

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL II

OFICINA DE
GERENCIA DE
PERMISOS

Recurrida

v.

PUERTO RICO
TELEPHONE COMPANY

Querellada

WPR PUERTO NUEVO
LP, S.E., SR. EDWARD
STUTZ

Recurrente

KLRA201700371

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Oficina de Gerencia
de Permisos

CASO NÚM.
2017-SRQ-002182

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Bonilla Ortiz

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 8 de agosto de 2017.

Comparece ante nos WPR Puerto Nuevo LP, S.E. [WPR o la recurrente] para solicitar la revocación de una Resolución de Archivo emitida por la Oficina de Gerencia de Permisos [OGPe] el 3 de abril de 2017, notificada el día siguiente.¹ Mediante dicho dictamen, la agencia emitió una determinación final en la que archivó la querrela instada por la recurrente en contra de la Puerto Rico Telephone Company, Inc. [PRTC o querellada]. Esta última, por su parte, solicita la desestimación del recurso, tras alegar que carecemos de jurisdicción para atenderlo, por ser la Resolución de Archivo el resultado de un proceso investigativo, no adjudicativo.

¹ Depositada en el correo para su notificación el 5 de abril de 2017.

I.

Los hechos que informa el presente caso se originan con la presentación de una querrela por parte de WPR ante la OGPe el 16 de enero de 2017, identificada con el número 2017-SRQ-002182. La recurrente alegó que, en un solar aledaño al suyo, ubicado en el parque industrial Puerto Nuevo Distribution Center en el Municipio de Cataño,² la PRTC construía y operaba un estacionamiento sin los correspondientes permisos. Señaló que el estacionamiento se desarrolló en un área que compartían las propiedades, lo que afectaba el tránsito y sus operaciones de carga y descarga. Adicional, indicó que esto resultaba en una variación de uso de la propiedad, destinada para uso industrial.

El solar en cuestión contaba con un permiso de uso a favor de la PRTC para operar oficinas administrativas expedido por la Administración de Reglamentos y Permisos [ARPe] desde el año 2002. A pesar de ello y ante los reclamos de WPR, la querellada procedió a solicitar un segundo permiso de uso ante la OGPe, el cual fue expedido el 21 de diciembre de 2016; antes de la presentación de la querrela.

La querrela instada por WPR dio lugar a una investigación administrativa. De la inspección de campo realizada por el personal de la OGPe el 2 de febrero de 2017, surge que no se pudo inspeccionar el local. Al Informe de Inspección se anejaron fotos e información disponible en el sistema de la agencia sobre el solar. El 27 de febrero de ese mismo año, el representante legal de WPR informó a la OGPe que advino en conocimiento de que la PRTC obtuvo un permiso de uso para la operación de un estacionamiento. El 28 de febrero de 2017, la OGPe llevó a cabo

² La propiedad de la recurrente colinda por el área este con el solar de la PRTC.

una reinspección de la propiedad. En el Informe de Inspección se hizo constar que la PRTC le proveyó información a la agencia sobre el área objeto de la querella.

El 3 de abril de 2017, la OGPe emitió el dictamen aquí recurrido archivando la querella presentada por WPR, tras expresar que:

al realizar la investigación pudo constatar que existe un permiso de uso número 2016-146197-PUS-026932 para el uso de oficinas administrativas expedido el 21 de diciembre de 2016. No se pudo determinar, en la inspección realizada que el estacionamiento no forma parte de las oficinas administrativas.

De la Resolución de Archivo surge la certificación de notificación a WPR y los correspondientes apercibimientos respecto al derecho a solicitar la revisión judicial ante este Foro, cosa que hizo mediante la presentación del Recurso de Revisión el 2 de mayo de 2017.

El 14 de junio de 2017, la PRTC compareció ante nos solicitando la desestimación del recurso incoado por WPR. Sostuvo que carecíamos de jurisdicción para atenderlo debido a que el proceso que surgió a raíz de la querella fue uno investigativo, no uno de carácter adjudicativo formal, pues la agencia no adjudicó los derechos, obligaciones o privilegios de las partes. En ese sentido, señaló que la determinación administrativa se limitó a disponer sobre la existencia de un permiso de uso, por lo que no está sujeta a revisión judicial.

II.

A. Finalidad de las determinaciones administrativas.

La Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003, Ley Núm. 201-2003, 4 LPRa sec. 24, establece la facultad revisora de este Tribunal de Apelaciones. En lo que nos concierne, dicho estatuto nos faculta a examinar decisiones

finales de los organismos y agencias administrativas. 4 LPRA sec. 24u. Al respecto, dispone que se acogerán como cuestión de derecho, mediante la presentación de un recurso de revisión judicial, “las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas”. 4 LPRA sec. 24y (c).

Cónsono con lo antes expuesto, la Sección 4.2 de la Ley Núm. 38-2017, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico [LPAU], establece que:

[u]na parte adversamente afectada por **una orden o resolución final de una agencia** y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación **de la orden o resolución final de la agencia** [...].

[...]

[...] **Una orden o resolución interlocutoria de una agencia, incluyendo aquellas que se emitan en procesos que se desarrollen por etapas, no serán revisables directamente. La disposición interlocutoria de la agencia podrá ser objeto de un señalamiento de error en el recurso de revisión de la orden o resolución final de la agencia.** (Énfasis nuestro).

El citado estatuto establece que por una “orden o resolución” se entiende “cualquier decisión o acción agencial de aplicación particular que adjudique derechos u obligaciones”. Sección 1.3 (g) de la LPAU, *supra*. Asimismo, define una “orden interlocutoria” como “aquella acción de la agencia en un procedimiento adjudicativo que disponga de algún asunto meramente procesal”. *Ibíd.*

Sobre este particular, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que:

son dos los requisitos para que el Tribunal de Apelaciones revise una orden o resolución emitida por una agencia: (i) que la parte adversamente afectada por la orden o resolución haya agotado los remedios provistos por la agencia, y (ii) que la orden o

resolución sea final, y no interlocutoria. A.R.Pe. v. Coordinadora, 165 DPR 850, 866 (2005).

Es decir, nuestra jurisprudencia es clara con relación a cuándo una resolución u orden administrativa es final o es interlocutoria. En cuanto al contenido de una resolución final, nuestro más Alto Foro señala que:

la [LPAU] contiene una descripción de lo que tiene que incluir una orden o resolución final; esto es, requiere que incluya unas determinaciones de hecho, las conclusiones de derecho de la decisión, una advertencia sobre el derecho a solicitar una reconsideración o revisión judicial, según sea el caso, y la firma del jefe de la agencia o de cualquier otro funcionario autorizado por ley. *Id.*, pág. 867.

Enfatiza además, que: "la orden o resolución final es aquella que pone fin a todas las controversias dilucidadas ante la agencia y cuyo efecto es sustancial sobre las partes". *Ibíd.* En ese sentido, el Tribunal Supremo ha recalcado que:

[u]na "orden o resolución final" de una agencia administrativa [...] es aquella que dispone del caso ante la agencia y tiene efectos de adjudicación y dispositivos sobre las partes. Se trata de la resolución que culmina en forma final el procedimiento administrativo respecto a todas las controversias. Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño, 168 DPR 527, 545 (2006).

En conclusión,

dos condiciones t[ienen] que ser satisfechas para que una decisión administrativa pu[eda] ser considerada final: primero, la actuación de la agencia debe representar la culminación de su proceso decisorio, y segundo, la actuación administrativa debe determinar todos los derechos y las obligaciones de las partes o surgir de estas consecuencias legales. *Ibíd.*

De igual modo, la Regla 56 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, limita nuestra jurisdicción revisora a determinaciones administrativas finales. 4 LPRa Ap. XXII-B, R. 56. En específico, dispone lo siguiente:

[e]sta parte gobernará el trámite de las revisiones de todos los recursos instados ante el Tribunal de Apelaciones para la revisión de las decisiones, reglamentos, órdenes, resoluciones y providencias

finales dictadas por organismos o agencias administrativas o por sus funcionarios(as), ya sea en su función adjudicativa o cuasi legislativa, conforme lo dispuesto en ley. *Ibíd.*

Por lo tanto, las disposiciones antes citadas obligan a este foro apelativo a revisar recursos de revisión judicial que provengan únicamente de resoluciones u órdenes finales. Así las cosas, la Regla 83 (C) de nuestro Reglamento permite que este foro desestime a iniciativa propia aquellos recursos en los que carece de jurisdicción, pues los tribunales estamos obligados a ser celosos guardianes de nuestra propia jurisdicción. 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 83 (C); Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al., 157 DPR 360, 369 (2002).

B. Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico

La Ley Núm. 161-2009, conocida como la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, 23 LPRA sec. 9011 et seq., según enmendada, creó la Oficina de Gerencia de Permisos, adscrita a la Junta de Planificación. Artículo 2.1 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9012. Con la promulgación de este estatuto se adoptó como política pública asegurar la transparencia y la agilización en el proceso de evaluación para el otorgamiento de permisos. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 161-2009, *supra*; Spyder Media Inc. v. Mun. de San Juan, 194 DPR 547, 552-553 (2016).

La Asamblea Legislativa transfirió a la OGPe las funciones de la Administración de Reglamentos y Permisos y, por ende, le confirió la facultad para evaluar, conceder o denegar determinaciones finales y permisos relativos al desarrollo y el uso de terrenos en Puerto Rico. Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings, 191 DPR 228, 236 (2014); Artículos 2.3, 2.5, 2.20 y 8.1 de la Ley

Núm. 161-2009, 23 LPRA secs. 9012b, 9012d, 9012s y 9018. La agencia se encuentra bajo la dirección y supervisión de un Director Ejecutivo. Artículo 2.2 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9012a. Entre las facultades delegadas a dicho funcionario se encuentran:

(z) Evaluar y adjudicar determinaciones finales y permisos de carácter discrecional facultadas en este capítulo.

[...]

(ee) Solicitar la revocación de una determinación final o la paralización de una obra de construcción o uso ante el Tribunal de Primera Instancia cuando, luego de la investigación administrativa correspondiente, advenga en conocimiento de que la determinación final fue obtenida en violación a las leyes o los reglamentos aplicables, o cuando la determinación final fue obtenida legalmente, pero existe evidencia de un incumplimiento a las leyes y los reglamentos durante su ejecución u operación, siempre que el Director Ejecutivo de la Oficina de Gerencia de Permisos siga los procedimientos establecidos en [el Capítulo XIV de esta Ley]. [...].

[...]

(ll) Radicar querellas motu proprio, ante el foro competente, cuando de investigaciones administrativas que se realicen, se reflejen violaciones a las disposiciones de este capítulo o los reglamentos que se adopten al amparo de éste. Artículo 2.3 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9012b.

La Ley Núm. 161-2009, *supra*, dispone que la LPAU, *supra*, es de aplicación a:

todos los procedimientos para la evaluación, el otorgamiento o la denegación de determinaciones finales y permisos, recomendaciones, certificaciones, licencias, certificados, incluyendo determinaciones de cumplimiento ambiental relacionados a Declaraciones de Impacto Ambiental, o cualquier otra autorización similar otorgada por la Oficina de Gerencia de Permisos, los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, el profesional autorizado e inspector autorizado, así como la adjudicación de querellas u órdenes administrativas por el Director Ejecutivo,³ por

³ Por "adjudicación" se entiende un "pronunciamiento mediante el cual una agencia determina los derechos, obligaciones o privilegios que correspondan a una parte". Sección 1.3 (b) de la LPAU, *supra*. Del mismo modo, el Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, Reglamento Núm. 7951 de 30 de noviembre de 2010, dispone que dicho término se refiere a un "[p]ronunciamiento mediante el cual una agencia con facultad para ello, hace una determinación sobre los derechos, obligaciones o

las entidades gubernamentales concernidas, o los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, al amparo de las disposiciones de este capítulo, salvo en las instancias que expresamente se disponga lo contrario o en aquellos casos donde este capítulo resulte inconsistente con la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Artículo 18.6 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRa sec. 9028e.

En cuanto a la presentación de querellas, el Artículo 14.4 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, dispone que:

[e]l público en general podrá presentar querellas ante la Oficina de Gerencia de Permisos, ante las entidades gubernamentales concernidas o ante los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V. Dichas querellas atenderán el alegado incumplimiento con:

- (a) las disposiciones de los permisos expedidos;
- (b) la alegada ausencia de un permiso requerido, o
- (c) el incumplimiento con cualquier disposición de este capítulo, el Reglamento Conjunto adoptado al amparo del mismo, las Leyes Habilitadoras de las entidades gubernamentales concernidas, la Ley de Municipios Autónomos o los reglamentos, según corresponda. 23 LPRa sec. 9024c.

Ahora bien, el Artículo 14.1 del estatuto en discusión provee los siguientes remedios adicionales:

[s]i alguna agencia, dependencia o instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en representación del interés público, o una persona privada, natural o jurídica, que tenga o no interés propietario o que sea colindante, propietaria u ocupante de una propiedad vecina, a la cual su interés personal se vea adversa o sustancialmente afectado, **podrá presentar una querella alegando una violación de ley o reglamento ante la Oficina de Gerencia de Permisos, o presentar un recurso de interdicto, mandamus, nulidad o cualquier otra acción adecuada ante el foro judicial correspondiente.** 23 LPRa sec. 9024.

A la vez que las partes tienen a su disposición múltiples remedios disponibles, el Director Ejecutivo de la OGPe retiene su discreción para determinar si ejerce o no sus facultades. Sobre este particular, el Artículo 14.2 de la ley establece que:

[e]n aquellos casos, en respuesta a una querella tal como la que se describe en la sec. 9024 de este título,

privilegios que corresponden a una parte o a un uso de terreno en específico". Capítulo 4 (A) (28).

el Director Ejecutivo tendrá quince (15) días laborables para investigar la misma. Si el Director Ejecutivo luego de hacer la investigación correspondiente, decide ejercer sus facultades reconocidas en este capítulo, podrá solicitar la revocación del permiso, la paralización de la obra de construcción o la paralización de un alegado uso no autorizado por la Oficina de Gerencia de Permisos, el profesional autorizado o los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, siempre que no esté en conflicto con la sec. 9012b-5 de este título, para lo cual deberá acudir ante el Tribunal de Primera Instancia para obtener una orden judicial a esos efectos. No obstante, si el Director Ejecutivo no actúa en el término de quince (15) días laborables aquí dispuesto, el querellante podrá acudir al Tribunal de Primera Instancia a solicitar los remedios antes mencionados. [...]. 23 LPRa sec. 9024a.

El mandato legislativo expuesto en el Artículo 15.1 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRa sec. 9025, provee para que la Junta de Planificación, con la colaboración de la OGPe, preparen y adopten un Reglamento Conjunto con el propósito, entre otros, de que personas distintas al solicitante puedan participar en el proceso de evaluación de determinaciones finales. Artículo 8.6 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRa sec. 9018e. La Ley Núm. 161-2009, *supra*, define las "determinaciones finales" como:

[a]ctuación, resolución, informe o documento que contiene un acuerdo o decisión emitida por la Junta de Planificación, el Director Ejecutivo, los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V o un profesional autorizado, o una entidad gubernamental concernida, adjudicando de manera definitiva algún asunto ante su consideración o cualquier otra determinación similar o análoga que se establezca en el Reglamento Conjunto. La determinación se convertirá en final y firme una vez hayan transcurrido los términos correspondientes para revisión. Artículo 1.5 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRa sec. 9011 (21). (Énfasis suplido).

El Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, Reglamento Núm. 7951 de 30 de noviembre de 2010 [Reglamento Conjunto], se aprobó con el propósito de "establecer las normas para regular los

procedimientos administrativos relacionados a la toma de decisiones sobre permisos, consultas, certificaciones, autorizaciones y documentos ambientales, entre otros, ante la OGPe [...] con el fin de mejorar la calidad y eficiencia de todos los procesos del sistema integrado de permisos". Regla 5.1.1, Reglamento Conjunto, *supra*. Así las cosas, este es de aplicación a "todos los procedimientos administrativos que se ventilen ante la OGPe, [...] a tenor con las facultades delegadas en la Ley Núm. 161, *supra*". Regla 5.1.2, Reglamento Conjunto, *supra*.

El Reglamento Conjunto dispone que la OGPe es el ente ante el cual se radicarán y el que evaluará de forma exclusiva "permisos de uso para ocupar o usar cualquier propiedad, estructura o terreno". Regla 9.1 (a) (4), Reglamento Conjunto, *supra*. Con relación a la certeza de los permisos, el Artículo 9.10 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9019i, establece que:

[s]e presume la corrección y la legalidad de las determinaciones finales y de los permisos expedidos por la [OGPe] [...]. No obstante, cuando medie fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno o la comisión de algún otro delito en el otorgamiento o denegación de la determinación final o del permiso, o en aquellos casos en que la estructura represente un riesgo a la salud o la seguridad, a condiciones ambientales o arqueológicas, la determinación final emitida y el permiso otorgado por la [OGPe] deberá ser revocado. [...].

Además, se dispone que **bajo ninguna circunstancia, una determinación final será suspendida, sin mediar una autorización o mandato judicial de un tribunal competente o el foro correspondiente, en estricto cumplimiento con el debido proceso de ley.** [...] Entendiéndose que, sujeto a lo dispuesto en este capítulo, una determinación final se considerará final y firme, o un permiso, y no podrá ser impugnado una vez el solicitante haya cumplido con todos los requisitos establecidos en la notificación de determinación final y haya transcurrido el término de veinte (20) días sin que una parte adversamente afectada por la notificación haya presentado un recurso de revisión o un proceso de revisión administrativa, así como haya transcurrido el término de treinta (30) días para

solicitar revisión judicial. No obstante, la parte adversamente afectada por una determinación final, podrá ser revisada sujeto a lo establecido en este capítulo.

III.

El dictamen cuya revisión solicita WPR es de la Resolución de Archivo emitida el 3 de abril de 2017 por la OGPe, que dispuso de una querella presentada por dicha parte. Por su parte, la PRTC alega que la determinación impugnada no constituye una determinación final, por lo que no es revisable ante este foro. Le asiste razón a esta última. Veamos.

La Ley Núm. 161-2009, *supra*, establece que una determinación final comprende toda actuación, resolución o decisión emitida por la OGPe que contenga un acuerdo o decisión que adjudique de forma definitiva algún asunto ante su consideración o cualquier otra determinación similar o análoga.⁴

El trámite administrativo promovido por WPR ante la OGPe, que culminó en la determinación cuya revisión se solicita, fue motivado por la alegada falta de permisos para que la PRTC construyera y operara un estacionamiento que ubica contiguo al solar de la recurrente. Según surge del expediente, la OGPe actuó ante las imputaciones plasmadas por WPR en la querella presentada. Conforme el Artículo 14.2 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, la OGPe ejerció sus facultades y procedió a investigar la querella, para lo que realizó inspecciones y evaluó documentación relativa al predio perteneciente a la PRTC. Ello, tuvo como resultado que esta adviniera en conocimiento de que existía un Permiso de Uso expedido a favor de la PRTC para operar oficinas

⁴ Véase, Artículo 1.5 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*.

administrativas y que el estacionamiento formaba parte de las mismas.

La agencia entendió que, ante la existencia del permiso y no habiéndose detectado la violación de los estatutos o reglamentos bajo su jurisdicción ni de las disposiciones bajo las cuales fue expedido el permiso, que no tenía por qué ejercer alguna las facultades reconocidas a esta en la Ley Núm. 161-2009, *supra*, por lo que procedió a archivar la querella incoada por WPR. Lo anterior, tuvo como resultado que la agencia no acudiera ante el Tribunal de Primera Instancia requiriendo la revocación del permiso, ni solicitara la paralización de un alegado uso no autorizado o radicara una querella *motu proprio*.⁵

Del trámite procesal antes esbozado, se desprende que la investigación realizada por la agencia no constituyó un proceso adjudicativo, pues no realizó una determinación sobre los derechos, obligaciones o privilegios que corresponden a una parte o a un uso de terreno en específico. De modo, que no cabe hablar de una determinación final revisable. En conclusión, carecemos de jurisdicción para atender el recurso ante nuestra consideración.

Antes de disponer del presente pleito, cabe señalar, que del expediente no surge que la recurrente haya solicitado la reconsideración o la revisión judicial del permiso otorgado a la PRTC el 21 de diciembre de 2016, conforme provee el Artículo 9.10 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*. Tampoco surge que dicha parte solicitara intervenir en el proceso para la concesión de dicho permiso ni que haya utilizado alguno de los remedios dispuestos

⁵ Véanse, Artículos 2.3 y 14.2 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*.

en el Artículo 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, sobre interdicto, *mandamus* o nulidad.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se desestima el recurso de revisión judicial presentado por WPR Puerto Nuevo LP, S.E., por falta de jurisdicción.

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