

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

KC CONSTRUCTION INC.

Recurrente

V.

DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO
ECONÓMICO
OFICINA DE GERENCIA
DE PERMISOS

Recurrido

KLRA201900407

Revisión Judicial
procedente del
Departamento de
Desarrollo
Económico y
Comercio, Oficina
de Gerencia de
Permisos

Caso Núm.:
2018-245587-
SDR-003099

Sobre:
Solicitud Permiso
de Uso

Panel integrado por su presidenta, la Juez Ortiz Flores; el Juez Rivera Colón y la Juez Lebrón Nieves

Lebrón Nieves, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de julio de 2019.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones la parte recurrente, KC Construction, Inc. (en adelante, KC Construction), a través de un recurso de revisión judicial. Recurre de una *Resolución de Revisión Administrativa* emitida por la División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos (en adelante, División de Revisiones Administrativas) el 6 de junio de 2019, notificada al compareciente mediante correo electrónico en la misma fecha.

A través del aludido dictamen, la División de Revisiones Administrativas declaró *No Ha Lugar* la solicitud 2018-245587-SDR-003099. Consecuentemente, no favoreció la consulta para legalizar la construcción de un almacén sito en el Municipio de Mayagüez.

Por los fundamentos antes expuestos, se desestima el recurso de Revisión Administrativa de epígrafe, por falta de jurisdicción, al haber sido presentado el mismo de forma prematura.

I

Conforme surge del expediente ante nuestra consideración, el matrimonio de José y Jacqueline Borrero, colindantes de KC Construction, presentaron una querrela contra la parte recurrente y alegaron que las tuberías de desagüe se habían tapado por causa de la construcción del almacén.¹ No obstante, el 14 de noviembre de 2018, la Oficina de Gerencia de Permisos (en adelante, OGPe) expidió a favor de KC Construction una *Certificación de Cumplimiento Ambiental por Exclusión Categórica*, a base del *Listado de Exclusiones Categóricas* de la Junta de Calidad Ambiental (R-11-17).² Posteriormente, el 6 de diciembre de 2018, KC Construction solicitó ante la OGPe una consulta para legalizar la construcción de una estructura de una planta, en hormigón y metal liviano, destinada al uso de almacén para materiales de construcción, con cinco espacios de estacionamiento y área de carga.³

Al amparo de la reglamentación vigente y pertinente, el 19 de febrero de 2019, la OGPe emitió una *Resolución*, mediante la cual no favoreció la consulta. Indicó que el uso propuesto de *almacén* sólo puede ser considerado por el *mecanismo de excepción*, de acuerdo con la clasificación de Suelo Urbano (SU), Distrito Residencial Urbano Tres (RU-3), donde ubica la estructura, según el Mapa de Calificación de Suelos del Plan de Ordenación Territorial del Municipio de Mayagüez. De otro lado, el organismo

¹ Véase, Apéndice, pág. 24.

² Apéndice, págs. 19-21.

³ El solar tiene una cabida de 2,804.8724 metros cuadrados; mientras que las dimensiones de la estructura son de 40 pies con 1.25 pulgadas por 52 pies con 5.5 pulgadas y una altura de 5.05 metros. Para un área de construcción de 193.31 metros cuadrados y un área de ocupación de 6.9 por ciento. Los patios de la estructura presentan las siguientes medidas: delantero, 32.26 metros; lateral derecho, 8.59 metros; lateral izquierdo, 25.83 metros; y posterior, 3.32 metros.

administrativo indicó que la estructura está asentada en una Zona Inundable A, según los Mapas de Nivel de Inundación, vigentes al 23 de marzo de 2018. Dicha fuente establece que, para esa zona, el nivel de inundación base recomendado es de 4.6 metros sobre el nivel del mar. Sin embargo, el nivel del solar es de 2.587 metros; y el del piso, apenas de 2.863 metros sobre el nivel del mar.

Además de a las agencias concernidas, la OGPE notificó el dictamen a la dirección postal de KC Construction, la de la parte querellante y la de varios vecinos.

No conteste, el 8 de marzo de 2019, KC Construction impugnó la decisión de la OGPe ante la División de Revisiones Administrativas.⁴ El 25 de marzo de 2019, el ente revisor notificó a la dirección postal y al correo electrónico de KC Construction sobre su determinación de acoger el recurso. En su notificación, la División de Revisiones Administrativas también incluyó a diversas agencias, al querellante y a otros vecinos.

El 22 de abril de 2019, la División de Revisiones Administrativas celebró la vista de reconsideración a la que comparecieron las partes; y en la que recibió prueba testifical y documental. A pesar de que el Oficial Examinador que presidió el procedimiento favoreció la consulta, la División de Revisiones Administrativas determinó no acoger su informe y declarar *No Ha Lugar* la solicitud de revisión. Fundamentó su decisión en que KC Construction no demostró que la OGPe obrara de manera arbitraria y caprichosa ni derrotó su presunción de corrección; así como que los argumentos presentados fueron similares a los evaluados por el organismo impugnado. Añadió:

El proyecto en cuestión no cumple con lo dispuesto en el Reglamento sobre Áreas Especiales de Riesgo a Inundación, al proponerse un nivel de piso por debajo del nivel de inundación base, según los Mapas de Nivel de Inundación Base Recomendados, con vigencia del 23

⁴ Apéndice, págs. 22-42.

de marzo de 2018. Según propuesto, el nivel de piso es de 2.863 metros sobre el nivel del mar y el nivel de solar es 2.587 metros, sin embargo, el nivel de inundación base recomendado es de 4.6 metros sobre el nivel del mar. En relación a este particular, existe un planteamiento de la OGPe sobre la exclusión categórica. Señala la OGPe que la Determinación de Cumplimiento no fue válidamente expedida, ya que la misma se obtuvo mediante el mecanismo de exclusión categórica, sin embargo, la Resolución de la Junta de Calidad Ambiental establece que las propuestas no podrán ubicar en “Áreas especiales con riesgo de inundación =, derrumbe o marejada”.

[. . .]

A pesar de entender que la propuesta resulta viable en múltiples aspectos, no se ha presentado una enmienda a los mapas de inundabilidad de forma que se considere por el ente con conocimiento especializado la información alegada y se tome una determinación. A su vez, por el predio ubicar en una zona A, y no cumplirse los niveles recomendados, no procedía la Determinación de Cumplimiento Ambiental mediante Exclusión Categórica. Como establecimos previamente, la R-11-17 “Listado de Exclusiones Categóricas” emitida por la Junta de Calidad Ambiental, claramente establece que los predios no pueden estar en áreas susceptibles a inundación.⁵

Además de a las otras partes, el 6 de junio de 2019, la División de Revisiones Administrativas notificó a KC Construction la *Resolución* recurrida únicamente mediante correo electrónico. Con respecto a las advertencias, la *Resolución de Revisión Administrativa* consigna que “[l]a parte recurrente notificará con copia de la presentación de la solicitud del recurso de revisión de decisión administrativa a todas las partes, incluyendo a la Oficina de Gerencia de Permisos [. . .] el mismo día de haber presentado el recurso, mediante el procedimiento establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Este requisito es de requisito jurisdiccional”.

Inconforme aún, KC Construction acudió ante este foro judicial intermedio y señaló la comisión del siguiente error:

Erró la Oficina de Gerencia de Permisos al declarar NO HA LUGAR la revisión administrativa contrario a lo recomendado por el Oficial Examinador, al indicar que

⁵ Apéndice, págs. 5-6.

los argumentos sobre la zona inundable fueron similares a la evidencia que tuvo ante sí la junta adjudicativa y no tomando en consideración la totalidad de las circunstancias y la certificación sometida por el Municipio Autónomo de Mayagüez en la que certifica que la Quebrada Arroyo Mestre fue canalizada y que resolvió los problemas de inundaciones en el área que se está solicitando la legalización de una estructura de almacén construida, en la cual no hay ventas al detal de una planta en hormigón y metal liviano, conforme a la recomendación a y el informe positivo del oficial examinador que fue la persona que presidió la vista y tuvo ante sí todos los elementos al dar su recomendación.

A tenor de la Regla 7(B)(5) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, prescindimos de la comparecencia de la OGPe y procedemos a esbozar el derecho aplicable.

II

El Debido Proceso de Ley en el ámbito administrativo y el Derecho a una notificación adecuada.

Tanto la Constitución federal, como la de Puerto Rico, exigen que en aquellas instancias donde el Estado pretenda afectar un interés propietario o libertario de los ciudadanos se les garantice un debido proceso de ley. Constitución de los Estados Unidos Enmienda Quinta, USCA Enmd. V; Constitución de Puerto Rico Art. II sec. 7, 1 LPRA Art. II sec. 7. Resulta fundamental identificar que efectivamente la persona goce de un interés propietario o libertario que se vea afectado, para entonces identificar el proceso debido que hay que garantizarle al ciudadano afectado. Véanse, *Pueblo v. Esquilín Maldonado*, 152 DPR 257 (2000); *Rivera Santiago v. Srio. de Hacienda*, 119 DPR 265 (1987); *U. Ind. Emp. A.E.P. v. A.E.P.*, 146 DPR 611 (1998). El alcance de lo que representa un debido proceso conforme a las garantías constitucionales varía dependiendo el interés o derecho involucrado y la naturaleza de los procedimientos.

En la esfera administrativa, el debido proceso de ley no tiene la misma rigidez que en la esfera penal. Lo anterior surge como corolario a la necesidad que tienen las agencias administrativas de tramitar sus procedimientos de forma expedita, descansando en su

conocimiento especializado y en la delegación de poderes de la Asamblea Legislativa. Aun así, el procedimiento adjudicativo debe de ser uno justo y equitativo y que se ajuste a las garantías mínimas del debido proceso de ley que se reconocen conforme con el interés o derecho involucrado y a la naturaleza del procedimiento. *Báez Díaz v. E.L.A.*, 179 DPR 605 (2010).

Durante los procesos adjudicativos en las agencias administrativas, se exige que las agencias administrativas cumplan con las siguientes garantías mínimas del debido proceso de ley en su vertiente procesal, a saber: (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a contrainterrogar testigos y examinar evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado, y (6) que la decisión se base en el récord. *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell*, 133 DPR 881, 889 (1993). Estos derechos de entronque constitucional han sido plasmados en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, *infra*. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reiterado que es un principio en nuestro derecho y es parte esencial del debido proceso de ley garantizarles a las personas, cuyos intereses estén en controversia, la oportunidad de tener su día en corte. Véase, *Marrero v. Vázquez Egean*, 135 DPR 174 (1994).

En torno al derecho a una notificación adecuada de los procesos adjudicativos, la Sección 3.14 de la Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*, establece lo siguiente:

Una orden o resolución final deberá ser emitida por escrito dentro de noventa (90) días después de concluida la vista o después de la presentación de las propuestas determinaciones de hechos y conclusiones de derecho, a menos que este término sea renunciado o ampliado con el consentimiento escrito de todas las partes o por causa justificada.

La orden o resolución deberá incluir y exponer

separadamente determinaciones de hecho si éstas no se han renunciado, conclusiones de derecho, que fundamentan la adjudicación, la disponibilidad del recurso de reconsideración o revisión según sea el caso. La orden o resolución deberá ser firmada por el jefe de la agencia o cualquier otro funcionario autorizado por ley.

La orden o resolución advertirá el derecho de solicitar la reconsideración ante la agencia o de instar el recurso de revisión como cuestión de derecho en el Tribunal de Apelaciones, así como las partes que deberán ser notificadas del recurso de revisión, con expresión de los términos correspondientes. Cumplido este requisito comenzarán a correr dichos términos.

La agencia deberá especificar en la certificación de sus órdenes o resoluciones los nombres y direcciones de las personas naturales o jurídicas a quienes, en calidad de partes, les fue notificado el dictamen, a los fines de que estas puedan ejercer efectivamente el derecho a la revisión judicial conferido por ley.

La agencia deberá notificar con copia simple por correo ordinario y por correo certificado, a las partes, y a sus abogados, de tenerlos, la orden o resolución a la brevedad posible, y deberá archivar en autos copia de la orden o resolución final y de la constancia de la notificación. Una parte no podrá ser requerida a cumplir con una orden final a menos que dicha parte haya sido notificada de la misma. 3 LPRA sec. 9654. (Énfasis nuestro).

Nótese que el requisito de exigir que la notificación debía hacerse por correo certificado fue incluido mediante la Ley Núm. 132-2013, que enmendó en su día la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, hoy derogada. En esa ocasión, los legisladores determinaron no incluir los medios electrónicos como medio de notificación. Al cabo de los años, al aprobarse la LPAU vigente, no se alteró esa determinación legislativa.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que el derecho a una notificación adecuada concede a las partes la oportunidad de tomar conocimiento real de la acción tomada por la agencia. Además, otorga a las personas cuyos derechos pudieran quedar afectados, la oportunidad para decidir si ejercen los remedios que la ley les reserva para impugnar la determinación.

Asoc. Vec. Altamesa Este v. Municipio de San Juan, 140 DPR 24

(1996). El incumplimiento con los requisitos de notificación adecuada establecidos en la LPAU resulta en una notificación defectuosa, por lo que los términos para solicitar los mecanismos procesales posteriores o la revisión judicial del dictamen no comienzan a transcurrir. 3 LPRA sec. 9654; *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 DPR 46 (2007). Una parte no podrá ser requerida a cumplir con una orden final a menos que dicha parte haya sido notificada de la misma. En *Caro v. Cardona*, 158 DPR 592 (2003) el Alto Foro ya había manifestado: “[d]ifícilmente se le puede exigir a una parte que actúe con diligencia y de acuerdo con el estado procesal del caso, si ésta lo desconoce por no habersele notificado”.

Por otro lado, la Ley Núm. 161 de 2009, según enmendada, conocida como “Reforma del Proceso de Permisos”, dispone:

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme será 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 querrelas u órdenes administrativas por el Director Ejecutivo, por 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.** 23 LPRA sec. 9028e. (Énfasis nuestro).

Así, la referida legislación no contiene un procedimiento distinto al establecido en el Artículo 3.14 de la LPAU para la notificación de las resoluciones finales de la agencia. Por el contrario, en las instancias en los que los legisladores determinaron apuntalar la alternativa de la notificación electrónica, así lo

especificaron.⁶ Por otro lado, el estatuto establece además lo siguiente:

Los procedimientos a ser celebrados ante la División de Revisiones Administrativas se regularán en el Reglamento Conjunto de Permisos. No obstante, entretanto se enmienda dicho reglamento a tales efectos, será de aplicación el Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la División de Reconsideración de Determinaciones Finales, en todo aquello que no sea incompatible con las disposiciones de este capítulo. 29 LPRA sec. 9021q. (Énfasis nuestro).⁷

Finalmente, la Regla 10 del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la División de Reconsideración de Determinaciones Finales, Reglamento 8457 del 24 de marzo de 2014, establece, en su parte pertinente:

Una vez adjudicado un asunto ante la División de Reconsideración de Determinaciones Finales de la OGPe, ésta procederá a notificar su decisión mediante Resolución a las partes interesadas e interventoras, según surge del expediente administrativo, con copia a la entidad o instrumentalidad pública, cuya actuación, resolución o determinación final se solicitó revisar (OGPe, Profesional Autorizado, Municipio Autónomo con Jerarquía de la 1 a la V, según aplique). **Dicha notificación se hará según dispuesto en la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, según enmendada, a las partes y sus abogados, de tenerlos.**⁸ (Énfasis nuestro).

III

Como tribunal apelativo, en primer lugar, estamos obligados a examinar si tenemos jurisdicción para atender el recurso presentado. Conforme surge del tracto procesal antes reseñado, el 6 de junio de 2019, la División de Remedios Administrativos emitió

⁶ A modo de ejemplo, véanse las Secciones 9021(s) y 9018 (b) del Título 23. El estatuto mantuvo el requisito de notificación conforme a la LPAU para la notificación de los escritos de revisión judicial. 23 LPRA sec. 9023(a).

⁷ Nótese que aunque la Regla 7.15(b) del Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, Reglamento Núm. 7951 del 30 de noviembre de 2010, establece que “la notificación a las partes deberá realizarse mediante correo electrónico, excepto en aquellos casos en que la persona a ser notificada no cuente con una dirección de correo electrónico registrada en el sistema, en cuyo caso se podrá notificar mediante correo regular”, el mismo quedó en suspenso por propia voluntad legislativa conforme al citado lenguaje de la disposición legal.

⁸ Entiéndase la referencia a la LPAU vigente.

la *Resolución* aquí recurrida. El dictamen fue notificado en la misma fecha únicamente por correo electrónico a KC Construction.

Según discutimos, la Ley Núm. 161 de 2009 establece que la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme será de aplicación a todos los procedimientos para la evaluación, el otorgamiento o la denegación de determinaciones finales. Asimismo, la reglamentación aplicable establece diáfananamente que la notificación de resolución se hará conforme la LPAU. Como corolario al derecho constitucional a un debido proceso de ley, la LPAU exige la notificación a las partes y a sus abogados de las determinaciones de las agencias administrativas con copia simple por correo ordinario y por correo certificado. 3 LPRA sec. 9654. Consecuentemente, el término para solicitar una revisión judicial no ha comenzado a transcurrir, mientras la agencia incumpla con el ordenamiento jurídico administrativo. En este caso, es un hecho incontrovertido que la determinación recurrida fue notificada a la parte recurrente por correo electrónico en contravención a la LPAU. Por tanto, resultó en una notificación inadecuada y el recurso presentado es prematuro. Es decir, hasta que la notificación de la determinación no se haga en conformidad con lo establecido en la LPAU, carecemos de jurisdicción para entender en el recurso promovido.⁹

Hemos de señalar que este foro revisor ha advertido anteriormente a la OGPe de la necesidad de cumplir con los requisitos de notificación que establece la LPAU. A modo de ejemplo, véanse los casos *Iván E. Pagán v. Municipio de Bayamón, OGPe*, **KLRA201501160**; *Yes Media, Corp. v. División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permiso, Secretaría Auxiliar del Departamento Desarrollo Económico y Comercio, B*

⁹ Cabe señalar, además, que KC Construction solamente notificó a la OGPe, omitiendo notificar de su recurso de revisión judicial a las partes restantes del caso administrativo.

*Billboard NC LLC, **KLRA201800566**; Yes Media, Corp. v. División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permiso, Secretaría Auxiliar del Departamento Desarrollo Económico y Comercio, T-Boards, Inc., **KLRA201800590**; y B Billboard NC LLC v. Yes Media Corp., **KLRA201800591**.*

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se desestima el recurso de Revisión Administrativa de epígrafe, por falta de jurisdicción, al haber sido presentado el mismo de forma prematura.

Notifíquese.

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

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