

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

MARISOL CAPOTE RIVERA,
CARLOS LEYVA Y LA
SOCIEDAD DE BIENES
GANANCIALES
COMPUESTA ENTRE
AMBOS; JOSÉ ORLANDO
SANTIAGO RODRÍGUEZ Y
YA-O-MING RONDÓN
RODRÍGUEZ; JULIO
ENRIQUE MUÑOZ PONCE
DE LEÓN Y KARLA MARIEL
SILVA MARTÍNEZ; CARLOS
ISMAEL RIVERA LEZCANO
Y RAIZA CENTENO PAGÁN;
CARMEN MILAGROS
DELGADO GARCIA;
ENRIQUE MANUEL
FERRER URBINA;
HERIBERTO OCASIO
BURGOS Y ELIZABETH
TEXIDOR DE JESÚS,
NIVEA REBECCA
FRATICCELLI ESPADA;
SHEILA ANA SÁNCHEZ
CASTRO; JORGE C.
SUÁREZ CASTRO; DAVID
JOHN DÁVILA PAGÁN

Recurrentes

V.

VOILI VOILA,
CORPORATION; DAVID
CHAYMOL; Y OGPE

Recurrida

KLRA202200566

Revisión de
Decisión
Administrativa
procedente del
Departamento de
Desarrollo
Económico y
Comercio

Caso de ref. Núm.:
2022-442178-
SDR009269

Caso ante MAG
Núm.:
2021-380986-PU-
128679

Sobre:
Impugnación de
Permiso Único

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, el Juez Adames Soto, la Jueza Mateu Meléndez y el Juez Marrero Guerrero.

Marrero Guerrero, Juez Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 15 de marzo de 2023.

Comparecen ante nos las partes recurrentes de epígrafe y solicitan revoquemos la *Resolución de Revisión Administrativa* emitida el 6 de septiembre de 2022 por la División de Revisiones Administrativas (DRA) de la Oficina de Gerencia de Permisos

(OGPe).¹ En la referida resolución, la DRA resolvió que procedía de manera ministerial la solicitud de permiso único objeto de revisión que se encontraba ante sí. Las partes recurrentes impugnan dicho proceder ya que consideran que el mismo es contrario a las disposiciones del Reglamento Núm. 9233, Reglamento Conjunto para la evaluación y expedición de permisos relacionados al desarrollo, uso de terrenos y operación de negocios (Reglamento Conjunto 2020).²

Con el beneficio tanto de las partes como de la OGPe, se adelanta la confirmación del dictamen emitido por la DRA. Veamos.

-I-

El 11 de febrero de 2022 la Voili Voila Corporation (VVC) presentó ante la Oficina de Permisos Urbanísticos del Municipio Autónomo de Guaynabo (OPUMAG) una solicitud de permiso único para actividades recreacionales ecoturísticas y agroturísticas en estructuras existentes. Según surge del expediente, la propiedad objeto de la solicitud tiene una cabida de 10.2 cuerdas y está localizada en la Carr. PR 173 Km. 27.5 Int. Camino Pitirre, Barrio Hato Nuevo, del Municipio de Guaynabo. Adicionalmente, la finca ubica en un distrito de calificación de conservación (Distrito CR) y su suelo está clasificado como Suelo Rústico Especialmente Protegido. Posteriormente, el 3 de marzo de 2022 la parte recurrente presentó su *Solicitud de Intervención y oposición al permiso único*

¹ Véase apéndice de *Revisión Administrativa*, pp. 1-14.

² El 28 de enero de 2022, la Junta de Planificación emitió la Resolución Núm. JPIO-39-09-2022 a los fines de responder una consulta hecha por el Secretario Auxiliar de la Oficina de Gerencia de Permisos del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (OGPe) sobre cuál era la versión del Reglamento Conjunto que tanto OGPe, como los Municipios Autónomos y Profesionales Autorizados debían utilizar. En respuesta a dicha interrogante, en su resolución la Junta de Planificación determinó que a tenor con los preceptos legales allí descritos “[dentro de su facultad estatutaria e inherente de interpretar leyes y reglamentos vigentes e instrumentos de planificación INTERPRETA Y ACLARA que el Reglamento Conjunto 2020 sigue vigente y su aplicación se extiende a toda la jurisdicción del Estado Libre Asociado de Puerto Rico hasta tanto y en cuanto el Tribunal Supremo de Puerto Rico se exprese finalmente y emita una sentencia final sobre los certioraris expedidos y sometidos ante esta Alta Curia con los números de caso *Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico y Para la Naturaleza, Inc. v. Junta de Planificación*, CC-2021-0418 y el caso de *Aequitas, LLC v. Junta de Planificación*, CC-2020-00320.

alegando que son vecinos y colindantes de la propiedad objeto del permiso único, que la concesión del permiso les afectaría y alteraría el sector residencial donde ubica pues este es uno residencial que no cuenta con la infraestructura ni condiciones necesarias para llevar a cabo la actividad solicitada y que VVC tenía como norte confundir al Municipio de Guaynabo amparándose a la sección 6.1.23.3 del Reglamento Conjunto 2020.³

En respuesta a lo anterior, el 22 de marzo de 2022 VVC presentó su *Oposición de Intervención*⁴. En síntesis, adujo que la solicitud de permiso ministerial que solicitaron para el predio en controversia procede ya que el Distrito donde radica permite su uso recreativo, ecoturístico y agrícola. En cuanto a la solicitud de intervención, sostuvo que el hecho de que los vecinos del Sector Capó estuvieran representados por sus portavoces no significaba que ostentaran capacidad jurídica para presentar la solicitud de intervención, pues estos no cuentan con legitimación activa para representar a la Comunidad de Vecinos del Sector Capó. Adicionalmente, destacó que la Comunidad de Vecinos del Sector Capó no es una persona natural ni jurídica, por lo que no cumple con los requisitos estatutarios para que pueda ser considerada como una interventora. En cuanto a la intervención de la parte recurrente, el 13 de mayo de 2022 la OPUMAG declaró Con Lugar la intervención solicitada.

Así las cosas, el 17 de mayo de 2022 la OPUMAG expidió *Resolución de Archivo* en la cual resolvió que el terreno objeto de la solicitud ubica en un Distrito CR y que su suelo está clasificado como Suelo Rústico Especialmente Protegido.⁵ Luego de evaluar las disposiciones aplicables del Reglamento Conjunto 2020, la

³ Véase apéndice *Moción de Desestimación*, pp. 44-48.

⁴ Véase apéndice *Moción de Desestimación*, pp. 49-57.

⁵ Véase apéndice *Moción de Desestimación*, pp. 21-27.

OPUMAG dispuso archivar la solicitud sin perjuicio por entender que el trámite requerido era una consulta de ubicación y no el trámite de un uso Ministerial. Inconforme con lo anterior, VVC presentó ante la DRA de la OGPe *Solicitud de Revisión Administrativa* aduciendo que la OPUMAG actuó ilegítimamente al archivar el permiso solicitado.⁶ De igual manera, alegó que los usos solicitados son para operar una actividad recreacional, ecoturística y agrícola, donde se pretende utilizar la propiedad con sus estructuras existentes y sin desarrollo de obras nuevas, los cuales son permitidos ministerialmente en un distrito CR. Por lo tanto, solicitó a la DRA que revocara a la OPUMAG y, consecuentemente, ordenara la expedición del Permiso de Uso solicitado.

Posteriormente, el 6 de septiembre de 2022 la DRA expidió la *Resolución de Revisión Administrativa* recurrida en la cual resolvió que el uso solicitado está incluido en los usos permitidos ministerialmente en el distrito C-R dentro del cual ubica la propiedad y destacó que el proyecto no llevaría construcciones debido a que utilizarían estructuras existentes. Por lo tanto, se declaró con lugar la solicitud presentada por VVC.⁷ Inconformes, los recurrentes acuden ante nos aduciendo que la DRA incidió de las siguientes maneras:

1. *Erró la Honorable División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos al colegir, sin apoyo en Derecho, que los usos permitidos en un distrito C-R pueden ser autorizados mediante el mecanismo de permiso de uso ministerial, incluso cuando la reglamentación aplicable no lo permite y en explícita letra exige que se evalúen los usos permitidos en un distrito de Conservación de Recursos (C-R) mediante el proceso de consulta de ubicación.*
2. *Apreció e interpretó erróneamente el reglamento aplicable a este caso la Honorable División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos al leer indistintamente los usos permitidos en la categoría de “Conservación de Recursos” con aquellos enumerados en la categoría de “Conservación de Recursos de Cuenca” de la Tabla 6.78.*
3. *Actuó irrazonablemente, en exceso de su poder de ejercicio discrecional, de sus facultades, y aplicó incorrectamente el*

⁶ Véase apéndice *Moción de Desestimación*, pp. 1-20.

⁷ Véase apéndice de *Revisión Administrativa*, pp. 1-14.

derecho la Honorable División de Revisiones Administrativas de la Oficina de gerencia de Permisos al entender que la solicitud de permiso estaba completa y correcta y que podía aprobarla como estaba radicada.

4. *Cometió error la Honorable División de Revisiones Administrativas en la Oficina de Gerencia de Permisos al interpretar el derecho y los hechos de modo que coligiera que podía aprobar un permiso que no era ministerial y cuya solicitud no cumplió con los requisitos y rigores del andamiaje de permissiología.*

-II-

-A-

Como norma general, los tribunales pueden atender toda controversia que sea traída ante su consideración y que sea justiciable. *Rodríguez v. Overseas Military*, 160 DPR 270 (2003). Si una controversia no es justiciable, quiere decir que el tribunal está impedido de resolverla ya que carece de jurisdicción para ello. Es decir, la doctrina de la justiciabilidad de las causas gobierna el ejercicio de la función revisora de los tribunales, fijando su jurisdicción. *Smyth, Puig v. Oriental Bank*, 170 DPR 73 (2007).

Ahora, al asegurarse que los asuntos que se traigan a su consideración sean justiciables, los tribunales deben evaluar que dichos asuntos: (1) no envuelvan aspectos relacionados con la política pública que pauté el Ejecutivo; (2) las partes tengan capacidad jurídica o legitimación activa para promover el pleito; (3) la controversia no sea académica o consultiva; y (4) la controversia esté madura. *Acevedo Vilá v. Meléndez Ortiz*, 164 DPR 875 (2005); *UPR v. Laborde Torres y otros*, 180 DPR 253 (2010). Por esa misma línea, destacamos que la doctrina de legitimación activa es un instrumento de autolimitación judicial que se origina en la doctrina de la justiciabilidad de las controversias. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920 (2011); *Co. Ópticos de PR v. Vani Visual Center*, 124 DPR 559 (1989). Según el principio de justiciabilidad, la legitimación activa es un elemento necesario para la debida adjudicación de los méritos de una controversia. *Nieves Huertas v.*

ELA I, 189 DPR 611 (2013); *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 129 DPR 824 (1992).

Cónsono con lo anterior, destacamos que el propósito de la doctrina de legitimación activa es que los tribunales se cercioren de que en toda acción que se presente ante su consideración el reclamante tenga un interés genuino, que proseguirá su causa de forma vigorosa y que todos los asuntos pertinentes serán colocados ante la consideración del tribunal. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR 122 (2014); *PIP v. ELA et al.*, 186 DPR 1 (2012); *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360 (2002). También, persigue que los tribunales no atiendan controversias hipotéticas, abstractas o ficticias. *Moreno v. U.P.R.*, 178 DPR 969, 973 (2010). Por lo tanto, los tribunales tienen el deber ineludible de examinar si una parte posee legitimación activa para incoar un procedimiento judicial o solicitar determinado remedio. Una controversia abstracta, ausente de un perjuicio real y vigente a los derechos de la parte que los reclama, no presenta el caso o la controversia necesaria para que los tribunales puedan intervenir. *Lozada Sánchez et al. v. JCA, supra*; *Moreno v. Pres. UPR II*, 178 DPR 969 (2010); *Lozada Tirado et al. v. Testigos Jehová*, 177 DPR 893 (2010).

Por lo tanto, se considera que una parte tiene legitimación activa o *standing* cuando: el demandante o quien promueve ha sufrido un daño claro y palpable; ese daño es inmediato, preciso, no abstracto ni hipotético; existe una relación causal razonable entre la acción que se ejecuta y el daño alegado; y la causa de acción surge al amparo de la Constitución o de alguna ley. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA, supra*; *Lozada Sánchez et al. v. JCA, supra*; *Fund. Surfrider y otros v. ARPe*, 178 DPR 563 (2010); *Col. Peritos Elec. v. AEE*, 150 DPR 327 (2000). De esta manera, la persona o entidad que pretenda solicitar la intervención judicial tiene el peso de probar su legitimación en todas las etapas. Esto es posible mediante la

alegación de hechos que permitan al foro judicial constatar que es parte adversamente afectada por la decisión que se impugna. Finalmente, el juzgador debe tomar como ciertas las alegaciones de hechos del reclamante e interpretarlas desde el punto de vista más favorable a éste. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA, supra; Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe., supra; Crespo v. Cintrón*, 159 DPR 290 (2003).

Finalmente, destacamos que el daño capaz de conceder legitimación a una persona natural o jurídica que acude ante el foro judicial es aquel en el cual el menoscabo pudiera estar cimentado en consideraciones ambientales, recreativas, espirituales o estéticas sin caer en el extremo de permitir todo cuestionamiento de cualquier ciudadano en alegada protección de una política pública. *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, 102 DPR 716 (1974); *García Oyola v. JCA*, 142 DPR 532 (1997).

-B-

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU) define una parte como toda persona o agencia autorizada por ley a quien se dirija específicamente la acción de una agencia o que sea parte en dicha acción, o que se le permita intervenir o participar en la misma, o que haya radicado una petición para la revisión o cumplimiento de una orden, o que sea designada como parte en dicho procedimiento. 3 LPRC sec. 9603 (K). Adicionalmente, dispone la LPAU en su sección 3.5 lo relacionado al procedimiento para solicitar intervención en un procedimiento adjudicativo, a saber:

Cualquier persona que tenga un interés legítimo en un procedimiento adjudicativo ante una agencia podrá someter una solicitud por escrito y debidamente fundamentada para que se le permita intervenir o participar en dicho procedimiento. La agencia podrá conceder o denegar la solicitud, a su discreción, tomando en consideración entre otros los siguientes factores:

(a) Que el interés del peticionario pueda ser afectado adversamente por el procedimiento adjudicativo.

(b) Que no existan otros medios en derecho para que el peticionado pueda proteger adecuadamente su interés.

(c) Que el interés del peticionario ya esté representado adecuadamente por las partes en el procedimiento.

(d) Que la participación del peticionario pueda ayudar razonablemente a preparar un expediente más completo del procedimiento.

(e) Que la participación del peticionario pueda extender o dilatar excesivamente el procedimiento.

(f) Que el peticionario represente o sea portavoz de otros grupos o entidades de la comunidad.

(g) Que el peticionario pueda aportar información, pericia, conocimientos especializados o asesoramiento técnico que no estaría disponible de otro modo en el procedimiento.

La agencia deberá aplicar los criterios que anteceden de manera liberal y podrá requerir que se le someta evidencia adicional para poder emitir la determinación correspondiente con respecto a la solicitud de intervención. 3 LPRC sec. 9645.

Sobre lo anterior, nuestro máximo foro ha dispuesto que el mecanismo de intervención permite que las personas naturales o jurídicas que tengan un interés legítimo y sustancial que pueda verse adversamente afectado por la actuación de una agencia administrativa sean consideradas partes en el procedimiento administrativo, con todo lo que ello implica. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe, supra; JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 DPR 177 (2009).*

Ahora bien, en el precitado *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe, supra*, nuestro Tribunal Supremo distinguió la legitimación que posee una parte interventora dentro de un proceso administrativo de aquella que posee la parte que comparece a solicitar la revisión judicial. Específicamente, y citando al profesor Fernández Quiñones, acotó que la legitimación necesaria para presentar el recurso de revisión debe distinguirse de la legitimación requerida para participar en la agencia administrativa ya que el hecho de haber participado en el proceso administrativo no asegura que se posea la legitimación necesaria y requerida para solicitar la intervención judicial, por lo que es imperativo que el recurrente

satisfaga el requisito de legitimación al presentar el recurso de revisión judicial. D. Fernández Quiñones, *Derecho administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2da ed., Bogotá, Ed. Forum, 2001, pág. 500. Dicho de otra manera, no todo el que participa en el procedimiento administrativo tiene legitimación activa para ser parte en la revisión judicial. De hecho, para concluir que cuenta *standing* y, por lo tanto, se vea facultado para presentar el recurso de revisión judicial, la recurrente debe satisfacer dos requisitos, a saber: (1) ser parte y (2) estar adversamente afectado por la decisión administrativa. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA, supra; Lozada Sanchez v. JCA, supra; Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe, supra.*

Cónsono con lo anterior, destacamos que al evaluar la legitimación activa del interventor, esta no debe confrontar mayor dificultad. Lo anterior ya que la agencia le hizo parte al este demostrar el interés sustancial que sería afectado adversamente por la decisión administrativa. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, aquel que tiene derecho a ser oído ante la agencia como parte según lo define la ley, también tiene derecho a revisar la determinación administrativa ante el foro judicial. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe., supra.* Esto porque, según nuestro más alto foro, una vez se convierte en interventor, la ley le reconoce entonces, la legitimación activa para presentar una revisión judicial de la determinación final de la agencia, si ésta le afecta adversamente. *Id.* Es decir, si el interventor, como parte en el proceso administrativo recurre ante el tribunal y demuestra que la decisión administrativa le afecta adversamente, esto es que sufrirá un daño particular, concreto y que no sea especulativo como resultado de la actuación administrativa, éste tendrá legitimación activa para presentar el recurso de revisión judicial. *Íd.* Por último, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha dispuesto que los requisitos de legitimación activa

deben interpretarse de forma flexible y liberal, particularmente al atender reclamos dirigidos contra las agencias y funcionarios gubernamentales. No obstante, lo anterior no implica de manera ligera o liviana que todo litigante tiene que demostrar que ha sufrido un daño concreto y palpable, conforme los criterios antes expresados para que los tribunales consideren su reclamo en los méritos. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe., supra; García v. Junta de Planificación*, 140 DPR 649 (1996).

Finalmente, traemos a colación que el hecho de ser vecino, sin más, no le confiere legitimación a quien impugne una determinación de una agencia, ya sea en casos de permisos de construcción o en casos de zonificación y planificación. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA, supra; Fund. Surfrider y otros v. ARPe, supra.*

-C-

Nuestra Asamblea Legislativa aprobó la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009, 23 LPRa sec. 9011 *et seq.*, con miras a establecer el marco legal y administrativo integrado que regiría los procesos de solicitud, evaluación, concesión y denegatoria de permisos de uso, construcción y desarrollo de terrenos en Puerto Rico. *Exposición de Motivos, Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, Ley Núm. 161-2009, 23 LPRa sec. 9011 *et seq.*; *Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228 (2014). Así, en virtud de la mencionada legislación, se crearon varios organismos destinados a atender los diversos aspectos del proceso de permisos, entre ellos la Oficina de Gerencia de Permiso (OGPe). Dicha entidad es la encargada de la evaluación, concesión o denegatoria de determinaciones finales y permisos relativos al desarrollo y el uso de terrenos, así como de las consultas de ubicación. 23 LPRa sec. 9012d.

Ahora, y en lo que atañe al recurso de revisión judicial presentado, parte de las facultades de la OGPe consiste en la aprobación o denegatoria de las solicitudes de consulta de ubicación. Estas tienen como propósito realizar una evaluación y determinación sobre los usos de terrenos propuestos, que no sean permitidos ministerialmente, y que, debido a la naturaleza y complejidad del uso propuesto, requiera un grado mayor de análisis. 23 LPRA sec. 9011 (14). A esos fines, nuestro Tribunal Supremo ha definido las consultas de ubicación como un instrumento de planificación mediante el cual se evalúa, considera y autoriza o deniega una propuesta sobre el uso de un terreno particular. *Borschow Hosp. v. Jta. de Planificación*, 177 DPR 545 (2009). Finalmente, destacamos que una determinación final de una consulta de ubicación no constituye el otorgamiento de un permiso. 23 LPRA sec. 9011 (21).

Por su parte, el Reglamento Conjunto de 2020, *supra*, dispone en el acápite (a) de su sección 2.2.3.2 que, entre otros, requerirán la presentación de consulta de ubicación los propuestos usos de terrenos que no sean permitidos ministerialmente por la reglamentación aplicable en áreas calificadas. Por último, en su *Glosario de Términos*, el mencionado Reglamento establece qué es una determinación ministerial:

Describe una determinación que no conlleva juicio subjetivo por parte de un funcionario público o Profesional Autorizado sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción. El funcionario o Profesional Autorizado meramente aplica los requisitos específicos de las leyes o reglamentos a los hechos presentados, pero no utiliza ninguna discreción especial o juicio para llegar a su determinación, ya que esta determinación involucra únicamente el uso de estándares fijos o medidas objetivas. El funcionario no puede utilizar juicios subjetivos, discrecionales o personales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada. Por ejemplo, un permiso de construcción sería de carácter ministerial si el funcionario solo tuviera que determinar si el uso es permitido en la propiedad bajo los distritos de calificación aplicables, si cumple con los requisitos de edificabilidad aplicables (por ejemplo, Código de Construcción) y si el solicitante ha pagado cualquier cargo aplicable y presentado los documentos requeridos; el Reglamento

Conjunto de Permisos contendrá una lista en la que se incluyan todos los permisos que se consideran ministeriales.

Ahora bien, en cuanto a los Distritos CR, dispone el

Reglamento Conjunto de 2020 en su sección 6.1.23.1 que:

- a. Este distrito de conservación se establece para identificar porciones de fincas cuyas características existentes deben mantenerse y mejorarse, tales como áreas de dunas, playas, tramos de carreteras donde los árboles a ambos lados forman un túnel, porciones de fincas donde habitan especies de singular valor, márgenes de lagos, ríos y otros cuerpos de agua, áreas costeras de valor escénico y fajas de amortiguamiento adyacentes a un recurso de valor especial.*
- b. Se incluye, además, las áreas específicas donde se encuentran cuevas, cavernas, sumideros y zona cárstica, así como su flora, fauna y aguas subterráneas con el fin de proteger estos recursos para el estudio científico, la recreación y el turismo y para el desarrollo general del sector en armonía con la protección de los recursos allí existentes.*
- c. Clasifica áreas específicas que sean esenciales para salvaguardar recursos de valor natural, o que poseen recursos de valor natural pero que no cuentan con una designación especial, tales como bahías bioluminiscentes, áreas de vegetación espesa, salinas, dunas, quebradas, ríos, lagos, lagunas y sus márgenes, formaciones geológicas, algunas áreas del carso que no forman parte de la zona restringida (APE-RC), parajes de extraordinaria belleza, playas, refugios de flora y fauna, cascadas y manantiales, cuevas, cavernas, sumideros, embalses, cuencas hidrográficas, nichos ecológicos (hábitat) de especies en peligro de extinción y otras áreas de especial interés que ameriten su protección para la contemplación, el estudio científico y el uso o disfrute recreativo limitado y controlado.*
- d. Considera, áreas identificadas como de alta y de muy alta susceptibilidad a deslizamientos según el Mapa de Susceptibilidad a Deslizamientos de Puerto Rico (Monroe, 1979) o el instrumento sobre deslizamientos que esté vigente; áreas con historial de deslizamientos o que se encuentran identificadas como depósitos de deslizamientos (Q1) según los cuadrángulos geológicos de Puerto Rico del USGS.*
- e. Identifica terrenos en cuencas de lagos, embalses, ríos y quebradas donde se debe tomar en consideración el tipo de desarrollo que se proponga y que eventualmente se pueda autorizar para evitar la sedimentación de lagos y embalses, así como obras de canalización, además de identificar terrenos o propiedades que constituyen valores arqueológicos.*
- f. El distrito permite controlar el desarrollo de áreas cercanas a ríos, quebradas y otros cuerpos de agua para evitar un aumento de las escorrentías y la erosión del suelo que causa la sedimentación de los cuerpos de agua. Además, controla las actividades a llevarse a cabo en las zonas inundables identificadas, según los mapas de FEMA, los cuales deben cumplir con las*

disposiciones del Reglamento sobre Áreas Especiales de Riesgo a Inundación (Reglamento de Planificación Núm. 13) de la JP en términos de los desarrollos en la zona AE (Cauce Mayor).

A esos fines, dispone la Tabla 6.78 de la Sección 6.1.23.3 del Reglamento Conjunto de 2020 que:

El Distrito CR permite usos tales como los siguientes, siempre que no presenten conflictos con la conservación del tipo o clase del recurso, la estabilidad de los terrenos y mediante el proceso de consulta de ubicación ante la Junta Adjudicativa de la OGPe o Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la III.

En cuanto a la categoría de Conservación de Recursos, se permiten los siguientes usos siempre que no conflijan con la conservación del de recurso o la estabilización de los terrenos:

1. *En cuanto a la conservación de recursos*
 - a. *Instalaciones recreativas y ecoturísticas.*
 - b. *Instalaciones públicas.*
 - c. *Agrícola, utilizando las mejores prácticas de manejo.*
 - d. *Usos agrícolas, utilizando las mejores prácticas de manejo, principalmente, actividades relacionadas con la agroforestería y la silvicultura, también los cultivos hortícolas y algunas empresas pecuarias compatibles, tales como la apicultura y la acuicultura.*
 - e. *Silvicultura.*
 - f. *Edificios o estructuras determinadas en función de la naturaleza de la actividad a realizarse, se ubicarán en los lugares donde conlleve el menor efecto adverso.*
 - g. *Instalaciones para servicios de infraestructura que sean necesarias para los usos permitidos.*
 - h. *Construcción de estructuras accesorias a los usos permitidos.*
 - i. *Otros usos mediante consulta de ubicación ante la Junta Adjudicativa de la OGPe.*

-D-

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin primordial limitar la discreción de las agencias y asegurarse que estas desempeñen sus funciones conforme a la ley. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870 (2008). En el ámbito administrativo, los tribunales apelativos deben conceder una gran deferencia a las decisiones emitidas por las agencias debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II.*,

179 DPR 923 (2010).⁸

No obstante, esta deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas habrá de ceder cuando la misma no esté basada en evidencia sustancial, cuando la agencia erró en la aplicación de la ley y cuando su actuación resulte ser una arbitraria, irrazonable o ilegal. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800 (2012). Por consiguiente, la revisión judicial de una decisión administrativa se circunscribe a analizar: (1) si el remedio concedido fue razonable; (2) si las determinaciones están sostenidas con evidencia sustancial; y (3) si erró la agencia al aplicar la ley. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, supra*.

