

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

Ing. Ángel Rodríguez
Sánchez

Recurrente

vs.

Junta de Planificación
de Puerto Rico

Recurrida

KLRA202200565

**REVISIÓN
ADMINISTRATIVA**
procedente de la
Junta de
Planificación de P.R.

Núm. Auditoría:
2022-AUD-00157
Permiso:2019-
279203-PUS-065158
Querella: 2022-SRQ-
008850

Sobre: Resolución de
la Junta de
Planificación

Panel integrado por su presidente, el Juez Rivera Colón, el Juez Ronda del Toro y la Jueza Díaz Rivera.

Rivera Colón, Juez Ponente

SENTENCIA

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

Comparece ante nos, el ingeniero Ángel Rodríguez Sánchez (Ing. Rodríguez Sánchez o parte recurrente), quien presenta recurso de revisión administrativa en el que solicita la revocación de la “Resolución” notificada el 31 de agosto de 2022, por la Junta de Planificación de Puerto Rico (Junta de Planificación o parte recurrida). Mediante el referido dictamen, la Junta de Planificación acogió el Informe Final de la Auditoría 2022-AUD-00157, el cual recomendó la paralización de la obra, la revocación del permiso y la expedición de una multa administrativa.

Examinada la solicitud de autos, la totalidad del expediente y el estado de derecho aplicable ante nuestra consideración, confirmamos el dictamen mediante los fundamentos que exponremos a continuación.

Número Identificador

SEN2022 _____

I.

El 16 de marzo de 2021, la señora Arlene M. Figueroa Díaz (Sra. Figueroa Díaz), Técnica de la Oficina Regional de Permisos de Salinas del Consorcio C CVS, envió una carta al señor Julio Lassús Ruiz, Presidente Designado de la Junta de Planificación. En esencia, alegó que, a través del sistema Single Business Portal, se radicó la querrela número 2022-279203-SRQ-008850, en la cual se arguyó lo siguiente: (1) que se utilizó el permiso 2016-101211-ASE-156310 otorgado por la OGP e para un predio ubicado en el pueblo de Aibonito, con el fin de conectar el servicio de energía eléctrica a un lote de terreno ubicado en la comunidad Las Mareas en Salinas; y (2) que un Profesional Autorizado expidió el permiso 2019-279203-PUS-06518 para el lote ubicado en la comunidad Las Mareas en Salinas, el cual contenía inconsistencias en el número de catastro, y fundamentado en una factura de la Autoridad de Energía Eléctrica con fecha del 13 de mayo de 2019. Asimismo, adujo que, tras evaluar la evidencia documental presentada con la querrela, se desprende que el Profesional Autorizado, el Ing. Rodríguez Sánchez, utilizó como evidencia de titularidad una escritura de compraventa de una participación en una finca, sin que se incluyera la autorización de todos los dueños. Por las razones que anteceden, solicitó a la Junta de Planificación la auditoría del permiso de uso número 2019-279203-PUS-06518.

A tenor con lo anterior, el 20 de abril de 2022, la Junta de Planificación rindió un Informe de Auditoría Preliminar,¹ el cual le fue notificado a la parte recurrente. Además, se le concedió un término de 15 días, para presentar un escrito señalando cualquier clarificación o deficiencia sobre el aludido informe. Finalmente, se le informó que, luego de sometidos los comentarios, se elaboraría

¹ Titulado “Notificación de Hallazgos Preliminar de Auditoría”. Véase, Ap. TA pág. 6.

un Informe de Auditoría Final, el cual se presentaría ante la consideración de la Junta de Planificación para acciones posteriores.

El 6 de mayo de 2022, el Ing. Rodríguez Sánchez solicitó un término adicional para expresarse y una reunión ante la Junta.² Evaluada su solicitud, el 12 de mayo de 2022, la parte recurrida le concedió un término final de 15 días adicionales para presentar sus comentarios sobre el Informe de Auditoría Preliminar.³

Oportunamente, el 27 de mayo de 2022, la parte recurrente presentó un escrito intitulado “Fijando Posición en cuanto a Auditoría 2022-AUD-00157”, en el cual argumentó lo siguiente: (1) que no se trata de una nueva lotificación o construcción, ya que en el predio existía un contador de energía eléctrica y una toma de agua, las cuales requieren un permiso válido previo; (2) que la auditoría es parcial, ya que no atiende el origen de la condición, pues no se consideraron trámites de permisos previamente autorizados; (3) que la auditoría es una incompleta y acelerada, por lo que debía efectuarse una más abarcadora; (4) que, en cuanto a la escritura utilizada, el hecho de que faltaban partes es un error subsanable; (5) que había solicitado reunirse con la Junta para discutir la ausencia de información sobre permisos previos; (6) que el Profesional Autorizado está impedido de realizar una investigación completa y defenderse porque la Junta es quien custodia la información histórica; y (7) que el Profesional Autorizado cumplió con la Ley 161-2009, *infra*.

Así las cosas, el 30 de junio de 2022, la Oficina de Auditoría de la Junta de Planificación emitió su Informe Final de Auditoría, y determinó lo siguiente:

a. La totalidad del predio de terreno donde enclava la propiedad atada al permiso en auditoria se encuentra

² Véase, Ap. TA pág. 15.

³ Véase, Ap. TA pág. 17.

ubicado en una zona delimitada como Barrera Costera (CBRS - Coastal Barrier Resource System). La "Barrera Costera (Coastal Barrier) - Constituye una declaración del Gobierno Federal de no participar y desestimar el desarrollo de dichas áreas". (Refiérase al Reglamento de Planificación Núm. 13).

b. Según los datos en sistema, se refleja que el predio de terreno se encuentra en un 98% en el distrito PR. El Distrito PR- (Preservación de Recursos) - Comprende propiedades o partes de éstas cuyo orden natural existente debe mantenerse a un máximo. En dicho distrito NO SE PERMITIRA CONSTRUCCION ALGUNA excepto las relacionadas con los estudios científicos mencionados. (Refiérase al Reglamento 3424- Reglamento de Zonificación de la Zona Costanera y de Accesos A Las Playas y Costas de Puerto Rico).

c. El predio de terreno donde ubica el proyecto atado al permiso esta declarado como una reserva natural bajo la administración y reglamentación Federal y Estatal.

d. De los documentos presentados se identificó falta de claridad en la titularidad, mediante la presentación de una escritura incompleta.

e. No se incluyó, como parte del expediente digital, evidencia documental que pruebe la legalidad de la estructura atada a este permiso, mediante la presentación de permiso de uso previamente aprobado.

De igual manera, se determinó que, tras un análisis del escrito presentado por el Ing. Rodríguez Sánchez, no se presentó argumento o evidencia documental alguna para sustentar la legalidad del permiso emitido. En consecuencia, la Junta de Planificación concluyó que los hallazgos y deficiencias encontradas no eran subsanables, por lo que recomendó paralizar la obra, emitir multa, revocar el permiso y referir al Profesional Autorizado para las sanciones aplicables.

Posteriormente, el 31 de agosto de 2022, y tras revisar el expediente administrativo junto con los hallazgos y determinaciones de la Oficina de Auditoría, la Junta de Planificación realizó las determinaciones siguientes:

a. Se acoge el Informe Final de la Auditoría 2022-AUD-00157.

b. Se refiere el Informe Final de Auditoría 2022-AUD-00157 al Consorcio CVVS, para que proceda con las

acciones correspondientes a los fines de solicitar la revocación del permiso 2019-279203-PUS-065158 por haberse adjudicado y aprobado por un Profesional Autorizado sin facultad en ley para ello.

c. Se refiere el Informe Final de auditoría al Consorcio CCVS para que actúe de conformidad con los mismos en la querrela 2022-SRQ-008850.

d. Se instruye al Auditor de Permisos a que continúe con el trámite ordinario de la querrela presentada contra el Profesional Autorizado, Ing. Ángel D. Rodríguez Sánchez con credencial 168961-PRO-00682.

e. Se instruye a la División Legal de la Junta de Planificación a que refiera al Ing. Ángel D. Rodríguez Sánchez a la Junta Examinadora Profesional y al Colegio de Ingenieros y Agrimensores de Puerto Rico para que se evalúen las posibles sanciones.

f. Se refiere el expediente a la División Legal de la Junta de Planificación para que evalúe si existe causa para referir al Profesional al Departamento de Justicia por posible violación a las disposiciones de la Ley 161-2009 y la Ley 135-1966, según enmendadas.

Inconforme con dicha determinación, el Ing. Rodríguez Sánchez recurre ante este foro apelativo intermedio, y plantea la comisión de los siguientes errores, a saber:

Primer Error: Erró la Junta de Planificación en haber comenzado una auditoría de un permiso final y firme bajo el amparo del Artículo 9.10 de la ley 161 de 2009 sin que existieran expresamente delimitados los elementos de fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno o la comisión de algún otro delito en el otorgamiento o denegación de la determinación final o del permiso, o en aquellos casos en que la estructura represente un riesgo a la salud o la seguridad, a condiciones ambientales o arqueológicas, la determinación final emitida y el permiso otorgado, como requiere el más estricto debido proceso de ley.

Segundo Error: Erró la Junta de Planificación en comenzar un proceso de Auditoría de un permiso final y firme que no comienza con una querrela al amparo del artículo 9.10 la Ley 161 de 2009, sino con la solicitud tardía de una auditoría que no se alegara nada en específico, no le fuera notificada al Profesional Autorizado y en donde no se alegaba los elementos de fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno o la comisión de algún otro delito en el otorgamiento o denegación de la determinación final o del permiso, o en aquellos casos en que la estructura represente un riesgo a la salud o la seguridad, a condiciones ambientales o arqueológicas, la determinación final emitida y el permiso otorgado, como requiere el más estricto debido proceso de ley.

Tercer Error: Erró la Junta de Planificación en no garantizar al Profesional Autorizado el más estricto Debido Proceso de Ley que exige el Artículo 9.10 de la ley 161 de 2009.

Cuarto Error: Erró la Junta de Planificación en permitir una evaluación presentada en violación a los requisitos impuestos por la Ley 161 de 2009 de un permiso final y firme.

Quinto Error: Erró la Junta de Planificación en emitir una Resolución basada en evidencia secreta que no consta en el expediente administrativo, entendiéndose la querrela alegadamente presentada en el Consorcio que da origen a todo el trámite de auditoría, privando a la Recurrente de conocer la legitimación del querellante, alcance de su querrela y cumplimiento procesal con la presentación de la misma; en la alternativa la Junta omite en su Resolución adjudicar hechos fundamentales procesales en su Resolución como lo es el alegado contenido de la querrela.

II.

-A-

La Constitución de Puerto Rico establece que ninguna persona será privada de su libertad o propiedad sin un debido proceso de ley. Véase, Art. II, Sec. 7 Const. ELA, LPRA, Tomo 1; Emdas. V y XIV, Const. EE. UU., LPRA, Tomo 1. Esa protección constitucional se manifiesta en dos vertientes distintas, a saber: (1) vertiente sustantiva, y (2) vertiente procesal. *Meléndez de León et al. v. Keleher et al.*, 200 DPR 740, 759 (2018). En lo pertinente, esta última “impone al Estado la obligación de garantizar que la interferencia con los intereses de libertad y propiedad del individuo se haga a través de un procedimiento que sea justo y equitativo”. *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell, etc.*, 133 DPR 881, 887-888 (1993). Por lo que, cuando el Estado atenta contra el interés libertario o propietario de una persona, deberá resguardar las garantías siguientes: (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 abogado, y (6) que

la decisión se base en el expediente. *Vázquez González v. Mun. de San Juan*, 178 DPR 636, 643 (2010). De esta forma, el Estado cumple con garantizar el debido proceso de ley en su modalidad procesal, y a su vez, asegura que sus actuaciones sean justas e imparciales. *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, 191 DPR 97 (2014).

-B-

La Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9011 *et seq.*, mejor conocida como la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, según enmendada, provee el marco jurídico para la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos en el Gobierno de Puerto Rico. A esos fines, mediante el antedicho estatuto se creó la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe),⁴ organismo gubernamental que tiene la facultad de, entre otras cosas, auditar, **de forma aleatoria**, “las determinaciones finales y los permisos expedidos por los Profesionales Autorizados”. Art. 2.3B de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9012b-3. Por virtud del propio estatuto, dicha auditoría deberá efectuarse dentro del término de (90) días, contados a partir de la fecha en que se expida el permiso. *Íd.* Además, la Junta de Planificación podrá imponer multas o requerir la paralización de las obras de construcción o de cualquier determinación final. *Íd.*

Es importante destacar que, al efectuar una auditoría, la Junta de Planificación debe tomar en consideración el hecho de que la propia Ley Núm. 161-2009, *supra*, establece una presunción de corrección y legalidad sobre las determinaciones finales y de los permisos expedidos por los Profesionales Autorizados. Art. 9.10 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9019i. Sin embargo, dicha norma no es absoluta, pues el propio estatuto reconoce lo siguiente:

⁴ Véase, Art. 2.1 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9012.

*No obstante, cuando medie fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno o la comisión de algún otro delito en el otorgamiento o denegación de la determinación final o del permiso, o en aquellos casos en que la estructura represente un riesgo a la salud o la seguridad, a condiciones ambientales o arqueológicas, la determinación final emitida y el permiso otorgado por la Oficina de Gerencia de Permisos, por el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V o por el Profesional Autorizado, **deberá ser revocado**. Íd.*

(Énfasis nuestro).

Por su parte, el Art. 14.4 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9024c, dispone que la Junta de Planificación deberá fiscalizar el cumplimiento de las determinaciones finales y los permisos otorgados por un Profesional Autorizado. Acorde lo anterior, si la Junta de Planificación, **tras efectuar una auditoría**, detecta cualquier incumplimiento en cuanto a una determinación final o un permiso otorgado, **deberá investigarlo**. Íd. En caso de que el incumplimiento resulte en una violación legal o reglamentaria, “**se procederá como en esta Ley se dispone**”. Íd. (Énfasis suplido). A esos efectos, el Art. 14.5 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9024d, establece que la Junta de Planificación deberá:

*(e) comparecer ante el Tribunal de Primera Instancia a requerir la revocación de una determinación final o la paralización de obra de construcción o uso, **cuando luego de la investigación administrativa correspondiente advenga en conocimiento de que dicha determinación final fue obtenida en violación a las leyes o reglamentos aplicables**, o cuando la determinación final fue obtenida legalmente, pero existe evidencia de un incumplimiento a leyes y reglamentos durante su ejecución u operación.*

(Énfasis nuestro).

-C-

Para poder descargar sus deberes, la propia Ley Núm. 161-2009, *supra*, facultó a la Oficina de Gerencia de Permisos para adoptar distintos tipos de reglamentos, entre estos, el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de

Negocios del 7 de mayo de 2019, Reglamento Núm. 9081 (Reglamento Conjunto de 2019).⁵ Este último tiene el fin de, entre otras cosas, adoptar un procedimiento de auditorías y querellas. Véase, Art. 15.1 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9025. En lo que nos atañe, el Capítulo 11.4 del Reglamento Conjunto de 2019, establece lo concerniente sobre las auditorías de la Junta de Planificación. Entre sus propósitos se encuentra el de “[e]stablecer el método que se seguirá para seleccionar **al azar** las determinaciones finales, certificaciones y los permisos a ser auditados, **las auditorias motu proprio, como resultado de una petición de cualquier individuo o una querella**”. Véase, Sección 11.4.1.2 del Reglamento Conjunto de 2019. (Énfasis nuestro). Asimismo, provee que la Junta de Planificación posee jurisdicción exclusiva para auditar lo siguiente: (1) los permisos expedidos por Profesionales Autorizados al amparo de la Ley 161-2009, *supra*; y (2) para entender en cualquier violación detectada por la Junta de Planificación, Entidad Gubernamental o Municipio Autónomo, la cual “**deberá ser considerada en las auditorías a ser realizadas**”. Véase, Sección 11.4.1.4 del Reglamento Conjunto de 2019. (Énfasis suplido). De igual manera, reconoce que, como producto de los hallazgos de dichas auditorías, la Junta de Planificación podrá imponer multas, o iniciar el trámite para requerir la paralización de las obras de construcción o de cualquier permiso. *Íd.*

Sobre las facultades que posee la Junta de Planificación, la Sección 11.4.1.5 del Reglamento Conjunto de 2019 establece las siguientes:

*a. Auditar las **determinaciones finales**, certificaciones y los permisos expedidos por el PA, por la OGPe, los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, así como las certificaciones que emita el IA.*

⁵ El Reglamento Conjunto de 2019 era el vigente al momento en que surgió el pleito de epígrafe.

*b. Iniciar los trámites para requerir la revocación de una determinación final, certificación o permiso; o la paralización de una obra de construcción o uso ante el foro competente, **cuando luego de la investigación administrativa correspondiente advenga en conocimiento de que dicha determinación final fue obtenida en violación a las leyes o reglamentos aplicables**, o cuando la determinación final fue obtenida legalmente, pero existe evidencia de un incumplimiento a leyes y reglamentos durante su ejecución u operación.*

[...] (Énfasis suplido).

La precitada disposición, así como la Sección 11.4.1.2 del Reglamento Conjunto de 2019, *supra*, reiteran lo establecido en la Ley Núm. 161-2009, *supra*. Entiéndase, que **la Junta de Planificación puede efectuar dos tipos de auditorías**: (1) auditar, de forma aleatoria, las determinaciones finales y los permisos expedidos por el Profesional Autorizado; y (2) auditar una determinación final, cuando luego de la investigación administrativa correspondiente, se demuestra que esta fue obtenida en violación a las leyes o reglamentos aplicables.

Por otro lado, debemos mencionar que, la Sección 11.4.5.1 del Reglamento Conjunto de 2019 dispone que, al concluirse una auditoría de determinaciones finales, el Profesional Autorizado deberá ser informado sobre los hallazgos de aparentes faltas contrarias a la ley o reglamentos. Así, se le concede al Profesional Autorizado un término de **15 días laborables**, contados a partir de la notificación de los hallazgos, para clarificar los hallazgos y las acciones correctivas a ser implementadas. *Íd.* Luego de recibidas las aclaraciones y acciones correctivas de parte del Profesional Autorizado, se procederá a elaborar un Informe Final de Auditoría. *Íd.* Una vez este informe sea recibido y evaluado por la Junta de Planificación, se determinará la acción a seguir. *Íd.*

Por su parte, debemos hacer hincapié en que la Sección 2.3.1.5 del Reglamento Conjunto de 2019 provee que el Profesional

Autorizado podrá evaluar, expedir o denegar permisos, y realizará la revisión y evaluación de los documentos que el solicitante le presente, **de conformidad con los requisitos establecidos en la Ley 161-2009, supra, en el Reglamento Conjunto y cualquier otra disposición legal aplicable.**

De igual forma, el Reglamento Conjunto de 2019 menciona que, cuando ocurra un cambio de nombre, el Profesional Autorizado deberá presentar, entre otros documentos, los siguientes: (1) **permiso de uso o permiso único vigente**; y (2) **evidencia de titularidad** o contrato de arrendamiento. Véase, Sección 3.7.1.5 del Reglamento Conjunto de 2019. Sobre el primero, la Regla 1.6.7 del Reglamento Conjunto de 2019 **prohíbe** expresamente realizar actividad alguna de desarrollo o de uso del terreno **sin que se obtengan todos los permisos**, autorizaciones y certificaciones aplicables. En cuanto al segundo, la Sección 2.3.5.1 del Reglamento Conjunto de 2019 establece que el Profesional Autorizado solo podrá expedir permisos cuando realice una revisión y evaluación de los documentos que el solicitante le presente, y garantice “[q]ue el solicitante tenga la **capacidad jurídica para solicitar el servicio**”. (Énfasis nuestro). Sobre ello, la Sección 2.1.9.5 del Reglamento Conjunto de 2019 exige que, antes de emitir el permiso, el Profesional Autorizado se asegure de que la solicitud es promovida por **el dueño**, optante o arrendatario debidamente autorizado por el dueño. Este criterio puede ser satisfecho mediante la presentación de una escritura pública. *Íd.*

-D-

El Reglamento de Zonificación de la Zona Costanera y de Accesos A Las Playas y Costas de Puerto Rico (Reglamento de Planificación Núm. 17) se aprobó para, entre otras cosas, proteger los Recursos Naturales y evitar su deterioro. En lo pertinente al caso de autos, la Sección 9.07 del Reglamento de Planificación

Núm. 17 reconoce distintos tipos de distritos de zonificación de la zona costanera. Entre estos, se encuentra el Distrito PR--Preservación de Recursos, el cual “[c]omprende propiedades o partes de éstas cuyo orden natural existente debe mantenerse a un máximo”. *Íd.* En el Distrito PR “[n]o se **permitirá construcción alguna** excepto aquellas relacionadas con los estudios científicos mencionados en esta sección”. Véase, Sección 22.05 del Reglamento de Planificación Núm. 17. (Énfasis suplido).

-E-

En nuestro ordenamiento jurídico, las decisiones de las agencias administrativas están investidas de una presunción de legalidad y corrección. *Capó Cruz v. Jta. Planificación et al.*, 204 DPR 581, 591 (2020); *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 893 (2008). Lo anterior se fundamenta en el conocimiento especializado y la experiencia (*expertise*) sobre la materia que su ley habilitadora le confiere jurisdicción. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 436 (1997); *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, 142 DPR 656, 672-673 (1997). En otras palabras, el conocimiento especializado de la agencia justifica que se sostengan sus determinaciones. Por lo que, en virtud de nuestro ejercicio de revisión judicial, le debemos gran deferencia a las decisiones emitidas por los foros administrativos. *Pérez López v. Dpto. de Corrección y Rehabilitación*, 2022 TSPR 10; *Super Asphalt v. AFI y otros*, 206 DPR 803, 819 (2021).

Dentro de este contexto, la revisión judicial se limita a determinar si la agencia actuó de forma arbitraria, ilegal, o tan irrazonable que implique abuso de discreción. *OCS v. Point Guard Ins.*, 205 DPR 1005, 1026-1027 (2020); *Rivera Concepción v. A. R. Pe.*, 152 DPR 116, 122 (2000). Esto significa que el tribunal respetará el dictamen de la agencia, salvo que no exista una base racional que fundamente la actuación administrativa. *ECP*

Incorporated v. OCS, 205 DPR 268, 282 (2020); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 134-135 (1998). Así, la revisión judicial suele limitarse a determinar si: (1) el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; (2) las determinaciones de hechos realizadas por la agencia están sostenidas por evidencia sustancial en el expediente administrativo; y (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).

Ahora bien, esa presunción de legalidad no constituye un dogma inflexible que impide la revisión judicial si no existen las condiciones que sostienen la deferencia. En el caso de *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606 (2016), el Tribunal Supremo se expresó sobre el alcance de la revisión judicial y mencionó lo siguiente:

*[L]os tribunales deben deferencia a las decisiones de una agencia administrativa, pero ésta cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró en la aplicación o interpretación de las leyes o reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) el organismo administrativo actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) la actuación administrativa lesionó derechos constitucionales fundamentales. Es importante destacar que, **si el tribunal no se encuentra frente a alguna de esas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa recurrida.** *Íd.*, a la pág. 628.*

(Énfasis suplido).

Por ende, como norma general, el tribunal revisor le debe respeto y deferencia al dictamen administrativo. No obstante, si el foro revisor entiende que uno de estos factores está presente, podrá entonces modificar la decisión. De lo contrario, se abstendrá a ello. Es pertinente enfatizar que la doctrina no exige que la agencia tome la mejor decisión posible, sino que el criterio a evaluar es si la misma, dentro de las circunstancias particulares del caso, es razonable. *De Jesús v. Depto. Servicios Sociales*, 123

DPR 407, 417-418 (1989). Por ende, si existe más de una interpretación razonable de los hechos, ordinariamente se avalará la decisión del foro administrativo. *Super Asphalt v. AFI y otros*, *supra*, a la pág. 819; *Torres Rivera v. Policía de PR*, *supra*, a la pág. 628.

En lo concerniente al alcance de la revisión judicial, la sección 4.5 de la de Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico limita la discreción del tribunal revisor sobre las determinaciones de hecho que realiza la agencia administrativa. 3 LPRA sec. 9675. Como consecuencia, la revisión judicial de los tribunales para determinar si un hecho se considera probado o no se limita conforme la siguiente norma:

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

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.

Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9675.

(Énfasis nuestro).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico define el concepto de evidencia sustancial como “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, *supra*, a la pág. 131. Además, dicho Foro ha reiterado que:

Para que un tribunal pueda decidir que la evidencia en el expediente administrativo no es sustancial es necesario que la parte afectada demuestre que existe otra prueba en el récord 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. Domínguez v. Caguas Expressway Motors, 148 DPR 387, 397-398 (1999); Hilton Hotels v. Junta Salario Mínimo, 74 DPR 670, 686 (1953).

(Énfasis suplido).

Por tal razón, es la parte que impugna la decisión administrativa la que tiene que producir evidencia de tal magnitud que conmueva la conciencia y tranquilidad del juzgador, de forma que éste no pueda concluir que la decisión de la agencia fue justa, porque simple y sencillamente la prueba que consta en el expediente no la justifica. Ello implica que “[s]i en la solicitud de revisión la parte afectada no demuestra la existencia de esa otra prueba, las determinaciones de hecho de la agencia deben ser sostenidas por el tribunal revisor”. *Domínguez v. Caguas Expressway Motors, supra*, a la pág. 398; *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999).

III.

En el caso de autos, la Oficina Regional de Permisos de Salinas del Consorcio CCVS solicitó a la Junta de Planificación la auditoría del permiso 2019-279203-PUS-06518, el cual fue expedido por el Ing. Rodríguez Sánchez, Profesional Autorizado. En su Informe de Auditoría Preliminar, la Oficina de Auditorías y Querellas de la Junta de Planificación determinó que el 98% del predio de terreno ubica en zona costanera clasificada como Distrito de PR, **sobre la cual no se permitirá construcción alguna**, salvo aquellas relacionadas a estudios científicos. Véase, Sección 22.05 del Reglamento de Planificación Núm. 17. Por lo que, el Profesional Autorizado **“falló en su función al aprobar un permiso en una zona restringida**, asumiendo y certificando una jurisdicción que no le corresponde, en clara violación a las facultades que le fueron concedidas”. (Énfasis nuestro). Adicionalmente, razonó que, el

permiso hace referencia a cambio de nombre, y **el Profesional Autorizado no presentó el permiso de uso o permiso único vigente**, según lo requiere la Sección 3.7.1.5 del Reglamento Conjunto de 2019. Finalmente, dispuso que, para evidenciar la titularidad, el Profesional Autorizado incluyó una escritura sobre compraventa de participación hereditaria en común pro-indiviso, **la cual carecía de varias páginas, omitía detalles necesarios para establecer la legitimación de la misma, y presentaba dudas sobre la titularidad de los terrenos**, en contravención a lo dispuesto en la Sección 2.3.1.5 del Reglamento Conjunto de 2019.

Como puede observarse, la auditoria efectuada por la Junta de Planificación se inició, no de forma aleatoria, sino mediante una solicitud por parte de la Oficina Regional de Permisos de Salinas del Consorcio CCVS, **tras haberse identificado varias inconsistencias respecto al permiso expedido, las cuales constituían un incumplimiento con las disposiciones legales aplicables**. Cónsono con el derecho antes esbozado, la Junta de Planificación puede efectuar dos tipos de auditorías, a saber: (1) una auditoría aleatoria para revisar determinaciones finales y permisos expedidos por los Profesionales Autorizados, al amparo del Art. 2.3B de la Ley Núm. 161-2009, *supra*; o (2) una auditoría tras un referido de parte de las Entidades Gubernamentales Concernidas o cualquier persona natural o jurídica, **señalando la ausencia de permisos o el incumplimiento con las disposiciones legales aplicables**, en virtud de los Arts. 14.4 y 14.5 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*.

Sobre esta última, el Art. 14.4 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, provee que, en aras de fiscalizar el cumplimiento de las determinaciones finales y los permisos otorgados por un Profesional Autorizado, **la Junta de Planificación deberá investigar cualquier incumplimiento** en cuanto a una

determinación final o un permiso otorgado. Este procedimiento se realiza mediante una **auditoría motu proprio, como resultado de una petición de cualquier individuo o una querrela**. Así lo reconoce el propio Capítulo 11.4 del Reglamento Conjunto de 2019, el cual dispone que, cualquier violación detectada por la Junta de Planificación “**deberá ser considerada en las auditorías a ser realizadas**”. (Énfasis suplido).

Como primer señalamiento de error, la parte recurrente aduce que, la Junta de Planificación comenzó una auditoría de un permiso cuando nunca fue precisa en los hechos constitutivos específicos de fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno o la comisión de algún otro delito. Sin embargo, aunque es cierto que el Art. 9.10 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, establece una presunción de corrección y legalidad sobre las determinaciones finales y los permisos expedidos por los Profesionales Autorizados, **dicha norma no es absoluta**. El propio Art. 9.10 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, reconoce ciertas instancias en las que las determinaciones finales y los permisos expedidos por los Profesionales Autorizados **pueden ser revocados**. Además, tampoco limita la revocación a aquellos casos en los que exista fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno o la comisión de algún otro delito. Sino que, se trata de una presunción *juris tantum*, por lo que, **si a la luz de los resultados de una auditoría surgiera prueba suficiente para rebatir dicha presunción, la Junta de Planificación podrá imponer multas o iniciar cualquier trámite para requerir la paralización, legalización, subsanación o rectificación de las obras de construcción o de cualquier determinación final**. Véase, Sección 11.4.1.7 del Reglamento Conjunto de 2019. No cabe duda de que, del Informe de Auditoría Preliminar surge evidencia suficiente para rebatir dicha presunción, por lo que **ésta quedó rebatida**.

En su segundo señalamiento de error, el Ing. Rodríguez Sánchez alega que, la Junta de Planificación erró en efectuar una auditoría que no comienza con una querella, sino con una solicitud tardía. De entrada, debemos mencionar que, en cuanto a la presentación de una querella, la Sección 11.2.1.3 del Reglamento Conjunto de 2019, dispone lo siguiente:

*Cualquier incumplimiento detectado por la JP, a través del proceso de auditoría, así como por una Entidad Gubernamental Concernida en cuanto a una determinación final o un permiso otorgado conforme a las disposiciones de la Ley 161-2009, supra, deberá ser investigado y en caso de resultar en una violación a la Ley o Reglamento **se podrá** presentar una querella.*

(Énfasis nuestro).

Como ya adelantamos, la Junta de Planificación puede efectuar una auditoría cuando, tras un referido de parte de las Entidades Gubernamentales Concernidas o cualquier persona natural o jurídica, se haya señalado la ausencia de permisos o el incumplimiento con las disposiciones legales aplicables, en virtud de los Arts. 14.4 y 14.5 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*. Por lo tanto, ante un señalamiento de ausencia de permisos o incumplimiento con las disposiciones legales aplicables, la Junta de Planificación puede, a través del proceso de **auditoría**, investigar dicho incumplimiento y, **posteriormente**, podrá presentar la querella en caso de resultar en una violación. Por ende, **la Junta de Planificación no estaba obligada a comenzar su auditoría mediante la presentación de una querella**, pues el texto expreso de la ley así lo dispone. Dicha querella podía ser presentada por la Junta de Planificación después de efectuada la investigación que demostrara el incumplimiento con las disposiciones legales aplicables. No obstante, y a pesar de lo anterior, **quien presentó la querella fue el Consorcio CCVS. La Junta de Planificación se limitó a efectuar la auditoría del permiso.**

Por otro lado, y sobre el argumento de que la auditoría fue tardía, el Art. 14.4 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, establece que, si la Junta de Planificación, **tras efectuar una auditoría**, detecta cualquier incumplimiento en cuanto a una determinación final o un permiso otorgado, **deberá investigarlo**. En caso de que el incumplimiento resulte en una violación legal o reglamentaria, “**se procederá como en esta Ley se dispone**”. *Íd.* (Énfasis suplido). A esos efectos, el Art. 14.5 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9024d, establece que la Junta de Planificación deberá:

(e) comparecer ante el Tribunal de Primera Instancia a requerir la revocación de una determinación final o la paralización de obra de construcción o uso, cuando luego de la investigación administrativa correspondiente advenga en conocimiento de que dicha determinación final fue obtenida en violación a las leyes o reglamentos aplicables, o cuando la determinación final fue obtenida legalmente, pero existe evidencia de un incumplimiento a leyes y reglamentos durante su ejecución u operación.

(Énfasis nuestro).

Asimismo, la Sección 11.4.1.5 del Reglamento Conjunto de 2019 provee que la Junta de Planificación deberá:

***Iniciar los trámites** para requerir la revocación de una determinación final, certificación o permiso; o la paralización de una obra de construcción o uso ante el foro competente, cuando luego de la investigación administrativa correspondiente advenga en conocimiento de que dicha determinación final fue obtenida en violación a las leyes o reglamentos aplicables, o cuando la determinación final fue obtenida legalmente, pero existe evidencia de un incumplimiento a leyes y reglamentos durante su ejecución u operación.*

(Énfasis suplido).

Por tanto, el término de 90 días dispuesto en el Art. 2.3B de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, no aplica a este tipo de auditorías, sino que se limita a las auditorías **aleatorias**. Concluir lo contrario, sería desvirtuar el procedimiento establecido en el Art. 14.5 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, y en la Sección 11.4.1.5 del Reglamento Conjunto de 2019, las cuales no disponen un término

específico, sino que reconocen que **la auditoría se efectuará ante la evidencia de incumplimiento con las leyes y reglamentos aplicables**. Una vez detectado el incumplimiento, **podrá** entonces la Junta de Planificación presentar la querrela correspondiente. Esta metodología queda evidenciada por la Sección 11.4.2.2 del Reglamento Conjunto de 2019, el cual distingue ambos procedimientos de auditorías de la siguiente manera:

g. Las determinaciones finales, certificaciones y los permisos expedidos por los PA y por la OGPe, así como las certificaciones que emitan los IA, serán auditados dentro de un período no mayor de noventa (90) días contados a partir de la fecha en que se expidan.

*h. **Además**, establecerá el procedimiento para atender las **auditoria motu proprio, como resultado de una petición de cualquier individuo o una querrela**.*

(Énfasis nuestro).

En su tercer señalamiento de error, la parte recurrente sostiene que se le violentó el debido proceso de ley que exige el Art. 9.10 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*. Como ya adelantamos en la discusión del primer error, la presunción de corrección y legalidad que establece el precitado artículo no es absoluta, y tampoco limita la revocación de las determinaciones finales y de los permisos expedidos por los Profesionales Autorizados a los supuestos allí mencionados, sino que especifica que, cuando medie fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno o la comisión de algún otro delito, la determinación final y el permiso deberá ser revocado. La Sección 11.4.1.7 del Reglamento Conjunto de 2019, claramente dispone que la presunción del Art. 9.10 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, admite prueba en contrario, y puede ser revocada cuando de una auditoría surja prueba suficiente para rebatir dicha presunción. Somos del criterio que, en el caso de autos, la presunción allí reconocida quedó rebatida. Por tanto, el Ing. Rodríguez Sánchez no puede alegar que se le violentó su debido proceso de ley.

De hecho, la Sección 11.4.5.1 del Reglamento Conjunto de 2019, la cual establece las garantías que se le deben conceder al Profesional Autorizado, solo dispone que, al concluirse una auditoría de determinaciones finales, el Profesional Autorizado deberá ser informado sobre los hallazgos de aparentes faltas contrarias a la ley o reglamentos. Así, se le concede al Profesional Autorizado un término de 15 días laborables, contados a partir de la notificación de los hallazgos, para clarificar los hallazgos y las acciones correctivas a ser implementadas. *Íd.* Luego de recibidas las aclaraciones y acciones correctivas de parte del Profesional Autorizado, se procederá a elaborar un Informe Final de Auditoría. *Íd.* Una vez este informe sea recibido y evaluado por la Junta de Planificación, se determinará la acción a seguir. *Íd.*

En el caso de marras, la Junta de Planificación cumplió con el procedimiento antes descrito. El Ing. Rodríguez Sánchez fue notificado, a través del Informe de Auditoría Preliminar, sobre los hallazgos de aparentes faltas contrarias a la ley o reglamentos. Posteriormente, no tan solo se le concedió un primer término de 15 días laborables para clarificar los hallazgos y someter sus comentarios, sino que, adicionalmente, se le concedió un segundo término de 15 días laborables para esto. Luego, y tomando en consideración sus comentarios, la Junta de Planificación elaboró su Informe Final de Auditoría, en el cual se determinó la acción a seguir. De esta forma, se le garantizó el debido proceso, pues se le concedió una notificación adecuada, oportunidad de expresarse, y la decisión se basó en el expediente.

