

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL I

MIGUEL A.  
RODRÍGUEZ SANTOS  
Recurrente

v.

FRANK D. RODRÍGUEZ ROBLES  
Recurrido

OFICINA DE GERENCIA DE  
PERMISOS  
Agencia-Recurrida

KLRA201501294

*Revisión Judicial*  
procedente de la  
Oficina de Gerencia  
de Permisos.

Núm.: 2015-050954-  
PUS-068701

Sobre: Oposición a  
aprobación de  
Permiso de Uso

Panel integrado por su presidenta, la Juez Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres.

Ortiz Flores, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 25 de febrero de 2016.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones el señor Miguel A. Rodríguez Santos (Sr. Rodríguez Santos) y nos solicita que revisemos y revoquemos un *Permiso de Uso* (Permiso) expedido el 3 de junio de 2015 por la *Oficina de Gerencia de Permisos de San Juan* (OGPe) en el caso número 2015-050954-PUS-068701. Mediante el dictamen aludido, la OGPe expidió el aludido Permiso, de manera ministerial, al señor Frank D. Rodríguez Robles (Concesionario, Sr. Rodríguez Robles) para la operación de una lechonera.

Adelantamos que se confirma la determinación recurrida. Veamos a continuación los hechos sustantivos y procesales que sientan la controversia ante nuestra consideración.

**I**

El Sr. Rodríguez Robles solicitó ante la OGPe el Permiso antes mencionado para la operación de la *Lechonera Bajari*. A la petición se le asignó el número de caso 2015-050954-PUS-068701. La solicitud de permiso fue contestada por el Sr. Rodríguez Santos con una *Solicitud de Intervención*.<sup>1</sup> Alegó que su propiedad colindaba con la *Lechonera Bajari*

<sup>1</sup> Caso núm. 2015-SIN-073094

y que a esos efectos había radicado una querrela anterior, el 26 de junio de 2014.<sup>2</sup> El 3 de junio de 2015 la OGPe otorgó el Permiso solicitado de manera ministerial<sup>3</sup> porque la calificación del distrito es U-R con parámetros de R-G<sup>4</sup>.

El Sr. Rodríguez Santos presentó un recurso de *Reconsideración* el 23 de junio de 2015 ante la *División de Reconsideración de Determinaciones Finales* de la OGPe. Alegó que el Permiso fue concedido sin notificación alguna y sin que la OGPe considerara su *Solicitud de Intervención* ni la *oposición* presentada por el Sr. Rodríguez Santos en la querrela radcada el 26 de junio de 2014.<sup>5</sup> Por otro lado, alegó que las estructuras levantadas para los baños de la *Lechonera Bajari*, los techos o tinglados de madera y zinc y el asador fueron contruidos sin el debido permiso de construcción. A base de tales fundamentos, el Sr. Rodríguez Santos solicitó la celebración de una vista pública y/o la revocación del Permiso de uso concedido al Concesionario.

---

<sup>2</sup> Alegó que el Concesionario opera la *Lechonera Bajari* sin el permiso de uso correspondiente y sin que se hayan legalizado las construcciones realizadas en el lugar. La querrela culminó con una *Orden de Cese y Desista* de la OGPe.

Posterior a la referida orden, el Sr. Rodríguez Santos también presentó una querrela ante el Tribunal Municipal de Morovis, al amparo de la Ley Núm. 140 de de 23 de julio de 1974, en contra de la dueña de la finca en la que ubica la *Lechonera Bajari* y quien arrienda su propiedad al Concesionario. Manifestó en su queja que el predio en el que ubica la *Lechonera Bajari* no cuenta con área designada para estacionamiento, por lo que los clientes de la *Lechonera Bajari* interrumpen el libre tránsito en la zona y obstaculizan el camino que constituye la entrada a la residencia del Sr. Rodríguez Santos.

