

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS
PANEL V

MADELINE BETANCOURT
VALENTÍN D/B/A
BETANCOURT SERVICE
CENTER

Recurrida

v.

IGLESIA CENTRO
CRISTIANO
EVANGELÍSTICO CASA
DE PACTO

Recurrente

OFICINA DE GERENCIA
DE PERMISO

Recurrida

JOSÉ CHARRÓN

Parte Interventora

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

KLRA201600759

Caso Núm:
2016-096816-PCO-
149821
2016-096816-PUS-
159514

Sobre:

Permiso de
Construcción y
Permiso de Uso

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

Soroeta Kodesh, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de octubre de 2016.

Mediante un recurso de revisión administrativa presentado el 26 de julio de 2016, comparece la Iglesia Centro Cristiano Evangelístico Casa de Pacto, Inc. (en adelante, la recurrente). Nos solicita que revoquemos la *Resolución de Reconsideración* emitida y notificada el 27 de junio de 2016 por la División de Reconsideración de Determinaciones Finales de la Oficina de Gerencia de Permisos (en adelante, la División de Reconsideración). Mediante la referida determinación, la División de Reconsideración revocó un permiso de construcción y un permiso de uso otorgados por la Oficina de Gerencia de Permisos (en adelante, la OGPe) a la recurrente el 2 de febrero de 2016 y el

19 de febrero de 2016, respectivamente, para operar una iglesia en el barrio Las Cuevas del Municipio de Trujillo Alto.

En mérito de los fundamentos que más adelante esbozamos, confirmamos el dictamen emitido por la División de Reconsideración.

I.

Según surge del expediente ante nuestra consideración, el 5 de agosto de 2015, la Sra. Madeline Betancourt Valentín (en adelante, la señora Betancourt Valentín) presentó la *Querella* designada 2015-SRQ-103491 ante la OGPe. En el encasillado provisto para la descripción del suceso en cuestión, indicó lo siguiente: “Están trabajando y remodelando un espacio comercial y desconocemos el propósito o actividad a realizarse en ese espacio”. De acuerdo a la *Querella*, la señora Betancourt Valentín deseaba saber el tipo de negocio que se iba a establecer en ese espacio, pues justo al frente ubica una gasolinera que le pertenece. Igualmente, presentó una *Querella* sobre el mismo asunto ante la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Trujillo Alto.¹ El Municipio respondió mediante una carta de 28 de julio de 2016, en la que informó que, después de investigar el asunto, encontró que “es una actividad exenta de permiso de construcción” debido a que es una “obra menor de construcción de pintura, paneles gypsum boards, plafón acústico, instalación aire acondicionado, asfalto en estacionamiento y remodelación [de] baños existentes”.

La *Querella* ante la OGPe fue referida a la División de Querellas de la agencia para una auditoría. Conforme surge del expediente de autos, la primera inspección ocurrió el 17 de agosto de 2015. El Inspector informó que “no se encontró trámite para permiso alguno en OGPe según sistema disponible para esta

¹ Del expediente no surge la fecha de presentación de la *Querella* ante el Municipio.

propiedad de esta querella”. La propiedad fue reinspeccionada el 16 de septiembre de 2015 y, a esa fecha, tampoco surgía del sistema de permisos de la OGPe que la recurrente contara con un permiso de construcción. La agencia notificó el 25 de noviembre de 2015, una *Notificación de Hallazgos y Orden de Mostrar Causa* por medio de la cual impuso una multa de \$23,572.00 a la recurrente por la construcción realizada sin previa obtención de los permisos correspondientes. En consecuencia, la recurrente solicitó un permiso de construcción y otro de uso ante la OGPe.

El 21 de enero de 2016, la señora Betancourt Valentín interpuso una *Solicitud de Intervención y Solicitud de Vista Adjudicativa* en la que informó a la OGPe que el dueño de la propiedad sobre la cual aún estaba pendiente la *Querrela* 2015-SRQ-103491, había colocado un rótulo que indicaba que había solicitado un permiso de construcción. Alegó que no fue notificada con copia de la solicitud, conforme lo requiere el Reglamento Conjunto de Permisos, y plasmó su oposición a que se legalizara una construcción para usos que afectaría su propiedad, sin que se celebrara una vista adjudicativa.

A su vez, la OGPe expidió el permiso de construcción a la recurrente el 2 de febrero de 2016, y el permiso de uso el 19 de febrero de 2016. Asimismo, el 7 de marzo de 2016, la OGPe emitió una *Resolución Sobre Solicitud de Intervención* en la que informó a la señora Betancourt Valentín que no aceptaba su intervención en el proceso de permisos presentado por la recurrente debido a que la solicitud de permiso de construcción 2016-096816-PCO-149821 había sido expedido, por lo que no se encontraba ante la consideración de la agencia.

Insatisfecha con lo anterior, el 19 de febrero de 2016, la señora Betancourt Valentín solicitó reconsideración ante la División de Reconsideración. En su escrito, manifestó que el

permiso de construcción fue expedido de manera ilegal. Expuso igual argumento al presentar otra reconsideración el mismo 19 de febrero de 2016, pero sobre el permiso de uso expedido. Posteriormente, solicitó la consolidación de la *Querrela* 2015-SRQ-103491 con los casos de permisos de uso y de construcción.²

Cabe señalar que también comparecieron para solicitar intervención en el procedimiento la Asociación de Dueños de Parque Montebello; la Lcda. Heidie Calero, en su carácter personal y en representación de cuarenta y ocho (48) residentes del Condominio Montebello y de la Urbanización Parque de Montebello; el Ing. Raúl Di Cristina, vecino de la recurrente; y la Sra. Evelyn Méndez, residente del Condominio de Alturas de Montebello. Además, precisa puntualizar que todos son vecinos inmediatos de la recurrente quienes esbozaron su oposición a los permisos y solicitaron una vista adjudicativa.

Así las cosas, la División de Reconsideración celebró las vistas solicitadas el 12 de abril de 2016 y el 10 de mayo de 2016. En dichas vistas, las partes tuvieron oportunidad de presentar prueba, al igual que discutir los fundamentos de derecho sobre los cuales basaron sus respectivas contenciones a favor y en contra de los permisos otorgados. Incluso, la señora Betancourt Valentín, la recurrente y la OPGe presentaron cada uno un memorando de derecho, según ordenado por la Jueza Administradora.

En apretada síntesis, la señora Betancourt Valentín argumentó que los permisos solicitados por la recurrente no podían expedirse de forma ministerial, toda vez que la propuesta no cumplía con las disposiciones pertinentes del Reglamento Conjunto de Permisos. Por lo tanto, afirmó que la recurrente tenía que solicitar una variación para la construcción y que la agencia

² Tampoco surge del expediente que la OGPe consolidara estos tres (3) recursos en un solo procedimiento.

debió atender el asunto de manera discrecional. Razonó que lo anterior implicaba la notificación de las solicitudes de permisos a todos los colindantes, conforme lo dispone el Reglamento Conjunto de Permisos, lo que no sucedió en este caso. Concluyó que por ser el caso uno de permisos discrecionales y por no haber sido notificados los vecinos, el permiso de uso y el permiso de construcción eran nulos y debían ser revocados.

Por su parte, la OGPe planteó que de una lectura integral del Reglamento Conjunto de Permisos se desprende que podía considerar de manera ministerial un proyecto institucional para el uso de una estructura religiosa o iglesia en un distrito Comercial Intermedio (C-I), ya que en el mencionado distrito se permiten usos correspondientes a los distritos Comercial Liviano (C-L). Por último, la recurrente, además de estar de acuerdo con el argumento de la OGPe, alegó que las partes interventoras solo se opusieron a que se construyera una escuela en el solar y adujo que la prueba presentada no demostró ilegalidad alguna en el proceso de expedición de los permisos.

Evaluada la controversia ante sí, la División de Reconsideración emitió y notificó una *Resolución de Reconsideración* el 27 de junio de 2016. En el dictamen recurrido, a la luz de las determinaciones de hechos realizadas y al amparo de lo dispuesto en el Reglamento Conjunto de Permisos, la División de Reconsideración concluyó, como cuestión de derecho, que:

Como bien surge del expediente administrativo y la prueba presentada por las partes, las obras a legalizar conllevan variaciones en la reglamentación aplicable, por lo que el Concesionario tenía que solicitarlas a la Agencia recurrida y notificar a los colindantes. Ese proceso administrativo no se hizo. Este caso se debió presentar ante la OGPe como una Consulta de Construcción. Lo que tiene la consecuencia de tornar el Permiso de Uso en uno nulo.³

³ Véase, Anejo 20 del Apéndice del recurso de revisión administrativa, pág. 92.

En consecuencia, la División de Reconsideración declaró *Ha Lugar* las reconsideraciones interpuestas por la señora Betancourt Valentín y dejó sin efecto el permiso de uso y el permiso de construcción otorgado por la OGPe a la recurrente.

Inconforme con el referido dictamen, el 26 de julio de 2016, la recurrente presentó el recurso de revisión administrativa de epígrafe y adujo que la OGPe cometió el siguiente error:

Erró la Jueza Administrativa Alma Hebé Acevedo Ojeda de la División de Reconsideración de Determinaciones Finales de la Oficina de Gerencia y Permisos de Puerto Rico, al concluir que los permisos otorgados debieron haberse presentado ante la OGPe como una consulta de construcción, lo que tiene la consecuencia de tornar el Permiso de Uso en uno nulo ya que los permisos otorgados no podían otorgarse de manera ministerial y al determinar que las obras a legalizar conllevan variaciones a la reglamentación aplicable, por lo que el concesionario tenía que solicitarla a las agencias recurridas y notificar a los colindantes.

Por su parte, el 27 de agosto de 2016, la División de Reconsideración compareció por conducto de su alegato. A su vez, el 26 de septiembre de 2016, la señora Betancourt Valentín presentó su alegato. Con el beneficio de las comparecencias de las partes, exponemos el derecho aplicable a la controversia ante nos.

II.

A.

Constituye norma jurídica firmemente establecida en el ámbito del derecho administrativo que los tribunales deben concederle la mayor deferencia a las decisiones administrativas por gozar las mismas de una presunción de validez, dada la experiencia que se les atribuye a estas. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744 (2012); *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1002 (2011). La anterior normativa se fundamenta en que son los organismos administrativos los que poseen el conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley se le han delegado. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179

DPR 923, 940 (2010); *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 186 (2009).

En cuanto a las determinaciones de hechos formuladas por la agencia recurrida, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido reiteradamente que, como norma general, los tribunales no intervendrán con estas, siempre y cuando se desprenda del expediente administrativo evidencia sustancial que las sostenga. Al realizar dicha determinación, los tribunales deben utilizar un criterio de razonabilidad y deferencia. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821-822 (2012). A su vez, la evidencia sustancial es aquella relevante que una mente razonada podría entender adecuada para sostener una conclusión. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra, a la pág. 1003, citando a *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76-77 (2004).

Con el propósito de “convencer al tribunal de que la evidencia en la cual se fundamentó la agencia para formular una determinación de hecho no es sustancial, la parte afectada debe demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración”. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 131 (1998). Véanse, además, *Rebollo v. Yiyi Motors*, supra, a la pág. 77; *Metropolitana S.E. v. A.R.P.E.*, 138 DPR 200, 212-213 (1995); *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 686-687 (1953).

No obstante, las conclusiones de derecho realizadas por las agencias serán revisables en toda su extensión. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, supra. Ahora bien, esto no significa que los tribunales pueden descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la

agencia. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, supra; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expuesto que “[l]a deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas habrá de ceder, solamente, cuando la misma no esté basada en evidencia sustancial, cuando la agencia ha errado en la aplicación de la ley y cuando su actuación resulte ser una arbitraria, irrazonable o ilegal”. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra, a la pág. 822. Véase, además, *Otero v. Toyota*, supra. Igualmente, el Tribunal Supremo ha clarificado que la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúa arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, supra, a las págs. 744-745, citando a *Empresas Ferrer v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

B.

La Ley Núm. 161-2009, según enmendada, conocida como la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico (en adelante, Ley Núm. 161-2009), 23 LPRA sec. 9011 *et seq.*, se creó con el propósito de instituir un nuevo procedimiento legal y administrativo que regiría las solicitudes, evaluaciones, concesiones y denegaciones de permisos de uso y de construcción y desarrollo de terrenos por parte de nuestro Gobierno. *Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228, 237 (2014). La Ley Núm.

161-2009, *supra*, derogó la Ley Núm. 76 de 24 de junio de 1975, según enmendada, conocida como la Ley Orgánica de la Administración de Reglamentos y Permisos. Posteriormente, el 10 de diciembre de 2013, la Ley Núm. 151-2013, conocida como la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos, enmendó y derogó ciertos artículos de la Ley Núm. 161-2009. *Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings*, *supra*, a la pág. 238.

La Ley Núm. 161-2009 tiene como objetivo la transformación del sistema antiguo de permisos en Puerto Rico para convertirlo en uno ágil, eficiente y transparente. *Cordero et al. v. ARPe et al.*, 187 DPR 445, 458 (2012). Con el fin de cumplir los propósitos del estatuto, se creó la OGPe que está encargada de la evaluación, concesión o denegación de determinaciones finales y permisos relativos al desarrollo y el uso de terrenos. Art. 2.5 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9012d. De igual manera, los Municipios Autónomos con Jerarquías de la I a la V, podrán emitir determinaciones finales y permisos. *Id.*

En lo atinente al recurso ante nuestra consideración, a continuación nos referimos a varios conceptos y criterios que tanto los Municipios Autónomos como la OGPe, deberán considerar al emitir o denegar permisos, entre otras determinaciones.

En su Artículo 1.5, la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9011, provee las siguientes definiciones:

Para los propósitos de este capítulo, los siguientes términos tendrán el significado que se dispone a continuación, salvo que del propio texto del mismo se desprenda lo contrario:

[...]

(26) Discrecional.- Describe una determinación que conlleva juicio subjetivo por parte de la Junta de Planificación, del Director Ejecutivo o un Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción. Estos utilizan su conocimiento especializado, discreción y juicio para llegar a su determinación, ya que esta determinación considera otros asuntos

además del uso de estándares fijos o medidas objetivas. El Director Ejecutivo o el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V, puede utilizar juicios subjetivos discrecionales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe realizarse.

(36) Excepción.- Autorización para utilizar una propiedad para un uso que la reglamentación admite y tolera en una zona o distrito, siempre que se cumpla con los requisitos o condiciones establecidas en el reglamento aplicable para la autorización del uso de que se trate.

[...]

(48) Ministerial.- Describe una 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. 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.

[...]

(57) Permiso.- Aprobación escrita autorizando el comienzo de una acción o actividad, expedida por la Oficina de Gerencia o por un profesional autorizado, conforme a las disposiciones de este capítulo y para la cual no se incluyen licencias, certificados de inspección, ni certificaciones.

(58) Permisos relacionados a desarrollo y uso de terrenos.- Aquellos permisos requeridos para realizar mejoras a terrenos u obras o para el uso de una pertenencia, estructura, rótulo, anuncio o edificio, los cuales no incluye aquellos permisos que son requeridos para la operación de un establecimiento.

Ahora bien, la Sección 24.1 de la Regla 24 del 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 (en adelante, el Reglamento

Conjunto), dispone que la OGPe puede considerar, **por vía de excepción**, consultas de ubicación o **solicitudes de permisos**, en determinados distritos para ciertos usos allí numerados. La Sección 24.1.1 de la Regla 24 del Reglamento Conjunto claramente dispone que “[e]l propósito para evaluar **estas excepciones**, es identificar para conocimiento general, aquellos usos compatibles con el carácter esencial del distrito, **que en forma discrecional podrían autorizarse**, sin detrimento al propósito del distrito”.

Al evaluar este tipo de permiso, la OGPe debe tomar en consideración los siguientes criterios: la salud, seguridad y bienestar de los ocupantes de la propiedad objeto de la solicitud así como de propiedades limítrofes; que no se menoscabe el suministro de luz y aire a la edificación a usarse u ocuparse o a las propiedades limítrofes; que no aumente el peligro de fuego; reducción o perjuicio a los valores de las propiedades establecidas en áreas vecinas; la viabilidad, adecuación y conveniencia del uso solicitado. Sec. 24.1.2 de la Regla 24 del Reglamento Conjunto.

En lo pertinente a la controversia que nos ocupa, la Sección 24.1.4 del Reglamento Conjunto concede a la OGPe la facultad de considerar, **vía excepción y de forma discrecional**, consultas de uso o ubicación para iglesias, conforme a los siguientes términos:

10. Instituciones religiosas, tales como iglesias y templos, en cualquier distrito residencial y **en Distritos CT-L, CT-I, A-G** y en Distritos UR en municipios que no cuenten con un Plan de Ordenación aprobado, en solares de hasta dos (2) cuerdas de acuerdo con lo siguiente:

- (a) Se podrá permitir la construcción de otros edificios para usos relacionados en el mismo predio, incluyendo la residencia del ministro o párroco o para edificios docentes siempre que se presente un concepto del desarrollo de los terrenos y se cumpla con los requisitos sobre tamaño mínimo de área de solar, establecidos en este Reglamento para cada uso específico. El área del solar ocupada por los usos relacionados no se

contará al determinar el área de solar requerida para fines religiosos.

- (b) **Los solares en que se proyecte construir uno o más edificios para fines religiosos deberán mantener una separación mínima de cincuenta (50) metros lineales de cualquier otro solar en que ubique o haya sido previamente autorizada la construcción de una estación de gasolina.** La separación mínima requerida será medida tomando los puntos más cercanos entre ambos solares.
- (c) **Los edificios guardarán patios no menores de dos (2) veces el tamaño requerido en el distrito en que ubican.**
- (d) De no poderse observar los patios requeridos, la OGPe podrá requerir aislamiento sónico u otras formas de mitigar los efectos del ruido.
- (e) No se permitirá la instalación de altoparlantes ni bocinas en el exterior de la estructura.
- (f) **Se celebrará vista pública previo a la autorización.** (Énfasis nuestro).

Es importante destacar que la Sección 24.1.6 de la Regla 24 del Reglamento Conjunto requiere que las solicitudes de permiso consideradas vía excepción cumplan con las condiciones que la OGPe establezca, así como también con las demás disposiciones del Reglamento Conjunto.

A su vez, la Sección 9.4.2 de la Regla 9 del Reglamento Conjunto consigna los requisitos para solicitar un permiso de uso, entre ellos, la evidencia de titularidad o copia del contrato de arrendamiento, según aplique. De igual forma, la reglamentación en cuestión dispone que toda consulta vía excepción debe ser presentada por el dueño o un representante autorizado del dueño de la propiedad para la cual se solicita la misma. Sec. 24.1.3 de la Regla 24 del Reglamento Conjunto.

La Sección 22.3.2 de la Regla 22.3 del Reglamento Conjunto fija lo concerniente al mínimo de espacios de estacionamiento requerido. En su inciso (7), la mencionada disposición especifica

que, cuando se trate de una iglesia, se requiere un (1) espacio de estacionamiento por cada veinticinco (25) asientos que se provean en el edificio. Ahora bien, el Reglamento en cuestión provee para que, en los casos en que no sea viable proveer el área de estacionamiento dentro del proyecto, y así se demuestre, la agencia autorice que se provean los estacionamientos en otro predio, que ubique a una distancia de no más de doscientos (200) metros. Regla 22.1(b) del Reglamento Conjunto. Sin embargo, para que aplique esta disposición, se requiere que el dueño del predio dedique el área de su finca a tales fines, mediante el documento legal correspondiente y que así lo acredite ante la OGP_e. *Id.*

Además, el Reglamento Conjunto impone parámetros de construcción y diseño al patio delantero, a los patios laterales y al patio posterior para este tipo de uso. Véase, Regla 17 del Reglamento Conjunto. El Reglamento Conjunto también regula los usos permitidos para los edificios accesorios al principal e igualmente impone parámetros al área de ocupación para estos edificios accesorios. Véase, Sec. 21.1.1 y Sec. 21.1.3 de la Regla 23 del Reglamento Conjunto. Por último, el Reglamento Conjunto establece la altura máxima de las edificaciones que incluya el permiso de uso solicitado. Véase, Regla 17 del Reglamento Conjunto.

Ahora bien, como parte de las funciones encomendadas a la OGP_e, se encuentra la concesión de permisos de construcción que, al igual que los permisos de usos, solo admiten dos (2) tipos de calificación: ministerial o discrecional. Un permiso de construcción es de carácter ministerial si el funcionario encargado de expedirlo solo tiene que aplicar 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. Ello así, ya que esta determinación involucra únicamente el uso de

estándares fijos o medidas objetivas, y si el solicitante ha pagado cualquier cargo aplicable y presentado los documentos requeridos. Véase, Capítulo 4 Definiciones (m) (39) 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. Lo anterior debido a que se utiliza una discreción particular para llegar a su determinación que conlleva elementos adicionales al uso de estándares fijos. Véase, Capítulo 4 Definiciones (d) (46) del Reglamento Conjunto. Por ende, los requisitos de presentación y evaluación de cualquier solicitud de permiso ante la OGPe, dependerán de su carácter ministerial o discrecional.

De otro lado, como parte de los requisitos de presentación de un permiso de construcción, se encuentran el rótulo de presentación y la notificación a los colindantes. En cuanto a la notificación a los colindantes, las disposiciones aplicables disponen 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 o mediante cualquier otro mecanismo que se determine por reglamento en aquellos casos en que la dirección postal de dichos colindantes no es accesible al solicitante. Art. 9.8 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRa 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. Sec. 6.3.3 de la Regla 6.3 del Reglamento Conjunto. (Énfasis nuestro).

C.

Es norma reconocida en nuestra jurisdicción que las reglas o reglamentos son expresiones de aplicación general, que interpretan, implantan o prescriben la ley o la política pública. Para todos los efectos, las reglas o reglamentos promulgados por una agencia administrativa tienen la misma fuerza vinculante que la ley, habida cuenta que determinan derechos, deberes u obligaciones de las personas o individuos sujetos a la jurisdicción de la agencia. *Hernández Chiquez v. F.S.E.*, 152 DPR 941, 951 (2000).

Ahora bien, el Tribunal Supremo ha expresado que una vez una agencia ha promulgado unos reglamentos para facilitar su proceso decisonal y limitar el alcance de su discreción, viene obligada a observarlos estrictamente, pues opera como límite a su discreción. *Buono Correa v. Srio. Rec. Naturales*, 177 DPR 415, 449 (2009); *Rivera Concepción v. A.R.Pe.*, 152 DPR 116, 124 (2000). En torno a este particular, en *Yiyi Motors Inc. v. E.L.A.*, supra, a las págs. 247–248, el Tribunal Supremo expresó lo siguiente:

Conforme a nuestro ordenamiento jurídico, la ley es el medio o fuente legal que establece los límites del poder y de las facultades de las agencias administrativas.

[. . .]

Cuando la Asamblea Legislativa delega afirmativamente determinada función a una agencia, en el ejercicio de ésta, el ente administrativo no puede excederse de los límites establecidos expresa o implícitamente en el estatuto o por clara implicación

de éste; tampoco puede la Rama Judicial expandir el ámbito de acción que el legislador quiso establecer. Por el contrario, **si la actuación de la agencia administrativa excede los poderes delegados por la Rama Legislativa, los tribunales deberán declararla ultra vires y, por ende, nula.** Así pues, cualquier interpretación judicial que avale la transgresión del ámbito del poder delegado a una agencia, implicaría la usurpación por la Rama Judicial de las prerrogativas de la Asamblea Legislativa, lo que tendría el efecto de soslayar los más elementales principios de hermenéutica. (Énfasis nuestro).

D.

Según lo expresado previamente, la Ley Núm. 161-2009 fue aprobada a los fines de establecer el marco legal y administrativo integrado para regir los procesos de solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos de uso y construcción. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 161-2009; *Horizon v. Jta Revisora, RA Holdings*, supra, a la pág. 236. La OGPe se encarga de la evaluación, concesión o denegación de determinaciones finales y permisos relativos al desarrollo y el uso de terrenos. Art. 2.5 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRa sec. 9012d; *Cordero et al. v. ARPe et al.*, supra.

Posteriormente, se estableció una nueva estructura organizacional para la OGPe, en la cual se incluyó la creación de la División de Reconsideraciones de Determinaciones Finales. Artículo 2.4 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRa sec. 9012c. Cónsono con ello, el Artículo 3.1 de la Ley Núm. 161-2009 dispone, *inter alia*, lo siguiente:

El Director de la División de Reconsideraciones de Determinaciones Finales será un Juez Administrativo, el cual tendrá la función de atender las reconsideraciones de las determinaciones finales de la Oficina de Gerencia, de los profesionales autorizados y de los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V.

El Juez Administrativo tendrá que celebrar una vista administrativa cuando el solicitante de la reconsideración así lo pida, brindando la oportunidad de presentar prueba sobre la legalidad y procedencia de la Determinación Final otorgada. 23 LPRa sec. 9013.

Por su parte, la Regla 5(H) del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la División de Reconsideración de Determinaciones Finales, Reglamento Núm. 8457, con vigencia de 25 de marzo de 2014 (en adelante, Reglamento Núm. 8457), le concede autoridad a la División de Reconsideración para revisar una determinación de la OGPe cuando se cumpla algunas de estas circunstancias:

- a) El descubrimiento de nueva evidencia pertinente y esencial relacionada con el caso que cuya admisibilidad haga más probable una determinación contraria a la tomada y que a pesar de una diligencia razonable no pudo haber sido descubierta antes de la determinación de la OGPe, Profesional Autorizado, Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V.
- b) **La comisión de un error sustantivo o de procedimiento que convierta la decisión en una contraria a derecho.**
- c) La necesidad de corregir la decisión de forma que el interés público quede mejor protegido. (Énfasis nuestro).

Conforme al marco doctrinal antes detallado, procedemos a resolver las controversias que nos ocupan.

III.

En síntesis, el recurso ante nuestra consideración versa sobre la manera correcta de expedir un permiso de construcción y un permiso de uso para el eventual uso de lo edificado como una iglesia en un distrito calificado Comercial Intermedio. En su recurso de revisión, la recurrente argumentó que debemos revocar la *Resolución* recurrida, ya que la Jueza Administrativa de la División de Reconsideración que atendió el caso no estuvo presente “en ningún momento mientras se celebraba la [vista] ante el Juez Administrativo Carlos Hernández”. Adujo que por ello, la funcionaria desconocía la prueba del caso, en especial la testimonial, lo que presenta un supuesto “problema constitucional en su perspectiva del debido proceso, que hacen ineficaz y por lo

tanto revocable la decisión administrativa emitida”. No le asiste la razón a la recurrente en su planteamiento.

La revisión de una decisión de la OGPe por parte de la División de Reconsideración no está sujeta al requisito intimado por la recurrente en cuanto al rol del Juez Administrativo. Tal pretensión va en contra de los principios cardinales que precisamente otorgan gran flexibilidad y liberalidad a los procedimientos administrativos en nuestra jurisdicción y garantiza el derecho apelativo a la parte afectada por la decisión final. Como expusimos anteriormente, la Ley Núm. 161-2009 y el Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la División de Reconsideración de Determinaciones Finales faculta a la División de Reconsideración a que, por medio de un Juez Administrativo, revise las determinaciones finales de la OGPe, de los profesionales autorizados y de los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V. Art. 3.1 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9013; Regla 5(H) Reglamento Núm. 8457.

Es cierto que un juez apelativo debe gran deferencia a la decisión que está por revisar. Sin embargo, también es norma trillada que cuando la agencia ha errado en la aplicación de la ley o en la interpretación del reglamento del cual se presume tiene conocimiento especializado, tal deferencia desaparece y el funcionario revisor está obligado a intervenir. Por consiguiente, sostenemos que el argumento de la recurrente carece de mérito y no provee un fundamento adecuado que conlleve la revocación de la determinación en reconsideración recurrida. Aclarado lo anterior, examinemos la razonabilidad de la decisión recurrida.

A tales efectos, conviene analizar en primer lugar el permiso de construcción. Hemos examinado minuciosamente el expediente ante nos y no surge con claridad de los planos presentados por la recurrente, ni de su memorial explicativo, cómo la construcción

que propone cumple con los parámetros de construcción que para este tipo de estructura exige el Reglamento Conjunto. En específico, no podemos determinar si el diseño propuesto contiene las medidas requeridas para los patios laterales, frontales y posteriores de la propiedad. De los documentos presentados no surge si el proyecto cumple con los requisitos mínimos de número de espacios para estacionamientos. Igualmente, la recurrente no nos ha puesto en posición de pasar juicio sobre las exigencias que hace el Reglamento Conjunto para el diseño, la ubicación y las medidas de los espacios de estacionamientos requeridos. Tampoco pudimos corroborar si los edificios incluidos en la propuesta cumplen con las exigencias de altura máxima permitida por el Reglamento Conjunto.

De otra parte, logramos corroborar que el área de ocupación de los edificios accesorios excede la proporción permitida con respecto al edificio principal. Asimismo, el solar ubica a una distancia de diez (10) metros de una gasolinera y, a tenor con los discutido anteriormente, el Reglamento Conjunto exige que los solares en que se proyecte construir uno o más edificios para uso religioso deben mantener una “separación mínima de cincuenta (50) metros lineales de cualquier otro solar que ubique o haya sido previamente autorizado la construcción de una estación de gasolina”. Sec. 24.1.4 (10)(b) de la Regla 24 del Reglamento Conjunto.

Lo anterior, como mínimo, obligaba a la OPGe a considerar la solicitud de permiso de construcción presentada por la recurrente de manera discrecional. En torno a este particular, el Reglamento Conjunto establece que los “Parámetros de Construcción”:

Son cualidades medibles cuyo valor está determinado por las características físicas de la estructura o del solar. Los parámetros de construcción son: todo tipo

de patio, área bruta de piso, área de ocupación, altura, densidad y espacios de estacionamientos. En el caso de solares, en adición se incluye el tamaño o forma, área y dimensiones del mismo. Véase, Capítulo 4 Definiciones (p) (6) del Reglamento Conjunto.

A la luz de lo antes detallado, resulta meridianamente claro que la propuesta presentada por la recurrente no cumple con la mayoría de las cualidades medibles establecidas en el Reglamento Conjunto que hubieran permitido conceder el permiso de construcción de manera ministerial. En consecuencia y como bien concluyó la División de Reconsideración, la recurrente debió presentar su solicitud de permiso por vía de una variación de construcción, ya que precisamente este tipo de consulta está previsto para aquellos casos en que la propuesta no satisfaga “los Reglamentos, Planes de Ordenación, códigos establecidos, en cuanto a parámetros de construcción...”. Véase, Capítulo 4 Definiciones (v) (14) del Reglamento Conjunto.

En vista de que no resultaba factible para la OPGe aplicar los estándares fijos y las medidas objetivas que hemos expuesto, era necesario que utilizara su discreción especial y su juicio subjetivo, a los fines de conceder o denegar el permiso solicitado por la recurrente. Sec. 6.2.4 de la Regla 6 del Reglamento Conjunto. El Reglamento Conjunto es explícito y no da espacio a duda, al obligar al solicitante de cualquier permiso discrecional a notificar “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”. Sec. 6.3.3 de la Regla 3 del Reglamento Conjunto. Lo anterior no ocurrió en este caso, toda vez que la solicitud de permiso de construcción no fue notificada a los vecinos de la recurrente. Tan es así, que todos se vieron obligados a comparecer y solicitar intervenir en el procedimiento para salvaguardar sus derechos propietarios. Idénticas circunstancias

rodean a la solicitud de permiso de uso presentada por la recurrente.

Además, el Reglamento Conjunto expone inequívocamente el carácter discrecional de la concesión de un permiso de uso para una iglesia. La Sección 17.8.2 de la Regla 17 del Reglamento Conjunto establece los usos permitidos para Distritos Comercial Intermedio (C-I). El primero que menciona es el “[u]so permitido en el Distrito C-L” o Comercial Liviano. La Sección 17.7.2 establece los usos para los Distritos C-L y en la letra “i” menciona “[o]tros usos según lo establecido en el Capítulo 24 (Excepciones)”.

Por su parte, la Sección 24.1.4 de la Regla 24 del Reglamento Conjunto establece los usos que puede considerar la OGPe por vía de excepción. Estas solicitudes de permisos están limitadas a los tipos de uso que permite el Capítulo 24 del Reglamento Conjunto. Regla 24.1 del Reglamento Conjunto. El inciso número diez (10) de la Sección 24.1.4 de la Regla 24 del Reglamento Conjunto expresamente menciona que la OGPe puede considerar una solicitud de permiso de uso para “[i]nstituciones religiosas, tales como iglesias y templos, en cualquier distrito residencial y en **Distritos CT-L, CT-I**”. (Énfasis nuestro). Finalmente, la Sección 24.1.1 de la Regla 24 del Reglamento Conjunto establece que “[e]l propósito de estas excepciones es identificar para conocimiento general aquellos usos, compatibles con el carácter esencial del distrito, que en forma discrecional podrían autorizarse sin detrimento al propósito del distrito”. Por lo tanto, es innegable, al igual que con el permiso de construcción, que el permiso de uso debió expedirse de forma discrecional y no de manera ministerial como hizo la OGPe.

Es norma reiterada que los reglamentos administrativos crean un estado de derecho que protege a quienes actúan bajo sus disposiciones. Las agencias administrativas, por ende, no pueden

ignorar sus propias reglas. *Buono Correa v. Vélez Arocho*, supra, a la pág. 452. Permitir lo anterior, resultaría en el detrimento de la confianza que ha puesto un ciudadano en el proceso administrativo. Además, permitir que las agencias actúen al margen de los reglamentos que promulgan, sería dotar a los organismos administrativos de una discreción ilimitada, lo cual ha sido rechazado reiteradamente en nuestra jurisprudencia. Véase, *Asoc. Fcías. Com. v. Depto. de Salud*, 156 DPR 105 (2002).

En el presente caso, la OGPe no podía considerar los permisos solicitados por la recurrente de manera ministerial. En ausencia de un mandato legislativo expreso o implícito, que le permitiera actuar de otra forma, su actuación es *ultra vires* y, por consiguiente, los permisos son nulos. *Yiyi Motors Inc. v. E.L.A.*, supra, a las págs. 247–248; *Raimundi v. Productora*, 162 DPR 215, 228 (2004); *Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co.*, 157 DPR 203, 213–214 (2002). Así pues, no erró la División de Reconsideración al revocar los permisos por nulos, ya que las actuaciones de la OGPe excedieron los poderes delegados por la Rama Legislativa. Por lo tanto, se confirma la determinación en reconsideración recurrida.

IV.

Por los fundamentos expuestos anteriormente, confirmamos el dictamen en reconsideración recurrido.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones