ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

ESTANCIAS DE JAYUYA, INC. Recurrente v. JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO Recurrido	KLRA201800607	*Revisión Administrativa* procedente de la Junta de Planificación de Puerto Rico Número: 2016-36-JPU-0482 Sobre: Consulta de ubicación

Panel integrado por su presidente, el Juez González Vargas, la Juez Ortiz Flores y el Juez Rodríguez Casillas

Ortiz Flores, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de diciembre de 2018.

Comparece Estancias de Jayuya, Inc., (Estancias; recurrente) mediante recurso de revisión administrativa y nos solicta la revisión de la *Resolución* emitida por la Junta de Planificacion (JP; recurrida) el 31 de enero de 2017 y notificada el 3 de agosoto de 2018. En esta, la JP denegó la *Consulta de Ubicación* presentada por la recurrente.

Adelantamos que, por los fundamentos que expondremos a continuación, confirmamos la *Resolución* recurrida.

I

El 15 de junio de 2016, los recurrentes presentaron una *Consulta de Ubicación*[1] número 2016-36-JPU-0482 ante la JP para el desarrollo de 67 solares residenciales en 2 fincas con cabida total aproximada de 51 cuerdas en el Barrio Collores de Jayuya. Especificaron que cada solar tendría una cabida entre 400 metros cuadrados y 4,029 metros cuadrados. Así las cosas, el 31 de enero de 2017, notificada el 3 de agosto de 2018, la JP emitió *Resolución*[2] mediante la que, luego de evaluar la información de los documentos que se sometieron, denegó la *Consulta de Ubicación* propuesta por la recurrente por entender que los

[1] Véase págs. 23-55 del Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.
[2] Véase págs. 56-61 del Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.

terrenos descritos no eran viables para el desarrollo propuesto. En esencia, la JP basó su determinación en las siguientes razones:

1. Las cabidas no armonizan con las prevalecientes en el sector.
2. La propuesta crearía presión y precedente de desarrollo indebido.
3. La infraestructura es deficiente.
4. Los terrenos están clasificados como SREP-A.

Inconforme, Estancias presentó ante la JP *Solicitud de Reconsideración*[3] el 24 de marzo de 2017. El 21 de marzo de 2017, notificada el 22 de abril de 2017, la JP emitió *Resolución*[4] mediante la que declaró "No Ha Lugar" la solicitud de reconsideración presentada por la recurrente. Aun inconforme, Estacias acudió ante nosotros mediante recurso de revisión administrativa.[5] El 31 de enero de 2018 emitimos *Sentencia*[6] mediante la que, en síntesis, devolvimos el caso a la JP para que notificara nuevamente su *Resolución* del 31 de enero de 2017, tras concluir que la misma no fue notificada adecudamente.[7] Así pues, el 3 de agosto de 2018 la JP notificó nuevamente[8] la *Resolución* del 31 de enero de 2017.

Aun inconforme, Estancias presentó oportunamente *Solicitud de Reconsideración*[9] ante la JP el 23 de agosto de 2018. Transcurrido el término de 15 días dispuesto en el artículo 3.15 de la Ley 38 de 2017, 3 LPRA sec. 9655, mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), sin que la JP actuara, Estancias acude ante nosotos mediante el presente recurso de revisión administrativa. En este nos señala la comisión del siguiente error:

> Erró la Junta de Planificación al denegar la consulta de ubicación 2016-36-JPU-0482 fundamentada en determinaciones de hechos que no están sostenida[s] por la

---

[3] Véase págs. 62-97 del Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.
[4] Véase págs. 76-97 del Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.
[5] Véase KLRA201700433.
[6] Véase págs. 99-103 del Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.
[7] En aquella ocasión, concluimos que la notificación de la Resolución recurrida fue defectuosa debido a que solo se notificó por correo ordininario y, en consecuencia, devolvimos el caso a la JP para que notificara su determinación nuevamente conforme lo dispuesto en el artículo 3.14 de la LPAU, según enemandado por la Ley Núm. 132 de 2013.
[8] Véase págs. 104-112 del Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.
[9] Véase págs. 113-127 del Apéndice del Recurso de Revisión Administrativa.

> prueba documental que obra en el expediente administrativo en su totalidad.

Transcurrido el término reglamentario sin que la parte recurrida compareciera, resolvemos.

II

A. La consulta de ubicación

El mecanismo procesal conocido como consulta de ubicación "es el instrumento mediante el cual la Junta [de Planificación] autoriza el uso particular de un terreno". *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 117 (1998). Mediante esta, la JP evalúa y toma determinaciones en torno a los usos propuestos para el uso de terrenos cuando estos usos no se permiten como cuestión de derecho, pero las disposiciones reglamentarias proveen para que se consideren. *Id.* en las págs. 117-118.

En lo pertienente, el Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construccion y uso de Terrenos (Reglamento Conjunto)[10] define el término *consulta de terrenos y ubicación* de la siguiente manera:

> Procedimiento de recalificación mediante el cual se toma una **determinación final de carácter discrecional**, que nunca podrá ser considerada como un permiso, sobre:
> a. propuestos usos de terrenos que no son permitidos ministerialmente por la reglamentación aplicable en áreas calificadas, pero que las disposiciones reglamentarias o legales proveen para que sean consideradas por la Junta Adjudicativa de la Oficina de Gerencia de Permisos;
> b. proyectos en los que se propone una densidad o intensidad mayor a la que permite el distrito en que ubica y no cumplen con el uso permitido en el distrito;
> c. proyectos en los que se propone un desarrollo en un solar con mayor o menor cabida a la establecida y que no pueda considerarse mediante una variación en construcción;
> d. propuestos usos de terrenos de carácter regional que estén en conformidad con las facultades que retiene la Junta de Planificación, bajo las disposiciones de la Ley Núm. 81, supra y el Reglamento sobre los Planes de Ordenación Municipal y la Transferencia y Administración de Facultades (Reglamento de Planificación Núm. 24);
> e. propuestos usos de terrenos que por su naturaleza o intensidad requieren una ubicación especial o particular para atender situaciones especiales, tales como proyectos industriales pesados como procesamiento de material de corteza terrestre, estaciones de trasbordo o de disposición final de desperdicios sólidos, entre otros,

[10] Reglamento número 7951, aprobado el 29 de octubre de 2010.

pero que en ningún caso se consideran proyectos suprarregionales;

f. propuestos usos de terrenos en áreas no calificadas que no han sido contemplados en los Reglamentos de Planificación;
g. toda mejora pública no inscrita en el Programa de Inversiones de Cuatro Años (PICA), excepto las transacciones públicas y aquéllas que se declaran exentas mediante resolución por la Junta de Planificación.

Los poderes concedidos a la JP "se ejercerán con el propósito general de guiar el desarrollo integral de Puerto Rico de modo coordinado, adecuado y económico, el cual, de acuerdo con las actuales y futuras necesidades sociales y los recursos humanos, ambientales, físicos y económicos, hubiere de fomentar en la mejor forma la salud, seguridad, el orden, la conviviencia, la prosperidad, la defensa, la cultura, la solidez económica y el bienestar general de los actuales y futuros habitantes, y aquella eficiencia, economía y bienestar social en el proceso de desarrollo, en la distribución de población, en el uso de las tierras y otros recursos naturales, y en las mejoras públicas que tienedan a crear condiciones favorables para que la sociedad pueda desarrollarse integralmente". Artículo 4 de la Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, 23 LPRA sec. 62c.

Al resolver una consulta de ubicación, la JP ejerce una función cuasi adjudicativa y por ello "deberá resolver a base de la totalidad del expediente, mediante una resolución que incluya las determinaciones de hechos y las conclusiones de derecho pertinentes, junto a los endosos emitidos". *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 960 (2011). Asimismo, deberá considerar aquellos documentos pertienentes de política pública sobre planificación. *Id.*

B. La revisión judicial de decisiones administrativas

En nuestro ordenamiento jurídico la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017 3 LPRA sec. 9601, *et seq.* (LPAU) es el estatuto aplicable a todos los procedimientos administrativos conducidos ante todas las agencias que no estén expresamente exceptuados por dicha ley. Véase sec. 1.4 de la

LPAU, 3 LPRA. sec.9604. En lo pertienente, la sección 4.2 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9672, dispone lo siguiente:

> Una 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 o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la sección 9655 de esta Ley, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. […]

Asimismo, la sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675, dispone lo que siguiente en cuanto al alcance la revisión judicial:

> 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.

Se ha resuelto que los dos requisitos para que las órdenes emitidas por las agencias administrativas puedan ser revisada por este Tribunal son los siguientes: 1) que la resolución sea final y no interlocutoria y 2) que la parte adversamente afectada por la orden haya agotado los remedios provistos por la agencia. *Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño,* 168 DPR 527, 543 (2006) que cita a *Procuradora Paciente v. MCS,* 163 DPR 21, 34-35 (2004); *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al., supra*, a la pág. 491.

La revisión judicial de las decisiones administrativas fue un procedimiento que se ideó como parte de un trámite apelativo dirigido a alcanzar el principio constitucional de mayor acceso a los tribunales. J. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, Ediciones SITUM, Inc., 2012, pág. 281. Así, “a través de la revisión judicial se controla la acción o inacción, de las agencias administrativas”. *Id.* El propósito de la revisión judicial de las decisiones administrativas es que las agencias demuestren su razonamiento y los hechos en lo que basa

sus decisiones y que demuestren que las mismas están dentro del ámbito del poder y la autoridad delegada en ellas. *Id.* en las págs. 281-282. En este esquema, nos corresponde como tribunal fiscalizar con rigurosidad las decisiones administrativas para asegurarnos que las agencias cumplan con sus funciones y que no se pierda la fe en las instituciones de gobierno. *Id.* en la pág. 282.

La revisión judicial de decisiones administrativas abarca esencialmente tres áreas: (1) la concesión del remedio apropiado, (2) la revisión de las determinaciones de hechos de acuerdo al criterio de evidencia sustancial y (3) la revisión de las conclusiones de derecho. D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Colombia, FORUM, 2013, pág. 688. Ahora bien, es importante señalar que la revisión por parte de los Tribunales en cuanto a las determinaciones de las agencias es limitada. La norma reiterada por nuestro Tribunal Supremo es que las decisiones de las agencias administrativas merecen deferencia judicial por la "vasta experiencia y conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley se les ha delegado". J*P, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177,186 (2009). Los tribunales debemos respetarlas "a menos que la parte recurrente establezca que hay evidencia en el expediente administrativo suficiente para demostrar que la agencia no actuó razonablemente". *Borschow Hosp. v. Jta. de Planificación*, 177 DPR 545, 566 (2009). Por ello, se ha planteado que "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". *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727-728 (2005). Así pues, en nuestra función como tribunal revisor debemos limitar nuestra intervención a **determinar si la actuación de la agencia fue una caprichosa, arbitraria, ilegal o que constituye un abuso de discreción por ser irrazonable**. (Énfasis nuestro). *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103

DPR 692, 699 (1975). Lo anterior responde a que "los procedimientos ante un organismo administrativo tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección". *A.D.C.V.P v. Tribunal Superior*, 101 DPR 875, 880 (1974).

Por otro lado, en cuanto a la revisión de conclusiones de derecho, la norma es que son revisables en todos sus aspectos por este Tribunal. *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 DPR 464, 470 (2009). No obstante, debemos señalar que es norma reiterada que "se le debe dar deferencia a la aplicación del Derecho que realiza una agencia administrativa sobre la interpretación de las leyes y los reglamentos que estas administran". *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, *supra*, pág. 470. Claro está, "los tribunales no están llamados a imprimir un sello de corrección, so pretexto de la deferencia, para avalar situaciones en que la interpretación efectuada resulta contraria a derecho". Echevarría Vargas, *op. cit.*, en la pág. 301. De igual manera, tampoco será aplicable el criterio de deferencia cuando "la interpretación de la agencia produce resultados incompatibles o contrarios al propósito del estatuto interpretado y a su política pública". *Asociación de Farmacias v. Caribe Specialty*, 179 DPR 923,942 (2010).

1. El concepto de evidencia sustancial

Nos comenta el profesor Demetrio Fernández que "el concepto de la evidencia sustancial tiene más de un siglo de uso". Fernández Quiñones, *op. cit.*, pág. 693. En el caso de Puerto Rico el término fue adoptado antes que de su reconocimiento en la legislación. *Id.* Jurisprudencialmente se ha definido evidencia sustancial como "aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *Hilton Hotels v. Junta Sala Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953). El propósito principal de la misma es "evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor". *P.C.M.E. Comercial v.*

Junta de Calidad Ambiental, 166 DPR 599, 615 (2005) citando a *P.R.T.C. v. Reg. Tel. de P.R.*, 151 DPR 269, 282 (2000).

La determinación de una agencia está cobijada por una presunción de corrección y, por ello, la parte que la impugne debe "demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, **hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración**". (Énfasis nuestro.) *P.C.M.E. Comercial v. Junta de Calidad Ambiental, supra,* en la pág. 616 citando a *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005). El profesor Fernández nos explica en su tratado de Derecho Administrativo lo siguiente:

> La regla de la evidencia sustancial es una que rebasa la norma de la cantidad de la evidencia. La evidencia debe ser considerada en su totalidad, incluyendo aquella que reduzca o menoscabe el peso que la agencia le haya conferido, como también la que lo sostenga […] De existir dos interpretaciones razonables, la selección de la agencia debe prevalecer. **La cuestión es si la determinación de la agencia es razonable y no si la agencia logró la determinación correcta del hecho o los hechos**. (Énfasis nuestro). Fernández Quiñones, *supra*, pág. 697.

Es importante señalar que "[u]na prueba puede constituir evidencia sustancial, como para sostener una conclusión agencial, **aunque en el expediente exista prueba conflictiva distinta a la adoptada por la agencia**". (Énfasis nuestro). Echevarría Vargas, *supra*, pág. 316. La función del Tribunal en estos casos no es la de evaluar la falsedad o veracidad de los hechos, sino que lo que debe considerar es si la determinación se hizo con razonabilidad; el Tribunal no debe sustituir su criterio por el que fue adoptado por la agencia. *Id.* Así pues, el Tribunal Supremo ha resuelto que "nuestra función es tomar el récord en su totalidad **y poner en vigor la orden si encontramos evidencia sustancial para sostener las conclusiones** […]". (Énfasis nuestro). J.R.T. v. Escuela Coop. E. M. de Hostos 107 DPR 151,157 (1978) que cita a J.*R.T.v. Línea Suprema, Inc.*, 89 DPR 840, 849 (1964).

III

En su único señalamiento de error Estancias sostiene que la JP incidió al denegar la consulta de ubicación. Arguye que las determinaciones de hechos realizadas por la JP no están sostenidas por la prueba documental que consta en el expediente.

Comezaremos por enfatizar que, como expusimos, la norma que impera en nuestro ordenamiento jurídico es que los procedimientos ante las agencias administrativas gozan de una presunción de regularidad y corrección que responde a la experiencia que estas tienen en aquellos asuntos que por ley le fueron encomendados. Es por ello que en nuestra función como tribunal revisor debemos limitar nuestra intervención a determinar si, en este caso en particular, la JP abusó de su discreción o actuó de manera caprichosa, arbitraria o ilegal al denegar la consulta de ubicación propuesta por Estancias. Además, no podemos perder de perspectiva que nos encontramos ante una consulta de ubicación, que por su naturaleza, es un procedimiento donde se toma una determinación final de **carácter discrecional** y en el que se requiere el empleo de conocimientos altamente especializados, como el que se le adscribe a la JP.

Así las cosas, evaluado con detenimiento el expediente que tuvimos ante nosotros, somos de la opinión de que no existe nada en el mismo que nos lleve a concluir que con su determinación la JP abusó de su discreción o actuó de forma caprichosa, arbitraria o ilegal. Reiteramos, que es la JP el organismo que cuenta con el *expertise* para evaluar y adjudicar las consultas de ubicación. Nuestra función como tribunal revisor no es sustuir nuestro criterio por el de la agencia. Además, no debemos intervenir con determinación de la agencia si encontramos que esta está sustentada por evidencia sustancial.

En el presente caso resolvemos que Estancias no logró rebatir la presunción de corrección que cobija la determinación de la que recurre. No encontramos argumento alguno que lograra menoscabar el valor

probatorio de la evidencia en la que se basó la JP para denegar la consulta de ubicación del caso de epígtafe hasta el punto de que nos impida concluir que tal determinación fue razonable. Por lo tanto, forzosa es la conclusión de que lo que corresponde es confirmar la *Resolución* recurrida.

IV

Por los fundamentos expuestos se confirma la *Resolución* recurrida.

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

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