

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

JESÚS FIGUEROA SANTIAGO
RECURRENTE

v.

OFICINA DE PERMISOS
MUNICIPIO AUTÓNOMO DE
BAYAMÓN
RECURRIDO

KLRA201800440

REVISIÓN
ADMINISTRATIVA
PROCEDENTE DE LA
OFICINA DE
GERENCIA DE
PERMISOS

CASO NÚM.
2018-220117-
SDR-002166

SOBRE:
ANTEPROYECTO DE
CONSTRUCCIÓN

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Candelaria Rosa y el Juez Cancio Bigas

Ramírez Nazario, Erik Juan, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de noviembre de 2018.

El 3 de agosto de 2018, el señor Jesús Figueroa Santiago (recurrente) comparece ante nos mediante revisión administrativa. Impugna la Resolución de la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) de 5 de julio de 2018. Mediante ésta, la OGPe ratificó la denegatoria de la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Bayamón (Municipio) de un Anteproyecto para la construcción de un balcón, en el segundo nivel del local comercial *Main Liquor Store*, ubicado en la Avenida Main, esquina Boundary número 7, de la Urbanización Santa Rosa de Bayamón.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, se confirma la Resolución recurrida.

I

En 15 de agosto de 2017, el recurrente, presentó ante el Municipio una solicitud de anteproyecto para la construcción de un

balcón en el segundo nivel de *Main Liquor Store*.¹ Por su parte, el 23 de agosto de 2017, el señor Edgardo Laureano Rivera, vecino del sector y presidente de la Asociación de Residentes, expresó su oposición a la construcción propuesta ante la preocupación de él y de los demás vecinos “por la música y el estacionamiento” del referido local. A los fines de evaluar el permiso, el Municipio celebró una vista pública el 13 de diciembre de 2017 a la cual compareció la parte proponente, no así los vecinos del área para oponerse al anteproyecto. Posteriormente, el 30 de enero de 2018, se llevó a cabo una inspección ocular.

Celebrada la vista y evaluada la prueba, el 12 de febrero de 2018, el Oficial Examinador emitió su Informe sobre Vista Pública. En su Informe, el Oficial Examinador no recomendó la construcción del balcón en segunda planta, “ya que no cumple cabalmente con todas y cada una de las disposiciones de la Sección 26.1.3 del Reglamento Conjunto” de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, Reglamento 7951 de 29 de noviembre de 2010 (Reglamento), la cual dispone que:

[l]a determinación que se tome sobre un uso propuesto bajo las disposiciones de esta Sección descansará en la evaluación de la combinación de factores que presente y demuestre la parte interesada en cada caso. Para que haya una determinación favorable, la parte interesada debe demostrar que tiene la capacidad de operar el uso juiciosamente y que la operación del uso resulta conveniente al interés público, a base, sin limitarse a éstos, de los siguientes criterios:

- 1) Se proteja la salud, seguridad y bienestar de los ocupantes de la propiedad objeto de la solicitud así como de propiedades limítrofes.
- 2) No se menoscabe el suministro de luz y aire a la edificación a usarse u ocuparse, o a las propiedades limítrofes.
- 3) No se aumente el peligro de fuego.
- 4) No se ocasione reducción o perjuicio a los valores de las propiedades establecidas en áreas vecinas.
- 5) Se demuestre la viabilidad, adecuacidad y conveniencia del uso solicitado.
- 6) Se cumpla con las condiciones establecidas en este Reglamento o que puedan establecerse para el caso particular.

¹ Anteproyecto de Construcción, número 2017-15-1052-A.

Por su parte, y en esa misma fecha, el Municipio emitió su Informe sobre Acuerdo Adoptado por el Oficial de Permisos donde ratificó la recomendación del Oficial Examinador y denegó el Anteproyecto.

Inconforme, el recurrente presentó ante la OGPe una Moción de Reconsideración con fecha de 5 de marzo de 2018. Arguyó que las objeciones de los que se opusieron al anteproyecto son especulativas y que el recurrente ha demostrado a lo largo de los treinta (30) años que lleva en este negocio que tiene la capacidad de operar el uso juiciosamente.

A los fines de evaluar la solicitud del recurrente, la OGPe determinó celebrar una vista de revisión el 10 de abril de 2018. Evaluada la prueba, formuló las siguientes determinaciones de hechos:

1. El predio objeto de revisión tiene una cabida superficial de 354.42 metros cuadrados. Se propone la construcción de un balcón en segundo nivel, en acero estructural, para uso del local *Main Liquor Store*. Según la resolución del Municipio, se propone un patio delantero de 2.73 metros, patio lateral derecho 0.11 metros, patio lateral izquierdo y posterior 0.00 metros.
2. El predio cuenta con el Permiso de Uso de 2011-15-1631-U, expedido el 4 de noviembre de 2011, para venta de bebidas alcohólicas al detal y al por mayor con doce (12) máquinas de entretenimiento para [sic] adultos y dos (2) billares en el primer nivel; y salón de entretenimiento con ventas de bebidas alcohólicas al detal y doce (12) máquinas de entretenimiento para adultos en el segundo nivel.
3. Según surge del expediente elevado por el Municipio que el 23 de agosto de 2017, el Sr. Edgardo Laureano le envió un comunicado al Municipio oponiéndose a la construcción de un balcón a segundo nivel. En su comunicación expresó que los vecinos tienen preocupación por la música y el estacionamiento.
4. Indica la parte Recurrente que el uso lleva más de 30 años operando. El propósito del balcón es para poner mesas para jugar dominó. Según alega la [parte], el área se comporta comercial y la legalizó la primera planta. La [parte] argumenta que las objeciones de los vecinos son de carácter especulativo. Señala el peticionario que la ampliación propuesta no viola la ley, ni el Reglamento Conjunto. Para establecer su posición, la [parte] presentó al agrimensor William R. Torres.
5. Por otro lado, el Municipio argumenta que no se opone que se operen los usos ya aprobados, pero entienden que

una variación que envuelva la intensificación de [u]so, crearía un perjuicio a la comunidad y al sector. A preguntas realizadas por el Municipio en el proceso de vista, surge que se estarán presente en el predio, como mínimo, cuatro (4) empleados. También, en el contrainterrogatorio al Agrim. William Torres, éste declaró que el no autorizar la variación solicitada no afecta la operación del uso previamente autorizado.

Por su parte, testificó el Ingeniero Joglar, quien expresó que el permiso de uso del predio es uno no conforme legal, por lo cual no procede el que se intensifique el uso. Argumenta que la construcción del balcón en segunda planta representa una clara intensificación del uso.

Producto de lo anterior, el 5 de julio de 2018, la OGPe emitió la Resolución recurrida la cual acogió el Informe del Oficial Examinador y confirmó el dictamen del Municipio. Así, declaró no ha lugar la revisión administrativa. La OGPe coincidió con el Municipio en que la variación solicitada constituiría una intensificación en el uso que redundaría en perjuicio de la comunidad y del sector. Resolvió que el recurrente no derrotó la presunción de corrección de la determinación del Municipio, ni demostró que su decisión no estuvo justificada en una evaluación justa de evidencia sustancial. Añadió que, la evidencia presentada –que fue la misma que consideró el Municipio– no demostró la comisión de un error sustantivo que haga de la decisión una contraria a derecho.

Aún inconforme, el recurrente acude ante este Tribunal mediante una Solicitud de Revisión. Argumenta que:

Erró el Municipio de Bayamón y la Oficina de Gerencia de Permisos al denegar el anteproyecto de construcción bajo el fundamento [de] que la construcción del balcón hacia el patio delantero con relación a la Avenida Main y el patio delantero con relación a la Calle Boundary intensifica la no conformidad legal del inmueble.

Recibido el Alegato en Oposición, presentado el 17 de septiembre de 2018, resolvemos.

II

Antes de discutir los méritos del recurso de revisión, puntualizamos la normativa de revisión judicial de determinaciones

administrativas. En esta labor la revisión, aunque restringida, tiene como propósito fundamental delimitar la discreción de los organismos administrativos, además de velar porque sus actuaciones sean conforme a la ley y estén dentro del marco del poder delegado. *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 80 (1999).

Como se sabe, la facultad revisora de los tribunales a las decisiones emitidas por una agencia administrativa es limitada. *Íd.* El alcance de la revisión judicial comprende tres áreas. Ellas son: (1) concesión del remedio apropiado, (2) revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial y (3) revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho. *Íd.* Este ejercicio por parte del tribunal revisor está enmarcado en dos principios fundamentales que postula la Ley Núm. 170-1988, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 LPRA sec. 2101 *et. seq.*

Sobre este particular, la Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2175, dispone: “[l]as 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”. Sin embargo, con respecto a las conclusiones de derecho establece que éstas “serán revisadas en todos sus aspectos por el tribunal”. *Íd.* Es por tanto indispensable que la agencia realice determinaciones de hecho y conclusiones de derecho que puedan proporcionar a los tribunales la base en la que descansó la decisión del organismo administrativo. De esta forma los tribunales estarán en posición de descargar su función revisora responsablemente. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727-729 (2005).

Sobre este tema, el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió que, la deferencia hacia la decisión administrativa cederá únicamente: (1) cuando no está basada en evidencia sustancial; (2)

cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación o interpretación de la ley, y (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable o ilegal. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252 (2013). Sin embargo, esta deferencia no nos obliga a soslayar o rendir nuestra función revisora cuando dicha decisión administrativa no está sustentada por evidencia sustancial en el récord o cuando son irrazonables o contrarias a derecho. *Íd.*

La evidencia sustancial, según ha sido definida, “es aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Íd.*; *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 131 (1998). Por ello, la parte afectada por una determinación de hecho de una agencia debe, en primer lugar, "demostrar que existe otra prueba en el récord que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración”. *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999). Si la parte afectada no demuestra la existencia de otra prueba, las determinaciones de hechos de una agencia deben ser sostenidas por el tribunal revisor. *Íd.* Esto persigue evitar que los tribunales sustituyan el criterio de la agencia por el suyo propio.

Es norma reiterada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial por razón del conocimiento especializado y la experiencia en cuanto a los asuntos que les son encomendados. *Otero v. Toyota, supra*. Al revisar una decisión administrativa, el criterio rector será la razonabilidad en la actuación de la agencia. Conforme al criterio de razonabilidad y deferencia, como ya se ha dicho, los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo, “si las

mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad”. *Íd.*

En virtud de esta presunción de regularidad y corrección, nuestra función revisora deberá limitarse a determinar si la agencia actuó arbitraria, ilegal o de forma tan irrazonable que su proceder constituya un abuso de discreción. *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 779 (2006). La función revisora del tribunal, aunque restringida, tiene como propósito fundamental delimitar la discreción de los organismos administrativos y velar porque sus actuaciones sean conforme a la ley y estén dentro del marco del poder delegado. *Misión Ind. P.R. v. J.P., supra.*

Por su parte, la Sección 28.2.1 del Reglamento rige las variaciones en construcción para lo cual dispone que:

La Junta Adjudicativa delega en la OGPe la autorización de variaciones en construcción para los usos que tolera el distrito. Se tomará en consideración, entre otros, los siguientes factores:

- a. El solar tenga una condición particular que no permite que se cumpla con las disposiciones de este Reglamento.
- b. La variación solicitada no perjudica propiedades vecinas, la disponibilidad de infraestructura y el ambiente del vecindario.
- c. Para variar los parámetros de construcción sobre densidad e intensidad, el uso propuesto deberá ser uno contemplado en el distrito en que ubica.
- d. La magnitud de la variación es la necesaria para asegurar la viabilidad del uso permitido y no es viable considerar otras alternativas para salvar el problema presentado.

Sobre este tema, el Tribunal Supremo ha resuelto reiteradamente que “las variaciones son una válvula de escape dentro del rígido ordenamiento de zonificación vigente en nuestra jurisdicción”. *Empresas Ferrer v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254 (2007). Allí también indicó que, mediante las variaciones, se atenúan las restricciones y se permite el disfrute de determinada propiedad si se demuestra que, dado circunstancias especiales, aplicar la

reglamentación vigente es irrazonable y ocasiona perjuicios a su propietario. *Íd.*

Sin embargo, nos aclara el Tribunal Supremo que, tales variaciones no se favorecen y sólo han de concederse cuando estén claramente justificadas y cuando procedan conforme a las leyes y reglamentos aplicables. *Íd.* De este modo, se soslaya que el uso inapropiado e indiscriminado de las variaciones destruya el esquema de zonificación y cambie las características de un distrito por una infraestructura para ciertos usos. *Íd.*

Por tales fundamentos, el Tribunal Supremo ha enfatizado que, la determinación de la agencia concediendo o denegando una variación ha de estar debidamente fundamentada con el análisis de criterios estatutarios y reglamentarios que consideró. *Íd.*; *Vélez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684 (2006).

III

En el caso de marras, el recurrente presentó un permiso de uso relacionado al local *Main Liquor Store*, sito en un Distrito de Ordenación RCM (Residencial Comercial Mixto). El interés del recurrente es construir un balcón en el segundo nivel de dicho local para, entre otros usos, colocar mesas para jugar dominó.

Surge del expediente que el Municipio celebró una vista pública donde escuchó a los proponentes del proyecto y, posteriormente, realizó una vista ocular. Evaluada la prueba, el Municipio concluyó que tal variación representa una intensificación en el uso, la cual crearía un perjuicio a la comunidad. Se consideró, además, la preocupación que expresaron por escrito los vecinos con respecto a la música y al estacionamiento adicional necesario.

Por su parte, y en aras de revisar el dictamen del Municipio, la OGPe también celebró una vista de revisión. En esta ocasión ambas partes expusieron sus argumentos. Aquilatada la prueba y examinado el expediente administrativo, la OGPe resolvió que el

recurrente no logró derrotar la presunción de regularidad, legalidad y corrección que merece la determinación del Municipio. Por tal razón, declaró no ha lugar la revisión administrativa ante sí. Coincidió en que se operen los usos ya aprobados, pero que la construcción propuesta es una variación que intensificaría el uso, en perjuicio a la comunidad y al sector.

Nos corresponde evaluar si el Municipio y la OGPe actuaron correctamente al denegar el anteproyecto solicitado. Examinado el expediente, entendemos que el recurrente no logra derrotar la presunción de regularidad, legalidad y corrección de la determinación la OGPe, que a su vez sostiene la del Municipio. La Resolución recurrida es una razonable que está ampliamente fundamentada en evidencia sustancial que obra en autos. El recurrente tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos ante el Municipio y luego ante la OGPe, los cuales fueron debidamente considerados a la luz de la reglamentación vigente. Como vimos, las variaciones son una válvula de escape que se utilizan para evitar la confiscación de la propiedad, no obstante, no se favorecen y “solo han de concederse cuando estén claramente justificadas”. En el presente caso quedo claramente establecido que el no autorizar las variaciones solicitadas no resulta en que no se pueda operar el uso existente. El Municipio no se opone a que se operen los usos ya aprobados. Tanto éste como la OGPe entienden que la variación solicitada intensificaría dicho uso en perjuicio de la comunidad aledaña.

El recurrente no ha logrado demostrar que existe otra prueba en el récord que reduzca o menoscaba el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable. En virtud de la deferencia que merecen los dictámenes de los organismos administrativos y en ausencia de criterio alguno que nos mueva a

intervenir o alterar las determinaciones de hechos de la agencia recurrida, se confirma el dictamen de la OGPe y se deniega la revisión administrativa.

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