

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS

MYRTA RAMOS RAMOS

Recurrente

Vs.

DANIEL GÓMEZ MARRERO

Recurrido

CULEBRA BEACH VILLAS  
CORP.

Dueño Recurrente

KLRA201600132

Revisión  
administrativa  
procedente de  
la Oficina de  
Gerencia de  
Permisos

Reconsideración  
Núm.:  
2015-080278-SDR-  
116653

Sobre:  
Revocación  
Permiso de Uso  
Núm. 2015-077212-  
PUS-110920

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y la Juez Méndez Miró<sup>1</sup>

Méndez Miró, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de agosto de 2017.

*Culebra Beach Villas, Corp.* solicita que se deje sin efecto la *Resolución de Reconsideración* de la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe). Mediante ésta, la OGPe declaró *Ha Lugar* la *Solicitud de Reconsideración* del ingeniero Carlos J. Quiñones González (ingeniero Quiñones) en representación de la Sra. Myrta Ramos Ramos (Doña Myrta), una de las accionistas de *Culebra Beach Villas, Corp.*, y dejó sin efecto el Permiso de Uso Núm. 2015-077212-PUS-110920 (Permiso de Uso).

Se confirma la *Resolución* de la OGPe.

**I. Trasfondo y Tracto Procesal**

<sup>1</sup> Conforme a la Orden Administrativa TA-2017-015 la Juez Méndez Miró sustituyó al Juez Candelaria Rosa.

El 5 de agosto de 2015, la OGPe, por conducto del Profesional Autorizado Daniel Gómez Marrero (Profesional Autorizado), expidió el Permiso de Construcción Núm. 2014-287447-PCO-23021 (Permiso de Construcción) para la hospedería *Culebra Beach Villas*, en el Barrio Flamenco del Municipio de Culebra. Posteriormente, el 26 de agosto de 2015, la OGPe expidió el Permiso de Uso para la operación de la referida hospedería, también por conducto del Profesional Autorizado.

El 14 de septiembre de 2015, Doña Myrta presentó una *Solicitud de Reconsideración* ante la OGPe. Impugnó el Permiso de Uso. Alegó que la OGPe cometió las siguientes faltas en el proceso de su expedición: 1) falta de notificación a las partes con interés y a las agencias públicas correspondientes; 2) el pozo séptico no cumplía con los requerimientos del Departamento de Salud, ni de la Junta de Calidad Ambiental; 3) se autorizó la construcción y el uso de una estructura accesoria que se encuentra dentro de la zona marítimo terrestre, sin el endoso del Departamento de Recursos Naturales; y 4) existían variaciones en los parámetros de construcción en cuanto a la densidad y altura máxima permitida, por lo que se requería la expedición de una *Consulta de Construcción*.

El 1 de octubre de 2015, la OGPe citó a las partes e interventores a una vista para discutir la *Solicitud de Reconsideración*. El 18 de noviembre de 2015, *Culebra Beach Villas Corp.* presentó una *Solicitud de Desestimación por Falta de Jurisdicción*. Arguyó, en esencia, que la *Solicitud de Reconsideración* de Doña Myrta no surtió efecto jurídico porque el ingeniero Quiñones no estaba autorizado a ejercer la profesión

legal en Puerto Rico, en cuyo caso, no tenía legitimación para presentarla en representación de Doña Myrta. *Culebra Beach Villas Corp.* solicitó a la OGPe que declarara nula dicha *Solicitud de Reconsideración* y, por ende, resolviera que la misma no interrumpió el plazo para reconsiderar la expedición del *Permiso de Uso*. *Culebra Beach Villas Corp.* sostuvo que, al no haber interrumpido el término para revisar la expedición de los permisos, estos advinieron finales y firmes, lo cual privó a la OGPe de jurisdicción.

El 1 de diciembre de 2015, Doña Myrta presentó, por derecho propio, una *Oposición a la Solicitud de Desestimación por Falta de Jurisdicción*. Adujo que contrató los servicios del ingeniero Quiñones para que le representara en este trámite por su vasto conocimiento técnico en materia de ingeniería. Indicó que esta práctica es común en este tipo de procedimiento.

El 14 de diciembre de 2015, la OGPe celebró la vista en reconsideración. Comparecieron la OGPe y *Culebra Beach Villas Corp.*, con sus respectivos representantes legales. Doña Myrta compareció por derecho propio y la acompañó su asesor técnico, el ingeniero Quiñones. También compareció a la vista el Profesional Autorizado y el Sr. Jaime Vázquez, Gerente de Reservas de *Culebra Beach Villas* (Gerente de Reservas de *Culebra Beach Villas*). A continuación, un resumen de la prueba testimonial que desfiló durante la vista. Por no contar con la reproducción de la prueba oral, se recurre al contenido de los testimonios conforme surgen de la *Resolución de Reconsideración*.

**Testimonio de Doña Myrta**

La *Resolución de Reconsideración* de la OGPe señala que Doña Myrta declaró que, originalmente, la hospedería era una residencia unifamiliar, la cual fue ampliándose y convirtiéndose en una serie de apartamentos. Señaló que las ampliaciones se realizaron sin los permisos correspondientes y que algunos de los apartamentos se dividieron internamente para convertirlos en dos unidades, sobrecargando la infraestructura. Indicó que los trabajos de redistribución eléctrica no se culminaron y que el sistema se diseñó para una estructura de menor capacidad, por lo que se encontraba en peligro de incendio. Testificó que los pozos sépticos se habían desbordado, descargando desperdicios en la playa y la laguna que rodean la hospedería. Además, indicó que se había construido un gazebo en la zona marítimo terrestre.

**Testimonio del ingeniero Quiñones**

Declaró que, con excepción del endoso de la Compañía de Turismo, no identificó en el expediente los endosos que las agencias gubernamentales correspondientes debieron haber expedido. Igualmente, indicó que *Culebra Beach Villas Corp.* y el Profesional Autorizado se negaron a facilitarle los mismos. Sostuvo que los permisos que expidió el Profesional Autorizado (Permiso de Construcción y Permiso de Uso) tienen el propósito de legalizar una operación que operaba sin los permisos de ley. Mencionó que se construyó un gazebo dentro de la zona marítima terrestre, cuya ubicación no podía apreciarse de la foto provista por *Culebra Beach Villas Corp.* Por último, adujo que la zonificación del predio era Distrito Turístico Selectivo (DTS) y que la

única agencia que podía autorizar permisos en tal zona, era la Junta de Planificación.

**Testimonio del Profesional Autorizado**

Declaró que realizó su evaluación para la expedición de los permisos a base de lo dispuesto en la reglamentación aplicable que le permite autorizar permisos de uso en facilidades existentes y no así para usos nuevos. Declaró que la Determinación de Cumplimiento Ambiental por Exclusión Categórica se expidió a base de la Resolución de la Junta de Calidad Ambiental.

Indicó que utilizó una foto aérea para determinar la zona marítima terrestre. A base de ésta, determinó que la construcción quedó fuera de la zona marítimo terrestre, ya que estaba a 50 metros del terreno de la hospedería.

Al ser contrainterrogado, reconoció que --como Profesional Autorizado-- no estaba autorizado a expedir permisos discrecionales, sino ministeriales. Declaró tener conocimiento de que la zonificación del predio en cuestión era compartida, a saber, 58% Distrito Desarrollo Turístico Selectivo (DTS) y el restante 42% Playas Públicas (PP). Atestó que, para propósitos de la otorgación de permisos, no tomó en consideración que el 42% del terreno ubicaba en Distrito Playas Públicas (PP).

Testificó que, a su entender, los permisos que expidió eran ministeriales. Indicó que el proyecto tiene más de 30 años y que cuenta con servicios de agua y luz. Señaló que la hospedería tiene permisos, pues es una condición para tener servicios de agua y luz, aunque aceptó que no los había visto.

**Testimonio del Gerente de Reservaciones**

Declaró que tenía conocimiento de que se habían tramitado autorizaciones ante las agencias del gobierno. En específico, mencionó que la Compañía de Turismo emitió un endoso. Señaló que los pozos sépticos habían estado teniendo problemas, por lo que se habían visto obligados a contratar a compañías privadas a los fines de reducir la carga hidráulica y evitar el desbordamiento. En relación a los problemas con el sistema eléctrico, indicó que contrataron a un perito, pero dejó entrever que este trabajo no se había culminado.

**Evidencia Documental**

La prueba documental que se marcó ante la OGPe consistió en: una foto aérea; una factura de la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE); una factura de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA); una carta de la Autoridad de Conservación y Desarrollo de Culebra de 3 de septiembre de 2014; y cartas de la Compañía de Turismo de 12 de marzo de 1986 y 26 de junio de 2015.

Antes de que la vista concluyera, la OGPe ordenó a *Culebra Beach Villas Corp.* presentar argumentos adicionales para sostener el Permiso de Uso que le otorgó la OGPe. El 21 de diciembre de 2015, *Culebra Beach Villas Corp.* presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden*. Reprodujo los argumentos sobre falta de jurisdicción que expuso en su *Solicitud de Desestimación por Falta de Jurisdicción*. En relación a la validez del Permiso de Uso, planteó que con la calificación de Distrito Turístico Selectivo (DTS) que otorgó la Junta de Planificación en el año 2012, se fijaron nuevos parámetros de construcción. Ello, sostuvo, tuvo el

efecto de aprobar el uso y la densidad del terreno y legalizar todos los desarrollos previos, sin la necesidad de obtener permisos y/o endosos de las agencias reguladoras.

Asimismo, indicó que el Profesional Autorizado de la OGPe tenía facultad para certificar el permiso, ya que el uso de la estructura era permitido ministerialmente y cumplía con los parámetros de construcción correspondientes. Arguyó que la obtención de permisos y/o endosos de las agencias reguladoras era innecesaria.

El 8 de enero de 2016, Doña Myrta presentó, por derecho propio, una *Réplica a la Moción en Cumplimiento de Orden*. Reiteró que el Permiso de Uso no cumplió con los parámetros de edificabilidad correspondientes, por lo que el Profesional Autorizado no podía otorgar un permiso ministerial.

Luego de examinar la prueba que presentaron las partes durante la vista en reconsideración, la OGPe concluyó que el Profesional Autorizado no tenía facultad para otorgar el Permiso de Uso. Entendió que la determinación del Profesional Autorizado no fue ministerial. El 12 de enero de 2016, la OGPe declaró Ha Lugar la *Solicitud de Reconsideración* y dejó sin efecto el Permiso de Uso.

En cuanto al planteamiento referente a la gestión del ingeniero Quiñones, la OGPe concluyó que este se limitó a realizar un estudio técnico de los permisos, asesorar a Doña Myrta y generar la *Solicitud de Reconsideración*. Estableció que esta actuación fue lícita, y no constituyó un acto de representación legal. Concluyó, pues, que el planteamiento de falta de

jurisdicción era inmeritorio y entró a los méritos del caso.

En lo que respecta a la expedición del Permiso de Uso, juzgó que el Profesional Autorizado no tenía autoridad para otorgarlo, pues dicha determinación requirió el ejercicio de discreción y la formulación de juicios subjetivos por parte de éste.

Inconforme, el 11 de febrero de 2016, *Culebra Beach Villas Corp.* acudió ante este Tribunal y planteó:

Erró la agencia administrativa al resolver que tenía jurisdicción para entretener el asunto que nos ocupa, habiendo expirado el plazo para solicitar reconsideración en relación al Permiso de Construcción expedido.

Erró la agencia administrativa al resolver que tenía jurisdicción para entretener el asunto que nos ocupa a pesar de que la Moción de Reconsideración fue radicada por el ingeniero Carlos J. Quiñones González en representación de la promovente, Myrta Ramos Ramos a pesar de que no es un profesional autorizado por el Tribunal Supremo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para ejercer la profesión de abogado en esta jurisdicción.

Erró la agencia administrativa al resolver que el Permiso de Uso fue expedido ilegalmente basando su decisión en información fraccionada, incorrecta y aplicar reglas dirigidas a nuevas construcciones cuando sólo se trataba de una legalización y remodelación de estructuras existentes.

Luego de evaluar el expediente administrativo y con la comparecencia de las partes, este Tribunal resuelve.

## **II. Marco Legal**

### **A. Ley Núm. 161 y Reglamento Conjunto**

La Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009, mejor conocida como la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, según enmendada, 23 LPRA sec. 9011 y ss. (Ley 161), define a los profesionales autorizados según sigue:

(65) *Profesionales autorizados.* - Podrán ser agrimensores, agrónomos, arquitectos,



ingenieros, geólogos y planificadores, todos licenciados que obtengan la autorización, así como cualquier profesional licenciado en áreas relacionadas a la construcción. 23 LPRA sec. 9011.

El Profesional Autorizado tendrá autoridad para otorgar o denegar determinaciones finales y permisos asociados a:

a) permisos de uso;<sup>2</sup> b) permiso de demolición; c) permiso de construcción para remodelar; d) permisos generales; e) determinaciones de exclusiones categóricas; f) permiso de construcción; y g) permiso de obra de urbanización vía excepción. Toda determinación final o certificación expedida por un profesional autorizado incluirá en el expediente una evaluación de los parámetros aplicables conforme a las leyes y reglamentos vigentes que utilizó para realizar la misma. Ley Núm. 161, *supra*, 23 LPRA 9017b. (Énfasis suplido).

El Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos, Reglamento Núm. 8573 (Reglamento), aprobado el 24 de marzo de 2015, ordena que los asuntos de naturaleza ministerial serán atendidos por la OGPe, por los Municipios Autónomos con Jerarquías de la I a la V o por los profesionales autorizados. Regla 6.2, Sección 6.2.1(a) del Reglamento.

A continuación, los criterios de evaluación que guiarán el análisis para las solicitudes de carácter ministerial, según establece la Regla 6.2, Sección 6.2.4 del Reglamento, *supra*:

---

<sup>2</sup> Los requisitos para solicitar un permiso de uso son: 1. Evidencia de titularidad; 2. Carta de Autorización del dueño de la propiedad; 3. En casos de propiedades sometidas al régimen de propiedad horizontal, Carta de Autorización de la Junta de la Asociación de Residentes; 4. Memorial explicativo donde se indique el uso solicitado y la naturaleza del mismo, la cantidad de empleados, el estacionamiento a proveer, horario de operación y cualquier otra información adicional pertinente; 5. Certificación para la Prevención de Incendios; 6. Certificación de Salud Ambiental; 7. Certificación de cumplimiento con requisitos del Programa PYMES (sólo aplica a Permisos de Uso PYMES); 8. Croquis de la estructura; 9. Fotos de la estructura en formato digital; y 10. Evidencia de aprobación de etapas anteriores.

- a. En la evaluación de solicitudes de permisos ministeriales se aplicarán solamente los requisitos específicos de las leyes y/o reglamentos aplicables a los hechos presentados, y no se utilizará ninguna discreción especial o juicio para llegar a la determinación, ya que la misma involucra únicamente el uso de los estándares fijos y medidas objetivas.
- b. Al evaluar las solicitudes de permisos ministeriales, los funcionarios o el profesional autorizado no podrán utilizar juicios subjetivos, discrecionales o personales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada.
- c. Se expedirán permisos ministeriales únicamente cuando la estructura y/o uso para lo que se solicite el permiso estén en completa armonía y conformidad con las disposiciones del Reglamento.
- d. Los permisos ministeriales deberán cumplir cabalmente con los siguientes parámetros: 1) zonificación o calificación; 2) usos; 3) altura; 4) tamaño del solar; 5) densidad; 6) área de ocupación; 7) área bruta del piso; 8) patios; 9) espacios de estacionamientos; y 10) área de carga y descarga. Regla 6.2, Sección 6.2.4 del Reglamento, *supra*.

Por otro lado, los requisitos aplicables a la presentación y evaluación de asuntos discrecionales, según establece la Regla 6.3, Sección 6.3.1 del Reglamento, *supra*, son:

- a. Los asuntos de naturaleza discrecional serán atendidos por la Junta de Planificación y el Director Ejecutivo.
- b. La Junta de Planificación y el Director Ejecutivo, en todos los casos tomará su determinación final considerando la totalidad del expediente. Ambos prepararán, emitirán y notificarán la resolución en la cual incluya las determinaciones de hechos y conclusiones de derecho que fundamenten el acuerdo tomado. Se identificarán, además, las personas que se consideran partes en el procedimiento.
- c. En la resolución del Director Ejecutivo se advertirá a cualquier parte afectada de su derecho a solicitar la reconsideración ante la Oficina de Reconsideración de Determinaciones Finales. En la resolución

de la Junta de Planificación, se advertirá a cualquier parte afectada de su derecho a solicitar la revisión ante los Tribunales o reconsideración ante la misma Junta de Planificación.

Los criterios para la evaluación de solicitudes de carácter discrecional son los siguientes:

- 1) Localización específica del proyecto
- 2) Usos existentes en el sector
- 3) Recomendaciones de las Unidades de Permiso de la OGPe
- 4) Recomendaciones del Director de la DECA
- 5) Reglamentos de la OGPe
- 6) Códigos de Construcción adoptados por la OGPe
- 7) Ley Núm. 161-2009
- 8) Ley Núm. 75-1975
- 9) Ley Núm. 81-1991
- 10) Ley Núm. 416-2004
- 11) Plan Integral de Desarrollo Estratégico Sostenible de Puerto Rico (PIDES, PR)
- 12) Plan y Mapa de Uso de Terreno Regional
- 13) Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico
- 14) Planes de Usos de Terrenos
- 15) Planes de Ordenación Territorial
- 16) Mapas de Zonificación o Calificación
- 17) Planes Regionales
- 18) Áreas Especiales de Riesgos a Inundación
- 19) Disponibilidad de Infraestructura física
- 20) Rasgos topográficos
- 21) Condición del subsuelo
- 22) Riesgos a deslizamientos
- 23) Situación de la infraestructura física y social en el lugar (calles, acueductos y alcantarillado, energía eléctrica, transportación, recogido de basura, servicio policiaco y otros)

- 24) Densidad poblacional
- 25) Condiciones ambientales
- 26) Distancia entre los terrenos y las áreas construidas
- 27) Importancia agrícola, ambiental o turística de los terrenos
- 28) Otras condiciones sociales, económicas y físicas análogas

Cónsono con esto, la Ley Núm. 161, *supra*, define *discrecional* y *ministerial* según sigue:

(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. Éstos 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 un 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. 23 LPRA sec. 9011.

(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. 23 LPRA sec. 9011.

En relación a la expedición de un permiso de uso, las Regla 14.4, Sección 14.4.3 y 14.4.4 del Reglamento Núm. 8573, *supra*, disponen, respectivamente:

Los profesionales autorizados podrán certificar un permiso de uso para una estructura existente, siempre que el uso sea uno permitido ministerialmente y cumpla con los parámetros de construcción del distrito en donde ubica o que se trate de un cambio de dueño. Se deberá obtener una determinación de un Permiso de Construcción previo a esta expedición.

Para la expedición del permiso de uso, se requiere, además, que se cuente con las recomendaciones correspondientes de la Divisiones de OGPe o las certificaciones del Inspector Designado de la Obra y del Contratista.

De otra parte, la Regla 17.31, Sección 17.31.1 y 17.31.2 del Reglamento, *supra*, indica que el Distrito Turístico Selectivo (DTS) se establece para facilitar la ubicación de proyectos turísticos y recreativos, sujeto a la disponibilidad de infraestructura en el área y donde es necesario mantener el carácter paisajista y las condiciones naturales del lugar. Todo desarrollo propuesto o segregación en él, deberá ser evaluado y aprobado por la Junta de Planificación.

Por otro lado, sobre el Distrito Playas Públicas (PP) en su Regla 17.30, Secciones 17.32.3 y 17.32.6 el Reglamento Conjunto, *supra*, dispone que en las concesiones, franquicias, permisos o arrendamientos que haga el Estado, por medio de algún organismo gubernamental, a empresas privadas, de terrenos públicos dentro de un Distrito Playas Públicas (PP) para fines de recreo, se cumplirá, entre otras, con las disposiciones del Capítulo 30 (Zonificación de la Zona Costanera y de

Acceso a las Playas y Costas de Puerto Rico) del Reglamento.

El Capítulo 30 tiene el propósito de guiar y controlar el uso y desarrollo de terrenos y cuerpos de agua en la zona costanera de Puerto Rico, sus costas y playas y para requerir, fomentar o prohibir, basado en el bienestar general, los accesos a las playas de Puerto Rico. Regla 30.1.1 del Reglamento Conjunto, *supra*. Este Capítulo regula el acceso público a las playas, el desarrollo o levantamiento de estructuras en los terrenos que colindan con la zona marítimo terrestre, la disposición de aguas con descargas sanitarias, el control de la erosión y de la contaminación de los cuerpos de agua, la disposición de desperdicios sólidos, la construcción y desarrollo de terrenos, el diseño de obras de infraestructura, el retiro de edificios o estructuras del límite marítimo terrestre y estudios de sombra, entre otras. Regla 30.1, Sección 30.1.1 y ss. del Reglamento Conjunto, *supra*.