<sup>3</sup> Según las disposiciones de la Ley 161, un permiso se otorga de manera ministerial cuando el funcionario solo tiene que determinar si el uso solicitado está permitido en la propiedad o no, bajo los distritos de calificación aplicables. Dicha ley define el término 'ministerial' como:

[U]na determinación que no conlleva juicio subjetivo por parte de un funcionario público o profesional autorizado sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción. El funcionario o profesional autorizado meramente aplica los requisitos específicos de las leyes o reglamentos a los hechos presentados, pero no utiliza ninguna discreción especial o juicio para llegar a su determinación, ya que esta determinación involucra únicamente el uso de estándares fijos o medidas objetivas. 23 L.P.R.A. secc. 9011(48)

<sup>4</sup> Un distrito calificado como '**U-R**' significa un **terreno urbanizable**, de acuerdo al *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos*. Igualmente, un Distrito calificado como '**R-G**' significa un **distrito rural general**. Abundaremos al respecto en el tercer inciso de esta Sentencia.

<sup>5</sup> En su *oposición*, el Sr. Rodríguez Santos manifestó que la *Lechonera Bajari* no cuenta con espacio de estacionamiento ni permisos de construcción; que el humo del asador y el ruido de la música invade su residencia y que tales hechos podían ser corroborados en el *Informe de Inspección y las Recomendaciones del Inspector de Cumplimiento*, de 29 de octubre de 2014.

El recurso de *Reconsideración* fue acogido por la OGPe, que celebró dos días de vista en reconsideración, en las cuales se escucharon los testimonios y argumentaciones de ambas partes, así como al perito ofrecido por el Sr. Rodríguez Santos. El proceso de reconsideración resultó en la imposición de condiciones al Permiso concedido. En específico, la OGPe impuso al Concesionario la obligación de legalizar las estructuras de la *Lechonera Bajari* y marcar los estacionamientos que tienen disponibles, de modo que no se interrumpa la entrada y salida del Sr. Rodríguez Santos.

Inconforme aun, el Sr. Rodríguez Santos acudió ante nosotros en solicitud de *Revisión Judicial* en la que alega que la OGPe cometió dos errores al emitir su determinación. En resumen, el Sr. Rodríguez Santos plantea que la otorgación del permiso es contraria a derecho por incumplir con los requisitos que establece el *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos*. Por otro lado, arguye que la otorgación del Permiso constituye un abuso de discreción, en vista de que obra en el expediente administrativo evidencia suficiente para denegar la expedición.

La OGPe y el Sr. Rodríguez Robles presentaron sus correspondientes escritos en oposición. La primera expone, en síntesis, que las controversias “reales, identificables, no repetitivas y jurídicas planteadas por el Sr. Rodríguez Santos fueron atendidas y adjudicadas” en reconsideración por la OGPe. La OGPe se refiere a las controversias en cuanto al permiso de construcción y los estacionamientos. Por su parte, el Concesionario indica en su escrito que el uso solicitado y aprobado está permitido en el distrito de calificación en el que se encuentra la propiedad. Por otro lado, expuso que la OGPe atendió cada una de las alegaciones y reclamos del Sr. Rodríguez Santos y que el “hecho de que no le diera la razón en todas sus alegaciones no significa que no se atendieron sus preocupaciones y reclamos.”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Escrito en oposición del Concesionario, pág. 7.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, estamos en posición de resolver a base del derecho vigente, aplicable al asunto planteado sobre la procedencia del Permiso otorgado al Sr. Rodríguez Robles por la OGPe para la operación de la *Lechonera Bajari*.

## II

### A. Deferencia Judicial a las Decisiones Administrativas

La norma reiterada por el Tribunal Supremo es que las decisiones de las agencias administrativas merecen una amplia deferencia judicial por la “vasta experiencia y conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley se les ha delegado” y “deben ser respetadas a menos que la parte recurrente establezca que hay evidencia en el expediente administrativo suficiente para demostrar que la agencia no actuó razonablemente.” *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 D.P.R. 177, 186-187 (2009); *Borschow Hosp. v. Jta. de Planificación*, 177 D.P.R. 545, 566 (2009). Véase: *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716, 727 (2005) seguido en *Maldonado v. Junta de Planificación*, 171 D.P.R. 46, 71 (2007); *Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe.*, 173 D.P.R. 934, 954 (2008); *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 D.P.R. 116 (2000).

Es decir, “los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad’.” *Otero v. Toyota, supra*, pág. 727-728. Al referirnos a la frase evidencia sustancial, se trata de “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Id.*, que cita a *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 D.P.R. 64, 131 (1998) y a *Hilton Hotels v. Junta Salario Mínimo*, 74 D.P.R. 670, 687 (1953).

Sin embargo, “[l]as conclusiones de derecho son revisables en todos sus aspectos por el tribunal”<sup>7</sup> porque “corresponde a los tribunales la tarea de interpretar las leyes y la Constitución.” *Pueblo v. Méndez*

<sup>7</sup> *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 D.P.R. 464, 469-470 (2009).

*Rivera*, 188 D.P.R. 148, 157 (2013), que cita a *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 D.P.R. 464, 470 (2009). No obstante, “merece gran deferencia y respeto la interpretación razonable de un estatuto que hace el organismo que lo administra y del cual es responsable.” *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, *supra*, pág. 187.

#### **B. La Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley 161-2009**

La Ley Núm. 161-2009, mejor conocida como la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico* (Ley 161), 23 L.P.R.A sec. 9011 y ss., estableció un marco legal y administrativo integrado para regular la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos. Según la exposición de motivos, el estatuto persigue “reestructurar los procesos de planificación para facilitar el desarrollo económico, devolver la confianza en nuestras agencias planificadoras, brindar certeza al proceso de permisos y garantizar un desarrollo sustentable en armonía con nuestro ambiente”. Para ello, la Asamblea Legislativa dispuso que la Ley 161 sería de aplicación a toda persona, natural o jurídica, que solicite determinaciones finales y permisos para proyectos de construcción y usos de terrenos y certificaciones; y licencias, permisos, certificaciones o documentos de agencias o entidades gubernamentales requeridos para la tramitación y expedición de licencias o permisos.

Con el fin de poner en vigor sus disposiciones, se creó la OGP<sub>e</sub>, adscrita a la Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos y encargada de evaluar solicitudes de permisos y consultas de ubicación, así como determinaciones finales, permisos y certificaciones. 23 L.P.R.A sec. 9012 y 9012d.

La Ley 161 fue enmendada por la Ley Núm. 151-2013 (Ley 151). Con la misma, la Asamblea Legislativa restituyó la aplicabilidad de la LPAU a “la revisión de la evaluación, el otorgamiento o la denegación de determinaciones finales y permisos, recomendaciones, certificaciones, licencias, certificados o cualquier otra autorización similar otorgada por la [OGP<sub>e</sub>], los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, los

Profesionales Autorizados e Inspectores Autorizados.” Artículo 65 de la Ley 151. De modo que, luego de la mencionada enmienda, el Artículo 18.6 lee como sigue:

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme será de aplicación a todos los procedimientos para la evaluación, el otorgamiento o la denegación de determinaciones finales y permisos, recomendaciones, certificaciones, licencias, certificados, incluyendo determinaciones de cumplimiento ambiental relacionados a Declaraciones de Impacto Ambiental, o cualquier otra autorización similar otorgada por la Oficina de Gerencia de Permisos, los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, el Profesional Autorizado e Inspector Autorizado, así como la adjudicación de querellas u órdenes administrativas por el Director Ejecutivo, por las Entidades Gubernamentales Concernidas, o los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, al amparo de las disposiciones de esta Ley, salvo en las instancias que expresamente se disponga lo contrario o en aquellos casos donde esta Ley resulte inconsistente con la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. 23 L.P.R.A. sec. 9028e

Por virtud de las disposiciones de la Ley 161, la Junta de Planificación de Puerto Rico promulgó, el 24 de marzo de 2015, el *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos* (Reglamento Conjunto de Permisos, Reglamento). Este reglamento tiene como propósito detallar el sistema integrado de permisos relacionados al desarrollo y uso de terrenos, conforme a la política pública esbozada en la Ley 161. Capítulo 3, Regla 3.2 del Reglamento Conjunto de Permisos.

El Reglamento define el término ‘ministerial’ de manera análoga a la definición que provee su Ley habilitadora. Según estas fuentes legales, una determinación ‘ministerial’ se describe como sigue:

[N]o conlleva juicio subjetivo por parte de un funcionario público o profesional autorizado sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción. El funcionario o profesional autorizado meramente aplica los requisitos específicos de las leyes o reglamentos a los hechos presentados, pero no utiliza ninguna discreción especial o juicio para llegar a su determinación, ya que esta determinación involucra únicamente el uso de estándares fijos o medidas objetivas. El funcionario no puede utilizar juicios subjetivos, discrecionales o personales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada. Por ejemplo, un permiso de construcción sería de carácter ministerial si el funcionario 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 aplicables (e.g., Código de Construcción) y si el solicitante ha pagado cualquier cargo aplicable y presentado los documentos requeridos; el Reglamento Conjunto de Permisos contendrá una lista en la que se incluyan todos los permisos que se consideran ministeriales.

Los permisos que se consideran ministeriales y que son radicados ante la OGPe son referidos para la evaluación de los Gerentes de Permisos, quienes emiten sus correspondientes recomendaciones, las cuales a su vez son remitidas al Director Ejecutivo. Éste es quien emite la notificación de la determinación final. Reglamento Conjunto de Permisos, Sección 6.2.3(a). En el caso de las solicitudes ministeriales, la OGPe incluirá en el expediente una evaluación de los parámetros aplicables conforme a las leyes y reglamentos vigentes que utilizó para realizar las mismas. Dicha evaluación no requerirá determinaciones de hechos ni conclusiones de derecho, contrario al caso de las solicitudes discrecionales, en las cuales la OGPe emitirá todas sus determinaciones finales por escrito e incluirá y expondrá en ellas, separadamente, las determinaciones de hecho y conclusiones de derecho que fundamentan su determinación. 23 L.P.R.A. sec. 9018f.

Por otro parte, la Sección 6.1.2 del Reglamento Conjunto de Permisos versa sobre las solicitudes de intervención. Específicamente, la disposición reglamentaria dispone que cualquier persona que tiene interés legítimo en un procedimiento adjudicativo presentado ante la OGPe puede presentar una solicitud de intervención. La Agencia procederá a conceder o denegar la misma, tomando en consideración las disposiciones aplicables de la LPAU.

### III

Los señalamientos de error serán discutidos conjuntamente, ya que el argumento subyacente en ambos estriba en el carácter del permiso concedido (si discrecional o ministerial) y las implicaciones que esa determinación conlleva.

El Sr. Rodríguez Santos alega que el Permiso no debió concederse ministerialmente debido a que la propiedad donde ubica la *Lechonera*

*Bajari* incumple con varios parámetros establecidos en el Reglamento Conjunto de Permisos para la expedición de permisos ministeriales. Al amparo de lo anterior, alega que era latente la necesidad de celebrar una *Consulta de Ubicación* previo a la concesión del permiso o, en la alternativa, debió atenderse la solicitud como una discrecional. No obstante, de un análisis de la Ley 161, el Reglamento Conjunto de Permisos y el expediente ante nuestra consideración se desprende que al Sr. Rodríguez Santos no le asiste la razón. En este caso concluimos, al igual que la OGPe, el uso solicitado resulta ministerial para el distrito donde ubica. Veamos.

Ciertamente la calificación del Distrito en el que ubica la *Lechonera Bajari* es U-R con parámetros de R-G. La Sección 17.2.1 del Reglamento Conjunto de Permisos establece que el Distrito U-R (terreno urbanizable) se establece “para facilitar el control de la expansión o crecimiento urbano; optimizar la utilidad de la infraestructura e identificar terrenos clasificados como Suelo Urbanizable.” El Distrito U-R permite el uso el agrícola, dentro de los parámetros establecidos, y el uso de 1 vivienda unifamiliar por cada finca principal. Reglamento Conjunto de Permisos, Sección 17.2.2. Ahora bien, el terreno de autos está clasificado como un Suelo Rústico Común, por lo que también se utilizan y son aplicables los parámetros y condiciones del Distrito R-G (rural general).

Entre los usos permitidos en un distrito rural general se encuentran los **proyectos de carácter comercial** que no excedan de diez mil pies cuadrados de área bruta de piso. Reglamento Conjunto de Permisos, Sección 17.24.2 (j). Según las alegaciones del Sr. Rodríguez Robles, a las cuales la OGPe otorgó entera credibilidad, el área total del *Lechonera Bajari* es de 314 pies cuadrados, por lo que se encuentra dentro de los parámetros territoriales que arriba mencionamos. Al ser la *Lechonera Bajari* un proyecto de carácter comercial que no excede de diez mil pies cuadrados de área bruta de piso, fue correcta en derecho la concesión del permiso solicitado de manera ministerial. Al evaluar solicitudes de



permisos ministeriales, los funcionarios o el Profesional autorizado están impedidos de utilizar juicios subjetivos, discrecionales o personales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada.<sup>8</sup> Es decir, al determinar si se concede o se deniega el permiso de uso requerido, sólo deben considerar si el uso solicitado está permitido en el distrito de calificación en el que se encuentra la propiedad.

No obstante, aunque procedía conceder el permiso de uso ministerialmente, la OGPe dirimió las alegaciones del Sr. Rodríguez Santos en cuanto al incumplimiento de la estructura con varios de los parámetros que establece el Reglamento para la expedición de permisos ministeriales. **La OGPe otorgó al Sr. Rodríguez Santos las garantías procesales apropiadas al acoger su recurso de *Reconsideración***, por vía de la cual la OGPe pudo considerar los planteamientos que el Sr. Rodríguez Santos planteó en su *Solicitud de Intervención*. A esos efectos, **la OGPe celebró dos días de vistas evidenciarias por medio de las cuales las partes tuvieron la oportunidad de ofrecer sus testimonios, presentar evidencia documental y testimonio pericial.** La celebración de estas vistas **proveyó al Sr. Rodríguez Santos las garantías necesarias como parte interesada para asegurar que su posición fuese escuchada por la OGPe y a esos efectos se atendieron las principales inquietudes del Sr. Rodríguez Santos: la falta de permisos de construcción y la habilitación de espacios de estacionamiento.**

Como norma general, toda obra de construcción requiere un permiso de construcción, no obstante lo anterior, un permiso de construcción no es análogo a un permiso de uso. El primero se rige bajo la Regla 9.3 del Reglamento Conjunto de Permisos, mientras que el segundo es gobernado por la Regla 9.4. Es decir, son 2 permisos por separado, cada uno con sus respectivos requisitos que deberán ser cumplidos por el solicitante. Por ende, en el caso de autos, la falta de

---

<sup>8</sup> Sección 6.2.4 del Reglamento Conjunto de Permisos.

permisos en la construcción de las estructuras levantadas para los baños de la *Lechonera Bajari*, los techos o tinglados de madera y zinc y el asador, tal y como lo alega el Sr. Rodríguez Santos, no invalida el permiso de uso otorgado al Concesionario. **La OGPe ordenó al Sr. Rodríguez Robles el cumplimiento de estos dos asuntos y de esta manera se dieron por atendidos.**

Por último, la disposición de la OGPe en cuanto al resto de los argumentos referentes al incumplimiento de la Sr. Rodríguez Robles con los parámetros necesarios para otorgar el permiso de manera ministerial merece nuestra deferencia, por cuanto fueron dirimidos a base de su *expertise* y la totalidad del expediente administrativo, que incluye el testimonio pericial ofrecido a favor de ambas partes.

#### IV

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma el *Permiso de Uso* expedido por la *Oficina de Gerencia de Permisos de San Juan* en el caso número 2015-050954-PUS-068701.

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

Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones