

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

AIDA CAMACHO
VALLEJO,

Recurrente,

v.

DIVISIÓN DE
RECONSIDERACIÓN DE
LA OFICINA DE
GERENCIA DE
PERMISOS; OFICINA DE
GERENCIA DE
PERMISOS; **MELISA
CARDONA CARRIÓN,**

Recurrida.

KLRA201700256

REVISIÓN
procedente de la
División de
Reconsideración de la
Oficina de Gerencia de
Permisos.

Reconsideración núm.:
2016-136498-SDR-
000931.

Caso núm.: 2015-
070883-PCO-008176.

Sobre:
revocación de permiso
de construcción.

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, la Jueza Grana Martínez y la Jueza Romero García.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de agosto de 2017.

La parte recurrente, Aida Camacho Vallejo (Sra. Camacho), instó el presente recurso de revisión el 27 de marzo de 2017. En él, recurre de la *Resolución de Reconsideración* emitida y notificada el 23 de febrero de 2017, por la División de Reconsideración de la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe). Mediante esta, la OGPe reiteró la validez del permiso de construcción núm. 2015-070883-PCO-008176, emitido a favor de la parte recurrida, Melisa Cardona Carrión (Sra. Cardona), para cubrir una escalera existente en la entrada de su casa.

Examinada la petición de revisión de la recurrente, así como la oposición de la Sra. Cardona, y a la luz del derecho aplicable, confirmamos la determinación recurrida.

I.

El 6 de octubre de 2016, la OGPe expidió y notificó el permiso de construcción núm. 2015-070883-PCO-008176, cual solicitado por la Sra. Cardona, para la construcción de un techo y paredes en la escalera de la

entrada a su propiedad. Dicho permiso fue solicitado el 25 de septiembre de 2016, como una enmienda al permiso de construcción núm. 2015-070883-PCO-171915¹, que fuera expedido el 8 de abril de 2016, para la legalización de ciertas ampliaciones realizadas a su residencia y en cuyo proceso administrativo la Sra. Camacho compareció en calidad de interventora. La propiedad de la Sra. Camacho colinda con el patio lateral izquierdo de la Sra. Cardona.

Insatisfecha con la expedición del permiso ante nuestra consideración, el 26 de octubre de 2016, la Sra. Camacho presentó una moción de reconsideración ante la OGPe. En síntesis, adujo que el permiso había sido concedido contrario a derecho, por estar relacionado con en el permiso de construcción núm. 2015-070883-PCO-171915, cuya consulta estaba ante la consideración de este Tribunal². También, planteó que, tanto la solicitud, como el permiso de construcción objeto de este recurso, no habían sido notificados conforme a derecho.

El 10 de noviembre de 2016, la OGPe acogió la solicitud de reconsideración y señaló una vista, que se celebraría el 9 de febrero de 2017. El día señalado, comparecieron las partes litigantes, con sus respectivos representantes legales e ingenieros. En la vista, testificó la Sra. Camacho, su perito, el ingeniero Ramón Maíz (Ing. Maíz), y el ingeniero de la Sra. Cardona, Freddy Santana (Ing. Santana).

En cuanto al testimonio vertido por la Sra. Camacho, esta declaró que la recurrida no instaló oportunamente el rótulo de presentación requerido por la ley y la reglamentación aplicable, a pesar de expresar que

¹ Véase, apéndice 5 del recurso de revisión, a la pág. 19.

² Surge de una búsqueda en el *Sistema Electrónico de Bibliotecas Integradas* (SEBI) de la Rama Judicial, que la Sra. Camacho impugnó la consulta de construcción núm. 2015-07883-CCO-101688, presentada por la Sra. Cardona, para la ampliación de los patios lateral izquierdo y posterior de su hogar. Evaluada la reconsideración instada por la Sra. Camacho, esta fue desestimada por la OGPe, por el fundamento de que había sido presentada tardíamente.

Así las cosas, la Sra. Camacho recurrió ante nos y, mediante la sentencia emitida el 31 de marzo de 2017, otro panel de este Tribunal resolvió que la resolución por virtud de la cual la OGPe autorizó la referida consulta no había sido notificada a la recurrente. Acorde con ello, resolvió que la solicitud de reconsideración instada por la Sra. Camacho ante la OGPe había sido prematura, no tardía. Consecuentemente, ordenó que dicha resolución fuese notificada correctamente. Véase, KLRA201600925.

no recordaba la fecha exacta en la que vio el rótulo instalado. También alegó que, una vez la OGPe autorizó el permiso de construcción, este fue notificado incorrectamente. Lo anterior, pues su dirección es Calle 14, Q-21, Urb. El Conquistador, más la notificación fue enviada a la Calle 14, Q-21 (30), Urb. El Conquistador.

Con respecto al testimonio pertinente a la controversia expuesto por el perito de la recurrente³, el Ing. Maíz, surge que este **admitió** que la construcción a realizarse en la escalera de la recurrida era de carácter **ministerial**. También testificó que la Sra. Cardona no había instalado el rótulo conforme a derecho. Dicha aseveración fue contradicha por el ingeniero de la recurrida, el Ing. Santana, que declaró tener por costumbre instalar el rótulo de presentación previo a radicar una solicitud ante la OGPe.

Culminada la vista, la OGPe emitió la *Resolución de Reconsideración* objetada y confirmó el permiso de construcción impugnado. Se fundamentó en que, según aceptado por el propio perito de la parte recurrente, el permiso de construcción era de carácter **ministerial**, y cumplía con toda la reglamentación aplicable a las casas ubicadas en distritos R-I, donde radica la propiedad de la Sra. Cardona. Recalcó que el permiso de construcción únicamente comprende la construcción de un techo y paredes, en una escalera pre-existente, con el fin de protegerla de las inclemencias del tiempo, por lo que los planteamientos de la recurrente sobre la validez del permiso de construcción núm. 2015-070883-PCO-171915 resultaban impertinentes.

No conforme, la Sra. Camacho instó el presente recurso de revisión y apuntó los siguientes errores:

Primer Error: Erró la División de Reconsideración de la OGPe en confirmar el presente permiso de construcción teniendo conocimiento de los defectos de notificación cometidos en el presente caso.

Segundo Error: Erró la División de Reconsideraciones de la OGPe en confirmar el presente permiso de construcción

³ Tanto el Ing. Maíz como el Ing. Santana testificaron sobre las obras realizadas en el patio de la recurrida que, cual señalado por la OGPe en la determinación recurrida, no son atinentes al permiso de construcción objeto de la presente controversia.

teniendo conocimiento de las violaciones reglamentarias en que incurrió la Parte Concesionaria en el presente caso.

En primer lugar, la Sra. Camacho planteó que el trámite del permiso de construcción sufre de varios defectos de notificación, que conllevan el archivo del permiso. Particularmente, a la luz de que había sido parte interventora en el trámite del permiso de construcción núm. 2015-070883-PCO-171915, por lo que la recurrida tenía un deber de notificarle todo trámite subsiguiente, mas no lo hizo.

A esos efectos, alegó que no fue notificada de la solicitud de enmienda y que la Sra. Cardona tampoco instaló el rótulo de presentación exigido por la ley y la reglamentación aplicable. Detalló que este no fue instalado dentro de los dos días siguientes a la radicación de la solicitud, pues esta había sido presentada el 25 de septiembre de 2016, y el rótulo de presentación fue elevado al sistema el 3 de octubre de 2016. También, reiteró que el permiso de construcción fue notificado a una dirección incorrecta⁴, por lo que advino en conocimiento de la solicitud de la recurrida luego de que la OGPe aprobara el permiso, cuando acudió a dicha agencia para dar seguimiento.

Además, la recurrente señaló que el permiso de construcción tampoco fue notificado correctamente a su representante legal, a pesar de ser el abogado de récord en el caso del permiso de construcción núm. 2015-070883-PCO-171915. Por último, arguyó que la solicitud de enmienda de la Sra. Cardona intenta legalizar obras que no son conformes a los planos aprobados para las obras realizadas en el patio lateral izquierdo.

El 24 de mayo de 2017, la Sra. Cardona presentó su alegato en oposición al recurso de revisión. Primeramente, apuntó que la Sra. Camacho no mostró tener legitimación activa para impugnar el permiso de construcción, pues no alegó que sufra o sufrirá daños reales, concretos y palpables, como consecuencia de dicha construcción. Así, arguyó que el

⁴ Surge de los autos que la autorización del permiso de construcción núm. 2015-070883-PCO-008176 fue enviada a la Sra. Camacho a la siguiente dirección: Urb. El Conquistador, Q-21-30, Calle 14, Trujillo Alto, PR 00976.

presente recurso debía ser desestimado. Asimismo, puntualizó que la Sra. Camacho es vecina colindante por el lado lateral izquierdo, y en nada le afecta la construcción para cubrir la escalera de entrada.

Explicó, además, que el permiso de construcción para dicha obra es distinto al permiso de construcción núm. 2015-070883-PCO-171915, a pesar de que la solicitud fue presentada como una enmienda a este, pues únicamente gira en torno a la protección de las escaleras existentes en la entrada de su propiedad. Enfatizó que, según concluido en la determinación recurrida y admitido por el perito de la recurrente, el permiso podía aprobarse ministerialmente.

Con respecto a los presuntos defectos en la notificación a la Sra. Camacho, señaló que la recurrente declaró no recordar la fecha exacta en que vio instalado el rótulo de presentación y que, conforme al testimonio del Ing. Santana, este declaró tener como costumbre instalar el rótulo previo a la radicación de la solicitud. A su vez, apuntó que la recurrente compareció oportunamente ante la OGPe, pudo impugnar el permiso y se le garantizó el debido proceso de ley.

Por último, argumentó que los planteamientos de la recurrente sobre las obras realizadas en su patio no son pertinentes a la controversia. Concluyó que la Sra. Camacho no rebatió la presunción de legalidad y corrección que cobija la determinación recurrida, o mostró que fuera irrazonable, por lo que procedía su confirmación.

II.

A.

La Ley Núm. 161–2009 (Ley Núm. 161), según enmendada, mejor conocida como *Ley para la Reforma de Permisos de Puerto Rico*, 29 LPRA sec. 9011 *et seq.*, fue promulgada con el fin de “establecer el marco legal y administrativo que regiría la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos de uso y de construcción y desarrollo de terrenos por parte del gobierno de Puerto Rico”. *Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228, 236 (2014).

A tales efectos, fue creada la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), entidad encargada de la evaluación, concesión o denegación de determinaciones finales y permisos relativos al desarrollo y el uso de terrenos, así como de las consultas de ubicación. 23 LPRA sec. 9012d. El Art. 1.5 (57) de la Ley Núm. 161 define permiso como:

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 incluyeron licencias, certificadas de inspección, ni certificaciones.

23 LPRA sec. 9011 (57).

De otra parte, la Ley Núm. 161 distingue entre las determinaciones discrecionales y las ministeriales. Distinto a las determinaciones discrecionales, que conllevan un juicio subjetivo sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción⁵, el término “ministerial” en este contexto,

[d]escribe 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 (48). (Énfasis nuestro).

Por su parte, el Art. 9.8 de la Ley Núm. 161 exige que el solicitante notifique la radicación de una solicitud de permiso a los colindantes inmediatos de la propiedad, **salvo por los permisos ministeriales que no**

⁵ Véase, 23 LPRA sec. 9011 (26).

conlleven ningún tipo de variación⁶. 23 LPRA sec. 9019g. Además, el Art. 9.9 de la referida Ley **excluye** del requisito que exige la instalación del rótulo de presentación a los permisos ministeriales, que no conlleven ningún tipo de variación. 23 LPRA sec. 9019h. Dicha exclusión también está consignada en la Regla 6.1.1 del *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos*, Núm. 7951 de 30 de noviembre de 2010.

B.

La Sección 4.5 de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1998, según enmendada, establece el alcance de la revisión judicial de una determinación administrativa. A saber: la revisión judicial de las determinaciones finales de las agencias administrativas se circunscribe a evaluar: (1) si el remedio concedido por la agencia es el adecuado; (2) si las determinaciones de hechos están sostenidas por la evidencia sustancial que surge de la totalidad de expediente; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio no tenemos limitación revisora alguna⁷.

⁶ El Art. 1.5 (93) de la Ley Núm. 161 define variación de la siguiente forma:

Autorización para lotificar o desarrollar una propiedad utilizando parámetros diferentes a los dispuestos en la reglamentación vigente y que sólo se concede para evitar perjuicios a una propiedad que, debido a circunstancias extraordinarias, la aplicación estricta de la reglamentación equivaldría a una confiscación de la propiedad.

23 LPRA 9011 (93).

De otra parte, la Regla 28.2 del *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos*, Núm. 7951 de 30 de noviembre de 2010, dispone sobre las variaciones en las construcciones. Específicamente, la Sección 28.2.1 de la referida Regla, delega en la OGPe la facultad para autorizar variaciones en construcción para los usos que tolera el distrito cuando, entre otros, la variación solicitada no perjudique propiedades vecinas.

⁷ En específico:

El tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.

Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal.

3 LPRA sec. 2175.

Además, es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012). Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la **razonabilidad** de la actuación de la agencia. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013). Los tribunales deben limitar su intervención al evaluar la razonabilidad de las decisiones administrativas. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 432 (2003). “En caso de que exista más de una interpretación razonable de los hechos, el tribunal debe sostener la que seleccionó la agencia, y no sustituir su criterio por la de ésta”. *Id.*

Igualmente, las determinaciones de hechos de organismos y agencias “tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas”. *Vélez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684, 693 (2006).

El expediente administrativo constituirá la base exclusiva para la decisión de la agencia y para su eventual revisión judicial. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004). La parte afectada por las determinaciones de hechos de una agencia debe mostrar la existencia de otra prueba en el récord, que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, para así demostrar que la determinación del organismo fue irrazonable, a la luz de la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración. *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999).

Exigir tal demostración inicial tiene el propósito de **evitar que la parte afectada impugne las determinaciones de hechos con meras alegaciones**, a la vez que sostiene la presunción de corrección y legalidad de que disfrutaban las decisiones administrativas.

Ramírez v. Depto. de Salud, 147 DPR, a la pág. 905. (Énfasis nuestro).

Por su lado, las conclusiones de derecho de una agencia son revisables en todos sus aspectos por los tribunales. *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR, a la pág. 907. Sin embargo, ello no significa que el tribunal las puede descartar libremente, ya que estas merecen deferencia. *Id.*

Debido a que toda sentencia o determinación administrativa está protegida por una presunción de corrección y validez, la parte que acude a este Tribunal de Apelaciones tiene el deber de colocar a este foro en posición de conceder el remedio solicitado. *Morán v. Martí*, 165 DPR 356, 366 (2005).

[...] Es decir, quien las impugne tiene el deber insoslayable, para prevalecer, de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. El peso de la prueba descansa entonces sobre la parte que impugna la determinación administrativa.

Camacho Torres v. AAFET, 168 DPR 66, 91 (2006).

Por último, es norma reiterada que la revisión judicial de determinaciones administrativas ha de limitarse a evaluar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004). En ese sentido, la parte que impugna judicialmente las determinaciones de hechos de una agencia administrativa tiene el peso de la prueba para demostrar que estas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que llegó la agencia son irrazonables. *Rebollo Vda. de Liceaga v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004).

III.

En síntesis, la parte recurrente planteó que la OGPe incidió al conceder el permiso de construcción núm. 2015-070883-PCO-008176, por los fundamentos de que no fue notificada conforme a derecho, y de que su expedición fue contraria a la ley y reglamentación aplicable⁸. No le asiste la razón.

⁸ Huelga apuntar que, en ningún momento, la Sra. Camacho ha articulado que sufrió o sufriría un daño claro, real y palpable, por las obras a realizarse en las escaleras de la Sra. Cardona.

En primer lugar, si bien el permiso de construcción objetado por la recurrente fue solicitado como una enmienda al permiso de construcción núm. 2015-070883-PCO-171915, este constituye un permiso distinto al emitido para las ampliaciones al hogar de la Sra. Cardona e impugnado previamente por la Sra. Camacho. Específicamente, el permiso objeto de este recurso se circunscribe a la construcción de un techo y paredes en las escaleras de entrada existentes en la propiedad de la Sra. Cardona. En ese sentido, y **según admitido en la vista de reconsideración por el propio perito de la parte recurrente, el Ing. Maíz, dicho permiso es de carácter ministerial.**

Cual expuesto, distinto a las determinaciones discrecionales, que conllevan un juicio subjetivo sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción, el término “ministerial” en este contexto describe una determinación que **no conlleva juicio subjetivo** por parte de un funcionario o profesional autorizado, sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción.

Así, 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. Cónsono con ello, al aprobar el permiso de construcción impugnado ante nos, la OGPe únicamente tuvo que determinar que la construcción estaba permitida por las calificaciones aplicables a las casas ubicadas en los distritos R-I y si cumplía con los requisitos de edificabilidad aplicables⁹.

De otra parte, si bien es cierto que el Art. 9.8 de la Ley Núm. 161 exige que el solicitante notifique la radicación de una solicitud de permiso a los colindantes inmediatos de la propiedad, **ello no aplica a los permisos ministeriales, que no conlleven ningún tipo de variación,**

⁹ Entre otras consideraciones de índole procesal sobre el pago de los derechos correspondientes y la entrega de los documentos requeridos

como en la presente controversia. A su vez, el Art. 9.9 de la referida Ley expresamente **excluye** de la obligación de la instalación de un rótulo de presentación las solicitudes para la expedición de un permiso ministerial, que no conlleve ningún tipo de variación. Dicha exclusión también está consignada en la Regla 6.1.1 del *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos*, Núm. 7951 de 30 de noviembre de 2010.

Así las cosas, no procede la revocación de la expedición del permiso por la presunta falta de notificación a la recurrente. Lo anterior, pues la Ley y el Reglamento aplicable no exigen la notificación de la solicitud o la instalación de rótulo alguno. De otra parte, tampoco nos convence el planteamiento de la recurrente sobre la supuesta notificación errónea del permiso de construcción. Surge de los autos que, una vez expedido el permiso, la Sra. Camacho lo impugnó oportunamente, testificó ante la OGPe, y le fue garantizado su derecho a un debido proceso de ley. En ese sentido, sus argumentos sobre la supuesta falta de notificación del permiso no fueron creídos por la OGPe o apoyados por el récord, a la luz de las gestiones realizadas por esta.

Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. Por tanto, al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la **razonabilidad** de la actuación de la agencia. Por tanto, los tribunales debemos limitar nuestra intervención al evaluar la razonabilidad de las decisiones administrativas y, en caso de que exista más de una interpretación razonable de los hechos, **debemos sostener la que seleccionó la agencia, y no sustituir nuestro criterio por la de ésta.**

Igualmente, las determinaciones de hechos de organismos y agencias tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada, mientras la parte que las impugne no produzca

evidencia suficiente para derrotarlas. Meras alegaciones no son suficientes para derrotar la referida presunción. Consecuentemente, y a la luz de que la parte recurrente no probó que la determinación impugnada fuese arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron, procede confirmar la resolución recurrida.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la *Resolución de Reconsideración* emitida y notificada el 23 de febrero de 2017, por la División de Reconsideración de la Oficina de Gerencia de Permisos.

Notifíquese.

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

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