Cuando los límites de distritos dividan una finca en dos (2) o más partes con calificaciones diferentes se le aplicará a cada parte de la finca los requisitos que le corresponden de acuerdo con el distrito en que ubica. Regla 29.2, Sección 29.3.6.

#### **B. Revisión Judicial**

El procedimiento de revisión de una decisión administrativa forma parte de un trámite apelativo cuyo diseño responde al principio constitucional de mayor acceso a los tribunales. *Méndez v. Corp. Quintas San Luis*, 127 DPR 635, 637 (1991). La revisión judicial de decisiones administrativas tiene como fin primordial delimitar la discreción de los organismos

administrativos y asegurarse de que éstos desempeñen sus funciones conforme a la ley. *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 279 (1999). Comprende tres (3) áreas: (1) la concesión del remedio apropiado; (2) la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de la evidencia sustancial; y (3) la revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho. *Íd.* a las págs. 279-280; Sec. 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPR sec. 2175.

Reiteradamente el Tribunal Supremo ha resuelto que las determinaciones de hechos de las agencias serán sostenidas por el tribunal si se basan en evidencia sustancial que obre en el expediente administrativo. Sin embargo, las conclusiones de derecho de los organismos administrativos que no involucren interpretaciones efectuadas dentro del ámbito de especialización de la agencia concernida, son revisables en toda su extensión. *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 688 (2000).

Como regla general, las determinaciones de los foros administrativos están revestidas de una presunción de corrección y regularidad. Esta deferencia obedece a la vasta experiencia y el conocimiento especializado con los que cuentan las diferentes agencias administrativas. *Empresas Loyola v. Com. Ciudadanos*, 186 DPR 1033, 1041 (2012); *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 614 (2006).

De manera que, al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. *Íd.* La revisión judicial se limita a determinar si la agencia actuó arbitraria, ilegalmente o en forma tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de

discreción. *San Vicente v. Policía de P.R.*, 142 DPR 1, 6 (1996). Cuando la interpretación de la agencia produce resultados inconsistentes, o contrarios al propósito de la ley o lleva a la comisión de injusticias, el criterio administrativo no puede prevalecer. Ello pues, como últimos intérpretes de la ley, estamos autorizados a revisar las decisiones administrativas y, si es necesario, revocarlas. *Calderón v. Adm. Sistemas de Retiro*, 129 DPR 1020, 1042 (1992).

En fin, la decisión administrativa deberá descartarse cuando la agencia: (1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente; o (3) lesionó derechos constitucionales fundamentales. El criterio a aplicarse no es si la decisión administrativa es la más razonable o la mejor; sino si la determinación de la agencia, al interpretar los reglamentos y las leyes que le incumbe implementar, es una razonable. Por lo que, en ausencia de irrazonabilidad o ilegalidad, no nos compete sustituir el criterio de la agencia por el nuestro. *P.C.M.E. v. J.C.A.*, 166 DPR 599, 617 (2005).

Por otra parte, es importante tener presente que en cuanto a la evaluación de la prueba documental, este Tribunal ocupa igual posición que la de los foros primarios. De manera que, estamos en igualdad de condiciones que la agencia administrativa para apreciar la prueba documental. *Trinidad v. Chade*, 153 DPR 280, 292 (2001).

### **III. Discusión**

*Culebra Beach Villas Corp.* planteó en los primeros dos señalamientos de error<sup>3</sup>, que la OGPe no tiene jurisdicción para entrar en los méritos de la

---

<sup>3</sup> Se discutirán conjuntamente por su relación estrecha.



reclamación. Sostuvo que la *Solicitud de Reconsideración* que presentó el ingeniero Quiñones, en representación de Doña Myrta, es nula porque éste no está autorizado a ejercer la profesión legal en Puerto Rico. Arguyó que, al ser nula, Doña Myrta no interrumpió el plazo para reconsiderar la expedición de los permisos, lo que provocó que estos advinieran finales, firmes e irrevocables. No tiene razón.<sup>4</sup>

La totalidad del expediente administrativo refleja que la función del ingeniero Quiñones se circunscribió a ofrecer consultoría y testimonio ante la OGPe en materia de ingeniería. Este Tribunal pudo constatar que su trabajo consistió en asesorar a su cliente, Doña Myrta, exclusivamente, en dicho campo y testificar en calidad de perito durante la vista administrativa. Todo ello en el ámbito de servicios de asesoría en el campo de la ingeniería.

En ningún momento el ingeniero Quiñones se presentó ante la OGPe o ante parte alguna como abogado, practicó u ofreció ejercer la abogacía o brindó asesoramiento legal. Se limitó a ofrecer servicios de consultoría técnica, lo que es una gestión lícita y usual en este tipo de controversia. Este Tribunal no tiene duda de que su comparecencia fue, en todo momento, en calidad de ingeniero. Así, la *Solicitud de Reconsideración* surtió efecto legal y se presentó oportunamente. Ante ello, la OGPe tenía jurisdicción para entrar en los méritos del asunto. Los primeros dos planteamientos de error no se cometieron.

---

<sup>4</sup> *Culebra Beach Villas Corp.* también plantea que la *Solicitud de Reconsideración* de Doña Myrta es un ataque colateral al Permiso de Construcción que la OGPe expidió y archivó el 5 de agosto de 2015, el cual adivino final y firme el 25 de agosto de 2015.

En cuanto al tercer y último señalamiento de error, *Culebra Beach Villas Corp.* arguyó que la OGPe incidió al revocar el Permiso de Uso bajo el razonamiento de que el Profesional Autorizado, quien sólo tenía facultad para emitir determinaciones ministeriales, se extralimitó del marco de actuación que le permite el Reglamento. En efecto, a los fines de considerar favorablemente la *Solicitud de Reconsideración* de doña Myrta, la OGPe entendió que el Profesional Autorizado ejerció su discreción y/o formuló un juicio subjetivo, para lo cual no estaba autorizado, según la Ley 161 y el Reglamento. Tiene razón.

Ahora bien, es preciso reseñar que la *Resolución de Reconsideración* que dictó la OGPe no incluyó un análisis que permita que este Tribunal conozca el razonamiento que la llevó a concluir que la actuación del Profesional Autorizado constituyó una determinación discrecional. Más bien, la OGPe se limitó a transcribir las disposiciones reglamentarias, sin aplicarlas a la situación de hechos que se considera. Ello, sin embargo, no impide que este Tribunal ejerza su función revisora, ya que el corolario básico del derecho apelativo es que la revisión se da en contra de la decisión apelada; es decir, en contra del resultado y no de sus fundamentos. *Pueblo v. Pérez*, 159 DPR 554, 566 (2003). Veamos pues si, a la luz de la prueba que configura en los expedientes administrativo y apelativo, *Culebra Beach Villas Corp.* solicitó un uso permitido ministerialmente, de acuerdo con el distrito de calificación correspondiente.

Según se reseñó, la Ley 161, *supra*, establece que los profesionales autorizados tienen autoridad para

certificar un Permiso de Uso para una estructura existente, siempre que el uso sea permitido ministerialmente. Es decir, siempre que el uso no conlleve un juicio subjetivo, discrecional o personal por parte del profesional autorizado, y que cumpla con los parámetros del distrito en donde ubica. Ahora bien, si el terreno cuenta con dos calificaciones diferentes, se aplicarán, a cada parte de la finca, los requisitos que le corresponden de acuerdo con el distrito particular en que ubica. La Ley 161, *supra*, también exige la obtención de un Permiso de Construcción previo a la expedición del Permiso de Uso. De entrada, este Tribunal pudo constatar que el desarrollo en cuestión contó con un Permiso de Construcción que la OGPe, a través del Profesional Autorizado, expidió antes de otorgar el Permiso de Uso.<sup>5</sup> De hecho, este Tribunal advierte que no pasa juicio sobre el Permiso de Construcción. Si bien es cierto que el propio Gerente de Reservas de *Culebra Beach Villas* confirmó las situaciones de la propiedad, según las expuso Doña Myrta, incluyendo las denuncias en torno a la sobrecarga eléctrica, el problema de las descargas y la necesidad, incluso, de retener servicios privados para atender la situación; la controversia que trajo *Culebra Beach Villas Corp.* ante este Tribunal es si el Profesional Autorizado tenía autoridad para otorgar el Permiso de Uso. No la tenía. Lo concerniente al proceso para instar y ventilar querrelas ante las diferentes agencias gubernamentales por alegadas violaciones a sus disposiciones reglamentarias, así como los planteamientos relacionados a deficiencias en el

---

<sup>5</sup> El 5 de agosto de 2015, la OGPe, por conducto del Profesional Autorizado, expidió el Permiso de Construcción. Subsiguientemente, el 26 de agosto de 2015, expidió el Permiso de Uso.

proyecto y otros, deben presentarse ante las agencias gubernamentales o entidades pertinentes.

Aclarado esto, se verán las gestiones que realizó el Profesional Autorizado como parte del proceso de la expedición del Permiso de Uso que se revisa. La propiedad en cuestión está sita en un Distrito con Calificación Desarrollo Turístico Selectivo (DTS) en un 58% y en uno con Calificación de Playas Públicas (PP) en un 42%.<sup>6</sup> Por ser un terreno con dos calificaciones, el Profesional Autorizado estaba obligado a determinar los parámetros correspondientes de acuerdo con el distrito en que ubica cada parte del terreno. Dicho de otra forma, debió evaluar individualmente si cada franja de terreno cumplía con sus respectivos requisitos de calificación.

Primeramente, en cuanto al cumplimiento con los parámetros para el Distrito Desarrollo Turístico Selectivo (DTS), en el expediente administrativo se hace referencia a que la labor del Profesional Autorizado se circunscribió a la aplicación de estándares fijos. En específico, este determinó que la hospedería estuviera en armonía con los usos y parámetros particulares que permite el Distrito Turístico Selectivo (DTS) como, el uso, altura, tamaño del solar y densidad, entre otros.<sup>7</sup>

Por igual, como parte de este proceso, el Profesional Autorizado sometió la siguiente documentación: Petición de Servicios; Solicitud de Permiso de Uso; Autorización del dueño para llevar a cabo la acción propuesta; Certificación para la Prevención de Incendios; y la Determinación de Cumplimiento Ambiental por Exclusión Categórica

---

<sup>6</sup> Véase, Datos de Localización del Permiso de Uso.

<sup>7</sup> Véase la Evaluación de Parámetros Aplicables suscrita por el Profesional Autorizado el 19 de agosto de 2015.

basándose en la determinación de la Junta de Calidad Ambiental; Certificación del CRIM; Evaluación de Parámetros Aplicables de Acuerdo al Distrito Desarrollo Turístico Selectivo (DTS); Memorial Explicativo de Permiso de Uso y un Informe Pericial de Permiso de Uso.<sup>8</sup>

El desarrollo también recibió un endoso de la Compañía de Turismo y la Junta de Calidad Ambiental aprobó la Solicitud de Determinación de Cumplimiento Ambiental vía Exclusión Categórica.

De manera que, a simple vista, podría colegirse que la función del Profesional Autorizado se ciñó a corroborar que se cumpliera con las exigencias correspondientes al Distrito Desarrollo Turístico Selectivo (DTS), de conformidad con las disposiciones del Reglamento, *supra*. Ello pues, se describen gestiones de índole ministerial que no conllevan utilizar un juicio subjetivo discrecional, sino aplicar parámetros específicos que el Reglamento establece para regular la expedición de permisos de usos.

Ahora bien, en el caso de un desarrollo propuesto en un Distrito con Calificación Desarrollo Turístico Selectivo (DTS) se deberá contar, además, con la aprobación de la Junta de Planificación. El ingeniero Quiñones así lo declaró, y nadie lo controvirtió, al indicar que "la única agencia que puede autorizar permisos en tal zona [Distrito Turístico Selectivo (DTS)] es la Junta de Planificación". Sin embargo, esto no es todo. Se requerían evaluaciones y gestiones ulteriores que, de manera alguna, pueden catalogarse e

---

<sup>8</sup> Además, se presentaron para fines de completar la Solicitud de Permiso de Uso: evidencia de aprobación de etapas anteriores; Certificación del contratista en la Solicitud de Permiso de Uso; Certificación del inspector de Obras en la Solicitud de Permiso de Uso; y los informes de inspección de proyecto.

interpretarse como una función ministerial. Lo cierto es que el Reglamento aplicable expresa que los desarrollos con calificación de Distrito Desarrollo Turístico Selectivo (DTS) requieren el juicio subjetivo de la Junta de Planificación. El expediente está huérfano de prueba que apunte a que la Junta de Planificación aprobó o evaluó este desarrollo.<sup>9</sup>

A fin de cuentas, no se está ante el ejemplo que la propia ley brinda sobre lo que constituye una función ministerial, a saber: determinar si el uso es permitido en la propiedad bajo el distrito de calificación aplicable y constatar la presentación de la documentación relevante. De nuevo, no se trata de un "check list" desasociado de lo que debe ser una aplicación puntual ante un esquema reglamentario y legal complejo. Se está ante una determinación discrecional que conllevó emplear el juicio subjetivo por parte de la Junta de Planificación, con lo que no contamos. Como dispone la ley, la Junta de Planificación utiliza su conocimiento especializado, discreción y juicio para llegar a esta determinación. La Junta de Planificación habría de considerar otros asuntos, además de estándares fijos o medidas objetivas.

Así pues, en la medida en que el Profesional Autorizado pasó por alto el juicio subjetivo de la Junta

---

<sup>9</sup> El único documento que aprobó la Junta de Planificación, que forma parte del expediente administrativo, es el Mapa de Calificación de Suelo del Municipio de Culebra, Resolución JP-PT-77-03, con fecha de vigencia de 27 de diciembre de 2012. Sin embargo, en éste no se identifica el terreno con calificación Distrito DTS.<sup>9</sup> De hecho, la propiedad se identifica como sita en los Distritos Playas Públicas (PP) y Conservación de Recursos (CR). El Distrito Conservación de Recursos (CR) comprende terrenos o partes de éstos cuyo valor natural y ecológico debe mantenerse o restaurarse. Véase Regla 29.3, Sección 29.3.2(d) y Regla 17.26. Tampoco obra el Plan Territorial Municipal por virtud del cual surgió la alegada conversión de la demarcación territorial de Distrito CR a Distrito DTS.

de Planificación y lo sustituyó por su propio criterio --lo cual obligatoriamente supuso un ejercicio discrecional de parte del Profesional Autorizado-- este Tribunal coincide con la OGPe en que éste no tenía autoridad para otorgar el Permiso de Uso. La concesión del uso de hospedería no estaba permitido ministerialmente en el Distrito Desarrollo Turístico Selectivo (DTS).

Del mismo modo, obsérvese que el Profesional Autorizado tampoco pasó juicio sobre los parámetros correspondientes donde ubica el Distrito Playas Públicas (PP). Nuevamente, el terreno en cuestión tenía dos calificaciones: Distrito Desarrollo Turístico Selectivo (DTS) y Distrito Playas Públicas (PP). Así, el Profesional Autorizado tenía la obligación de cerciorarse de que cada porción de terreno cumpliera cabalmente con los parámetros del distrito en que ubica. Sin embargo, según el propio Profesional Autorizado declaró: "aunque conocía que la zonificación era Distrito Playas Públicas (PP) en un 42%[, ] no tomó esto en consideración." El Profesional Autorizado no podía desatender esta exigencia reglamentaria. Máxime, cuando se trata de un desarrollo que persigue legalizar la transformación de una vivienda unifamiliar, en una hospedería de 33 habitaciones para 200 personas, y que pudiera tener algún impacto ambiental en uno de los baluartes ecológicos de nuestro País. Asimismo, tras referirnos a la reglamentación que regula el Distrito Playas Públicas (PP), este Tribunal nota que este distrito también requiere que se cumpla con las disposiciones relativas a la Zonificación de la Zona

Costanera y de Acceso a las Playas y Costas de Puerto (Capítulo 30 del Reglamento)<sup>10</sup>.

La discusión que antecede dispone cabalmente del caso pues establece, inequívocamente, que el Profesional Autorizado no tenía autoridad para otorgar el Permiso de Uso. Ahora bien, este Tribunal estima necesario reseñar algunos aspectos adicionales que refuerzan esta conclusión.

#### 1. Zona Marítimo Terrestre

Para fines de atender la alegación de Doña Myrta en cuanto a la ubicación de la estructura en la zona marítimo terrestre, el Profesional Autorizado "buscó una foto aérea, y determinó que la construcción quedó fuera por estar a 50 metros del terreno de [Culebra Beach Villas, Corp.]".

Este Tribunal debe significar que no surge del récord la fecha de la foto. De hecho, el ingeniero Quiñones declaró que la foto en cuestión no muestra el gazebo. Por ende, este Tribunal --y presumiblemente la OGPe-- no pudo determinar si la foto representa el estado de la situación al momento en que el Profesional Autorizado analizó y concluyó que el gazebo se encontraba fuera de la zona marítimo terrestre. Tampoco surge cómo el Profesional Autorizado llevó a cabo su análisis, incluyendo la toma de medidas y la ejecución del proceso evaluativo subsiguiente. De acuerdo con su testimonio, según reseñó la *Resolución de Reconsideración*, parece que efectuó una especie de "guesstimate" que aludió, específicamente, a 50 metros. Esta es la distancia que

---

<sup>10</sup>De hecho, gran parte de las deficiencias del proyecto, según alegó Doña Myrta, se reglamentan en este capítulo. Estas son: la disposición de aguas con descargas sanitarias, la contaminación de cuerpos de agua, el levantamiento de estructuras dentro de la zona marítimo terrestre, entre otras.



exige el Reglamento Conjunto. Un ejercicio de esta índole requirió, como mínimo, el empleo de criterios y juicios subjetivos en una materia altamente técnica y compleja.

## 2. Potencial Conflicto de Interés del Profesional Autorizado

La *Resolución de Reconsideración* que emitió la OGPe incorpora la siguiente nota al calce:

Tomaremos ambos abogados<sup>11</sup> como representantes (sic.) exclusivos de [Culebra Beach Villas, Corp.], y no del [P]rofesional [A]utorizado por el evidente potencial de conflicto de interés entre ambas partes, y a pesar que las alegaciones a favor de [Culebra Beach Villas, Corp.] y el [P]rofesional [A]utorizado se encuentran imbricadas. Se hace esta salvedad, ya que el Lcdo. Rodríguez Nevares [abogado de ha sido el representante legal del [P]rofesional [A]utorizado Daniel Gómez en otros asuntos ante la OGPe."

A la OGPe le preocupó que el Profesional Autorizado, encargado de evaluar y expedir el Permiso de Uso en cuestión, hubiera comparecido a la OGPe en otros casos a través del abogado de Culebra Beach Villas, Corp. Le inquietó lo suficiente como para reseñar un "evidente potencial conflicto de interés". Sin embargo, en vez de expandir en cuanto a la insinuación de parcialidad del Profesional Autorizado a favor de Culebra Beach Villas, Corp., y decir en blanco y negro que no creyó su testimonio dada la relación directa que tenía con el abogado de Culebra Beach Villas, Corp., lo expuso indirectamente en una mera nota al calce.

## 3. Inconsistencias en el testimonio del Profesional Autorizado.

---

<sup>11</sup> Refiriéndose a dos abogados que comparecieron a favor de Culebra Beach Villas, Corp.

Correspondía a la OGPe hacer más que resumir los testimonios. Procedía que examinara cada uno de estos y expusiera las inconsistencias entre sí. Ello no suponía una tarea particularmente ardua dado que, a poco leer la *Resolución de Reconsideración*, surgen los problemas. OGPe debió exponer su razonamiento para alcanzar la conclusión --correcta-- a la que llegó. A saber, que el Profesional Autorizado se extralimitó de sus facultades al autorizar un permiso fuera del ámbito legal permisible. A continuación, algunos ejemplos: el Profesional Autorizado declaró que Culebra Beach Villas, Corp. "no tenía permisos". Para luego indicar que "sí tenía permisos; y a su vez también declar[ar] que no había visto tales permisos." Ello sumado al hecho de que indicó que "entiende" que si Culebra Beach Villas, Corp. tenía servicios básicos (de agua y luz), es porque tenía permisos. Esto revela un problema material en cuanto a su testimonio. Entiéndase, este se contradujo en un asunto prácticamente dispositivo de la controversia ante la consideración de este Tribunal. Más aun, su testimonio establece que se vio obligado a hacer inferencias para ejercer su evaluación y criterio.

En fin, no existe prueba sustancial que establezca que el Profesional Autorizado cumplió con la reglamentación aplicable para la expedición del permiso impugnado. Por lo cual, este Tribunal resuelve que la OGPe no erró al dejar el Permiso de Uso sin efecto. En ausencia de irrazonabilidad o ilegalidad por parte de la OGPe, se sostiene su decisión, la cual merece la deferencia de este Tribunal.

#### IV.

Se confirma la *Resolución de Reconsideración* de la OGPe.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones