuntamente el resto de los señalamientos de error. A grandes rasgos, los Recurrentes cuestionan la razonabilidad de la determinación de la OGPe. Pertinente a lo anterior, huelga resaltar la presunción de corrección que cobija las agencias administrativas y que responde a la experiencia y conocimiento especializado de las agencias. Por tal razón, las determinaciones de las agencias merecen gran deferencia por parte de los foros judiciales. A tales fines, los Recurrentes en el caso de epígrafe tenían la obligación de probar que la agencia no basó su determinación en prueba sustancial.

Surge del expediente apelativo que la OGPe se basó en el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos, del 24 de marzo de 2015. Dicho Reglamento permite la construcción de un hospedaje especializado, como el propuesto, dentro de la zonificación residencial de los lotes F-8 y F-9 y no le concede discreción a la agencia para determinar lo contrario. Por lo tanto, al autorizar la consulta propuesta en cuanto a este respecto, la agencia actuó conforme a derecho y basada en la prueba que le fue sometida.

Igualmente, sostenemos que la OGPe no estaba impedida de autorizar la consulta que le fuera sometida sin tener el estudio hidrológico hidráulico. Dicho estudio, según resolviera la OGPe, es un requisito *sine qua non* para la concesión del permiso de construcción. De la misma forma, merece enfatizar que la agencia autorizó un permiso condicionado a que los proponentes del mismo cumplan cabalmente con los requisitos que le fueron impuestos para poder operar. Consecuentemente, la OGPe determinó que, de los recurridos no cumplir con el requisito de obtener la aprobación de la agrupación, el proyecto requerirá una nueva evaluación sobre los parámetros de construcción.

Nuevamente, la OGPe fue clara a los efectos de que, ante el incumplimiento de las condiciones que le fueron impuestas a los Recurridos, la OGPe no podrá expedir eventualmente el permiso de construcción.

Al sujetarnos estrictamente al criterio rector de razonabilidad de la actuación administrativa, resolvemos que la agencia actuó de conformidad con el mismo. Claramente, las determinaciones de la OGPe estuvieron sostenidas por evidencia sustancial y su decisión fue conforme a derecho. A *contrario sensu*, los Recurrentes no presentaron prueba a los fines de rebatir la presunción que le asiste a la OGPe. Por consiguiente, estamos obligados a otorgarle la debida deferencia a la OGPe, y en consideración a su *expertise* y a los documentos que obran en el expediente apelativo, debemos confirmar el dictamen recurrido.

IV

Por los fundamentos arriba expuestos, se confirma el dictamen recurrido.

Notifíquese.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones