

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

PR MULTI FAMILY, LLC.
Recurrente

v.

JUNTA ADJUDICATIVA DE
LA OFICINA DE GERENCIA
DE PERMISOS, DIVISIÓN
DE REVISIONES
ADMINISTRATIVAS DE LA
OGPe

v.

COMITÉ PRO-SEGURIDAD
ARRAQ Y ARESPA;
MUNICIPIO AUTONOMO DE
SAN JUAN

Recurridos

KLRA201900598

REVISIÓN
procedente de la
División de
Revisiones de la
Oficina de
Gerencia de
Permisos

Caso Núm.:
2019-263094-
SDR-003170

Sobre:
Revisión de
Decisión
Administrativa
División de
Revisiones de la
Oficina de
Gerencia de
Permisos

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Ramos Torres y la Jueza Reyes Berríos¹

Reyes Berríos, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de enero de 2021.

Mediante el recurso de revisión judicial que nos ocupa, comparece la recurrente, PR Multi Family, LLC, y nos solicita que revisemos la *Resolución* emitida el 27 de agosto de 2019, por la División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe). La misma, denegó la *Revisión Administrativa* instada por la recurrente en la que cuestionó la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, el 8 de abril de 2019, que resolvió *No Favorable* la *Consulta de Ubicación* de la recurrente.

Por las razones que expondremos a continuación, CONFIRMAMOS la *Resolución* recurrida.

¹ Mediante Orden Administrativa Núm. TA-2020-113 se designó a la Hon. Noheliz Reyes Berríos para entender y votar en el caso de epígrafe en sustitución de la Hon. Luisa M. Colom García.

-I-

El 15 de junio de 2017, la recurrente, por conducto del Arq. Edgardo Pérez, presentó ante la consideración de la OGPe, una solicitud de *Consulta de Ubicación (Consulta)* para la construcción de un edificio de arrendamiento residencial de interés social, que constaría de 120 apartamentos, área de estacionamiento y áreas comunes.² La propiedad objeto de la *Consulta* está situada en la Calle 3 de la Urb. Villas de Paraná en San Juan, Puerto Rico, tiene una cabida superficial de 10,798.4216 metros cuadrados, una *Clasificación de Suelo Urbano (SU)* y no está en zona inundable. Asimismo, tiene una *Calificación Distrito D (Dotacional-Tenencia Pública)*,³ por lo que la recurrente solicitó la recalificación indirecta del predio para que pasara de un Distrito D a uno R-5 (*Residencial de Alta Densidad*).⁴ Dicha *Consulta* se acompañó con los siguientes documentos complementarios: Memorial Explicativo, Plano Conceptual del Desarrollo;⁵ Foto Aérea de 2010; Mapa de Catastro con un radio de 100 metros para el *Proyecto El Señorial Apartments*; Mapa de Calificación de Suelos del Municipio Autónomo de San Juan del 22 de abril de 2016; Certificación del Proyectista Especialista; Certificación de Inundabilidad y una lista de propiedades.

A la fecha de la presentación de la *Consulta de Ubicación*, varias agencias ya habían emitido sus respectivas recomendaciones

² Determinación de hecho (DH) núm. 1. Véase también DH núms. 1 y 2 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 501 del recurso. De los 120 apartamentos, 90 de ellos de 2 habitaciones y 30 de 3 habitaciones.

³ Según se desprende de la hoja 11-D del mapa de calificación del Municipio Autónomo de San Juan. Véase DH núm. 7 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 502 del recurso.

⁴ DH núm. 2. El número de catastro del predio es: 114-020-627-18-000. Véase también DH núms. 1 y 2 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 501 del recurso. Nótese que, aunque en un principio la *Consulta* fue presentada en el Municipio de San Juan, ésta fue elevada a la OGPe, señalando que dicho municipio no tenía jurisdicción en el caso.

⁵ Plano que surge del Estudio Hidrológico Hidráulico identificado como la Figura 9 del mismo como *Hydrologic Soils Group Map*.

pertinentes. Así pues, el 10 de febrero de 2017, la Oficina de Planificación y Ordenación Territorial del Municipio de San Juan (Municipio) le informó a la recurrente que la Propuesta debía acompañarse con el endoso de la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT) en cuanto al acceso que se proponía para el *Proyecto*.⁶ Por su parte, el 28 de febrero de 2017, el Departamento de Operaciones y Ornato del Municipio le solicitó a la recurrente que sometiera los planos del sistema pluvial, un Estudio Hidrológico Hidráulico y un plano civil con los radios de curvaturas correctos para la entrada y salida al *Proyecto*. Además, le requirió que añadiera dos estacionamientos de carga.⁷ Mientras, el 10 de marzo de 2017, la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) hizo lo propio y emitió una *Evaluación de Proyectos* y entre otras cosas, le requirió a la recurrente a que mostrase y respetase las servidumbres de paso de líneas eléctricas existentes en el *Proyecto*.

Al respecto, le indicó a la recurrente que en la eventualidad de que surgieran nuevas líneas eléctricas que requiriesen servidumbre; el plano de diseño debía incluir la ubicación exacta de éstas, su ancho y una leyenda con su descripción. Además, exigió que cumplimentara los documentos de Constitución de Servidumbre y los sometiera junto a los planos endosados para tales fines. Le expresó a la recurrente, que era su responsabilidad indicar la localización exacta y coordinar la reubicación de las líneas eléctricas.⁸ Entretanto, el 2 de marzo de 2017, el Departamento de la Vivienda manifestó que luego de considerar el Distrito Dotacional, el Distrito C-4 y de revisar los documentos, no tenía objeción de la *Propuesta*. Sin embargo, se reservó el derecho de revocarla.⁹

⁶ *Exhibit 7* a las págs. 59-60 de la *Oposición a Revisión Administrativa*.

⁷ *Exhibit 13* a las págs. 72-73 de la *Oposición a Revisión Administrativa*.

⁸ *Exhibit 5* a las págs. 52-54 (incisos 10 y 14) de la *Oposición a Revisión Administrativa*.

⁹ *Exhibit 11* a la pág. 70 de la *Oposición a Revisión Administrativa*.

Mientras, el 28 de marzo de 2017, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA) le comunicó a la recurrente que considerara la posibilidad de que, en algún momento, le fueran requeridas obras de mejoras a la infraestructura existente para el suplido de agua potable y/o aceptar la descarga sanitaria. Le expresó, que la relocalización y/o construcción de la infraestructura afectada sería a su costo.¹⁰

De su parte, el 30 de marzo de 2017, la División de Estudios de Tránsito ACT evaluó el estudio de acceso que sometió el recurrente. Sobre ello, informó que la intersección de la Ave. Winston Churchill, la Calle Paraná y la Calle 3 eran jurisdicción municipal. Por tanto, las mejoras necesarias que se realizasen en dicha intersección y en el acceso propuesto, debían consultarse previamente con el Municipio de San Juan, toda vez que el acceso al *Proyecto* sería a través de la Calle 3 de la Urb. Villas de Paraná. Añadió que, para endosar el *Proyecto*, la servidumbre de paso existente en la PR-52, debía permanecer inalterada. Además, indicó que debía obtener una Certificación de Conformidad de Colindancia; preparar un estudio de sonido ambiental sobre los niveles de ruido y un Estudio de Tránsito para el establecimiento de un sistema o dispositivo de control de acceso que tuviera el endoso del Municipio para la calle de acceso.¹¹

Por su parte, el 1ro de septiembre de 2017, el Comité Pro-Seguridad ARRAQ y ARESPA, Inc., presentaron una *Solicitud de intervención*.¹² Posteriormente, el Municipio también presentó una

¹⁰ *Exhibit 8* a la pág. 61 de la *Oposición a Revisión Administrativa*.

¹¹ *Exhibit 6* a las págs. 56-58 de la *Oposición a Revisión Administrativa*.

¹² El Comité Pro-Seguridad ARRAQ-ARESPA, es una organización sin fines de lucro que representa una comunidad compuesta por las Urbanizaciones El Remanso, Alturas del Remanso, El Escorial, Paraná, Villas de Paraná, Quintas de Cupey y Aptos. Villa de Cupey. Véase DH núm. 8 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 502 del recurso.

Moción asumiendo representación legal y en solicitud de intervención.

Ambas mociones fueron adjudicadas favorablemente.¹³

Así las cosas y a los fines de dilucidar todos los aspectos relacionados la *Consulta de Ubicación* solicitada, la OGPe calendarizó las vistas públicas para las siguientes fechas: 10 de enero, 27 de febrero (*Conferencia con Antelación*), 7 de marzo, 26 y 27 de abril, 12-13 de junio, 30-31 de julio, 22-23 y 28 de agosto, 2,10-12 y 29 de octubre de 2018.¹⁴ Las mismas fueron presididas por un panel examinador compuesto de tres miembros.¹⁵

En dichas vistas, la recurrente aseguró que su *Propuesta* cumplía con los parámetros de un Distrito R-5, y aseveró que la calificación vigente no responde a la realidad de los entornos y del terreno. Resaltó que el predio responde a las características de un distrito residencial de alta intensidad. Argumentó, que el predio no se estaba desarrollando a la capacidad máxima de un Distrito R-5 y lo catalogó como un distrito de transición entre el existente y el R-3. Indicó, que en el sector se observan usos comerciales, dotacionales y residenciales, como lo son, las urbanizaciones, centro comercial y autopista estatal. Aseguró, que lo propuesto estaba conforme a los parámetros del distrito R-5, en cuanto a uso, altura, área bruta de piso, tamaño del solar, densidad poblacional, área de ocupación y patios.¹⁶ Justificó su *Proyecto* indicando que la vivienda de alquiler que proponía era una alternativa viable para sacar el predio del estado de subutilización en que se encontraba por años; que el uso residencial propuesto era similar a los usos existentes en el

¹³ DH núm. 12 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 502 del recurso.

¹⁴ DH núm. 4. Véase también DH núm. 3 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 501 del recurso.

¹⁵ DH núm. 4 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 501 del recurso.

¹⁶ DH núm. 30 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 506 del recurso.

vecindario; que aumentaría la seguridad en su entorno y que el uso proveería una transición adecuada entre los usos residenciales intermedios establecidos dentro del control de acceso y el comercial de alta intensidad operante en la parcela al norte del predio.¹⁷

Tras aquilatar la extensa prueba documental, testifical y pericial desfilada, y luego de considerar las recomendaciones de la División de Infraestructura de la OGPe,¹⁸ el 8 de abril de 2019, la Junta Adjudicativa de la OGPe emitió una *Resolución de Consulta de Ubicación* por medio de la cual declaró *No Favorable* la *Consulta de Ubicación* solicitada por la recurrente.¹⁹

En desacuerdo, el 29 abril de 2019, la recurrente interpuso una *Solicitud de revisión y celebración de vista* ante la División de

¹⁷ DH núm. 35 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 507 del recurso.

¹⁸ La División de Infraestructura de la OGPe está integrada por la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones, el Programa de Arqueología y Etnohistoria del Instituto de Cultura Puertorriqueña, la Oficina de Planificación y Ordenación Territorial del Municipio de San Juan, el Cuerpo de Ingenieros, *Fish and Wildlife Service*, el Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico, el Departamento de la Vivienda, la Autoridad de Energía Eléctrica, la Oficina estatal de Conservación Histórica y la Autoridad de Carreteras y Transportación. La agencia también consideró los comentarios del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, los de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados y los de la Autoridad de Desperdicios Sólidos. Véanse DH núm. 44 (a-j)-51 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Aps. 509-514 del recurso.

¹⁹ DH núm. 4. Véase Tomo II a la pág. 501-537 del Apéndice del recurso de apelación.

La prueba obrante en el expediente digital consistió en la siguiente: *Memorial Explicativo* del 14 de junio de 2017; Plano Conceptual del Desarrollo; plano que surge del Estudio Hidrológico Hidráulico identificado como la Figura 9 del mismo como *Hydrologic Soils Group Map*; Foto Aérea de 2010 y Mapa de Catastro; Radio de 100 metros para el proyecto conocido como *El Señorial Apartments*; Mapa de Calificación de suelos del Municipio Autónomo de San Juan del 22 de abril de 2016; Certificación del Proyectista Especialista; Certificación de Inundabilidad y lista de propiedades; Documento Ambiental preparado por el ingeniero Ihosvany Negret en febrero de 2017; y, la Certificación de Colindantes según el CRIM donde se identifica que la Parcela cuyo Número de Catastro es 114-020-912-27-00 pertenece a Levitt Homes. Véase DH núm. 15 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 503 del recurso.

En el expediente administrativo también constaba el contrato de opción de compraventa y la autorización de CEROM a favor de PR Multy Family, para el trámite de permisos. PR Muti Family, LLC, representado por José C. Buenaga, hizo una resolución corporativa (*Corporate Resolution of Puerto Rico Multi Family, LLC*), autorizando al Arq. Edgardo L. Pérez, la Ing. Erika Alcántara Martínez, la Lcda. Maretsa Rodríguez Portela, al Ing. Camilo Almeyda Eurite, el Ing. José Juan Parejo, el Economista José García y al Lcdo. Fernando Rabell Echeagaray a realizar el trámite de permisos para el proyecto *Señorial Apartments*. Véase DH núm. 17 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 503 del recurso.

Revisiones Administrativas de la OGPe. Planteó que la Junta Adjudicativa incidió al denegarle la *Consulta* amparándose en disposiciones reglamentarias que estaban derogadas desde el año 2016 y en disposiciones legales inaplicables, como, por ejemplo, el derecho de servidumbre de paso a perpetuidad constituido como un derecho real inscrito en el Registro de la Propiedad.

En específico, expresó que el ente administrativo erró en su conclusión número 18 cuando determinó que el *shopping center* es el dueño del predio sirviente y dominante con respecto a la *Parcela C*; en el inciso número 17 al determinar que no existe prueba acreditativa de que el *shopping center* haya prestado su consentimiento para que el proponente hiciese acto de dominio para las *Parcelas B y C*; en el inciso número 21 por determinar que a pesar del endoso al Sr. Francis Xavier González, se desconoce si éste está autorizado y representa al dueño del *shopping center*; al concluir que la perito de los interventores, Vanessa Amado, refutó la prueba pericial del recurrente a pesar de que dicho testimonio fue impugnado con éxito en el contrainterrogatorio; al no considerar la prueba testifical, documental y pericial sometida en la vista y obrante en los autos; y que la decisión fue arbitraria ni estuvo fundamentada en derecho.²⁰

Entretanto, el 14 de mayo de 2019, la División de Revisiones Administrativas emitió una *Notificación acogiendo solicitud de revisión administrativa*. En la misma, expresó que consideraría la solicitud de revisión en sus méritos.²¹ Por su parte, el 24 de mayo de 2019, los recurridos instaron una *Oposición a solicitud de revisión administrativa y celebración de vista* en la que aseveraron que los recurrentes fueron temerarios, al no cumplir ni responder

²⁰ DH núm. 5 (incisos 1-6).

²¹ DH núm. 6.

oportunamente sobre los asuntos de importancia relacionados al desarrollo de terrenos.²²

Luego de varios trámites procesales, el 5 de agosto de 2019 se llevó a cabo la *Vista* a la cual comparecieron todas las partes. En la misma, la recurrente sometió el contrato de opción de compra, renovado y vigente; copia de la *Resolución Corporativa* del presidente de 008 CEROM *Diversified Corporation* para el trámite de los permisos conducentes al desarrollo del solar y resoluciones corporativas autorizando a los testigos, abogados y peritos a comparecer a la *Vista*.²³ En lo pertinente, la prueba de la recurrente consistió en el testimonio de su presidente, Sr. José C. Buenaga; y en los testimonios del Sr. Francis Xavier González Martínez, representante del centro comercial DDR PR Ventures 2, LLC, SE; y el de los ingenieros Érika Alcántara y Camilo Almeida Eurite.²⁴

La primera testigo en declarar lo fue la ingeniera Alcántara Martínez, quien acreditó que ella y el ingeniero Pérez, fueron quienes gestionaron los trámites de radicación y preparación del caso para su presentación y evaluación. Describió el *Proyecto* en detalle con pancartas representativas de los planos correspondientes.²⁵ A su vez, destacó que el predio donde se propone el *Proyecto* es una finca cuya cabida superficial es de 10,798.4216 metros cuadrados, equivalentes a 2.7474 cuerdas. Explicó, que este terreno le pertenece a una corporación denominada 008 CEROM *Diversified Corporation*, quien le concedió una opción de compra a PR Multi Family.²⁶ Indicó que, desde el 14 de mayo de 1954, la posesión de dicha finca la tenía Inés Romany

²² DH núm. 7.

²³ DH núm. 16. La recurrente también sometió esta prueba en la solicitud de *Consulta de Ubicación* que presentó ante la OGPe.

²⁴ DH núm. 10.

²⁵ DH núm. 11.

²⁶ DH núm. 17 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 503 del recurso.

Belgodere, quien la adquirió privativamente en virtud de la Escritura Número 6 sobre *Adjudicación de Partición de Bienes Hereditarios*, otorgada en San Juan, Puerto Rico ante el notario Jorge L. Cardona.

Posteriormente, esta finca se permutó a favor de 008 CEROM Diversified Corporation, de la cual la señora Romany Belgodere fue fundadora y accionista junto a su esposo, Celso Ortiz, a cambio de acciones según surge de la Escritura Número 23 otorgada en San Juan, Puerto Rico, el 14 de abril de 1978, ante el notario Wilfredo Borges, y luego aclarada por la Escritura Número 2, otorgada en San Juan, Puerto Rico, el 1ro de febrero de 1984, ante el mismo notario. Expresó que luego de múltiples segregaciones y de la expropiación del predio de 11.434 cuerdas a favor del Estado Libre Asociado, para construir el Expreso Las Américas, la cabida de la finca se redujo a 10,798.4216 metros cuadrados, equivalentes a 2.7474 cuerdas.²⁷

Aclaró, que la propiedad siempre ha estado en manos privadas relacionadas a la familia Romany Belgodere y a la familia Ortiz Romany y que nunca fue expropiada ni perteneció, en ningún momento, a entidad gubernamental alguna.²⁸ Declaró, que mediante la Escritura Número 8 sobre *Segregaciones, compraventa*,

²⁷ DH núm. 12. Véase también la DH núm. 19 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 503 del recurso. El *Memorial Explicativo* sometido ante la Junta Adjudicativa de la OGPe, describió el remanente de la finca 3732, donde ubica el *Proyecto* propuesto, como: **RÚSTICA:** Parcela de terreno radicada en el Barrio Monacillos de Río Piedras, San Juan, Puerto Rico, con una cabida superficial de diez mil setecientos noventa y ocho punto cuatro mil doscientos dieciséis (10,798.4216) metros cuadrados, equivalentes a dos punto siete mil cuatrocientos setenta y cuatro (2.7474) cuerdas. Colinda por el Norte, con la Parcela A propiedad de El Señorial Plaza; por el Sur, con la Urbanización Villas de Paraná; por el Este, con la Urbanización Villas de Paraná, Parcela B y Parcela C; y por el Oeste, con la carretera estatal Puerto Rico-cincuenta y dos (PR-52). Consta inscrita al folio 80 del tomo 120 de Monacillos Este y El Cinco, finca 3732, Registro de la Propiedad de San Juan, Sección V.

Véase también, DH núm. 16 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* de la Junta Adjudicativa de la OGPe; Tomo 2 a la pág. 503 del Apéndice del recurso.

²⁸ DH núm. 13. Véase también DH núm. 18 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 503 del recurso.

agrupación y constitución de servidumbre que se otorgó el 25 de enero de 1989, en San Juan, Puerto Rico, ante el notario Arnaldo Villamil, la Junta de Planificación le exigió al dueño del centro comercial que segregara las *Parcelas B y C*, con unas cabidas superficiales de 342.5705 y 631.8534 metros cuadrados, respectivamente.

Expresó que la segregación de la *Parcela C* fue constituida en la servidumbre de paso a perpetuidad, como predio sirviente de la finca donde se pretende ubicar el *Proyecto*, que es predio dominante. Esta servidumbre consta inscrita al folio 171 del tomo 229 de Monacillos Este y El Cinco, Inscripción 9na y en la finca 3732, donde los recurrentes proponen el Proyecto.²⁹ Dicha *Parcela C* es propiedad del Señorial Mall y sobre ella hay constituida un derecho de servidumbre de paso a perpetuidad para el predio objeto de este caso. También existe una *Parcela B* colindante, propiedad de

²⁹ DH núm. 14:

Parcela B: URBANA: Parcela de terreno de forma triangular con un área superficial de trescientos cuarenta y dos punto cinco mil setecientos cinco (342.5705) metros cuadrados, equivalentes a cero punto cero ochocientos setenta y dos (0.0872) cuerdas; ubicada en el Barrio Monacillos de Río Piedras, Municipalidad de San Juan; colindando por el Norte; en cuarenta y cuatro punto ciento treinta y siete (44.137) metros lineales, con una parcela de terreno propiedad de 008 CEROM Diversified Corporation; por el Este, en catorce punto trescientos noventa y cuatro (14.394) metros lineales con la Parcela C, la cual forma parte del centro comercial El Señorial Plaza, propiedad de DDR, LLC; por el Sur, en cuarenta y cinco punto novecientos cincuenta y dos (45.952) metros lineales con los solares números veintiséis, veintisiete, veintiocho del Bloque S Cuatro (S-4) de la urbanización Quintas El Señorial. Consta inscrita al folio 161 del tomo 229 de Monacillos y El Cinco, finca 7020 del Registro de la Propiedad de San Juan, Sección V:

Parcela C: URBANA: Parcela de terreno de forma triangular ubicada en el Barrio Monacillos de Río Piedras, Municipalidad de San Juan, con un área superficial de seiscientos treinta y uno punto ocho mil quinientos treinta y cuatro (631.8534) metros cuadrados, equivalentes a cero punto mil seiscientos ocho (0.1608) cuerdas; colindando por el Norte, en cincuenta y ocho punto cuatrocientos noventa y dos (58.492) metros lineales con El Señorial Plaza; por el Sur, en treinta y tres punto ciento ochenta y nueve (33.189) metros lineales con el solar número veintiocho del Bloque S-cuatro de la urbanización Quintas El Señorial, en catorce punto trescientos noventa y cuatro (14.394) metros lineales con la Parcela B segregada de la misma propiedad y en doce punto doscientos veinticinco (12.225) metros lineales con terrenos propiedad de 008 CEROM Diversified Corporation; por el Este, en trece punto cero cero (13.00) metros lineales con la calle número tres de Quintas El Señorial; y por el Oeste, en diez punto setecientos cincuenta y tres (10.753) metros lineales con terrenos propiedad de 008 CEROM Diversified Corporation. Consta inscrita al folio 171 del tomo 229 de Monacillos Este y El Cinco, finca 7021 del Registro de la Propiedad de San Juan, Sección V.

El Señorial Mall que, por disposición de la Junta de Planificación, no tiene uso alguno.³⁰

Según surge de la mencionada Escritura Núm. 8, que la propiedad de CEROM, objeto de la *Consulta*, es el predio dominante y el *shopping center* es el predio sirviente.³¹ Argumentó, que el 5 de febrero de 1981, la Junta de Planificación autorizó al DTOP a poner en venta estos terrenos, pero para ello, le impuso como condición “[P]roveer acceso para uso público con un ancho no menor de 13 metros y un largo aproximado de 50 metros, partiendo de la dirección noroeste desde la Calle Paraná, adyacente al solar número S4-28 de la Urb. Paraná de Río Piedras. Este acceso constituirá acceso público al terreno propiedad de Inés Romany Belgodere; del expediente de la consulta surge la aprobación de la Junta de Planificación. Posteriormente, según los documentos en récord, se aprobaron los planos.”³² No obstante, de la prueba presentada no surge que la *Parcela C* haya sido dedicada a uso público ni que fuese cedida al Municipio.³³

El segundo testigo de la recurrente lo fue el señor González Martínez, quien, en lo pertinente, leyó para récord la carta sometida en la vista ante la Junta Adjudicativa (prueba estipulada y marcada

³⁰ DH núms. 17 y 18. Según se desprende del informe del oficial examinador, obran en autos las escrituras y los documentos históricos que evidencian la tenencia privada del predio desde sus orígenes, las resoluciones de la Junta de Planificación requiriendo el acceso al solar objeto de este caso, el plano de segregación de las *Parcelas A, B y C* aprobado por la Junta de planificación para la Autoridad de Carreteras, que constatan que la *Parcela C* tiene las mismas dimensiones requeridas por la Junta de Planificación en su *Resolución*. Dicha *Parcela C* está segregada e inscrita en el Registro de la Propiedad, según surge de la *Escritura Núm. 8* de 25 de enero de 1989 sobre *Segregación, Compraventa, Consolidación y Constitución de Servidumbre* ante notario Arnaldo Villamil. Véase la *Resolución* 1989 de la Junta de Planificación que forma parte del expediente del caso. Los documentos y escrituras en récord acreditan la existencia de la servidumbre de paso constituida a perpetuidad por la que se provee acceso para uso público el favor del solar de CEROM. Véase también DH núm. 20 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 504 del recurso.

³¹ DH núm. 19. Este dato fue ratificado por el representante del Señorial Mall, Sr. Francis Xavier González Martínez, durante su testimonio en la vista de revisión.

³² DH núm. 15. Véase también DH núm. 19 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Aps. 503-504 del recurso.

³³ Véase también DH núm. 19 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 504 del recurso.

como *exhibit* 12) y se reafirmó en el contenido de esta. En el contrainterrogatorio, señaló y reafirmó que llegó a reunirse con personal del *Proyecto*, que conocía el mismo y que lo endosaba. Además, admitió que la *Parcela C*, propiedad del Señorial Mall, es la servidumbre de paso del solar objeto del *Proyecto* y que no tenían interés en utilizarla. Asimismo, aceptó que conocía la escritura de servidumbre.³⁴

Por parte de la recurrente, también declaró el señor Buenaga. Este, describió el historial de la finca del *Proyecto*, su tenencia privada y el acceso constituido en la *Escritura Núm. 8*. Declaró sobre la servidumbre y la carta que recibió de CEROM y sobre los trámites del CRIM con relación a las parcelas.³⁵ Indicó, que la Sec. 17.6.10 del Reglamento Conjunto del 2010, citada por la OGPe en su *Resolución*, prohibía las servidumbres de paso a proyectos residenciales.

No obstante, aseveró que el 27 de enero de 2016, dicha disposición fue derogada por el Reglamento de Lotificación y Urbanización. Añadió, que mediante la *Resolución* 31-10-2017 del 1ro de marzo de 2017, la Junta de Planificación determinó que las solicitudes de lotificación y urbanización se regirían por lo dispuesto en el Reglamento de Lotificación y Urbanización (Reglamento de Planificación Número 34), vigente desde el 27 de enero de 2016. Al respecto, aseveró que en dicho *Reglamento* no existe una disposición

³⁴ DH núm. 20.

³⁵ DH núm. 21. Con el objetivo de aclarar que Levitt Homes no tenía propiedades que constaran en los registros del CRIM en esa área, a pesar de que aparecía con una propiedad bajo el número 114-020-912-27-00 en el CRIM, donde figuraba afectada parte de la *Parcela C*; la recurrente realizó los trámites ante dicho ente para aclarar y rectificar que las *Parcelas B* y *C* y el área de terreno que tenía el catastro número: 114-020-912-27-000, realmente pertenecían al Señorial Mall (DDR). En cuanto a la *Parcela B*, según surgía del *exhibit 11* en récord, a esta el CRIM le asignó el número 114-019-627-22-000. Mientras, la *Parcela C*, propiedad del Señorial Mall, quedó incluida en el CRIM bajo catastro número: 114-010-020-65-001.

similar a la derogada y citada por la Junta Adjudicativa en su *Resolución*, por haberse eliminado.³⁶

Asimismo, planteó varios asuntos; entre ellos, el derecho que tiene todo propietario a usar, gozar y disfrutar de su propiedad y el derecho real de entrar y salir del lote.³⁷ Explicó, que, en este caso, la servidumbre de paso está constituida sobre la *Parcela C*, la cual no le pertenece al propietario de la finca 3732, que es donde se propone el *Proyecto*. Argumentó que, si bien la servidumbre de paso sobre la *Parcela C* es una servidumbre legal cuya creación es exigible, las mismas partes acordaron otorgar una escritura de constitución de servidumbre de paso, que luego inscribieron en el Registro de la Propiedad para que gozara de la fe pública registral. Indicó, que este tipo de servidumbre legal subsiste si ocurren unos hechos particulares; y aun cuando no se use, mientras subsista la realidad enclavada de la finca, estará latente la servidumbre de paso.

A su vez, reclamó que un propietario no tiene derecho a segregar, lotificar o agrupar unilateralmente sus bienes inmuebles, pues son las agencias administrativas de planificación las que regulan todo lo relacionado a las segregaciones de bienes inmuebles. Explicó que, en muchos casos, las agencias administrativas imponen requisitos para permitir las segregaciones. Sin embargo, aseveró que esos gravámenes no son creados por las agencias; sino que quienes tienen la capacidad de crear ese gravamen es el titular del terreno que ha de servir de predio sirviente y quien puede

³⁶ DH núm. 22.

³⁷ Una propiedad inmueble sin salida hacia una vía pública se denomina *finca enclavada*. El Art. 500 del Código Civil de Puerto Rico, no permite las fincas enclavadas y por tanto le brinda al propietario de una, el derecho a exigir un paso, aun a través de propiedad privada ajena. Ese derecho de atravesar propiedad ajena es un tipo de servidumbre y la misma se conoce como *servidumbre de paso*.

aceptarlo es solamente el titular del o de los predios beneficiados; predios dominantes.

Aseguró, que existe un balance de derechos entre lo administrativo y el derecho privado de propiedad, por lo que la determinación de si existe o no una servidumbre inscrita en el Registro de la Propiedad, no se ventila en un proceso administrativo de permisos. Declaró que en virtud del Art. 465 del Código Civil de Puerto Rico, para que exista una servidumbre, tienen que existir por lo menos dos predios que pertenezcan a distintas personas. Por último, resaltó que al establecerse la servidumbre de paso en la *Escritura Número 8*, se constituyó a favor de un solar perteneciente a una persona distinta al propietario del predio sirviente. Dicha circunstancia no ha cambiado ni se ha extinguido por confusión de derechos.³⁸

Mientras, el ingeniero Almeyda Eurite declaró en cuanto al *Proyecto* y explicó cómo éste cumplía con los instrumentos y mecanismos de planificación, los reglamentos aplicables y las leyes que gobiernan la materia que justifican la aprobación de este. Aseguró, que el *Proyecto* era compatible con el Plan de Uso de Terrenos, con las *Resoluciones* de la Junta de Planificación y con la Zona de Desarrollo donde ubica la propiedad y sus respectivas aplicaciones al caso. Describió cómo el *Proyecto* cumplía con lo mencionado y que éste era un desarrollo extenso. Asimismo, presentó un recuento histórico de la calificación Pública (P) y Dotacional (D) que ha tenido el predio por décadas; la justificación y lo adecuado del cambio de calificación indirecto de D a R-5; así como los diferentes aspectos reglamentarios.³⁹ Además, declaró

³⁸ DH núm. 23 (incisos a-k).

³⁹ DH núm. 24.

sobre los comentarios favorables y las recomendaciones emitidas por todas las agencias con inherencia, incluyendo al Municipio.⁴⁰

Destacó que, aunque en la determinación de hecho número 48 de la *Resolución* se indicó que los recurrentes habían cuestionado los comentarios de las agencias, toda vez que tenían apagones y alcantarillados que se desbordaban, alegó que éstos no refutaron la explicación que al respecto brindaron los representantes de las agencias en la vista de la OGPe. Resaltó, que en realidad éstos eran problemas internos que no tenían nada que ver con la capacidad del sistema.⁴¹ Recalcó, que en la determinación de hecho número 51, no se incluyeron las recomendaciones del ingeniero Parejo plasmadas en su informe ni se desprendía que las mismas hubiesen sido analizadas por la OGPe. Estas recomendaciones, según el análisis del declarante, tenían el fin de aumentar la capacidad del sistema de carreteras para que se aceptase, sin problemas, el pequeño aumento en el movimiento vehicular que el proyecto acarrearía.⁴²

De otra parte, en dicha vista, los recurridos argumentaron que la *Solicitud de Revisión* presentaba alegaciones de estricto derecho relacionadas a la capacidad representativa del señor González Martínez de comprometer para el desarrollo del *Proyecto*, terrenos pertenecientes al centro comercial e identificados como la

⁴⁰ DH núm. 25. Al respecto, la propia *Resolución* que se recurre recoge las recomendaciones de las agencias por las que la recurrente se propone cumplir.

⁴¹ DH núm. 26. Véase DH núm. 48 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* de la Junta Adjudicativa de la OGPe, Tomo 2 a la pág. 513 del Apéndice del recurso de apelación.

DH núm. 27. La recurrente, sin la objeción de las partes, sometió en evidencia la transcripción certificada del contrainterrogatorio cursado a la Ing. Vanessa Amado ante la Junta Adjudicativa.

⁴² DH núm. 28. Véase DH núm. 51 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* de la Junta Adjudicativa de la OGPe, Tomo 2 a la pág. 514 del Apéndice del recurso de apelación.

Parcela C, lo cual sería el acceso del proyecto hacia la vía pública más cercana, la Calle 3 de la Urb. Villas de Paraná.⁴³

Además, señalaron que la tercera certificación del CRIM que se presentó en ese momento, a corto plazo de haberse emitido las anteriores según expuestas en las determinaciones de hechos números 24-27 de la *Resolución*, demostraron que esas determinaciones estaban sostenidas por la prueba; y que la producción de otro documento y las distintas posiciones asumidas por el CRIM a tan corto plazo, la una de la otra, en vez de aclarar, lo que ocasionaron fue dificultad para su comprensión y veracidad.

Aludieron al Reglamento Conjunto de 2010 y a las disposiciones contenidas en el Reglamento Núm. 34 e indicaron que, la Sec. 3.07 sobre Permisos Relacionados con Vías Públicas establece que “[a] partir de la fecha de vigencia de este reglamento, no se expedirán permiso alguno para la notificación de solares o pertenencias, a menos que el solar tenga el correspondiente acceso público.⁴⁴

Señalaron que a pesar de que del expediente administrativo surgía de que el Sr. Ihosvany Negret, había preparado una *Evaluación Ambiental*, la misma nunca se actualizó de acuerdo con las recomendaciones y requerimientos de las agencias comentadoras en el caso, contrario a lo Cabe requerido por la OGPe, en su *Recomendación Ambiental* del abril del 2017.

⁴³ DH núm. 29. Es preciso indicar que las vistas que celebró la OGPe comenzaron allá para el 10 de enero del 2018 (véase DH núm. 3 *Resolución de Consulta de Ubicación* de la Junta Adjudicativa de la OGPe Tomo 2 a la pág. 501 del Apéndice del recurso de apelación). No es sino hasta el 5 de agosto de 2019, durante el proceso de revisión, que se produjo el *Certifique of Secretary*, firmado el 16 de abril del 2013, por lo que no existía razón alguna para no haberlo producido anteriormente. Tomado esto en consideración, surge que la facultad del señor González Martínez no estaba relacionada con el asunto que se plantea sobre el compromiso de unirse al desarrollo del Proyecto, comprometer y asumir responsabilidades que, al amparo de política pública sobre desarrollo son aplicables. Véase también DH núm. 20 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* emitida por la Junta Adjudicativa de la OGPe, al Tomo II, Ap. 504 del recurso.

⁴⁴ DH núm. 30. Véanse DH núms. 25-27 de la *Resolución de Consulta de Ubicación* de la Junta Adjudicativa de la OGPe, Tomo 2 a la págs. 505-506 del Apéndice del recurso de apelación

Al respecto, mencionan que el inciso B(3) Art. 4 de la Ley 416-2004, según enmendada, conocida como la *Ley de Política Pública Ambiental*, exige que la agencia administrativa tiene que darle cumplimiento a la ley sobre política pública ambiental previo a tomar una decisión.⁴⁵ Finalmente, argumentaron, que en las determinaciones de hechos de la *Resolución*, la OGPe recogió todo el trámite y las problemáticas que plantea al presente el área donde se propone el *Proyecto*, a cuyas condiciones el mismo aportará.⁴⁶

Por su parte, el Municipio expresó que de su análisis no se desprende que la recurrente haya rebatido la presunción de corrección que cobija la determinación emitida por la OGPe. Preciso que lo que la recurrente presentó en revisión documentos que pudo haber presentado oportunamente durante la evaluación de la OGPe, tales como la autorización corporativa la cual tiene fecha del 2013. Sin embargo, prefirió presentarlos en revisión.⁴⁷

Así las cosas y luego de revisar la totalidad del expediente administrativo, el 27 de agosto de 2019, la División de Revisión emitió una *Resolución de revisión administrativa* por medio de la cual declaró no ha lugar la solicitud de revisión administrativa de la recurrente. Concluyó que las determinaciones de hechos que

⁴⁵ DH núm. 33. La Ley Núm. 416-2004, obliga a que, sin lugar a duda, se evalúe si el Proyecto cuenta con la infraestructura suficiente e idónea y qué hay que hacer para proveerla, las medidas que se deben tomar y el impacto que estas medidas producen al ambiente. La comunidad tiene que saber que a la agencia administrativa hay que ponerla en posición de cómo se habrá de lidiar y/o erradicar los problemas, las condiciones incitas al área densamente poblada con problemas del tránsito vehicular, problemas del medio ambiente y otros. La *Resolución* de la OGPe hizo un análisis detallado sobre cómo a la propuesta la acompañan impedimentos para su desarrollo. Las condiciones problemáticas en el área subsisten y aparecen debidamente identificadas tanto el Plan de Uso de Terrenos de 2015 como en el Plan de Uso de Terrenos de la región metropolitana de San Juan.

⁴⁶ DH núm. 34. A lo anterior, se abona el hecho que es doctrina firmemente establecida, que la revisión judicial de los dictámenes administrativos es distinguible si se trata de determinaciones de hechos o si se trata de conclusiones de derecho. Así las cosas, según ha resuelto nuestro Tribunal Supremo, las determinaciones de hechos de las agencias serán sostenidas, si están fundamentadas en evidencia sustancial que obra en el expediente de la agencia. Nuestro más Alto Foro también ha establecido que este tipo de evidencia la hemos definido como aquella evidencia “relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión.”

⁴⁷ DH núm. 35.

formuló la Junta Adjudicativa estaban sustentadas en la prueba testifical y pericial presentada; por lo que le mereció gran respeto a las oficiales examinadoras que evaluaron el caso.

Resaltó que el escrito de revisión (i) no cuestionó dichas determinaciones de hechos, por lo cual resolvió que la recurrente no rebatió la presunción de corrección que permea la determinación de la OGPe. Además, puntualizó que la recurrente (ii) no demostró cómo el *Proyecto* cumplía con las disposiciones del Plan de Uso de Terrenos, con las Guías de Ordenación del Territorio con vigencia del 19 de noviembre de 2015 (PUT) y con el Plan de Usos de Terrenos Región Metropolitana de San Juan conforme fue citado y discutido por la OGPe en su *Resolución*. (iii) Tampoco estableció de forma clara, cómo la Junta Adjudicativa erró al no considerar favorablemente el cambio de calificación indirecto o cómo se confiscaba la propiedad prohibiendo su uso y disfrute con otro desarrollo que atemperara mejor a la situación y necesidades particulares de la zona. En su consecuencia, concluyó que la Junta Adjudicativa no actuó de forma arbitraria ni caprichosa.

Inconforme, el 25 de septiembre de 2019, la recurrente acudió ante este Tribunal de Apelaciones mediante una *Solicitud de revisión administrativa* a los fines de plantearnos lo siguiente:

Cometió error la Div. Revis. Admin. al concluir que no se ha establecido meridianamente clara, cómo la Junta Adjudicativa erró al no considerar favorablemente el cambio de calificación.

Cometió error la Div. Revis. Admin. al concluir que tenemos que dar deferencia a la apreciación de las oficiales examinadoras de la OGPe en relación con los peritos de tránsito presentados por las partes.

Cometió error la Div. Revis. Admin. al concluir que no se ha demostrado cómo el proyecto cumple con el Plan de Usos de Terrenos, Guías de Ordenación del Territorio con vigencia del 19 de noviembre de 2015 (PUT) y el Plan de Uso de Terrenos Región Metropolitana de San Juan (PUTRMSJ) conforme lo citado y discutido por la OGPe en su *Resolución*.

En reacción al recurso presentado, el 26 de diciembre de 2019, los recurridos se expresaron por medio de una *Oposición a revisión administrativa*. Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes y del voluminoso apéndice que acompaña el recurso ante nuestra consideración, procedemos a resolver el mismo. Veamos.

-II-

A.

La revisión judicial de las decisiones finales de la Oficina de Gerencia de Permisos se realiza en virtud de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU), Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada.⁴⁸ En específico, la Secc. 4.1 de la LPAU dispone que, las disposiciones del estatuto “serán aplicables a aquellas órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas finales dictadas por agencias o funcionarios administrativos”.⁴⁹ Sobre este particular, nuestro Tribunal Supremo ha señalado que la revisión judicial persigue delimitar la discreción de los organismos administrativos para asegurar que el ejercicio de sus prerrogativas sea razonable y conforme a la ley.⁵⁰

Se afirma así que, el principio rector en la revisión judicial de las determinaciones e interpretaciones de una agencia es el principio de la razonabilidad en la actuación de la agencia recurrida.⁵¹ En esta tarea, los foros judiciales analizarán los aspectos siguientes: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia

⁴⁸ 3 LPRC secs. 9601 *et seq.*

⁴⁹ 3 LPRC sec. 9671.

⁵⁰ *Empresas Ferrer Inc. v. A.R.P.E.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

⁵¹ *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, 188 DPR 32, 62 (2013).

están sostenidas por evidencia sustancial, y (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas.⁵²

Asimismo, resaltamos que la jurisprudencia del derecho administrativo establece que las determinaciones de hechos consignadas por las agencias poseen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales debemos respetar, mientras la parte que las refuta no presente otra prueba idónea.⁵³ En su consecuencia, quien impugne la decisión administrativa tiene que presentar evidencia suficiente para derrotar esa presunción y no puede descansar en meras alegaciones.⁵⁴

Por tanto, la parte que cuestione las determinaciones de hecho de una agencia debe demostrar que existe otra prueba en el expediente 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, en vista de la prueba presentada y 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.⁵⁵

Por un lado, las determinaciones de hecho se deben sostener si las mismas se basan en evidencia sustancial que surja de la totalidad del expediente administrativo.⁵⁶ Para tales fines, la *evidencia sustancial* es aquella prueba relevante que una mente racional podría considerar como adecuada para sostener una

⁵² Secc. 4.5 LPAU, 3 LPRA sec. 9675; *Capó Cruz v. Junta de Planificación, et al.*, Op. del 23 de julio de 2020, 2020 TSPR 68, 204 DPR ____; *Asoc. Fcias v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010).

⁵³ *Capó Cruz v. Junta de Planificación, et al.*, supra, citando a *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 626 (2016).

⁵⁴ *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, supra, págs. 60-61.

⁵⁵ *Batista, Nobbe v. Jta. Directores.*, supra, págs. 216-217.

⁵⁶ 3 LPRA sec. 9675; *Capó Cruz v. Junta de Planificación, et al.*, supra; *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 36 (2018).

conclusión.⁵⁷ Debido a lo anterior, debemos respetar las resoluciones administrativas hasta tanto no se demuestre mediante evidencia suficiente que la presunción de legalidad ha sido superada o invalidada.⁵⁸

Ahora bien, en cuanto a las conclusiones de derecho de las agencias administrativas, la Secc. 4.5 de la LPAU, *supra*, dispone que éstas “serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal”.⁵⁹ No obstante, esto no significa que el tribunal pueda descartar ligeramente las conclusiones e interpretaciones de la agencia gubernamental, sustituyendo el criterio de ésta por el propio.⁶⁰

Además, nuestro Máximo Foro ha reconocido que la interpretación que una agencia realiza sobre la ley que administra y custodia merece gran respeto y deferencia por parte de los foros apelativos. Ello, por la experiencia y el conocimiento que éstas poseen sobre los asuntos que se les han delegado.⁶¹ Al fin y al cabo, el organismo administrativo es el ente especializado, llamado a ejecutar la política pública promulgada en su ley habilitadora.

Por lo dicho, las conclusiones de derecho que emita deben guardar conformidad con el mandato de la ley; y, si así ocurre, entonces serán sostenidas por el foro revisor.⁶² Claro está, dicha deferencia cede cuando la interpretación de la agencia produce resultados incompatibles o contrarios al propósito del estatuto interpretado y a su política pública.⁶³

⁵⁷ *Capó Cruz v. Junta de Planificación, et al.*, *supra*; *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009); *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76-77 (2004).

⁵⁸ *Capó Cruz v. Junta de Planificación, et al.*, *supra*; *Torres Rivera v. Policía de PR*, *supra*.

⁵⁹ 3 LPRA sec. 9675; *Capó Cruz v. Junta de Planificación, et al.*, *supra*; *Torres Rivera v. Policía de PR*, *supra*, pág. 627.

⁶⁰ *Capó Cruz v. Junta de Planificación, et al.*, *supra*; *Calderón Otero v. C.F.S.E.*, 181 DPR 386, 397 (2011); *Rebollo v. Yiyi Motors*, *supra*, pág. 77.

⁶¹ *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010).

⁶² *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión, supra*, págs. 62-63.

⁶³ *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II.*, *supra*, págs. 941-942.

No obstante, la deferencia por parte de los tribunales ante las decisiones finales de los organismos administrativos cede cuando: (1) la decisión no se basa en evidencia sustancial (2) el ente administrativo erró en la aplicación de la ley o reglamento (3) la agencia actuó de forma arbitraria, irrazonable o ilegal; o (4) la actuación administrativa afecta derechos fundamentales o conduce a la comisión de injusticias.⁶⁴

B.

La *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, Ley Núm. 161-2009, según enmendada, provee el marco jurídico para la solicitud, evaluación y concesión de permisos en el Gobierno de Puerto Rico.⁶⁵ Con la aprobación del precitado estatuto se estableció un procedimiento para agilizar y mejorar la eficacia de la evaluación y concesión de permisos relacionados a proyectos de construcción.⁶⁶

A esos fines, dicha Ley creó la OGPe, un organismo gubernamental adscrito a la Junta de Planificación, con el propósito de emitir determinaciones finales y permisos relacionados con el desarrollo y el uso de terrenos, así como de las consultas de ubicación, que incidan de alguna manera en la operación de un negocio en Puerto Rico.

El Art. 2.5 de este estatuto, regula la facultad para evaluar, conceder o denegar determinaciones finales, permisos y cualquier trámite necesario o que incida de forma alguna en la operación de un negocio en Puerto Rico. El mismo dispone lo siguiente:

A partir de la fecha de vigencia de esta Ley, la Oficina de Gerencia de Permisos, a través de su Secretario Auxiliar, los Profesionales Autorizados, Inspectores Autorizados, cualquier otro facultado en la Ley o a quien el Secretario Auxiliar de la Oficina de Gerencia de

⁶⁴ *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, supra, pág. 63.

⁶⁵ 23 LPRA sec. 9011 et seq; *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, et al., supra.

⁶⁶ Art. 1.2 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9011.

Permisos delegue tal facultad, según aplique, emitirán determinaciones finales, permisos, licencias, certificaciones, entre éstas, las de prevención de incendios, autorizaciones y cualquier trámite necesario o que incida de forma alguna en la operación de un negocio en Puerto Rico según se disponga en el Reglamento Conjunto de Permisos, certificados de salud ambiental relacionados directa o indirectamente al desarrollo y el uso de terrenos o estructuras que, previo a la aprobación de esta Ley, eran evaluados y expedidos o denegados por las Entidades Gubernamentales Concernidas al amparo de sus leyes orgánicas u otras leyes especiales y que serán incluidos en el Reglamento Conjunto de Permisos. De igual forma, los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, conforme a lo establecido en el Artículo 1.3 y 18.10 de esta Ley, podrán emitir determinaciones finales y permisos. Aquellas solicitudes de permisos, certificaciones o licencias contempladas en los Reglamentos de las Entidades Gubernamentales concernidas pasarán a ser evaluadas por la Oficina de Gerencia de Permisos y por los Profesionales Autorizados, según aplique y sea establecido en el Reglamento Conjunto, incluyendo aquellas dirigidas a la ubicación o parámetros del uso. En el caso de la Directoría de Excavaciones, Demoliciones y Tuberías del Departamento de Transportación y Obras Públicas, la Oficina de Gerencia de Permisos servirá de centro de presentación de la notificación requerida. La Oficina de Gerencia de Permisos o la Junta Adjudicativa según sea el caso evaluará y emitirá licencias y determinaciones finales para las consultas de variación en uso, construcción, y consultas de ubicación, incluyendo las de mejoras públicas y las de impacto regional o suprarregional. Los cambios de calificación o recalificación directa de solares y las de transacciones de terrenos públicos, serán evaluadas por la Junta de Planificación, quien emitirá la determinación final.⁶⁷

Mientras, el Art. 6.3 de la mencionada Ley, establece las facultades, los deberes y las funciones de la Junta Adjudicativa de la OGPe.⁶⁸ Entre otras instancias, la Ley 161-2009⁶⁹, establece que:

La Junta Adjudicativa tendrá los siguientes deberes, facultades y funciones generales, además de aquéllos conferidos por esta Ley, o por cualquier otra ley:

La Junta Adjudicativa sólo podrá delegar las siguientes funciones:

- a) la evaluación y adjudicación de toda consulta de ubicación y de enmienda a consulta de ubicación en aquellos casos en los que la solicitud no conlleve un cambio de calificación indirecto.

⁶⁷ 23 LPRA sec. 9012d.

⁶⁸ 23 LPRA sec. 9016g.

⁶⁹ *Supra*.

[...]

Además, el Art. 11.1 del mencionado estatuto creó la Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos, para que fuese la entidad que se encargara de revisar las actuaciones y determinaciones provenientes de la OGPe, las de la Junta Adjudicativa, la del profesional autorizado y la de los municipios autónomos con jerarquía de la I a la V.⁷⁰

Por su parte, el Art. 11.5 de la misma Ley, el cual regula los procedimientos de revisión administrativa, dispone que:

Los procedimientos a ser celebrados [sic] 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 la presente Ley.⁷¹

Entretanto, el Art. 11.9 de precitada Ley, regula la realización de vistas, presentación de prueba y estándar de revisión. Este artículo expone lo siguiente:

La División de Revisiones Administrativas podrá realizar vistas en las cuales podrá recibir prueba adicional que sustente las alegaciones de las partes y le permita adjudicar el caso. Las actuaciones o determinaciones finales objeto de revisión, serán confirmadas si las mismas se sostienen al ser considerado el contenido del expediente administrativo del ente que la adjudicó en primera instancia y al considerar la prueba admitida ante la División de Revisiones Administrativas.⁷²

Mientras, la Regla 5 (H) del Reglamento Núm. 8457 conocido como *Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la División de Reconsideración de Determinaciones Finales* y con vigencia del 24 de marzo de 2014, establece que estas deberán demostrar lo siguiente:

H. Criterios para reconsideración-Cuando se determine entrar a considerar una reconsideración, la misma será evaluada de acuerdo con los siguientes criterios:

⁷⁰ 23 LPRA sec. 9021.

⁷¹ 23 LPRA sec. 9021q.

⁷² 23 LPRA sec. 9021u.

- a. El descubrimiento de nueva evidencia pertinente y esencial relacionada al caso que cuya admisibilidad haga más probable una determinación contraria a la tomada y que a pesar de una diligencia razonable no pudo haber sido descubierta antes de la determinación de la OGPe, Profesional Autorizado, Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V.
- b. La comisión de un error sustantivo o de procedimiento que convierta la decisión en una contraria a derecho.
- c. La necesidad de corregir la decisión de forma que el interés público quede mejor protegido

Por su parte y en cumplimiento con las disposiciones de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, así como otras disposiciones legislativas, el 7 de junio de 2019, se adoptó el *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo de Terrenos y Operación de Negocios* (Reglamento Conjunto 2019). En esencia, la precitada disposición reglamentaria tuvo el propósito de detallar el sistema unificado de información sobre el desarrollo y uso de terrenos, conforme la política pública esbozada en la Ley Núm.161-200. Más allá de lo allí dispuesto, para fines de la disposición del caso ante nos, no es necesario expresarnos al respecto.

De su parte, la Sec. 11.04 del Reglamento de Ordenación Territorial del Municipio de San Juan, con vigencia del 13 de marzo de 2003, indica lo siguiente:

Distritos Dotacionales (D)

a. Propósitos de los Distritos D

El Distrito D, se establece para clasificar terrenos de tenencia pública. Los Distritos DV, identifican las dotaciones de espacio abierto como parques, plazas y áreas verdes; los Distritos DE identifican los equipamientos (educación, salud, religión, cultural, bienestar social, etc.); los Distritos DS identifican las actividades de servicios e infraestructura; los Distritos DA identifican actividades de administración de agencias gubernamentales; los Distritos DT identifican los centros de transportación, sus terminales y otras familias facilidades; y los Distritos DD identifican actividades de recreación y deportes.

b. Usos en los Distritos D

En Distritos D, los usos serán determinados por la Junta o por el Municipio o la ARPe, en aquellos casos

expresamente delegados, mediante consulta de ubicación. También, se permitirán usos privados conforme lo establecido en la Secc. 2.13 y 2.14 de este Reglamento.

El precitado Reglamento, permite construcciones y usos privados en *Distritos Calificados D*. Sin embargo, las Secs. 2.13 y 2.14, específicamente los incisos (b) y (c) indican sobre las construcciones en *Distrito Calificados D*, que hay que tomar en consideración las recomendaciones de la agencia que motivó la *Calificación D* y que no puede ser nocivo a la salud, seguridad y al bienestar general de la comunidad. En cuanto a permisos de uso en *Distritos Dotacionales (D)*, para edificios y solares en terrenos de propiedad privada, se requiere en endoso del organismo de gobierno concernido que motivó la *Clasificación D*.

C.

En lo pertinente, la figura del *oficial examinador* tiene a su cargo la crucial tarea de adjudicar los hechos en controversia durante el transcurso de la vista evidenciaría. Su cargo, le exige recopilar, de manera integral, la evidencia presentada en los procedimientos, es decir, es el responsable de la formación del récord administrativo. De aquí su importancia como partícipe de los procedimientos, pues queda de sí asegurar que se desarrolle un expediente administrativo que represente adecuadamente la postura de todas las partes.⁷³

Recuérdese que a las partes les asiste el derecho de que su caso se adjudique única y exclusivamente a base de lo que contenga el expediente.⁷⁴ Por ello, tiene el deber de desarrollar un récord claro, con mucha conciencia y transparencia para que cuando el adjudicador examine el caso en sus méritos, pueda revisarlo

⁷³ *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, 179 DPR 692 (2010); C.H. Koch, *Administrative Law and Practice*, 1985, vol. 1, cap. 6, sec. 6.5, pág. 436.

⁷⁴ Sec. 3.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9641.

completamente *de novo* sin ninguna dificultad.⁷⁵ De esta forma se garantiza que el funcionario que tome la decisión final lo haga de manera independiente y objetiva, ateniéndose exclusivamente al expediente constituido mediante un proceso justo y libre de influencias.⁷⁶

A esos efectos, el oficial examinador está facultado entre otras cosas, para determinar la evidencia que formará parte del expediente y emitirle al adjudicador una recomendación sobre la decisión que debe tomar a base de sus determinaciones de hechos y el derecho aplicable.⁷⁷ Y es que concluida la audiencia, el oficial examinador lo que produce es una recomendación de cómo adjudicar el caso, cuyo alcance y consecuencia depende de lo que disponga el estatuto o del poder que se le ha delegado.⁷⁸ Ello así, toda vez que existe la posibilidad de que el oficial examinador emita una recomendación o informe inicial dirigido al ente encargado de resolver formalmente el asunto, el cual puede ser aceptado o rechazado. Así como puede ser que este informe se considere como una decisión inicial independiente a la de la agencia, pero apelable ante ésta para que sea revisada o incluso revocada.⁷⁹

El denominador común de ambas opciones es la deferencia que el adjudicador de la agencia le otorgará al informe del oficial examinador, pues sus recomendaciones gozan de gran respeto debido a la vasta experiencia que posee sobre los méritos del asunto.⁸⁰ Téngase en cuenta que el oficial examinador es quien ha

⁷⁵ *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, supra; J.A. Stein, G.A. Mitchell, B.J. Mezines, *Administrative Law*, 2009, vol. 4, op. cit., cap. 35, sec. 35.01, pág. 35-4; Koch, op. cit., cap. 6, sec. 6.5, pág. 437.

⁷⁶ *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, supra; Koch, op. cit., cap. 6, sec. 6.2, pág. 434.

⁷⁷ *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, supra; Koch, op. cit., cap. 6, sec. 6.2, pág. 435.

⁷⁸ *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, supra; D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2da ed., op. cit., pág. 190.

⁷⁹ *Íd.*

⁸⁰ *Íd.*

delimitado los asuntos que están en controversia; ha tenido ante sí toda la prueba; ha adjudicado credibilidad; en fin, es quien ha formado el récord sobre el cual se basará el adjudicador para tomar la decisión final.⁸¹

El oficial goza de gran independencia sobre la manera de llevar a cabo los procedimientos que preside.⁸² Como parte de esa discreción, tiene la potestad de, entre otras cosas, limitar el alcance del interrogatorio a los testigos; eliminar el testimonio de un testigo que se rehúsa a contestar de manera apropiada; y regular la forma en que un testigo testifica.⁸³ Incluso, puede llamar a testificar a un testigo a iniciativa propia, y cuestionar o contrainterrogar testigos traídos al procedimiento por cualquiera de las partes.⁸⁴ Queda a su discreción establecer los límites de su participación al interrogar y contrainterrogar a los testigos.⁸⁵

-III-

Ante la consideración de que los errores planteados en el recurso están estrechamente relacionados, determinamos que los mismos serán discutidos conjuntamente. Veamos.

De acuerdo con el extenso tracto fáctico y procesal que precede y al voluminoso apéndice que acompaña el recurso, de plano resaltamos que la vista pública de este caso tuvo una duración de 14 días. En la misma, la agencia tuvo la oportunidad de aquilatar minuciosamente la prueba presentada; en específico, pudo escuchar las declaraciones de los testigos, los peritos de ambas partes y los residentes en el área; así como las de aquellos directivos de otras agencias que sometieron recomendaciones en cuento a la

⁸¹ *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, supra.

⁸² *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, supra; Stein, Mitchell, Mezines, op. cit., cap. 35, sec. 35.01, pág. 35-4.

⁸³ *Id.*, sec. 35.02[3], págs. 35-16 a 35-18

⁸⁴ *Id.*, págs. 35-20 a 35-22.

⁸⁵ *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, supra; B. Schwartz, *Administrative Law*, 3ra ed., Little, Brown & Co., 1991, sec. 6.11, pág. 338.

infraestructura y asuntos relacionados a ésta. Todo ello, fue suficiente para que la agencia recurrida determinara no favorecer el *Proyecto* propuesto por la recurrente.

Según se desprende de la prueba desfilada, el *Proyecto* que se propuso y que denominó *Señorial Apartments*, es uno de alta densidad, de 120 apartamentos, en un área densamente poblada y cuya salida hacia la Calle 3 y 3A, está ubicada dentro del control de acceso de las urbanizaciones que las agrupa. Además, quedó demostrado que la finca donde se construiría el mismo, está enclavada.

Por otro lado, la recurrente no pudo demostrar que tenía legitimidad para usar, como parte del desarrollo, las *Parcelas B y C* pertenecientes al centro comercial; ni pudo demostrar la existencia de un acceso público al *Proyecto*. Según vimos, el predio objeto de este *Proyecto* es el remanente de una finca que comprendía terrenos al Este y Oeste de la PR-52, conocida como Expreso Las Américas. Para la construcción de dicho *Expreso*, le fue expropiada a los dueños originales de la finca, una porción de 11.434 cuerdas, por la que hoy discurre el *Expreso*. Luego de la expropiación, el solar objeto de la *Consulta* quedó aislado en su lado Este.

No obstante, la prueba demostró que nunca se constituyó el *acceso de uso público* que la Junta de Planificación requirió el 5 de febrero de 1981. Al respecto, de la prueba no surge que la *Parcela C* haya sido dedicada a uso público ni que fuese cedida al Municipio. Es decir, la recurrente nunca cumplió con el dictamen de la Junta de Planificación de proveer un acceso de uso público ni que se le hubiese cedido el predio al Municipio.

Por el contrario, lo que la recurrente constituyó fue una servidumbre de paso, con un predio dominante y otro como predio sirviente. De conformidad con lo anterior, podemos concluir que la

finca donde se propuso construir el Proyecto *Señorial Apartments*, es una finca enclavada sin el acceso de uso público que había requerido la Junta de Planificación.

Además, la recurrente no preparó ni sustanció los requerimientos que les hiciese las distintas agencias; ni actualizó su *Consulta*. Referente a ello, pudimos constatar que la recurrente no sometió la Certificación del Departamento de la Vivienda acreditativa de su intervención en la consideración del *Proyecto* como uno de interés social. Tampoco, sometió el Estudio de Tránsito para el control de acceso. Al respecto, la evidencia obrante en el expediente demostró que la recurrente nunca evaluó el tránsito que se genera dentro del control de acceso.

Ciertamente, la recurrente nunca evaluó la intersección no semaforizada que crea el acceso al *Proyecto* que interseca por la Calle Núm. 3 dentro del control de acceso. Por tanto, el expediente administrativo no tenía un conteo de vehículos y largo de cola en las intersecciones no semaforizadas de las Calles 3 con 3A (intersección donde se proponía el acceso al *Proyecto*) y Calles 3 con 11; ni largo de cola y demoras en el control de acceso a las comunidades ARRAQ-ARESPA. De igual manera, carecía de un análisis sobre el control de acceso y cómo este se vería afectado por el tráfico que generaría el *Proyecto*.

La recurrente no preparó el Estudio de Sonido Ambiental que le requirió la ACT. Tampoco preparó la Certificación de Conformidad de Colindantes de la Oficina de Derecho de Vía del Área de Adquisición de la Autoridad, ocasionando que todavía se desconozcan los linderos del *Proyecto*. De igual forma, tampoco preparó el Estudio de Tránsito que requirió el Municipio de las calles que le pertenecen y a quien refirió la ACT, ni con los requerimientos de la AEE sobre las servidumbres aéreas que gravan

el terreno, estableciéndose sólo los puntos de conexión que tienen los planos de la AEE. Además, no acreditó por dónde reubicaría la nueva servidumbre, sobre cuál finca discurriría y el proyecto de escritura que se le solicitó.

Además, a esa fecha, no se había evaluado el impacto ambiental que tendrían los trabajos de alcantarillados, sanitario y pluvial en la Ave. Winston Churchill. Asimismo, en la vista salió a relucir que el *Proyecto* no contaba con ninguna asignación de fondos federales para justificar el interés social que se proponía que tuviera.

No hay dudas de que la falta de información y preparación de la data y exigencias requeridas por las agencias pertinentes demostró que no existe evidencia suficiente en el expediente para que se estableciera que las determinaciones de hechos administrativas fueron manifiestamente erróneas ni que no estuvieron sustentadas por la prueba. Ciertamente, las determinaciones de hechos que la OGPe formuló en su *Resolución*, recogieron todo el trámite y las problemáticas existentes en el área donde se propone *Proyecto*. Tales determinaciones de hechos estuvieron sustentadas por extensa prueba documental, testifical y pericial presentada. Más aún, cuando el escrito de revisión no las cuestionó.

Además, de las determinaciones de hechos de la *Resolución* impugnada, surge que el panel de las oficiales examinadoras que presidieron el proceso le dio entera credibilidad a la prueba testifical y pericial que presentaron los recurridos. Tenemos que darles esa deferencia a las oficiales examinadoras, por ser éstas quienes, en primera instancia, aquilataron esa prueba.

En fin, luego de examinar la evidencia que obra en el expediente ante nuestra consideración, concluimos que la

presunción de corrección que permea la determinación de la agencia recurrida no fue rebatida por la recurrente. Recordemos que es a la parte recurrente a quién le corresponde probar que dicha entidad erró en su determinación. En este caso, la recurrente no demostró que la OGPe, en el ejercicio de su discreción, obrara de forma arbitraria o caprichosa.

-IV-

Por las razones que anteceden, CONFIRMAMOS la *Resolución* recurrida.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal.

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