

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

NEW DESIGN RENTALS
AND CONTRACTORS, CORP.

Recurrente

v.

OFICINA DE GERENCIA DE
PERMISOS

Recurrida

KLRA201900343

Revisión Judicial
procedente del Oficina
de Gerencia de
Permisos

Caso Núm.
2018-13-JPU-0053

Sobre:
Consulta de ubicación

Panel integrado por su presidente, el Juez Candelaria Rosa, el Juez Sánchez Ramos¹, y el Juez Pagán Ocasio²

Pagán Ocasio, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de septiembre de 2020.

I.

El 7 de junio de 2019, New Design Rentals and Contractors, Corp. (New Design o la recurrente), presentó ante este foro apelativo un recurso de revisión judicial. Solicitó que revoquemos una Resolución de Revisión Administrativa³ (2018-242724-SDR-003054) emitida por la Oficina de Gerencia de Permisos del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (OGPe o agencia recurrida), el 9 de mayo de 2019. Mediante el referido dictamen, la OGPe declaró “No Ha Lugar” la Solicitud de Revisión Administrativa⁴ presentada por New Design. En su solicitud, la recurrente pidió a la OGPe que dejara sin efecto una resolución⁵ en la que dicha agencia

¹ El Juez Roberto J. Sánchez Ramos fue asignado a entender en este caso por virtud la Orden Administrativa Núm. TA-2020-041 del 7 de febrero de 2020.

² El Juez Ángel R. Pagán Ocasio fue asignado a este caso por virtud de la Orden Administrativa Núm. TA-2020-006 del **13 de enero de 2020**.

³ Páginas 22-26 del apéndice del recurso de revisión judicial.

⁴ Páginas 8-12, íd.

⁵ Resolución de Consulta de Ubicación, páginas 1-7, íd.

declaró no favorable la consulta de ubicación número 2018-13-JPU-0053 (Consulta de ubicación).

El 12 de junio de 2019, este tribunal emitió una Resolución en la cual, entre otras cosas, ordenó a la agencia recurrida someter su alegato en oposición en el término dispuesto en el Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B. A su vez, le ordenó elevar el expediente original del caso, a más tardar el 21 de junio de 2019.

El 19 de junio de 2019, la OGPe presentó una Moción en Cumplimiento de Orden Sometiendo (sic) Elevando Copia Certificada del Expediente Administrativo. Posteriormente, sometió una Moción en Cumplimiento de Orden y en Oposición a Escrito de Revisión Administrativa.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes y el estudio de la copia certificada del expediente administrativo, procederemos a reseñar los hechos atinentes al caso de marras.

II.

El ingeniero Alberto Villegas Guzmán (el Ing. Villegas Guzmán), en representación de New Design, sometió ante la OGPe una Consulta de Ubicación⁶, a la que se le asignó el alfanumérico 2018-13-JPU-0053. New Design solicitó a la agencia recurrida la autorización para variar el uso de un terreno, del cual era arrendataria, y destinarlo a oficinas administrativas y un almacén, convirtiéndose en las facilidades comerciales de la compañía dedicadas al arrendamiento de equipos de construcción y administración de proyectos de construcción.⁷ Conforme al Memorial Explicativo, sometido por New Design, la actividad propuesta se llevaría acabo en dos edificios de hormigón y acero

⁶ Anejo II de la Moción en Cumplimiento de Orden y en Oposición a Escrito de Revisión Administrativa.

⁷ Véase el Memorial Explicativo que obra en el expediente de la OGPe, con fecha de 4 de abril de 2018.

estructural, que serían construidos con posterioridad. El solar se encuentra ubicado en la Carr. PR-819, Km 3.8, Bo. Candelaria, Toa Baja. Ese terreno, según el mapa de calificación de suelos, está calificado como R-I (Residencial Intermedio) y tiene una clasificación de “Suelo Urbano” (SU), según el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Municipio de Toa Baja.

Surge de la copia certificada del expediente de la OGPe, que el 23 de agosto de 2018, el señor Ramón Arkel Pomales Rivera, Especialista de Permisos, le requirió al Ing. Villegas Guzmán presentar documentos adicionales para completar el expediente y continuar con los trámites correspondientes.⁸ Entre estos, le solicitó corregir el Memorial Explicativo, identificar el uso propuesto y someter una tabla comparativa de parámetros propuestos.

Posteriormente, la recurrente sometió varios documentos, entre los cuales incluyó: i) un Memorial Explicativo, con fecha de 13 de septiembre de 2018; ii) Tabla de Conformidad con los Parámetros Reglamentarios Aplicables; iii) copia del contrato de opción a compra del terreno; iv) cartas de los colindantes José Lauriano López, Mariceli Aponte López, Bárbara González Alicea y Gramelia López Fernández. En las cartas, los colindantes, respectivamente, informaron que no se oponían a la consulta de ubicación. A tenor con lo expuesto en la Tabla de Conformidad con los Parámetros Reglamentarios Aplicables, el uso del almacén sería industrial y, el de las oficinas, comercial.

El Aviso sobre la vista pública fue publicado el 8 de noviembre de 2018, en el periódico El Vocero de Puerto Rico. Según consta en el expediente de la OGPe, también se colocó un rótulo en la propiedad con la fecha. La vista pública fue señalada para el 30 de noviembre de 2018.

⁸ Véase la copia del correo electrónico con fecha de 23 de agosto de 2018, que obra en el expediente de la OGPe.

A la vista celebrada, compareció New Design, representada por el Lcdo. Luis Manuel Pavía Vidal, quien, a su vez, estaba acompañado por el Ing. Villegas Guzmán. Nadie compareció en oposición. Tampoco se presentó una moción de intervención.

El 24 de enero de 2019, la Junta Adjudicativa de la OGPe emitió una Resolución de Consulta de Ubicación, mediante la cual acordó “No Favorable” la consulta. Fundamentó su determinación en que el proyecto no cumplía con los requerimientos del distrito y el predio contaba con uso productivo adecuado. Resolvió que ni del expediente, ni de la información y prueba desfilada en la vista se presentó evidencia suficiente que demostrara que la construcción y uso propuesto sean los necesarios y convenientes para cambiar de forma alguna el uso en los terrenos en donde se propone el presente caso.

Conforme a los hechos consignados en la Resolución, uno de los edificios sería para oficinas y el otro estaría dedicado a un almacén, en el que se realizarían trabajos sencillos de limpieza y mecánica de mantenimiento. La OGPe, consignó que, según la propuesta, en el estacionamiento de estas edificaciones se ubicarían y mantendrían excavadoras, plataformas de remolque, camiones de succión y camiones de recogido de escombros. Determinó que ello implicaría un flujo vehicular continuo que impactaría negativamente la vía y que no se consultó a la Autoridad de Carreteras y Transportación para evaluar la conveniencia de un acceso de vehículos pesados directo por la Carretera PR-819. También, resolvió que, aunque en los lugares cercanos a la propiedad existe algún tipo de actividad comercial, “la propuesta es más intensa ya que es una actividad industrial”.

Concluyó que el área es primordialmente residencial y que la construcción de las estructuras no era afín con el distrito en que se encuentra ubicado el terreno. Finalmente, resolvió que el proyecto

no cumplía con las disposiciones del Plan de Uso de Terrenos, toda vez que se proponía un uso industrial, y que en el lugar existe infraestructura suficiente para desarrollar otros usos conforme al distrito. Señaló que, aunque New Design esbozó varias alegaciones para justificar la variación en el uso, en la vista no mostró prueba fehaciente para sostener sus alegaciones. Reiteró, por el contrario, que de las fotos sometidas se puede observar que el área es residencial.

No satisfecha, la recurrente presentó una Solicitud de Revisión Administrativa ante la División de Revisiones Administrativas de la agencia recurrida. Alegó que la Junta Adjudicativa de la OGPe había denegado, en gran parte, su propuesta tras concluir que la operación era de naturaleza industrial y que no cumplía con los parámetros generales de la reglamentación aplicable a la zona. En síntesis, adujo que, según el Glosario de Términos de los Reglamentos de Panificación, la actividad propuesta no era una industrial (ni liviana, ni pesada). Argumentó que la calificación R-I permitía el uso del terreno para estacionamiento y que, por ende, solo estaban solicitando autorización para las oficinas y almacén. Respecto al flujo vehicular por la Carr. PR-819, sostuvo que los empleados recogen los vehículos temprano en la mañana y regresan en la tarde, y que durante el día solo estarían trabajando allí cuatro (4) personas. Por lo cual, alegó que el tránsito no se vería afectado.

El 22 de febrero de 2019, la OGPe acogió la Solicitud de Revisión Administrativa.⁹ La vista administrativa fue celebrada el 3 de abril de 2019. La recurrente estuvo representada por el Lcdo. Luis Manuel Pavía Vidal y la OGPe fue representada por la Lcda. Vanessa Berrios.

⁹ Páginas 13-14 del apéndice del recurso de revisión judicial.

El 6 de mayo de 2019, el Oficial Examinador, Carlos M. Hernández, rindió el Informe de Vista. En este, consignó las alegaciones de las partes y la descripción de la actividad propuesta. Entre los hechos, determinó que “[l]a operación de estacionar el mencionado equipo pesado en la propiedad no es cónsona con la definición de una operación industrial, ni liviana ni pesada, según definida por el Glosario de Términos de los Reglamentos”. Además, señaló que como parte de la operación propuesta no se almacenaría o guardaría ningún material orgánico en la propiedad ni existían tanques de aguas negras, de combustible fósil o aceites. Concluyó que el proyecto cumplía con las disposiciones del Plan de Uso de Terrenos, pues la operación de un estacionamiento de camiones y maquinaria de construcción era consistente con las descripciones para un distrito Residencial Intermedio (RI), y que la consulta de ubicación era el vehículo procesal idóneo para la operación del almacén de piezas. A tenor con ello, recomendó autorizar la solicitud.

Empero, el 9 de mayo de 2019, el Juez Administrativo de la OGPe emitió la Resolución de Revisión Administrativa recurrida. Mediante ésta, declaró “No Ha Lugar” la Solicitud de Revisión Administrativa. Al emitir su dictamen, no acogió el Informe del Oficial Examinador. Resolvió que New Design no había presentado prueba para derrotar la presunción de regularidad, legalidad y corrección de la determinación inicial de la OGPe y que tampoco había demostrado que la OGPe había actuado de forma arbitraria o caprichosa. Concluyó que New Design no demostró cómo, al no concederse la solicitud, se confiscaría el uso de la propiedad o cómo no resultarían viables los usos ministeriales del distrito y que el proyecto propuesto no está permitido ministerialmente en los distritos calificados como R-I y no se justifica una variación en el uso. También, señaló que no se había notificado a todos los

colindantes y que una de estas (la colindante posterior) presentó múltiples querellas para el predio objeto de la solicitud.

Inconforme, New Design presentó el recurso ante nos e imputó a la OGPe el siguiente error:

Primer Señalamiento: Erró la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) al denegar la solicitud de Consulta de Ubicación, al malinterpretar que la operación propuesta por el Apelante es una industrial, y al no acoger el informe de la vista de revisión del Oficial Examinador que presidió la vista, concluyendo que no se rebatió la presunción de corrección de la determinación original de la OGPe, a pesar de que las determinaciones de hecho y la prueba evidenciaría y documental obrante en el expediente administrativo demuestran lo contrario.

La recurrente alegó que la decisión de la OGPe no está basada en la prueba desfilada, ni en las determinaciones de hecho que consignó el Oficial Examinador en su Informe. Incluso, adujo que la determinación de la agencia tampoco estaba apoyada en las determinaciones de hecho realizadas por el Juez Administrativo. Arguyó que la resolución recurrida era arbitraria y caprichosa, y que no se sustentaba ni en la prueba ni en el derecho aplicable. Argumentó que la presunción de corrección de la determinación inicial de la OGPe fue rebatida, toda vez que en la vista presidida por el Oficial Examinador se demostró que la operación propuesta era cónsona con los propósitos y usos permitidos en un distrito R-I y que no era de naturaleza industrial (ni liviana, ni pesada). También, alegó que la construcción de los edificios se había completado. En torno a la determinación de que no se le notificó a todos los colindantes, New Design arguyó que la señora Maritza Fuentes, persona que presentó una querella en contra de la consulta, no era una colindante inmediata del predio objeto del recurso de marras y que, por lo tanto, no era un requisito notificarle. Alegó que esa controversia fue objeto de prueba en la vista administrativa. Finalmente, la recurrente solicitó que revoquemos la Resolución de Revisión Administrativa recurrida y que ordenemos la aprobación de la consulta de ubicación.

Por su parte, la OGPe alegó que el estacionamiento y el almacén de vehículos pesados era un uso de tipo industrial y que la propia recurrente así lo reconoció en la Tabla de Conformidad con los Parámetros Reglamentarios Aplicables¹⁰, certificada por el Ing. Villegas Guzmán. En apoyo a su argumento, citó lo dispuesto en la Regla 19.11 del Reglamento Conjunto, *infra*. Adujo que la descripción de estacionamiento que se describe en el distrito R-I no incluye vehículos pesados, mientras que sí está incluido en la descripción del distrito industrial liviano, contenida en la Regla 19.11 del Reglamento Conjunto, *infra*. Determinó que fue la propia parte recurrente la que provocó las circunstancias que generaron la solicitud de consulta de ubicación, refiriéndose a las construcciones no compatibles con el distrito R-I. Sostuvo que la determinación recurrida era correcta en derecho y que era razonable. Alegó que la determinación de la OGPe estaba basada en prueba sustancial y que la recurrente no logró rebatir la presunción de legalidad y corrección.

A continuación pormenorizaremos las normas jurídicas, máximas y doctrinas aplicables a las controversias planteadas en el recurso ante nos.

III.

A.

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (“LPAU”), Ley Núm. 38-2017, según enmendada,¹¹ establece el alcance de la revisión judicial de las determinaciones de las agencias administrativas. A tenor con la citada Ley y la jurisprudencia aplicable, la revisión judicial consiste, esencialmente, en determinar si la actuación de la agencia fue

¹⁰ Anejo III del apéndice de la Moción en Cumplimiento de Orden y en Oposición a Escrito de Revisión Administrativa.

¹¹ 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*

dentro de las facultades que le fueron conferidas por ley y si la misma es legal y razonable. **Capó Cruz v. Junta de Planificación y otros**, 2020 TSPR 68, 204 DPR ____ (2020); **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, 201 DPR 26, 35 (2018); **T-JAC v. Caguas Centrum Limited**, 148 DPR 70 (1999). Sobre el particular, es norma de derecho reiterada que los foros revisores han de conceder gran deferencia y consideración a las decisiones de las agencias administrativas, dado a la vasta experiencia y conocimiento especializado sobre los asuntos que le fueron delegados.¹² **Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, LLC; Mercedes Benz USA, LLM; Mercedes Benz Financial Services US, LLC**, 2019 TSPR 59, 202 DPR ____ (2019); **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, supra, pág. 35; **Mun. de San Juan v. Plaza Las Américas**, 169 DPR 310, 323 (2006). Conforme a ello, los tribunales deben ser cautelosos al intervenir con las decisiones de los organismos administrativos. **Metropolitana, S.E. v. A.R.P.E.**, 138 DPR 200, 213 (1995); **Viajes Gallardo v. Clavell**, 131 DPR 275, 289–290 (1992).

Por las razones antes aludidas, las decisiones de las agencias administrativas están revestidas de una presunción de regularidad y corrección. **Capó Cruz v. Junta de Planificación y otros**, supra; **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, ante, pág. 35; **García v. Cruz Auto Corp.**, 173 DPR 870 (2008); **Vélez v. A.R.Pe.**, 167 DPR 684 (2006); **Rivera Concepción v. A.R.P.E.**, 152 DPR 116, 123 (2000). La presunción de corrección que acarrea una decisión administrativa deberá sostenerse por los tribunales a menos que la misma logre ser derrotada mediante la identificación de evidencia en contrario que obre en el expediente administrativo. **E.L.A. v. P.M.C.**,

¹² Recordemos que los tribunales debemos “dar gran peso y deferencia a las aplicaciones e interpretaciones que hagan las agencias con respecto a las leyes y reglamentos que administran”. **DACo v. Toys “R” Us**, 191 DPR 760, 765 (2014) (Sentencia); **Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II**, 179 DPR 923, 940 (2010). Véase, además, **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, 201 DPR 26 (2018).

163 DPR 478 (2004); **Misión Ind. P.R. v. J.P.**, 146 DPR 64, 130 (1998); **A.R.P.E. v. Junta de Apelaciones Sobre Construcciones y Lotificaciones**, 124 DPR 858 (1989).

Al momento de revisar una decisión administrativa el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. **Rebollo Vda. de Liceaga v. Yiji Motors, Motor Ambar, Inc.**, 161 DPR 69 (2004). Hay que determinar si la agencia actuó de forma arbitraria, ilegal, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción. **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, supra, pág. 35; **Asociación de Vecinos Tulip/Monteverde, Inc. v. Junta de Planificación**, 171 DPR 863 (2007); **Marina Costa Azul v. Comisión**, 170 DPR 847 (2007). Cfr. **Morales Tañón v. AEE**, 193 DPR 544, 550 (2015) (Sentencia).

Al hacer ese análisis el tribunal debe considerar los siguientes criterios:

(1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad, y (3) si, mediante una revisión completa y absoluta, las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas. **Rolón Martínez**, supra, págs. 35-36. Véase, además, **Pagán Santiago et al. v. ASR**, 185 DPR 341, 358 (2012).

La evidencia sustancial ha sido definida como “aquella [evidencia] pertinente que una mente razonable pueda aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. **Ramírez v. Depto. de Salud**, 147 DPR 901, 905 (1999). Nuestro Tribunal Supremo ha expresado 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 Mercado v. Toyota de P.R. Corp.**, 166 DPR 716 (2005); **Domingo Talavera v. Caguas Expressway Motors, Inc.**, 148 DPR 387 (1999). La parte que alegue ausencia de evidencia sustancial debe demostrar que existe:

‘otra prueba en el récord que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia, hasta el punto de que un tribunal no pueda concienzudamente, concluir que la evidencia sea sustancial [...] hasta el punto que se demuestre claramente que la decisión [del organismo administrativo] no está justificada por una evaluación justa del peso de la prueba’ que tuvo ante su consideración. **Metropolitan S.E. v. A.R.P.E.**, 138 DPR 200, 213 (1995), citando **Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo**, 74 DPR 670, 686 (1983).

En otras palabras, la parte recurrente tiene la obligación de derrotar la presunción de corrección de los procesos y de las decisiones administrativas. **Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.**, supra, pág. 532. Si no demuestra que existe esa otra prueba, las determinaciones de hechos del organismo administrativo deben ser sostenidas por el tribunal revisor. **Ramírez v. Dpto. de Salud**, ante, pág. 905.

Sin embargo, cuando se trate de conclusiones de derecho que no envuelvan interpretaciones dentro del área de especialización de la agencia, éstas se revisarán por los tribunales sin circunscribirse al razonamiento que haya hecho la agencia. **Capó Cruz v. Junta de Planificación y otros**, supra; **Rivera v. A & C Development Corp.**, 144 DPR 450 (1997). Cuando las determinaciones de las agencias estén entremezcladas con conclusiones de derecho, el tribunal tendrá amplia facultad para revisarlas, como si se fuesen una cuestión de derecho propiamente. **Rivera v. A & C Development Corp.**, supra, pág. 461. En nuestro ordenamiento jurídico, es norma reiterada que en el proceso de revisión judicial los tribunales tienen la facultad de revocar al foro administrativo en materias jurídicas. Véase, además, la Sec. 4.5 de LPAU, 3 LPRA sec. 9675.

B.

Por otra parte, la “Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico”, Ley Núm. 161-2009, según enmendada, fue creada con el propósito de establecer el marco legal y administrativo que

regularía la solicitud, evaluación, concesión y denegatoria de permisos en Puerto Rico.¹³ La política pública de esta Ley es:

[...] el mejorar la calidad y eficiencia en la administración de los procesos de evaluación de solicitudes para el otorgamiento, autorización o denegación de licencias, inspecciones, querellas, certificaciones, consultas, autorizaciones y cualquier trámite necesario o que incida de forma alguna en la operación de un negocio en Puerto Rico, así como determinaciones finales y permisos para desarrollos de proyectos de construcción.

A través de la citada Ley se creó la Oficina de Gerencia de Permisos como una Secretaría Auxiliar del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio.¹⁴

Específicamente, en cuanto a los permisos de obras de construcción, el legislador delegó a la Junta de Planificación la facultad de delinear los requisitos y criterios particulares que se deben cumplir en estos trámites.¹⁵ **Capó Cruz v. Junta de Planificación y otros**, supra. A tenor con las facultades que le fueron conferidas por la Ley Núm. 161-2009, la Junta de Planificación, con la colaboración de la Oficina de Gerencia de Permisos y otras agencias concernientes, preparó un reglamento. Tras la correspondiente aprobación, se adoptó el “Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos” (Reglamento Conjunto) de la Junta de Planificación de 29 de noviembre de 2010.¹⁶

La concesión de los permisos de construcción estará supeditada a la naturaleza del territorio y a la región en la que se pretende realizar la obra. Reglamento Conjunto, supra, sec. 9.3.1(b), pág. 231; **Capó Cruz v. Junta de Planificación y otros**, supra. Es por ello que la autorización se concederá “siempre y cuando se

¹³ 23 LPRA sec. 9011 *et seq.*

¹⁴ Artículo 2.1 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9012.

¹⁵ 23 LPRA sec. 9025.

¹⁶ Tomamos conocimiento judicial de que posteriormente se aprobó el “Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios”, vigente a partir del 7 de junio de 2019. Regla 201 de las de Evidencia, 32 LPRA Ap. VI, R. 201, **U.P.R. v. Laborde Torres y otros I**, 180 DPR 253, 281 (2010).

cumpla con los parámetros del distrito en que se ubica la propiedad y el estacionamiento requerido”.

Los distritos de calificación se definen como ‘las demarcaciones espaciales en las cuales se subdivide un territorio para distribuir y ordenar los usos o edificaciones permitidas’. [Reglamento Conjunto, Cap. 4 (D) (54), pág. 61]. La Junta de Planificación y los Municipios Autónomos con Jerarquías de la I a la V son las entidades responsables de adoptar mapas de calificación en los cuales se designen los múltiples distritos de calificación de Puerto Rico. Íd., sec. 61.1.1(a).

La Regla 19.3, Capítulo 19 del Reglamento Conjunto, *supra*, pág. 359, establece lo atinente al **distrito residencial intermedio (R-I)**. Conforme a la Sección 19.3.2 de la citada Regla, los usos de ese distrito son:

Los usos a permitirse en este distrito serán compatibles con los propósitos del mismo y con las disposiciones de esta Sección, tales como:

- a. Vivienda unifamiliar.
- b. Casas patio, casas en hilera y casas de apartamentos conforme con el Capítulo 20.
- c. Casa de Salud, limitado a dos (2) inquilinos.
- d. Estacionamientos en solares o estructuras construidas para esos propósitos, siempre que se cumpla con lo establecido para el diseño de áreas de estacionamiento en el Capítulo 24.
- e. Hospedajes especializados
- f. Otros usos vía consulta de ubicación o según el Capítulo 26 (Excepciones). (Subrayado nuestro).

Por otra parte, la Regla 19.11 del Reglamento Conjunto, *supra*, págs. 389-390, dispone lo pertinente al **distrito industrial liviano (I-L)**. Los usos permitidos en ese distrito, según la Sección 19.11.2 de la mencionada Regla, son:

- a. Comercio y almacenaje de productos terminados para distribución al por mayor, excepto productos o materiales explosivos.
- b. Cremación de cadáveres o utilización de cualquier método para la disposición térmica de los mismos.
- c. Procesamiento de Desperdicios Bio-médicos.
- d. Estaciones de Tránsito.
- e. Industrias farmacéuticas que no conlleven proceso de síntesis.

- f. Talleres de reparación (incluyendo hojalatería y pintura).**
- g. Estacionamiento de vehículos, incluyendo camiones de arrastre, carga y camiones tanque con capacidad menor de una y media (1.5) toneladas, en solares o estructuras construidas para esos propósitos siempre que se cumpla con lo establecido en el código de construcción vigente aplicable.**
- h. Ferreterías con venta de materiales de construcción (piedra, arena, varillas y cemento).
- i. Escuelas Vocacionales.
- j. Estación de gasolina de acuerdo con lo establecido en Capítulo 25.
- k. Establecimientos en los cuales se transforma materia prima o se prepara para posteriores transformaciones.
- l. Estas industrias, se diseñarán, construirán y operarán de manera que se protegerá la salud, la seguridad y el bienestar de los ocupantes de la propiedad a usarse y de las propiedades limítrofes y que no se menoscabe el suministro de luz y aire al edificio a ocuparse o usarse o a las propiedades vecinas o que no se aumente el peligro de fuego, ni se ocasione reducción o perjuicio a los valores de las propiedades establecidas en las áreas vecinas. Además, se asegurará la debida protección al interés público.
- m. Molinos Eólicos (molinos de viento).
- n. Usos comerciales, institucionales y de servicios, siempre que éstos se ubiquen en edificios existentes localizados en solares menores de dos (2) cuerdas y se cumpla cabalmente con los requisitos de espacios de estacionamientos.
- o. Otros usos de acuerdo con lo establecido para las consultas de ubicación y en el Capítulo 26 (Excepciones). (Énfasis nuestro).

En el Capítulo 4 del Reglamento Conjunto, pág. 83, se define la industria liviana como:

Industria de manufactura donde los efectos de la operación no trascienden significativamente el ámbito del solar o aquella que con la instalación de equipo de control ambiental, requerido por la Junta de Calidad Ambiental u otras agencias reguladoras, mitigan o eliminan cualquier efecto significativo adverso que pudiera trascender el solar donde ubica.

Aunque el Reglamento Conjunto establece los usos que tendrán cada distrito, el Capítulo 28 faculta a la OGPe a autorizar variaciones de usos del terreno. Para ello, el mecanismo apropiado

es la consulta de ubicación. En ese tenor, el Art. 1.5 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, define la consulta de ubicación como:

[...] el procedimiento ante la Oficina de Gerencia de Permisos o los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, a los cuales se le haya delegado dicha facultad por medio del Convenio de Transferencia, para que evalúen, pasen juicio y tomen la determinación que estimen pertinente sobre propuestos usos de terrenos que no son permitidos ministerialmente y que no pueden considerarse mediante otro mecanismo. En áreas no calificadas incluye propuestos usos de terrenos que por su naturaleza y complejidad requieran un grado mayor de análisis.¹⁷

Por otra parte, en el Cap. 4 (C) (126) del Reglamento Conjunto, *supra*, pág. 48, se define, en lo pertinente, la consulta de ubicación como “el “[p]rocedimiento de recalificación mediante el cual se toma una determinación final de **carácter discrecional** [...]”. (Énfasis nuestro). Dicha determinación no podrá ser considerada como un permiso sobre, entre otros, “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”. Íd., subinciso (b).

Nuestro ordenamiento jurídico requiere que, cuando una consulta de ubicación conlleve la variación de las disposiciones reglamentarias, la parte promovente presente una solicitud de variación. *Mun. de San Juan v. Bosque Real S. E.*, 158 DPR 743, 761 (2003). La variación en uso es uno de los tipos de variación que puede solicitarse al amparo del Reglamento Conjunto. Íd. La variación en uso fue definida como:

Toda autorización para utilizar una propiedad para un uso no permitido por las restricciones impuestas a una zona o distrito y que sólo se concede para evitar perjuicios a una propiedad donde, debido a circunstancias extraordinarias, la aplicación estricta de la reglamentación equivaldría a una confiscación de la propiedad. Esta variación se concede por la necesidad reconocida o apremiante de algún uso por una comunidad, debido a las circunstancias particulares de dicha comunidad que no puede ser satisfecha si no se concede la variación o que se concede para satisfacer una necesidad pública de carácter inaplazable. Reglamento Conjunto, Cap. 4 (V), *supra*, Pág. 170.

¹⁷ 23 LPRA sec. 9011.

El propósito de las variaciones de uso es evitar que el aplicar de forma inflexible los requerimientos del Reglamento resulte en una confiscación del disfrute de la propiedad. Regla 28.1, Sección 28.1.2, del Reglamento Conjunto, *supra*, pág. 546. Véase, entre otros, **Mun. de San Juan v. Bosque Real S. E.**, *supra*, págs. 761-762; **T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited Partnership**, 148 DPR 70 (1999).

La OGPe podrá considerar una solicitud de variación en el uso cuando la parte demuestre que ninguno de los usos permitidos en el distrito de calificación es posible en términos físicos o económicos. Reglamento Conjunto, *supra*, Sección 28.1.1, págs. 545-546. Véanse, también, **Mun. de San Juan v. Bosque Real S. E.**, *supra*, pág. 762; **A.R.P.E. V. J.A.C.L.**, 124 DPR 858, 864 (1989). “[E]s decir, debe ‘probar que su propiedad está particularmente afectada por una reglamentación que result[a] innecesariamente gravosa’”. **Mun. de San Juan v. Bosque Real S. E.**, *supra*, pág. 762, citando a **A.R.P.E. V. J.A.C.L.**, *supra*, pág. 864. Además, la OGPe considerará los siguientes factores:

- a. El costo de adaptar la propiedad a los usos permitidos debido a disposiciones de este Reglamento y el beneficio que se derivaría una vez adaptada ésta para los usos permitidos.
- b. Las razones por las cuales ningún uso permitido es factible en la propiedad sin la variación, deben ser únicas a la misma y no una característica general del distrito o del sector del distrito donde ubica. No podrán haber sido causados por el dueño.
- c. El uso para el cual se solicita la variación a las disposiciones reglamentarias es compatible con los propósitos del distrito y del vecindario o comunidad en que ubica.
- d. La variación solicitada no afecta adversamente, entre otros, los siguientes factores:
 1. La disponibilidad de infraestructura.
 2. El contexto en el que ubica.
 3. El ambiente del vecindario.
 4. La seguridad y tranquilidad de los vecinos.
 5. El uso propuesto beneficia al vecindario.

6. El uso para el cual se solicita la variación está permitido por las disposiciones del Capítulo 30 del Tomo V sobre Zonas Escolares de este Reglamento.

Reglamento Conjunto, *supra*, Sección 28.1.1, págs. 545-546.

La solicitud de variación de uso tiene que ser presentada por el dueño o representante autorizado de la propiedad. Regla 28.1, Sección 28.1.3, del Reglamento Conjunto, pág. 546. La misma tiene que ser notificada a todos los colindantes inmediatos, conforme a la Regla 6, Sección 6.3.3, del Reglamento Conjunto, pág. 208; Regla 7.2 del Reglamento Conjunto, págs. 213-214. Dado que se trata de un uso que no es permitido ministerialmente en ese distrito, la parte debe solicitarlo a través de una consulta de ubicación. Regla 8.1, Sección 8.1.3 del Reglamento Conjunto, pág. 221. Luego de los trámites correspondientes, se celebrará una vista pública con el propósito de evaluar la consulta. *Íd.*, Sección 8.1.10 y Sección 28.1.4, págs. 226 y 546.

C.

Por otro lado, la Sección 2.3 de la LPAU establece que:

Las agencias podrán discrecionalmente citar para vista pública, o si su ley orgánica u otra ley la hacen mandatoria.

La vista se podrá grabar o estenografiar. El funcionario que presida la vista preparará un informe para la consideración de la agencia, en el cual se resuman los comentarios orales que se expongan durante la vista. 3 LPRA sec. 9613.

Posteriormente, la agencia emitirá una determinación. En el proceso, “[l]a agencia tomará en consideración, además de los comentarios escritos y orales que les hayan sometido, su experiencia, competencia, técnica, conocimiento especializado, discreción y juicio”. Sección 2.4 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9615.

Al adjudicar las controversias, la agencia no está obligada a acoger el informe del oficial examinador que presidió la vista.

Henríquez v. Consejo de Educación Superior, 120 DPR 194 (1987). La agencia tiene la facultad discrecional para emitir una

decisión conforme a su propia consideración del expediente administrativo y, a base de ésta, no adoptar la recomendación del oficial examinador. **Asoc. Tulip/Monteverde v. J.P.**, 171 DPR 863, 877 (2007) (Sentencia); **Hernández García v. J.R.T.**, 94 DPR 22, 28 (1967); **Rivera v. Junta Rel. Trabajo**, 70 DPR 342 (1949).

No obstante, desde antes de la vigencia de la derogada Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, también conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, el Tribunal Supremo reconoció la importancia del informe del oficial examinador. **Com. de Seguros v. AEELA**, 171 DPR 514, 527 (2007). A tenor con ello, la revisión judicial será más rigurosa cuando una determinación de la agencia sea incompatible y contraria al informe del oficial examinador. **Asoc. Tulip/Monteverde v. J.P.**, supra, pág. 877; Íd.; **J.R.T. v. Escuela Cooperativa Eugenio María de Hostos**, 107 DPR 151 (1978); **Hernández García v. J.R.T.**, supra; **Rivera v. Junta Rel. Trabajo**, supra. Máxime, cuando se trate de cuestiones que dependan del contacto directo con la prueba. Íd.

IV.

Como cuestión de umbral, debemos recordar que el alcance de nuestra revisión judicial se limita, esencialmente, a examinar si la actuación de la agencia fue dentro de las facultades que le fueron conferidas por ley y si su determinación fue razonable. Tras un análisis objetivo, sereno y cuidadoso del caso de autos, de la copia certificada del expediente de la agencia y las normas jurídicas, máximas y doctrinas pormenorizadas, estamos en posición de resolver.

En el caso de marras, el recurrente adujo que erró la OGPe al denegarle su solicitud de consulta de ubicación, no acoger el informe del Oficial Examinador, concluir que la operación propuesta por la

recurrente era una industrial y resolver que ésta no había rebatido la presunción de corrección de la determinación inicial de la OGPe.

Del expediente surge, que el terreno objeto de la presente controversia está calificado como residencial intermedio. La actividad propuesta por New Design consistía, básicamente, en la construcción de dos estructuras. Una se utilizaría para oficinas administrativas y la otra para un almacén de limpieza y mantenimiento de cierto equipo pesado perteneciente a la empresa. Algunos de estos, los cuales se ubicarían y mantendrían en el estacionamiento de estas facilidades, eran excavadoras, plataformas de remolque, camiones de succión y camiones de recogido de escombros.

Resulta palmario, conforme a la Regla 19.3, Sección 19.3.2 del Capítulo 19 del Reglamento Conjunto, *supra*, pág. 359, que el proyecto propuesto no está contemplado en los usos permitidos por la calificación residencial intermedio. Por lo cual, la recurrente, como así lo hizo, debía solicitar autorización a la OGPe para variar el uso del terreno a través del mecanismo de consulta de ubicación.

Ahora bien, el promovente de una solicitud de variación de uso tiene que demostrar que ninguno de los usos permitidos en el distrito es posible en términos físicos o económicos. Conforme a la evidencia que obra en el expediente administrativo, nos parece razonable la determinación de la agencia recurrida. La recurrente no demostró que su propiedad estuviese particularmente afectada por la reglamentación y que no fuera viable utilizar el terreno para otro de los usos permitidos en el distrito residencial intermedio.

De otro lado, New Design alegó que la OGPe mal interpretó el uso propuesto, al concluir que era una actividad industrial. Sin embargo, su alegación es contraria a la definición del distrito industrial liviano que establece el Reglamento Conjunto. Particularmente, la Sección 19.11.2, Regla 19.11, del Reglamento

Conjunto, *supra*, págs. 389-390, dispone lo atinente al distrito industrial liviano. Entre los usos permitidos en ese distrito se encuentran, precisamente, estacionamiento para ciertos vehículos pesados y taller de reparación. En la propia solicitud de consulta de ubicación, la recurrente señaló que el tipo de uso para el almacén era industrial.¹⁸

Por otra parte, como mencionamos, la agencia no está obligada a acoger el informe que rinde el Oficial Examinador. Sin embargo, nuestra función revisora debe ser más rigurosa cuando ello ocurra. Al considerar la controversia ante nos, no podemos perder de perspectiva que, previo al Informe del Oficial Examinador, la Junta Adjudicativa de la OGPe evaluó la solicitud y emitió una Resolución de Ubicación de Consulta “No Favorable”, que es cónsona con la Resolución de Revisión Administrativa. Tampoco podemos soslayar que la concesión de una variación en uso de un distrito es una decisión **discrecional** de la agencia. Esa determinación envuelve la evaluación de varios criterios, toda vez que su concesión trastoca la naturaleza del interés público en la planificación de ese distrito en particular. Adviértase, además, que una colindante del predio se opuso a que se concediera la variación solicitada.

En este caso, la OGPe actuó dentro del marco discrecional que la ley le confiere y su determinación es razonable, a tenor con la evidencia sustancial que consta en el expediente. Por lo cual, no debemos alterar su determinación. La presunción de validez y corrección que acompaña la determinación recurrida no fue rebatida.

¹⁸ Anejo II del apéndice de la Moción en Cumplimiento de Orden y en Oposición a Escrito de Revisión Administrativa. Tabla de Conformidad con los parámetros reglamentarios aplicables.

A tenor con lo anterior, concluimos que la OGPe no cometió el error imputado. Advertimos, además, que New Design construyó las estructuras sin haber obtenido el permiso adecuado. Por lo cual, la propia parte fue la que se colocó en la posición construir, durante el proceso de consulta de ubicación, y poseer unos edificios que no van acorde con los usos permitidos en el distrito residencial intermedio en el que ubica su terreno, el cual enfrentó oposición. En vista de ello, no podemos colegir que la determinación recurrida haya provocado la confiscación de dichas propiedades.

V.

Por los fundamentos antes expuestos, se *confirma* la Resolución de Revisión Administrativa recurrida.

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