Por las razones ya expuestas, tampoco se cometió el cuarto señalamiento de error, pues la Junta de Planificación no estaba impedida de realizar la auditoría *mutuo proprio* e investigar el permiso otorgado por el Profesional Autorizado. La Ley Núm. 161-2009, *supra*, le reconoce dicha facultad, y así lo ha confirmado

nuestro Tribunal Supremo al mencionar que “la Junta de Planificación tiene la obligación de investigar adecuadamente el alegado incumplimiento con los términos de un permiso y la concesión de un permiso en contra de las leyes y los reglamentos aplicables”. *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, 204 DPR 581, 600 (2020).

Finalmente, en su último señalamiento de error, la parte recurrente argumenta que, la Junta de Planificación erró al tomar una decisión basada en una querrela presentada por el Consorcio CCVS, la cual no consta en el expediente administrativo. El Art. 14.6 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9024e, lee de la siguiente manera:

Cualquier agencia, dependencia o ***instrumentalidad del Gobierno de Puerto Rico*** en representación del interés público o una persona privada, natural o jurídica, que tenga interés propietario, o que sea colindante, propietaria u ocupante de una propiedad vecina, a la cual su interés personal podría verse afectado, ***podrá presentar una querrela*** contra una persona natural o jurídica o una entidad pública, a través del Sistema Unificado de Información ***alegando***: (a) el incumplimiento con las disposiciones o condiciones de los permisos expedidos; (b) la alegada ausencia de un permiso requerido; o (c) ***el incumplimiento con cualquier disposición de la Ley 75 de 24 de junio de 1975 o esta Ley***, las leyes habilitadoras de las Entidades Gubernamentales Concernidas, la Ley de Municipios Autónomos, ***el Reglamento Conjunto de Permisos o demás reglamentos aplicables***. Bajo ningún concepto, se puede utilizar una querrela para realizar un ataque colateral a una determinación final o permiso que debió haber sido presentado oportunamente de conformidad con esta Ley.

(Énfasis suplido).

Según se desprende del trámite procesal ya discutido, el Consorcio CCVS radicó la querrela número 2022-279203-SRQ-008850, solicitándole a la Junta de Planificación la auditoría del permiso 2019-279203-PUS-06518, el cual alegadamente incumplía con las disposiciones legales aplicables. Debemos comenzar nuestro análisis mencionando el hecho de que el Gobierno Central de Puerto Rico y el Consorcio CCVS otorgaron un convenio, con el

propósito de transferir a este último ciertas facultades de la Junta de Planificación y la OGPe. Véase, Convenio de Transferencia de facultades sobre la Ordenación Territorial a la Oficina de Permisos y la Oficina de Ordenación Territorial del Consorcio CCVS, Integrado por los Municipios Autónomos de Cayey, Coamo, Villalba y Salinas del 26 de diciembre de 2016. En lo pertinente, se acordó que “[l]as **querellas presentadas con posterioridad a la firma de este Convenio serán atendidas por el CONSORCIO**, excepto aquellas que estén relacionadas con las facultades reservadas a la JUNTA DE PLANIFICACIÓN y la OFICINA DE GERENCIA DE PERMISOS”. *Íd.*, a la pág. 14. Asimismo, se le concedió la facultad para **atender, denunciar, procesar y resolver querellas** sobre violaciones de uso y construcción. *Íd.*, a la pág. 15, inciso (8). Por lo que, el Consorcio CCVS poseía la autoridad para presentar la aludida querella, y solicitar una auditoría ante la Junta de Planificación, pues, como ya mencionamos, es ésta quien posee jurisdicción exclusiva para auditar los permisos expedidos por Profesionales Autorizados, y para entender en cualquier violación detectada por la Junta de Planificación, Entidad Gubernamental o Municipio Autónomo. Sección 11.4.1.4 del Reglamento Conjunto de 2019.

Aclarado este asunto, debemos mencionar que, este procedimiento de auditoría efectuado al amparo del Art. 14.4 y 14.5 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, **es uno separado e independiente de la querella instada por el Consorcio CCVS**. Precisamente, por esta razón es que la Junta de Planificación, luego de efectuar la auditoría correspondiente, emite una “Resolución” acogiendo el Informe Final de Auditoría, **y refiere dicho informe ante el Consorcio CCVS para que proceda con la revocación del permiso**. Es el Consorcio CCVS quien posee la facultad de atender y resolver las querellas sobre las violaciones de

uso y construcción, por lo que **la querella tiene que notificársele en dicho procedimiento administrativo, y no en proceso de auditoría.**

Evaluada la totalidad de la prueba presentada, concluimos que la determinación de la Junta de Planificación fue correcta. La parte recurrente no aportó evidencia suficiente, para derrotar la presunción de corrección que caracteriza la decisión del foro administrativo. Es importante enfatizar que, al desempeñar nuestra función revisora, estamos obligados a considerar la especialización, experiencia y las cuestiones propias de la discreción o pericia de las agencias administrativa. En vista de lo anterior, consideramos que la agencia recurrida no actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron, la totalidad de la evidencia que obra en el récord nos obliga a confirmar el dictamen recurrido.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la “Resolución” recurrida, emitida por la Junta de Planificación

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