

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

ESMANUEL ROLÓN
ROSADO E ISABEL
GARCÍA ARAQUE; LUIS
CALDERO RESTO Y
LINDSAY HERNÁNDEZ;
MARIBEL SANTIAGO
SIERRA Y JOSUÉ RIVERA
VÉLEZ; SAÚL RIVERA
NEGRÓN Y NITZA MENA
AVILÉS; SYLVIA PIÑEIRO
LUNA Y JOSÉ ALVARADO
TORRES
RECURRENTES

KLRA202100502

Revisión judicial
procedente de la
Oficina de Gerencia
de Permisos (OGPe)

Núm.
2019-290186-CUB-
002025

Sobre: Consulta de
Ubicación

v.

OFICINA DE GERENCIA
DE PERMISOS; FRANK D.
RODRÍGUEZ ROBLES Y
GRISELLE SANTOS SOSA,
POR CONDUCTO DEL
INGENIERO ÁNGEL D.
RODRÍGUEZ QUIÑONES
RECURRIDOS

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Domínguez Irizarry, la Jueza Rivera Marchand y el Juez Salgado Schwarz.

Rivera Marchand, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 25 de enero de 2022.

Comparece ante nosotros Esmanuel Rolón Rosado, Isabel García Araque, Luis Caldero Resto, Lindsay Hernández, Maribel Santiago Sierra, Josué Rivera Vélez, Saúl Rivera Negrón, Nitza Mena Avilés, Sylvia Piñeiro Luna y José Alvarado Torres (recurrentes), mediante el recurso de revisión judicial de epígrafe. Nos solicitan la revisión de la *Resolución sobre Consulta de Ubicación*¹ emitida y notificada el 23 de agosto de 2021 por la Junta Adjudicativa de la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe). Por medio de esta, la OGPe

¹ Apéndice, págs. 1-8.

declaró favorable la Consulta de Ubicación (Caso Núm. 2019-290186-CUB-002025).

Adelantamos que, conforme a los fundamentos que expondremos a continuación, procede revocar el dictamen recurrido. Veamos los hechos procesales pertinentes.

I.

Surge del expediente que, el 30 de enero de 2021, Frank D. Rodríguez Robles y Griselle Santos Sosa (proponentes) presentaron ante la OGPe la Consulta de Ubicación (Caso Núm. 2019-290186-CUB-002025) en la cual solicitaron permiso para remodelar una estructura localizada en un predio de la Carr. PR-155, Km. 44.8 del Barrio Morovis Sur del Municipio de Morovis. Lo anterior, con el fin de destinar el segundo nivel de dicha estructura para uso residencial y el primer nivel para establecer un restaurante lechonera con salón de actividades.

En respuesta a lo anterior, los recurrentes presentaron una solicitud de intervención² con el propósito de oponerse a la consulta de ubicación en calidad de residentes y colindantes inmediatos de la propiedad en cuestión. Arguyeron que la referida consulta de ubicación no les fue debidamente notificada, que el uso propuesto y el cambio de calificación les afectaría adversamente y que no cuentan con otro remedio en ley para defender sus intereses.

Mediante *Resolución* de 23 de febrero de 2021³, la OGPe declaró favorable la solicitud de intervención de los recurrentes. Posteriormente, el 23 de agosto de 2021, la OGPe emitió el dictamen recurrido mediante el cual declaró favorable la consulta de ubicación de epígrafe sin haber celebrado una vista adjudicativa a tales efectos. La OGPe hizo constar en su dictamen que una parte adversamente afectada por su determinación puede presentar su recurso de revisión electrónicamente utilizando el portal "Single

² Apéndice, págs. 9-14.

³ Apéndice, págs. 17-18.

Business Portal” y notificar simultáneamente y por correo certificado a las partes, a la OGPe, entre otros.

Inconformes, el 12 de septiembre de 2021, los recurrentes presentaron una *Solicitud de Revisión de Resolución sobre Consulta de Ubicación*.⁴ Expresaron que la OGPe actuó contrario a derecho al aplicar el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos (Reglamento Conjunto de 2020) bajo el fundamento de que el reglamento vigente es el Reglamento Núm. 9081, Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios de 8 de mayo de 2019 (Reglamento Conjunto de 2019). Señalaron, además, que la OGPe debió aplicar el Plan Territorial de Morovis -en lugar del Plan Territorial de Fajardo- por cuanto la propiedad objeto de consulta está localizada en dicho municipio. Por último, adujeron que la OGPe adjudicó la consulta sin celebrar una vista pública en la cual ellos, como interventores, pudieran comparecer para exponer sus argumentos.⁵

En respuesta, la OGPe emitió una *Resolución* el 15 de septiembre de 2021 mediante la cual archivó la solicitud de revisión de los recurrentes, registrada en el “Single Business Portal” como una solicitud de intervención, según antes discutido.

Aún insatisfechos con el dictamen, los recurrentes comparecieron el 22 de septiembre de 2021 ante esta Curia en revisión judicial. En síntesis, argumentaron que la *Resolución* recurrida es contraria a derecho y que la OGPe violentó su debido proceso de ley por no haberles permitido exponer su prueba y sus

⁴ Apéndice, págs. 19-24.

⁵ Surge del expediente copia del correo electrónico que dirigieron los interventores a la OGPe el 12 de septiembre de 2021 mediante el cual hicieron constar que presentaron su solicitud de revisión como una solicitud de intervención identificada con el número 2021-SIN-005781 debido a que no encontraron en el “Single Business Portal” una pantalla que les permitiera radicar electrónicamente su recurso de revisión. Además, surge la correspondiente respuesta de la OGPe fechada el 14 de septiembre de 2021 mediante la cual expresaron a los interventores que para poder atender su solicitud de revisión deben radicar el trámite correcto con las siglas SDR. Apéndice, págs. 25-26.

argumentos en calidad de interventores. A esos efectos, levantaron los siguientes errores:

Erró OGPe al emitir la Resolución sobre Consulta de Ubicación sin la celebración de vista pública, o al menos citar a los interventores a la reunión donde se adjudicó la consulta. El interés de los interventores sobre el asunto fue reconocido por OGPe; a pesar de ello, fueron privados de participar como interventores.

Erró OGPe al emitir Resolución aprobando consulta de ubicación a pesar de que el expediente estaba incompleto.

La Resolución sobre Consulta de Ubicación fue sustentada [en] derecho por el Reglamento Conjunto 2020 y en el Plan Territorial de Fajardo; a pesar de que la propiedad objeto de la consulta estaba localizada en Morovis. El Reglamento Conjunto 2020 fue declarado nulo; la determinación de OGPe es nula y prematura.

Erró OGPe al limitar el derecho propietario de los interventores sin un debido proceso de ley.

El 24 de septiembre de 2021, emitimos una *Resolución* concediendo un término a la parte recurrida para presentar su alegato. Allí, también, ordenamos a la OGPe elevar copia certificada del expediente administrativo con lo cual cumplió. En su escrito en oposición, la OGPe adujo que en los casos de consultas de ubicación no es obligatorio celebrar vistas públicas en virtud del Artículo 8.6 de la Ley Núm. 161-2009 conocida como la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, 23 LPRA sec. 9018e.⁶ Aclaró que la Ley Núm. 161-2009, *supra*, faculta a los recurrentes a presentar ponencias y documentos sin que la comparecencia en vistas públicas sea su único mecanismo de participación. A esos efectos expresó “el proceso de evaluación de una consulta de ubicación no requiere observar la rigurosidad de un procedimiento adjudicativo formal con las exigencias de la litigación judicial, pero

⁶ El citado precepto regula la participación de personas en el proceso de evaluación de solicitudes de permisos o procedimientos de recalificación y variaciones de uso para lo cual dispone: “[e]l Reglamento Conjunto de Permisos establecerá los mecanismos a través de los cuales tendrá lugar la participación de personas distintas al solicitante en el proceso de evaluación de determinaciones finales y conforme a lo dispuesto en el Capítulo XV de esta Ley. En los procedimientos de recalificación y **variaciones de uso el Reglamento Conjunto dispondrá para la celebración de vistas públicas.**” (Énfasis nuestro).

la parte recurrente tuvo oportunidad de someter cualquier información que entendiera pertinente al caso.”⁷

Además, la OGPe argumentó que el dictamen de este Tribunal mediante el cual decretó la nulidad del Reglamento Conjunto 2020 no ha advenido final y firme por cuanto ante el Tribunal Supremo aún está pendiente de adjudicar una solicitud de reconsideración. Finalmente, atribuyó a un error estrictamente tipográfico el haber citado el Plan Territorial de Fajardo para sustentar la conclusión de derecho número tres (3).

II.

A. Revisión administrativa judicial

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA secs. 9601-9713, (LPAU), tiene el propósito de uniformar los procedimientos administrativos ante las agencias. De esta forma, la precitada ley establece un cuerpo de reglas mínimas para gobernar los procesos de adjudicación y reglamentación en la administración pública. *SLG Saldaña-Saldaña v. Junta*, 201 DPR 615 (2018).

La Sección 4.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9671, dispone que las decisiones administrativas finales pueden ser revisadas por el Tribunal de Apelaciones. La finalidad de esta disposición es delimitar la discreción de los organismos administrativos para asegurar que estos ejerzan sus funciones conforme a la ley y de forma razonable. *Capó Cruz v. Jta. Planificación et al.*, 204 DPR 581 (2020). Sabido es que, las decisiones de los organismos administrativos están revestidas de una presunción de regularidad y corrección. *OCS v. CODEPOLA*, 202 DPR 842 (2019). Esto debido a que, mediante esta norma "reconocemos el expertise del que gozan los organismos administrativos en aquellas materias que le han sido delegadas por ley". *Íd.*

⁷ *Oposición a Recurso de Revisión*, pág. 6.

Cónsono con lo anterior, la Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675, establece que los tribunales deben sostener las determinaciones de hechos de las agencias si están basadas en "evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo". Como vemos, la norma anterior nunca ha pretendido ser absoluta. Por eso, el Tribunal Supremo ha resuelto con igual firmeza que los tribunales no podemos imprimirle un sello de corrección, so pretexto de deferencia, a las determinaciones o interpretaciones administrativas irrazonables, ilegales, o simplemente, contrarias a derecho. *Super Asphalt Pavement Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, A&M Group*, 2021 TSPR 45, resuelto el 30 de marzo de 2021; *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, 202 DPR 117 (2019).

Por otro lado, la citada Sección 4.5 de la LPAU, *supra*, dispone que "[l]as conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal". Aun así, se sustituirá el criterio de la agencia cuando no se pueda hallar fundamento racional que explique o justifique el dictamen administrativo. *Rolón Martínez v. Superintendente*, 201 DPR 26 (2018). Por ende, "los tribunales deben darle peso y deferencia a las interpretaciones que la agencia realice de aquellas leyes particulares que administra". *Íd.* Lo anterior responde a la vasta experiencia y conocimiento especializado que tienen las agencias sobre los asuntos que le son encomendados. *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, *supra*.

Por consiguiente, dada la presunción de corrección y regularidad que reviste a las determinaciones de hecho elaboradas por las agencias administrativas, éstas deben ser respetadas mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, *supra*. Al revisar las decisiones de las agencias, el criterio rector que debe guiar a los tribunales es la razonabilidad de la actuación, aunque ésta no tiene que ser la única o la más razonable. *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, *supra*.

Por lo tanto, si al momento de examinar un dictamen administrativo se determina que: (1) la decisión administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) la agencia erró en la aplicación de la ley; (3) el organismo administrativo actuó de manera irrazonable, arbitraria o ilegalmente; o (4) su actuación lesiona derechos constitucionales fundamentales, entonces la deferencia hacia los procedimientos administrativos cede. *IFCO Recycling v. Aut. Desp.Sólidos*, 184 DPR 712 (2012).

B. Debido Proceso de Ley

Bajo nuestro ordenamiento constitucional, sabido es que ninguna persona puede ser privada de su propiedad sin el debido proceso de ley. Art. II, Sec. 7, Const. ELA, LPR, Tomo 1; Emdas. V y XIV, Const. EE. UU., LPR, Tomo 1. *Román Ortiz v. OGP*, 203 DPR 947 (2020). El debido proceso de ley, [...] [e]n la vertiente aquí pertinente, la procesal, [...] exige a los componentes del Estado garantizar que, al interferir con los intereses propietarios de una persona, se cumpla con un procedimiento justo y equitativo. *Íd.* Como corolario de este mandato constitucional, [el Tribunal Supremo ha] reiterado que los procedimientos adjudicativos deben observar las siguientes garantías mínimas: (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a contrainterrogar a los testigos y examinar la evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de un abogado, y (6) que la decisión se base en el récord. *Íd.*⁸

En el ámbito administrativo, el debido proceso de ley no tiene la misma rigidez que en los procedimientos adjudicativos ante los tribunales. *Íd.* Esto obedece en gran medida a la necesidad que tienen las agencias administrativas de tramitar sus procedimientos de forma expedita y a la pericia que se presume tienen para atender y resolver los asuntos que le han sido delegados. *Íd.* Sin embargo, hemos reiterado que el procedimiento adjudicativo administrativo

⁸ Énfasis omitido.

debe de ser justo en todas sus etapas y tiene que ceñirse a las garantías mínimas del debido proceso de ley, conforme al interés involucrado y a la naturaleza del procedimiento que se trate. *Íd.*

C. Reglamento Conjunto de 2020

Como se sabe, el 31 de marzo de 2021, este Tribunal decretó la nulidad del Reglamento Conjunto de 2020 al resolver *Comité Pro-Seguridad ARRAQ y ARESPA y otro v. Junta de Planificación*, 2021 TA 850. El 4 de junio de 2021, el Tribunal Supremo (Caso Núm. CC 2021-296) ratificó la nulidad del referido Reglamento al denegar la petición de *certiorari* que presentó la Junta de Planificación. Sin embargo, aún queda pendiente ante nuestro más Alto Foro la solicitud de reconsideración que presentó dicha agencia.

III.

Este recurso versa sobre el reclamo de las personas cuyas residencias o predios son colindantes al inmueble objeto de la consulta de ubicación de epígrafe. Primeramente, atenderemos el tercer error mediante el cual los recurrentes arguyen que la determinación recurrida es nula y prematura por cuanto la consulta de ubicación fue aprobada al amparo del derogado Reglamento Conjunto de 2020 y del Plan Territorial de Fajardo.

La OGPe, por su parte, expresa en su *Oposición a Recurso de Revisión* que el dictamen judicial que decreta la nulidad del Reglamento Conjunto de 2020 no es final y firme y atribuye a un mero error tipográfico el haber citado el Plan Territorial de Fajardo en lugar del Plan Territorial de Morovis.

De una revisión meticulosa de las conclusiones de derecho del dictamen recurrido resulta evidente que la OGPe citó varias disposiciones del Tomo XII del Reglamento Conjunto de 2020.⁹ Cabe destacar que el Reglamento Conjunto de 2020 está en vigor hasta tanto no advenga final y firme el dictamen que decreta su nulidad.

⁹ Particularmente, las Secciones 2.2.3.3, 6.1.1.3, 6.1.3.1, 6.1.3.2, 6.1.3.4, 6.3.2.1, 6.3.2.2, 8.5.3.1 y las Reglas 6.1.1, 6.1.3 y 6.3.2.

Por tal razón, no erró la OGPe al aplicar el Reglamento Conjunto de 2020 a la consulta de ubicación de epígrafe.

De igual manera, la OGPe aprobó la consulta de epígrafe luego de aplicar el Mapa de Clasificación del Territorio del Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico. Sin embargo, al resolver, la OGPe no citó ninguna disposición del Plan Territorial de Morovis por lo cual no tenemos base para determinar que consideró el mismo previo a emitir su dictamen. Ello no abona a su teoría de que estamos ante un error tipográfico propiamente. En virtud de lo anterior, concluimos que la OGPe cometió un error de derecho al aplicar a este caso el Plan Territorial de Fajardo por cuanto la propiedad en cuestión está localizada en el Municipio de Morovis. El tercer error señalado se cometió en lo atinente al plan territorial aplicado.

De otro lado, en el primer, segundo y cuarto señalamiento, los recurrentes cuestionan la adjudicación de la consulta sin OGPe haberles brindado la oportunidad de participar en el proceso adjudicativo, sin haber sido escuchados, sin que la evidencia que sustente los argumentos de los recurrentes obre en el expediente administrativo y a pesar de estos haber sido autorizados a participar como interventores.

Primeramente, en el dictamen recurrido, la OGPe hizo constar que su determinación estuvo basada en la totalidad del expediente administrativo conforme a la información que los proponentes suministraron. Sin embargo, en su dictamen, la OGPe nada dispuso en torno a su determinación de no celebrar una vista pública previo a aprobar la consulta de ubicación. La OGPe meramente citó la Ley Núm. 161-2009, *supra*, como parte de sus conclusiones de derecho, más no la aplicó a los hechos ante sí.

No obstante, en la *Oposición a Recurso de Revisión* presentado ante esta Curia, la OGPe discutió por primera vez y con precisión los Artículos 8.6 y 15.2 de dicha ley a los fines de establecer que las vistas públicas no eran el único mecanismo de participación que

tenían a su haber los recurrentes para expresarse en torno a la consulta de ubicación en cuestión. De esta manera, la OGPe pretendió justificar su actuación de no celebrar vistas públicas y expresó que los recurrentes perdieron la oportunidad de presentar sus argumentos a través de ponencias o documentación, conforme lo autoriza el Artículo 8.6 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*.

Ahora bien, la agencia recurrida atendió este asunto como una consulta de ubicación. No obstante, OGPe incorporó en sus conclusiones de derecho las disposiciones que regulan las variaciones y citó lo resuelto en *Asoc. Park Side, Inc. v J. P.* 139 DPR 349 (1995) entre otras, que versan sobre variaciones.¹⁰ Lo antes necesariamente apunta a una controversia no atendida en el dictamen recurrido sobre la necesidad de la celebración de una vista pública en un caso sobre consulta de ubicación que a la vez incluye consideraciones sobre una variación.

Por lo antes reseñado, es forzoso concluir que el expediente administrativo está incompleto. De igual manera precisamos que, las determinaciones y análisis que realizó la OGPe por primera vez en su comparecencia a nivel apelativo no forman parte del expediente administrativo, por lo cual no habremos de considerarlas al revisar la *Resolución* recurrida.

En virtud de lo anterior, revocamos la *Resolución* recurrida, y devolvemos el caso a la OGPe a los fines de que la agencia salvaguarde el debido proceso de ley de los recurrentes y aplique el Plan Territorial de Morovis.

IV.

Por los fundamentos anteriormente esbozados, revocamos la *Resolución* recurrida y devolvemos el caso a la OGPe para la continuación de los procedimientos de conformidad con lo aquí resuelto.

¹⁰ Véase Apéndice pág.6.

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