

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VIII

MUNICIPIO DE AGUADILLA  
RECURRENTE

V.

CENTRO DE RECAUDACIÓN  
DE INGRESOS  
MUNICIPALES, DIRECTORÍA  
DE URBANISMO Y  
DESARROLLO  
COMUNITARIO  
RECURRIDO

KLRA201900405

*Revisión  
Administrativa*

*Sobre:*

Dispensa en virtud de Ley para la revitalización de los centros urbanos, Ley 212-2002, según enmendada, 21 LPRA § 1095 et seq. (2013)

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Colom García, la Juez Domínguez Irizarry y la Jueza Soroeta Kodesh

Colom García, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 10 de febrero de 2020.

El Municipio de Aguadilla acude ante nosotros mediante un recurso de revisión judicial y solicita que revoquemos la Resolución emitida por la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Comunitario del Departamento de Transportación y Obras Públicas (en adelante, la Dirección de Urbanismo del DTOP) el 6 de junio de 2019. Mediante la misma, la Dirección de Urbanismo del DTOP concedió al Centro de Recaudación de Ingresos Municipales de Aguadilla (en adelante, CRIM) una dispensa para la relocalización de su oficina regional.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, confirmamos la Resolución impugnada.

**TRASFONDO PROCESAL Y FÁCTICO**

El presente caso cuenta con un extenso tracto procesal. El eje de la controversia es el siguiente: la intención del CRIM de

trasladar su oficina regional ubicada en el centro urbano de Aguadilla a un local privado, sito en la carretera número 2 del Municipio de Aguada. El CRIM tenía alquilado un local perteneciente a la Autoridad de Edificios Públicos (AEP) desde el 1992, en el cual laboran aproximadamente 49 empleados.

Allá para el 2010, la Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos intervino con las oficinas del CRIM en Aguadilla, porque su planta física incumplía con las disposiciones del *Americans with Disabilities Act* (ADA). Asimismo, la Oficina de Salud y Seguridad Ocupacional (PR-OSHA) le hizo varios señalamientos por violaciones a la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo de Puerto Rico. También existían varias quejas de empleados y contribuyentes del local en donde ubicaba el CRIM. Ello provocó, entre otras consideraciones, la necesidad de trasladar las referidas oficinas a un espacio más adecuado. A tales efectos, en el 2011, el CRIM y Centerplex, Inc. suscribieron un contrato de arrendamiento con el objetivo de relocalizar la oficina regional concernida.

A raíz de lo anterior, el Municipio de Aguadilla presentó ante el TPI una petición de *injunction* preliminar y permanente, en la cual alegó que el mencionado contrato de arrendamiento era nulo porque se otorgó sin que mediara una dispensa escrita previa, según obliga el Artículo 6.04 de la Ley 212-2002, *infra*. Además, señaló que el mencionado traslado le causaba un daño irreparable, pues frustraba el propósito de fortalecer, revitalizar y repoblar su centro urbano. Como consecuencia, el TPI prohibió al CRIM el traslado hasta tanto contara con la dispensa requerida.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Esta Sentencia fue confirmada por un Panel hermano de este Tribunal emitida el 30 de abril de 2012. Véase, KLAN201200002 cons. con KLAN201200072.

En el 2013, el Municipio incoó una nueva demanda de interdicto preliminar y permanente en la cual alegó que el CRIM había comenzado a mudar su oficina regional sin haberle consultado o informado. Reiteró que dicho traslado iba en detrimento de la Ley 212-2002, por no existir justa causa, pues existían oficinas disponibles para el uso adecuado de las oficinas del CRIM dentro del centro urbano de Aguadilla. Tras celebrar una vista, y en lo pertinente al caso de autos, el TPI determinó que la decisión de la Directoría de Urbanismo del DTOP fue efectuada mediante la aplicación justa de la Ley 212-2002. Posteriormente, desestimó la demanda de *injunctio*n presentada por el Municipio. Dicha Sentencia fue revocada por un hermano panel de este Tribunal, quien, a manera de excepción, permitió que el Municipio de Aguadilla prosiguiera el procedimiento de revisión establecido por el Reglamento Núm. 7192 ante la Directoría de Urbanismo del DTOP. Véase, KLAN201400093.

Transcurridos múltiples trámites procesales a nivel administrativo, el 14 de febrero de 2013, el CRIM solicitó nuevamente la dispensa para la relocalización de la oficina regional ubicada dentro del centro urbano de Aguadilla. El 6 de agosto de 2013, la Directoría de Urbanismo del DTOP, luego de considerar los documentos pertinentes a tenor con el Reglamento Núm. 7192 y la Ley 212-2002, y tras realizar una vista ocular de las facilidades del CRIM y Centerplex, concedió la dispensa por existir justa causa para el traslado. Consecuentemente, el CRIM y Centerplex otorgaron un nuevo contrato de arrendamiento. El local consta de unos 11,229 pies cuadrados y el canon se estableció en \$15,907.75 mensuales.

En desacuerdo, el Municipio presentó una Solicitud de Revisión ante la Directoría de Urbanismo del DTOP, la cual fue

declarada No Ha Lugar mediante un dictamen emitido el 6 de junio de 2019. La referida agencia concluyó que la dispensa solicitada por el CRIM cumplió en su totalidad con las excepciones y requisitos establecidos en el Reglamento Núm. 7192.

Aun inconforme, el Municipio comparece ante nosotros y arguye que:

Erró el Departamento de Transportación y Obras Públicas al determinar que la dispensa concedida por la Directoría de Urbanismo al Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales (CRIM) se hizo conforme a la Ley 212-2002, según enmendada, conocida como la Ley para la Revitalización de los Centros Urbanos y el Reglamento para la Revitalización de los Centros Urbanos de la Directoría de Urbanismo, inscrito el 8 de agosto de 2006 en el Departamento de Estado de Puerto Rico, bajo el número 7192, supra.

Centerplex, el CRIM y el DTOP, por conducto de la Oficina del Procurador General, han comparecido. Con el beneficio de su comparecencia, resolvemos.

### **EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS**

La Ley Núm. 212 de 29 de agosto de 2002, 21 LPRC sec. 1095 y siguiente (Ley 212-2002), conocida como la "Ley para la Revitalización de los Centros Urbanos" declaró como política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, repoblar, fortalecer y revitalizar los centros urbanos mediante, entre otros medios, el desarrollo y la ocupación de viviendas, la rehabilitación de las áreas comerciales, el arbolaje de las aceras y las plazas, la creación de áreas de estacionamiento, el desarrollo de áreas comunitarias, parques y espacios recreativos, la construcción y reparación de estructuras y la edificación en solares baldíos. También declaró política pública la inversión prioritaria de las agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de los Municipios en dichos centros urbanos, así como el fomentar la

inversión privada en el desarrollo de los Centros Urbanos de los Municipios.

Esta Ley creó la Directoría de Urbanismo adscrita al Departamento de Transportación y Obras Públicas, la cual está encargada, junto a los alcaldes, y con la asesoría de la Junta de Planificación, de dirigir, coordinar e implantar los proyectos y las actividades para lograr la rehabilitación de los centros urbanos, establecer la delimitación de los centros, formular los planes de rehabilitación y determinar el grado de adecuación de los proyectos privados a dichos planes ... Véase, Art. 2.01 de la Ley 212-2002, sec. 1095a.

En cuanto a la relocalización de un centro de servicios, el art. 6.04 de la mencionada Ley dispone que:

Cualquier agencia que establezca una oficina o centro de servicios, o cuando se trate de una relocalización de tales facilidades, deberá establecerla o relocalizarla en el centro urbano, salvo por justa causa que deberá contar con una dispensa escrita. Disponiéndose, que será nulo cualquier contrato que contravenga esta disposición. 21 LPRA s ec. 1095n.

En virtud de las facultades otorgadas por la Ley 212-2002, el DTOP adoptó el Reglamento Núm. 7192, *Reglamento para la Revitalización de los Centros Urbanos de la Directoría de Urbanismo*, con el propósito de establecer los criterios y procedimientos mediante los cuales la Directoría de Urbanismo:

- a. Implanta la Ley para la Revitalización de los Centros Urbanos.
- b. Delimita provisionalmente los Centros Urbanos.
- c. Formula Planes de Rehabilitación para los Centros Urbanos.
- d. Establece los criterios y el procedimiento para la evaluación de propuestas de proyectos privados para la revitalización de los Centros Urbanos y para fines de la certificación de cumplimiento al Departamento de Hacienda para la determinación de la concesión de los

incentivos establecidos en la Ley.

- e. Establece los criterios y el procedimiento para certificar ante el Departamento de Hacienda la localización de estructuras en la delimitación provisional del Centro Urbano como parte del trámite de licencias para expendio de bebidas alcohólicas en negocios ubicados en Centros Urbanos.
- f. Establece los criterios y el procedimiento para evaluar solicitudes de dispensas de las agencias gubernamentales para el establecimiento o relocalización de oficinas o centros de servicios fuera de la delimitación adoptada para los Centros Urbanos.

De otra parte, la Regla 1.5h del Reglamento concernido dispone que este aplica a procesos de evaluación de las dispensas que solicitan las agencias gubernamentales para establecer o relocalizar oficinas o centros de servicios fuera de la delimitación adoptada por la Directoria, la Junta o los Municipios para los Centros Urbanos.

Así, cualquier agencia que interese establecer una oficina o centro de servicios, o cuando se trate de una relocalización de tales facilidades, deberá establecerla o relocalizarla dentro de la delimitación del Centro Urbano aprobada para un Municipio, excepto para aquella facilidad para la que, por justa causa, se obtenga la dispensa correspondiente emitida por la Directoría, con fecha de notificación anterior al establecimiento o relocalización de la oficina o centro de servicios. De conformidad con el Artículo 6.04 de la Ley 212-2002, será nulo cualquier contrato, o renovación de éste, para ocupación de facilidades públicas o privadas que contravenga esta disposición. Véase, Regla 9.1 del Reglamento Núm. 7192.

Cónsono con lo anterior, es importante recordar que las solicitudes de dispensas sometidas por las agencias a la Directoría deberán contener la siguiente información sobre la oficina o centro

de servicios que solicita establecerse o relocalizarse fuera de la delimitación del Centro Urbano:

- a. si se trata de una relocalización, la dirección actual;
- b. servicio que se ofrece a la ciudadanía;
- c. razones por las cuales se solicita la dispensa;
- d. tamaño del local o locales necesarios para el establecimiento o relocalización;
- e. número de empleados;
- f. número de estacionamientos requeridos; y
- g. número de personas que estiman recibir o clientela de servicio.

Regla 9.2 del Reglamento Núm. 7192.

Además, la Directoría evaluará la Solicitud de Dispensa presentada por la agencia para el establecimiento o relocalización de oficinas o centros de servicio, con sujeción a los siguientes criterios:

- a. la disponibilidad de oficinas o centros de servicios dentro de la delimitación del Centro Urbano del Municipio en el cual la agencia tiene establecidas o debe relocalizar sus facilidades;
- b. las causas por las cuales la agencia desea establecer o relocalizar sus oficinas o centros de servicios fuera de la delimitación del Centro urbano;
- c. el tamaño del local o locales necesarios para establecer las oficinas o centros de servicio de la agencia dentro de la delimitación del Centro Urbano;
- d. el número de personas que se espera visiten la facilidad y las horas de mayor tráfico; y
- e. la naturaleza del servicio o actividades de la oficina que la agencia desea establecer.

Regla 9.2 del Reglamento Núm. 7192.

De otro lado, como sabemos, las decisiones de las agencias administrativas tienen una presunción de legalidad y corrección que deben respetar los tribunales mientras la parte que las

impugna no produzca suficiente evidencia para derrotarlas. Calderón Otero v. C.F.S.E., 181 DPR 386 (2011). La revisión judicial de las decisiones administrativas está limitada a los siguientes tres aspectos: (1) que el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; (2) la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial; y (3) determinar si las conclusiones de Derecho fueron correctas mediante su revisión completa y absoluta. Torres Rivera v. Policía de PR, 196 DPR 606 (2016); Pagán Santiago et al. v. ASR, 185 DPR 341 (2012). El criterio rector en la evaluación será la razonabilidad de la agencia recurrida. Utilizando un criterio de razonabilidad y deferencia, 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 (2005). Evidencia sustancial, es "aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". Hernández, Álvarez v. Centro Unido, 168 DPR 592, 615 (2006); Otero v. Toyota, *supra*.

Las conclusiones de derecho, tal y como surge de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, pueden ser revisadas en todos sus aspectos. Otero v. Toyota, *supra*. Sin embargo, los tribunales deben darles peso y deferencia a las interpretaciones que la agencia realice de aquellas leyes particulares que administra. Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico, *supra*; Hernández, Álvarez v. Centro Unido, *supra*. Claro está, la deferencia cede si la agencia: (1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, o (3) lesionó derechos constitucionales fundamentales. Torres Rivera v. Policía de Puerto



Rico, supra; Hernández, Álvarez v. Centro Unido, supra. En efecto, “el Tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio sólo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa.” Otero v. Toyota, supra, a la pág. 685. Al evaluar la decisión de una agencia, debemos determinar si ésta actuó arbitraria, ilegal o de forma irrazonable constituyendo sus actuaciones un abuso de discreción. Rebollo v. Yiyi Motors, 161 DPR 69 (2004).

A tenor con el derecho esbozado, procedemos a resolver el recurso de revisión ante nosotros.

En esencia, el Municipio alega que la dispensa concedida al CRIM por la Directoría de Urbanismo y Desarrollo Comunitario del DTOP no se hizo conforme a la ley y el reglamento aplicable para la revitalización de los centros urbanos. Arguye que la agencia falló en considerar instalaciones alternativas ubicadas dentro del centro urbano de Aguadilla. Sostiene que la referida autorización de la dispensa va en contra de la política pública de la Ley 212-2002.

Además, el Municipio aduce que el CRIM no expresó las razones por las cuales deseaba trasladar sus oficinas ubicadas en el centro urbano de Aguadilla y discontinuar ofreciendo servicios en dicho lugar, más allá de las incomodidades que confrontaba con el edificio que le alquiló a la AEP por varios años. Resalta que, aunque el CRIM y Centerplex otorgaron un contrato de arrendamiento nuevo, continúa vigente el del CRIM y la AEP, el cual vence en 2022. Añade que lo anterior implica una violación a la Ley 212-2002 y el pago de una doble renta.

Por su parte, Centerplex alega que las determinaciones de hechos realizadas por la Directoría de Urbanismo del DTOP están basadas en documentos y evidencia que obra en el expediente

administrativo, y que las mismas son razonables. Precisa que la dispensa concedida al CRIM es un remedio apropiado y permitido por el Reglamento Núm. 7192.

Por otro lado, el CRIM entiende que la dispensa concedida a su favor se hizo conforme a derecho. Enfatiza que ofrece servicios a 7 municipios, lo que implica que recibe a bastantes contribuyentes. Aduce que ante la ausencia de facilidades adecuadas dentro del casco urbano de Aguadilla resultaba prudente trasladar la oficina. Añade que las condiciones en las cuales trabajaban los empleados en la antigua oficina eran pésimas y no contaban con estacionamientos suficientes. Destaca que las alegaciones que presenta el Municipio carecen de elementos objetivos que derroten la presunción de corrección que reviste el pronunciamiento impugnado. Resalta que, previo a solicitar la dispensa para la relocalización, inquirió a la AEP que le supliera una facilidad adecuada para continuar brindando sus servicios satisfactoriamente. Sin éxito, procedió a gestionar alguna otra facilidad dentro de los límites territoriales del Municipio de Aguadilla, pero no le fue posible conseguirla.

Por otra parte, el DTOP aduce que la relocalización en controversia era indispensable dado al hacinamiento que existía en la oficina regional del CRIM. Añade que el tamaño de la oficina arrendada a la AEP era mucho menor al que se especificó en el contrato; que contaban con escasos estacionamientos para los empleados y contribuyentes y que esta no cumplía con la reglamentación federal al amparo de la Ley ADA. Recalca que, previo a decidir el traslado, se realizaron gestiones conducentes a encontrar un local dentro del área urbana de Aguadilla, sin embargo, los locales disponibles, no satisfacían las necesidades del CRIM.

Asimismo, el DTOP arguye que no existe prueba en el expediente administrativo que demuestre que en el centro urbano del Municipio existen locales adecuados, entiéndase óptimos y seguros tanto para los empleados, como los visitantes para ubicar la oficina regional del CRIM.

Analizados cautelosamente cada uno de los escritos presentados por las partes, resolvemos. El expediente del caso revela que, luego de realizar una inspección ocular, la Directoría de Urbanismo del DTOP preparó un Informe Especial en el cual se detallan las múltiples deficiencias que presentaba el antiguo local de las oficinas regionales del CRIM.<sup>2</sup> Más tarde, la Directoría de Urbanismo del DTOP celebró una vista administrativa, en la cual recibió el insumo de las partes. Del expediente surge que el Municipio decidió ver el caso por el expediente y no presentó prueba testifical.

Así las cosas, entendemos que la solicitud de dispensa sometida por el CRIM a la Directoría no fue caprichosa. Notamos que el CRIM evaluó varias alternativas para mudar su oficina, previo a seleccionar el edificio de Centerplex. Sin embargo, los locales no contaban con el tamaño adecuado para evitar los problemas señalados por PR-OSHA o con la cantidad de espacios de estacionamiento necesarios para acomodar a los empleados y visitantes. Entre estas alternativas, estudió propuestas de las siguientes compañías:

1. **Del Mar Enterprises:** local ubicado en el Barrio Borinquen de Aguadilla, con un espacio de 15,300 pies cuadrados. Consta con dos niveles de 7,650 pies cuadrados cada uno y 62 estacionamientos; costo total que pagaría el CRIM: \$35.52 si se suma el costo base por pies cuadrado, que era \$17.50, más \$18.02 de las mejoras necesarias.

---

<sup>2</sup> Véase, Exhibit 51 del Escrito en Cumplimiento de Orden del DTOP, págs. 97-104.

2. **Ferrari Enterprises:** local ubicado en el centro del pueblo de Aguadilla con un espacio de 7,041.93 pies cuadrados. Localizado en un segundo piso. No contiene estacionamientos, ni ofrecía ninguna de las especificaciones del CRIM, además de que necesitaba mejoras que tomaban no menos de 6 meses.
3. **Costa Mar:** local de dos plantas ubicado en la carretera estatal #2, colindante con las oficinas regionales de la Corporación del Seguro del Estado en Aguadilla con un espacio de 17,668 pies cuadrados, distribuidos en 8,834 por cada planta. Limitación en pies cuadrados en la planta baja requería que una parte de la oficina se ubicara en la planta superior, lo cual presentaba dificultad en la supervisión.
4. Además, el CRIM ponderó la posibilidad sometida por el Municipio de que se construyera una oficina nueva que ubicara dentro del centro urbano de Aguadilla. Sin embargo, ello no resultó ser una opción viable, pues el proceso de contratación, construcción y movilización no iba acorde con la intención de resolver a corto plazo los problemas de salud y seguridad ocupacional de sus empleados y visitantes. Así, concluyó que el centro urbano del Municipio carecía de estructuras adecuadas para apoyar los servicios que ofrece a los ciudadanos.<sup>3</sup>

De lo anterior se desprende que la solicitud de dispensa cumplió con la información requerida por el Reglamento Núm. 7192. Además, los criterios de evaluación aplicados por el DTOP fueron razonables, pues claramente el CRIM demostró que las causas por las cuales relocizaba el centro de servicios fuera de la delimitación del centro urbano de Aguadilla eran válidas. En específico, detalló que el tamaño del local donde ubicaba su centro de servicios era inadecuado, había hacinamiento de empleados, problemas con el acondicionador de aire y el sistema de agua, así como con los elevadores.<sup>4</sup> También informó que, por la naturaleza del servicio que ofrecen, recibían una cantidad grande de

---

<sup>3</sup> Véase, Exhibit 54 del Escrito en Cumplimiento de Orden del DTOP, págs. 107-111.

<sup>4</sup> Véase, Exhibit 44 del Escrito en Cumplimiento de Orden del DTOP, págs. 80-84.

contribuyentes en su oficina y que les resultaba incómodo el espacio disponible. Otro factor importante era que sus facilidades incumplían con ciertos requisitos de la Ley ADA.

En consecuencia, somos del criterio que no erró la agencia impugnada al declarar no ha lugar el recurso de revisión presentado por el Municipio. La concesión de la dispensa para la relocalización de la oficina regional del CRIM fue razonable y la misma cumplió con los requisitos establecidos en la Ley y el Reglamento aplicable. Dada la naturaleza de los servicios que ofrece tal entidad municipal, es necesario que estos se ofrezcan en un lugar accesible y conveniente. El récord demostró que el centro urbano del Municipio carecía de estructuras adecuadas para dicha encomienda.

**DICTAMEN**

Por los fundamentos aquí expuestos, se CONFIRMA la Resolución 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