

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

LA MERCED ELDERLY
CENTER, LLC.,

Recurrente,

v.

DEPARTAMENTO DE LA
VIVIENDA,

Recurrida.

KLRA202200538

REVISIÓN
procedente del
Departamento de la
Vivienda.

Sobre:
revisión de
determinación
administrativa.

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Romero García y la Juez Méndez Miró.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de noviembre de 2022.

La parte recurrente, La Merced Elderly Center, LLC. (La Merced), instó el presente recurso de revisión el 3 de octubre de 2022. En síntesis, solicitó que revocásemos la *Determinación Final* emitida el 21 de julio de 2022¹, por el Departamento de la Vivienda (Vivienda). En esta, Vivienda denegó la expedición de la *Certificación de Vivienda de Interés Social* (Certificación), solicitada por La Merced.

Evaluado el recurso instado y la oposición de la parte recurrida, **confirmamos** la determinación emitida por el foro administrativo.

I

El 13 de octubre de 2020, La Merced presentó una *Solicitud de Certificación de Vivienda de Interés Social* con el fin de que el proyecto de rehabilitación y expansión de La Merced (Proyecto) pudiera acogerse a los beneficios de la Ley Núm. 47-1987 de *Coparticipación del Sector Público y Privado para la Nueva Operación de Vivienda*, y de la Ley Núm. 165-1996, *Ley para Establecer el Programa de Alquiler de Vivienda para Personas de*

¹ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 1-5.

*Edad Avanzada con Ingresos Bajos*². Dicha solicitud incluía un desglose certificado del costo del Proyecto, el cual totalizaba \$48,450,754.17³.

Como parte del proceso para solicitar los créditos contributivos del *CDBG-DR*⁴ *Gap to Low-Income Housing Tax Credits Program*, La Merced informó a Vivienda sobre las modificaciones al Proyecto. Consecuentemente, el 18 de noviembre de 2020, sometió a Vivienda un desglose de los costos de construcción de la obra, que ascendía a \$32,624,042.00⁵.

El 7 de enero de 2021, el Área de Planificación de Vivienda envió una comunicación electrónica a La Merced, en la cual concluyó que, a base de su análisis de la información sobre el costo de la construcción, y confrontándola con la opinión del costo probable, así como el informe de tasación provisto por La Merced, la inversión de capital proyectada era considerablemente elevada en comparación con proyectos similares⁶.

El 31 de mayo de 2022, La Merced presentó una *Moción de Reconsideración* de dicha determinación⁷. Esta no fue acogida por Vivienda. El 21 de julio de 2022, Vivienda envió una notificación enmendada, en la que reiteró la denegatoria notificada el 12 de mayo de 2022, e incluyó las advertencias legales requeridas por las Secciones 3.15 y 4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme⁸. El 9 de agosto

² Véase, apéndice del recurso, a las págs. 481-571. Valga apuntar que esta Certificación fue sometida por La Merced ya que es requerida como parte del proceso para cualificar como un proyecto *CDBG-DR Gap to Low-Income Housing Tax Credits Program*. El proyecto La Merced persigue proveer unidades de vivienda asequibles y seguras para personas de 60 años o más, de moderados y bajos recursos, que pueden cuidar de sí mismas, requieran asistencia de movilidad o tengan impedimento sensorial. Para ello, La Merced contempla remodelar y aumentar sus instalaciones y unidades de vivienda. La totalidad de las viviendas serán arrendadas como viviendas de interés social, dentro de los parámetros de rentas aplicables a este tipo de vivienda, y no con fines de venta.

³ *Íd.*, a la pág. 511.

⁴ Las siglas responden al término en inglés de *Community Development Block Grant for Disaster Recovery*.

⁵ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 114-116.

⁶ *Íd.*, a la pág. 723.

⁷ *Íd.*, a las págs. 120-126.

⁸ *Íd.*, a las págs. 127-131.

de 2022, La Merced presentó una solicitud de reconsideración, que fue denegada mediante una carta notificada el 24 de agosto de 2022⁹.

Inconforme, el 3 de octubre de 2022, La Merced presentó ante nos un recurso de revisión judicial. En este, le imputo al foro administrativo la comisión de los siguientes errores:

Erró el Departamento de la Vivienda al denegarle a la parte peticionaria la “Certificación de Vivienda de Interés Social” basado en criterios no contemplados en la ley y al ignorar el costo de desarrollo razonable que surge de las guías denominadas “CDBG-DR Program Guidelines, CDBG-DR Gap to Low-Income Housing Tax Credits Program (LIHTC Program)” al momento de evaluar la razonabilidad de los costos del Proyecto La Merced.

Erró el Departamento de la Vivienda al denegarle a la parte peticionaria la “Certificación de Vivienda de Interés Social”, basado en un costo de construcción del Proyecto La Merced erróneamente calculado y la aplicación de parámetros equivocados.

(Énfasis omitido).

En síntesis, arguyó que la solicitud fue denegada basado en un análisis de costo de construcción incorrecto. El requisito de que el costo sea razonable surge del *CDBG-DR Program Guidelines, CDBG-DR Gap to Low-Income Housing Tax Credits Program* (Guías del Programa CDBG-DR). No obstante, arguyó que Vivienda obvió la aplicación de dichas guías, para imponer su criterio arbitrario y caprichoso.

Por su parte, Vivienda presentó su *Alegato en Oposición* el 2 de noviembre de 2022. En síntesis, arguyó que, contrario a lo argumentado por La Merced, las Guías del Programa CDBG-DR no fueron aprobadas para manejar el proceso de otorgamiento de la Certificación. Por tanto, dichas guías no aplican al proceso de su otorgamiento, por lo que el análisis debe hacerse a base de la razonabilidad de los costos, conforme lo exige la reglamentación aplicable; i.e., el *Código de Incentivos de Puerto Rico*, Ley Núm. 60-2019, y el Reglamento Núm. 5819.

El 15 de noviembre de 2022, La Merced presentó ante nos una *Réplica a la Oposición*. En síntesis, mencionó que se incluyó en el apéndice

⁹ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 6-131.

de la oposición un informe que formaba parte del expediente administrativo. No obstante, dicho informe no se incluyó en la copia del expediente administrativo que se le había notificado electrónicamente. Apuntó que la determinación de Vivienda se apoyó en dichos documentos, por lo que ello atentaba contra el debido proceso de ley que toda agencia administrativa debe garantizar. De otra parte, mencionó que La Merced constituye un proyecto que persigue ser certificado conforme al Programa de CDBG-DR, por lo que las Guías del Programa sí aplican al caso del título.

II

A

Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012). Por tanto, al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013).

A su vez, el estándar de revisión judicial en materia de decisiones administrativas se circunscribe a determinar: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hechos de la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; y, (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas. *Asoc. FCIAS. v. Caribe Specialty II*, 179 DPR 923, 940 (2010).

Igualmente, las determinaciones de hechos de organismos y agencias “tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas”. *Vélez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684, 693 (2006). Es por ello que la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004).

Así, pues, basados en la deferencia y razonabilidad, los tribunales no debemos intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo “si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad”. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR, a la pág. 277.

B

El 1 de julio de 2019, la Asamblea Legislativa aprobó el *Código de Incentivos de Puerto Rico*, Ley Núm. 60-2019, según enmendada (Código de Incentivos), 13 LPRA sec. 54001. El nuevo cuerpo legal uniformó y consolidó, en un solo estatuto, varios estatutos relacionados con decretos, incentivos, subsidios y beneficios contributivos, entre otros. Este nuevo marco legal y administrativo rige la solicitud, evaluación, concesión o denegatoria de incentivos por parte del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC).

Consecuentemente, a partir del 1 de enero de 2020, la Ley Núm. 47-1987 y la Ley Núm. 165-1996, quedaron sin efecto de conformidad con la nueva política pública¹⁰. Ambos estatutos, sin embargo, permanecen en vigor a los únicos fines de regular los beneficios otorgados por estas leyes, que fueran reclamados durante años contributivos comenzados antes del 1 de enero de 2020. 17 LPRA sec. 891; 17 LPRA sec. 1471.

La Sección 6060.02(b) del Código de Incentivos dispuso que, hasta tanto el DDEC promulgara su propia reglamentación para implantar las disposiciones de la Ley Núm. 60-2019, las solicitudes de incentivos se tramitarían usando como guía los reglamentos que operaban conforme a las leyes análogas previas, excepto en la medida en que fueran incompatibles con el Código de Incentivos. Consecuentemente, tanto el

¹⁰ Véase, *Boletín Informativo Núm. 2019-03, de la Oficina de Incentivos para Negocios en Puerto Rico, del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de Puerto Rico*. El 1 de julio de 2019, se aprobó la Ley Núm. 60-2019, también conocida como el *Código de Incentivos de Puerto Rico*. El propósito de ello, entre otras cosas, es integrar las actividades que realmente aportan al crecimiento socioeconómico de la Isla a través de la inversión local y externa, resultando en una economía dinámica, diversificada y sostenible.

Reglamento 5048¹¹, como el Reglamento 5819¹², se usarían como guías para tramitar las solicitudes de incentivos, excepto en la medida en que fueran incompatibles con el Código de Incentivos. A esos efectos, su Sección 6060.02(b) dispone:

(b) Mientras no se adopte el Reglamento de Incentivos, se mantendrán vigentes los reglamentos de la operación de la Oficina de Exención Contributiva Industrial y, en la concesión de los incentivos dispuestos en este Código, el Secretario podrá usar como guía los Reglamentos que operaban bajo las leyes análogas previas excepto en la medida en que sean incompatibles con este Código. Igualmente, continuarán vigentes los reglamentos o normativas del Departamento de Hacienda aplicables a la evaluación de las solicitudes de incentivos hasta tanto sean expresamente sustituidos, enmendados o derogados.

13 LPRA sec. 48572.

De una lectura de las disposiciones aplicables del Código de Incentivos, y del Reglamento 5819, se desprende que uno de los requisitos es que el solicitante presente un estimado de costos con un desglose por partidas de los gastos, debidamente aprobado por el Secretario de la Vivienda (Secretario), previo al comienzo de las obras de construcción o rehabilitación. A esos efectos, el Art. V(B) del Reglamento 5819 dispone que:

Será elegible para la otorgación [sic] de los beneficios concedidos en este Reglamento todo proyecto de construcción o rehabilitación de viviendas existentes para ser arrendadas a personas de mayor edad, siempre que:

b. El dueño del proyecto someta un estimado de costos con desglose por partidas de gastos **debidamente aprobado por el Secretario**, previo al comienzo de las obras de construcción o rehabilitación;

(Énfasis nuestro).

III

¹¹ *Reglamento de la Nueva Operación de la Vivienda*, para reglamentar las disposiciones de la Ley Número 47 del 26 de junio de 1987, según enmendada, conocida como *Ley de Coparticipación del Sector Público y Privado para la Nueva Operación de Vivienda*, a fin de definir su contenido y establecer las normas que han de regir su operación.

¹² *Reglamento que regirá el Programa de Alquiler de Vivienda, para Personas de Mayor Edad con Ingresos Bajos*, según la Ley 165 del 23 de agosto de 1996.

Según antes expuesto, La Merced arguyó que Vivienda obvió la aplicación de las Guías del Programa CDBG-DR para imponer su criterio, el cual resultó ser, no tan solo arbitrario y caprichoso, sino también una afrenta directa a las normas dispuestas en las referidas Guías. Citó los requisitos establecidos en la Ley Núm. 47-1987 y la Ley Núm. 165-1996, y sus respectivos reglamentos, para que un proyecto sea catalogado como de interés social.

En síntesis, arguyó que no surge de estos que el costo de construcción del proyecto sea un criterio de evaluación para obtener la exención de contribución sobre la propiedad a dueños de proyectos de vivienda para alquiler. Por tanto, no existe un requisito de razonabilidad de costo, por lo que la determinación de Vivienda de denegarle la expedición de la Certificación basado en que el costo era considerablemente alto resulta improcedente en derecho.

Evalrados sus señalamientos de error y el derecho aplicable a la controversia, concluimos que no le asiste la razón a la recurrente. Veamos.

La Merced presentó su Solicitud de Certificación de Vivienda al amparo de la Ley Núm. 47-1987 y la Ley Núm. 165-1996. No obstante, Vivienda realizó su evaluación conforme al Código de Incentivos y el Reglamento Núm. 5819, vigente al momento de la presentación de la solicitud.

Sin embargo, conforme a lo antes expuesto, la Sección 6060.02(b) del Código de Incentivos dispuso que, hasta tanto el DDEC promulgara su propia reglamentación para implantar las disposiciones de la Ley Núm. 60-2019, las solicitudes de incentivos se tramitarían usando como guía los reglamentos que operaban conforme a las leyes análogas previas, excepto en la medida en que fueran incompatibles con el Código de Incentivos.

Por lo tanto, la solicitud de certificación se evaluó y adjudicó conforme a las disposiciones del Reglamento que rige el *Programa de Alquiler de Vivienda para Personas de Mayor Edad con Ingresos Bajos*,

según la Ley 165 del 23 de agosto de 1996, y el Reglamento Núm. 5819 de 26 de junio de 1998.

De una lectura de las disposiciones aplicables del Código de Incentivos y del Reglamento Núm. 5819, se desprende que constituye un requisito indispensable que el solicitante presente un estimado de costos con un desglose por partidas de los gastos, debidamente aprobado por el Secretario, previo al comienzo de las obras de construcción o rehabilitación. Reiteramos lo dispuesto en el Art. V(B) del Reglamento 5819:

Será elegible para la otorgación [*sic*] de los beneficios concedidos en este Reglamento todo proyecto de construcción o rehabilitación de viviendas existentes para ser arrendadas a personas de mayor edad, siempre que:

b. El dueño del proyecto someta un estimado de costos con desglose por partidas de gastos **debidamente aprobado por el Secretario**, previo al comienzo de las obras de construcción o rehabilitación;

(Énfasis nuestro).

La Merced arguyó que para la aprobación de la Certificación no existía un requisito de razonabilidad de costo¹³. No obstante, concluimos que Vivienda, al igual que todas las agencias administrativas del país, tiene un deber ineludible de asegurar que sus programas cumplan con la razonabilidad que permea toda la administración pública. El concepto de razonabilidad constituye una obligación.

Por otro lado, La Merced arguyó que la autoridad del Secretario se limita a aprobar el costo de construcción del proyecto. Sin embargo, ese análisis choca irremediablemente con el lenguaje reglamentario que le concede al Secretario la autoridad para aprobar el estimado de costos con desglose por partida de gastos. No nos cabe duda de que *aprobar* implica, forzosamente, el resultado de un análisis puntilloso de costos razonables, que, a su vez, promueva una sana administración pública.

¹³ Véase, *Recurso de revisión judicial*, a la pág. 8.

Finalmente, concluimos que La Merced aplicó erróneamente las Guías del Programa CDBG-DR LIHTC al análisis y evaluación que Vivienda llevó a cabo al amparo del Código de Incentivos y del Reglamento 5819 para otorgar o denegar una Certificación. Ello, al comparar el costo de *desarrollo razonable* que surge de las guías del Programa de CDBG-DR, con los costos del proyecto La Merced.

Insistimos en que las Guías se aprobaron con el propósito de administrar el programa CDBG-DR, que, a su vez, se adoptó con el propósito de permitir que los desarrolladores de viviendas para personas de bajos o moderados recursos, que incluye a personas de edad avanzada, se pudieran acoger a los beneficios del programa federal de créditos contributivos. Sin embargo, dichas guías *no fueron aprobadas* para manejar el proceso del otorgamiento de la Certificación.

Finalmente, La Merced mencionó que se incluyó en el apéndice de la oposición un informe que formaba parte del expediente administrativo. No obstante, dicho informe no se había incluido en la copia del expediente administrativo que se le había notificado electrónicamente. Apuntó que la determinación de Vivienda se apoyó en dichos documentos, por lo que ello atentaba contra el debido proceso de ley que toda agencia administrativa debe garantizar.

Con relación a este asunto, concluimos que, aun cuando la práctica pueda ser caracterizada como indeseable, la misma no tuvo el efecto de variar nuestra determinación en este caso, como tampoco incide sobre los méritos o deméritos de los planteamientos articulados por la recurrente.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, **confirmamos** la *Determinación Final* emitida el 21 de julio de 2022, por el Departamento de la Vivienda.

Notifíquese.

Lo acordó el Tribunal y lo certifica la secretaria del Tribunal de Apelaciones.

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