

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

ING. VÍCTOR M. NEGRÓN
RAMOS, P.E.

Recurrido

v.

IRAIDA TORRES RIVERA

Recurrente

KLRA202000106

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
Oficina de Gerencia
de Permisos

Consulta de
Construcción Núm.:
2018-232562-CCO-
002780

Intervención Núm.:
2018-SIN-002066

Sobre:
Construcción de techo
de zinc par área de
mecánica liviana

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramos Torres, la Jueza Soroeta Kodesh y el Juez Salgado Schwarz.¹

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 8 de marzo de 2022.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones, Iraida Torres Rivera (en adelante, señora Torres Rivera o Recurrente), mediante el recurso de *Revisión Judicial* y nos solicita la revocación de la *Resolución* dictada por la Oficina de Gerencia de Permisos (en adelante, OGPe) el 17 de julio de 2019.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, resolvemos revocar la determinación recurrida.

I.

El 30 de enero de 2007, la OGPe mediante el caso núm.05PU6-00000-00297, autorizó un Permiso de Uso solicitado por Juan R. Ramos Melecio (en adelante, señor Ramos Melecio o Recurrido) para la operación

¹ Mediante la Orden Administrativa TA-2021-041 de 10 de febrero de 2021, se designó al Hon. Carlos G. Salgado Schwarz para entender y votar en el caso de epígrafe en sustitución de la Hon. Luisa M. Colom García, quien se acogió a los beneficios del retiro el 31 de enero de 2021.

de un Taller de Mecánica Liviana, Lavado de Autos, Cambio de Aceite y Filtro y Venta de Accesorios de Auto.²

La Recurrente, afectada por las obras de construcción en el taller en cuestión, presentó la Querella núm. 2018-SRQ-003354 ante la Junta de Planificación de Puerto Rico (en adelante, JP). En mérito de ello, la JP realizó una inspección de campo en la propiedad y se observó que, en efecto, había trabajos de construcción sin evidencia de los permisos requeridos.³

Por tanto, el 21 de junio de 2018, la JP emitió Notificación de Hallazgos y Orden de Mostrar Causa donde le ordenó al señor Ramos Melecio a mostrar causa de por qué no debía imponerle multa de quinientos dólares (\$500.00), por cierta construcción sin los correspondientes permisos.

Consecuentemente, el 25 de junio de 2018, el señor Ramos Melecio radicó ante la JP autorización para que el Ingeniero Víctor M. Negrón Ramos (en adelante, Ing. Negrón), con número de licencia 4920, realizara gestiones para la Querella 2018-SRQ-003354.⁴

El 19 de julio de 2018, la señora Torres Rivera recurrió al TPI y realizó una querella bajo la Ley de Controversias y Estados Provisionales de Derecho, Ley Núm. 140 de 23 de julio de 1974 (en adelante, Ley Núm. 140) donde indicó lo siguiente:⁵

Me dirijo respetuosamente al tribunal municipal de Toa Baja dando conocimiento de la situación que me aqueja con mi vecino, el señor Juan Ramón Ramos Melecio, el cual opera un taller de mecánica en los predios frente a mi casa. En dicho taller utilizan máquinas tales como pistolas de impacto y compresores de aire, los cuales hacen mucho ruido, estos impiden a mi familia poder escuchar televisión, también afecta los estudios de mis hijas ya que no pueden concentrarse, por otro lado esto también afecta su salud, ya que estas padecen de alergias y fatiga esta condición se les apodera más frecuentemente ya que dejan troces encendidos lo cuales emanan gases, esto les provoca muchos malestares y considero que nosotros podemos disfrutar libremente de nuestra vivienda ya que no podemos hablar entre nosotros y tenemos que esforzar nuestra voz para

² Véase Ap. 1 del Recurso de Revisión, pág. 1.

³ *Id.*, Ap. 4, págs. 19-25.

⁴ *Id.*, Ap. 5, pág. 26.

⁵ *Id.*, Ap. 6, pág. 27.

poder escuchar ya que los ruidos no los permiten. Yo necesito calidad de vida para mí y mis hijas.

Ese mismo día la Sala Municipal de Toa Baja, a través de la Honorable Lorraine M. Biaggi Trigo, emitió Orden de Citación.⁶ Posteriormente, el TPI emitió Orden el 24 de octubre de 2018, notificada el 26 de octubre de 2018, en la cual le ordenó al querellado, quien no compareció a pesar de haber sido citado en sala, tomar las medidas necesarias para mitigar los sonidos y ruidos procedentes de los diferentes equipos que utiliza y prohibir que los camiones permanezcan encendidos en los predios de su negocio.⁷

Además, la Recurrente presentó querrela por ruido de maquinaria, ante la Junta de Calidad Ambiental (en adelante, JCA). Por lo que el 25 de septiembre de 2018 la JCA, a través del Inspector Edwin Borrás Otero, recomendó una reinspección a través del Informe de Caso Investigado con las siguientes observaciones:⁸

Al momento de la inspección la fuente emisora se encontraba operando. Se tomó una lectura de sonido en la colindancia de la parte querellante la Sra. Iraida Torres Rivera esto para conocer el nivel de sonido de las maquinarias utilizadas en el taller de mecánica del querellado el Sr. Juan R. Ramos Melecio. Los resultados obtenidos fueron de 88 db(A) proveniente de la pistola de impacto, 83 db(A) martilleo en superficie de metal, 68 db(A) compresor de aire y 75 db(A) de golpe al tirar las herramientas. Estos ruidos sí tienen el potencial de sobrepasar los niveles establecidos por el Reglamento para el Control de la Contaminación por Ruido (RCCR). El nivel de sonido de fondo en ese momento fue de 50 db (A). se orientó a la parte querellante sobre la querrela y el RCCR. Se le enviará una carta de orientación a la parte querrellada sobre los niveles de las maquinarias que sobrepasaron los niveles establecidos por el reglamento.

Así las cosas, la Gerente Interina del Área de Control e Contaminación de Ruido y Lumínica, la Sra. Vanessa Villafañe Cruz, orientó al señor Ramos Melecio sobre el Reglamento antes referido por tener las maquinarias el “potencial de exceder el límite de sonido establecido para una zona residencial en el período diurno que comprende de 7:00 am a 10:00 pm y el nivel reglamentado es de 65db(A)”.⁹

⁶ *Id.*, Ap. 7, pág. 28.

⁷ *Id.*, Ap. 13, pág. 35.

⁸ *Id.*, Ap. 11, pág. 32.

⁹ *Id.*, Ap. 12, págs. 33-34.

El 4 de septiembre de 2018, el señor Ramos Melecio, por conducto del Ing. Negrón Ramos, sometió ante la consideración de la OGPe la Solicitud de Construcción Núm. 2018-232562-CCO-002780, donde propuso la legalización de la ampliación del Taller de Mecánica Liviana en material mixto (Tubo Galvanizado y Zinc Acanalado).¹⁰

Con el fin de oponerse a la actividad propuesta, el 5 de noviembre de 2019, la parte recurrente, quien reside en la colindancia del taller, presentó una *Solicitud de Intervención* para la Solicitud de Permiso Núm. 2018-232562-CCO-002780.¹¹ Dicha solicitud fue aprobada a través de la *Resolución Sobre Solicitud de Intervención* el 29 de marzo de 2019.

Así las cosas, la señora Torres Rivera presentó una *Moción Solicitando Vista Administrativa* el 12 de julio de 2019.¹² La OGPe celebró vista administrativa que no le fue notificada a la Recurrente.¹³ El 17 de julio de 2019, la Junta Adjudicativa de la OGPe dictó *Resolución sobre Consulta de Construcción* mediante la cual determinó favorable la consulta de construcción para la legalización de un Taller de Mecánica Liviana en material mixto (Tubo Galvanizado y Zinc Acanalado).¹⁴

Inconforme con esa determinación, Torres Rivera comparece ante nosotros y hace los siguientes señalamientos de error:

- 1) ERRÓ EN DERECHO LA OFICINA DE GERENCIA DE PERMISOS PUES, SEGÚN LA CONCLUSIÓN DE DERECHO NÚM. 3, IDENTIFICÓ LA PROPUESTA Y SU ADJUDICACIÓN AL AMPARO DEL PLAN TERRITORIAL DE PEÑUELAS, POR LO QUE VIOLA EL DEBIDO PROCESO DE LEY A LA RECURRENTE.**
- 2) ERRÓ EN DERECHO LA OFICINA DE GERENCIA DE PERMISOS PUES, LA CONSULTA DE CONSTRUCCIÓN NO ES EL VEHÍCULO PROCESAL PARA ESTE CASO.**
- 3) ERRÓ EN DERECHO LA OFICINA DE GERENCIA DE PERMISOS PUES, EL USO LO EVALUÓ COMO USO PRINCIPAL, PERMITIENDO ASÍ LA INTENSIFICACIÓN DEL USO DE LA TIERRA, DONDE YA EXISTEN DOS**

¹⁰ *Id.*, Ap. 1, pág. 1. Véase también, Ap. 8, pág. 29, donde el Ing. Negrón Ramos suscribió una carta a la Recurrente informándole la construcción del techo de zinc y el número de consulta.

¹¹ La Secretaria Auxiliar de OGPe consideró favorable la solicitud de intervención. Véase Ap. 1, pág. 1.

¹² Ap. 15, págs. 38-40.

¹³ *Id.*, Ap. 2, págs. 10-11.

¹⁴ *Id.*, Ap. 1, pág. 4.

**USOS PRINCIPALES, POR LO QUE LA PROPUESTA
CONLLEVA UNA CONSULTA DE UBICACIÓN.**

**4) ERRÓ EN DERECHO LA OFICINA DE GERENCIA DE
PERMISOS, AL CONCEDER A ESTA OPERACIÓN LA
EXCLUSIÓN CATEGÓRICA NÚM. (RELACIÓN DE
HECHOS NÚM. 10, APÉNDICE 1, PÁG.1)**

El 10 de marzo de 2020, emitimos una *Resolución* y le concedimos treinta (30) días a la parte recurrida para presentar su postura. No obstante, no compareció. Sin el beneficio de su comparecencia, resolvemos.

II.

A.

En nuestro ordenamiento jurídico es norma reiterada que los tribunales apelativos debemos conceder gran deferencia a las determinaciones de las agencias administrativas, esto por razón de la experiencia y el conocimiento especializado que estas poseen sobre los asuntos que se les han delegado. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010).

Por esa razón, las determinaciones de las agencias poseen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales debemos respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012). Esto significa que quien impugne la decisión administrativa tiene que presentar evidencia suficiente para derrotar esa presunción y no puede descansar en meras alegaciones. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).

La Sección 4.5 de la Ley Núm. 38-2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (en adelante, LPAU), según enmendada, delimita la facultad que tienen los tribunales para revisar las decisiones administrativas. En particular, la referida disposición establece lo siguiente:¹⁵

El Tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.

¹⁵ 3 LPRA sec. 9675.

Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

[...]

Mediante la revisión judicial de las decisiones administrativas, los tribunales debemos limitarnos a considerar los siguientes tres aspectos: (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 las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas, ello mediante una revisión completa y absoluta. *Pagán Santiago et al. v. ASR*, 185 DPR 341, 358 (2012).

Conforme a la LPAU, las determinaciones de hecho de una agencia se sostendrán si estas se fundamentan en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo considerado en su totalidad. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1003 (2011). Para tales fines, la evidencia sustancial es aquella prueba relevante que una mente racional podría considerar como adecuada para sostener una conclusión. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009).

En varias ocasiones el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha indicado que el propósito de la regla de evidencia sustancial, aplicable a las determinaciones de hecho, es "evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor". *PRTC v. J. Reg. Tel. de PR*, 151 DPR 269, 282 (2000).

Asimismo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que el principio rector en la revisión judicial de las determinaciones e interpretaciones de una agencia es el criterio de la razonabilidad de la actuación de la agencia recurrida. *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310, 323 (2006). La deferencia que se reconoce a las decisiones de las agencias administrativas cederá cuando no se fundamente en evidencia sustancial, cuando la agencia se equivoque en la aplicación de

una ley o cuando la actuación sea arbitraria, irrazonable o ilegal. *OCS v. Universal*, 187 DPR 164, 179 (2012).

Por su parte, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. En cuanto a ello, la Sección 4.5 de la LPAU, *supra*, dispone que estas “serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal”, ello sin ataduras a norma o criterio alguno. 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”. *Calderón Otero v. CFSE*, 181 DPR 386, 397 (2011). Las conclusiones de derecho del ente administrativo deben ser conforme al mandato de la ley y si así ocurre entonces deben ser sostenidas por el foro revisor. *Misión Ind. PR v. JP*, 146 DPR 64, 133 (1998).

B.

Debido a su complejidad e importancia económica y social, hace algunos años, el Estado decidió reformar el proceso de permisos mediante la aprobación de la Ley Núm. 161-2009, según enmendada, conocida como Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico (Ley Núm. 161).¹⁶ Según se desprende de la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 161, *supra*, esta fue promulgada para establecer el marco legal y administrativo que rige la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos para desarrollos de proyectos de construcción en Puerto Rico. *Spyder Media Inc. v. Mun. de San Juan*, 194 DPR 547, 552 (2016); *Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228, 236 (2014).

Como parte de los cambios introducidos por la Ley Núm. 161, se creó la OGPe.¹⁷ Entre las facultades de dicha oficina se encuentran las siguientes: emitir determinaciones finales y permisos, licencias, inspecciones, certificaciones y cualquier otra autorización o trámite que sea necesario. Véase, además, *Wildralee Laureano v. Municipio Autónomo de Bayamón*, 197 DPR 420, 433 (2017).

¹⁶ 23 LPRA sec. 9011 *et seq.*

¹⁷ Véase, Art. 2.1 de la Ley Núm. 161. 23 LPRA sec. 9012.

Como parte de las facultades, deberes y funciones conferidos por el Art. 2.3 de la Ley Núm. 161, el Director Ejecutivo de la OGPe tiene que evaluar y adjudicar las variaciones en lotificación, construcción y uso y adjudicar determinaciones finales y permisos de carácter discrecional.¹⁸

C.

Como es sabido, en todo proceso administrativo los ciudadanos gozan de unas garantías mínimas del debido proceso de ley, entre estas se encuentran (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (3) derecho a contrainterrogar a los testigos y examinar la evidencia presentada en su contra; (5) tener la asistencia de un abogado; y, (6) que la decisión sea basada en el récord. Sección 3.1 de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU);¹⁹ *Vázquez González v. Mun. San Juan*, 178 DPR 636, 643 (2010). Sin embargo, estos procedimientos cuasi judiciales carecen de la rigidez que tiene los encausamientos criminales. Lo importante es que sea un procedimiento justo y equitativo. *Com. Seg. v. Real Legacy Assurance*, 179 DPR 692, 707 (2010). Así, que una notificación defectuosa impide que las partes procuren los remedios que tienen a su disposición, enervando con ello las garantías del debido proceso de ley. *Olivo v. Srio. de Hacienda*, 164 DPR 165, 178 (2005).

Por otra parte, la Sección 3.9 de la LPAU, *supra*, dispone que **toda agencia debe notificar por escrito a todas las partes e interventores la fecha, hora y lugar en que se celebrara la vista adjudicativa.** (Énfasis suplido). La notificación se deberá efectuar por correo o personalmente con no menos de quince (15) días de anticipación a la fecha de la vista.²⁰

La adjudicación en el proceso administrativo se define como “el pronunciamiento mediante el cual una agencia determina los derechos, obligaciones o privilegios que correspondan a una parte”.²¹ Así, sobre la controversia de quién es parte en un proceso administrativo adjudicativo o

¹⁸ 23 LPRA sec. 9012b.

¹⁹ 3 LPRA sec. 9641.

²⁰ 3 LPRA sec. 9649.

²¹ 3 LPRA sec. 2102.

formal, el Alto Foro ha señalado que será parte: (1) el promovente; (2) el promovido; (3) el interventor; (4) aquel que haya sido notificado de la determinación final de la agencia administrativa; (5) aquel que haya sido reconocido como parte en la disposición final administrativa, y (6) aquel que participa activamente durante el procedimiento administrativo y cuyos derechos y obligaciones puedan verse adversamente afectados por la acción o inacción de la agencia. *Lugo Rodríguez v. JP*, 150 DPR 29, 43-44 (2000).

Si quien interesa participar legítimamente en el procedimiento adjudicativo que la agencia desarrolla sobre un asunto que le afecta no es proponente ni promovido, entonces, la intervención es el único mecanismo procesal que permite a esa persona participar de ese proceso y defenderse de la determinación que le afecta. *Asoc. Residentes v. Montebello Dev. Corp.*, 138 DPR 412, 420 (1995).

D.

Nuestro Alto Foro ha expresado que el proceso de planificar y zonificar es de naturaleza cuasi legislativa y reglamentaria. *Luan Investment Corp. v. Román*, 125 DPR 533, 545-546 (1990). A través de la zonificación, el Estado regula el uso de la propiedad y pone en práctica la política pública y los principios de la planificación que guiarán el desarrollo armonioso del País. *Borchow Hosp. v. Jta. De Planificación*, 177 DPR 545, 556-557 (2009); *Hatillo Cash & Carry v. ARPe*, 173 DPR 934, 953 (2008). Mediante los procesos de planificación de la Junta, esta establece su política pública y ejerce aquellas facultades y poderes delegados en el ámbito de la reglamentación de zonificación y planificación de usos de terrenos. *Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe.*, *supra*, pág. 947. Ahora bien, la función de zonificar u ordenar los territorios de la Isla no es exclusiva de la Junta. Los municipios también tienen la facultad de ordenar sus territorios mediante un plan de ordenación territorial.

A estos efectos, la Ley de Municipios Autónomos (en adelante, LMA), Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, 21 LPRA

sec. 4001 y ss., autoriza a los municipios a adoptar planes de ordenación territorial que deberán cumplir con metas y objetivos dirigidos a la promoción del bienestar social y económico de la población y que:²²

[P]rotegerán los suelos, promoverán el uso balanceado, provechoso y eficaz de los mismos y propiciarán el desarrollo cabal de cada municipio.

[...]

Los municipios no aprobarán desarrollos que puedan limitar o impedir el libre acceso del público a las costas o playas, ni que conlleven su disfrute privado o exclusivo en menoscabo o perjuicio del legítimo derecho del pueblo de Puerto Rico al libre uso y disfrute de las mismas.

Los planes de ordenación territorial son elaborados por los municipios en estrecha coordinación con la Junta y con otras agencias públicas para asegurar su compatibilidad con planes estatales, regionales y de otros municipios.²³ La implantación de este tipo de plan requiere un proceso previo intenso, toda vez que exige establecer de manera integral la política pública del Gobierno, junto con la participación ciudadana. *Borchow Hosp. v. Jta. De Planificación, supra*, pág. 559.

La vigencia de un plan de ordenación territorial está supeditada a la aprobación de la Legislatura Municipal, la adopción por parte de la Junta y la aprobación del Gobernador.²⁴ Una vez el proceso de aprobación se completa, el plan territorial sirve como instrumento de ordenación integral y estratégico del territorio municipal. Dentro de un determinado plazo de vigencia, el plan territorial define los elementos fundamentales de la ordenación territorial y establece los programas para su desarrollo y ejecución.²⁵

Al armonizar las disposiciones antes citadas, entendemos que, si un municipio no ha adoptado un plan de ordenación territorial, es necesario acudir a las zonificaciones establecidas por la Junta para dicho municipio. No obstante, si el municipio ya ha adoptado un plan de ordenación territorial, en este no solo debe estar clasificada la totalidad de los suelos dentro de la jurisdicción municipal; sino que, una vez el plan territorial entra

²² 21 LPRA sec. 4602.

²³ 21 LPRA sec. 4606.

²⁴ 21 LPRA sec. 4606.

²⁵ 21 LPRA sec. 4603.

en vigor, independientemente de si la Junta conserva o no la jurisdicción sobre la consulta, toda decisión sobre el uso de los terrenos debe ser consistente con lo establecido en el plan de ordenación territorial. Dicho de otra manera, cuando un municipio adopta un plan de ordenación territorial al amparo de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, entonces, frente a este cede la zonificación adoptada por la Junta.

III.

En el caso ante nos, la Sra. Torres Rivera cuestiona la legalidad del dictamen emitido por Junta Adjudicativa de la OGPe. Específicamente, arguyó que la decisión no se basó en el expediente del caso.

Examinada la *Resolución* recurrida notamos que la OGPe basó sus conclusiones y su determinación en el Plan Territorial de Peñuelas y el Reglamento Conjunto, no obstante, el predio ubica en el municipio de Toa Baja.²⁶

Según el derecho antes expuesto toda decisión sobre el uso del suelo se hará de conformidad el Plan Territorial del Municipio donde ubica el predio. Así las cosas, no encontramos base legal para sostener la determinación administrativa impugnada.

Por la conclusión a la que llegamos en el análisis del primer señalamiento, encontramos innecesario discutir los restantes errores.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se revoca la *Resolución* recurrida y se ordena la devolución del caso al foro administrativo para que comience el trámite administrativo y resuelva conforme a los planes territoriales y legislación correspondientes.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Soroeta Kodesh concurre con el resultado sin escrito.

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

²⁶ Véase Ap. I, pág. 2.