En este ejercicio, nuestro más alto foro ha sido enfático en que las determinaciones de hechos de organismos y agencias públicas tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca suficiente evidencia para derrotarla. *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006). Quien las impugne tiene el deber insoslayable, de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. El peso de la prueba descansa entonces sobre la parte que impugna la determinación administrativa. *Íd.*

Como corolario a lo anterior, la Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAUG), *supra*, 3 LPRA sec. 9675, dispone que las determinaciones de hechos realizadas, por una agencia administrativa, serán sostenidas por el tribunal revisor si se encuentran respaldadas por evidencia suficiente que surja del expediente administrativo al ser considerado en su totalidad. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409,

⁸ Véanse, también, *Martínez v. Rosado*, 165 DPR 582, 589, (2005); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2003).

432 (2003). De modo, que la parte afectada deberá reducir el valor de la evidencia impugnada o demostrar la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación del ente administrativo no estuvo basada en evidencia sustancial. *Otero v. Toyota, supra*, a la pág. 728. En consecuencia, nuestra función se circunscribe a considerar si la determinación de la agencia es razonable, ya que se persigue evitar que el tribunal revisor sustituya el criterio de la agencia por el suyo. *Íd.*

Por otro lado, destacamos que para ejercer nuestra función revisora es necesario que la agencia emita una resolución fundamentada. El propósito de la Sección 3.14 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2164, de requerir determinaciones de hechos y conclusiones de derecho en una decisión administrativa es proporcionar a los tribunales la oportunidad de revisar adecuadamente la decisión administrativa facilitando esa tarea; fomentar que la agencia adopte una decisión cuidadosa y razonada dentro de los parámetros de su autoridad y discreción; ayudar a la parte afectada a entender por qué el organismo administrativo decidió como lo hizo manteniéndola informada para poder decidir si acude al foro judicial o acata la determinación; y por último, evitar que los tribunales se apropien de funciones que corresponden propiamente a las agencias administrativas bajo el concepto de especialización y pericia. *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310 (2006).

En cuanto a las conclusiones de derecho, estas son revisables en toda su extensión. Sección 4.5, 3 LPRA secc. 9675, *supra*. Sin embargo, ello no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. *Otero v. Toyota, supra*. Cuando un tribunal llega a un resultado distinto, este debe determinar si la divergencia es a consecuencia de un ejercicio razonable y fundamentado de la discreción administrativa, ya sea por la pericia,

por consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba. *Íd.*

En conclusión, el tribunal solo podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio cuando no pueda encontrar una base racional para explicar la determinación administrativa. *Hernández Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592 (2006).

-III-

En primer término, debemos atender la *Solicitud* presentada por VVC mediante la cual nos solicita que desestimemos el presente recurso de revisión judicial por entender que no ostentamos jurisdicción para atender los méritos del mismo. A esos fines, en síntesis, arguye que los recurrentes no cuentan con legitimación activa para acudir ante nos a solicitar que dejemos sin efectos el proceder administrativo, pues no demostraron estar adversamente afectados por la *Resolución* recurrida. Lo anterior al amparo de lo dispuesto por nuestro más alto foro en *Fund. Surfrider y otros v. ARPe, supra*, a los efectos de que, en el contexto de los procedimientos administrativos, una parte puede considerarse como agraviada e interesada a los efectos de participar en los procedimientos ante una agencia, pero carecer de legitimación para presentar un recurso de revisión judicial. Ello pues, nuestro máximo foro ha dispuesto que, para recurrir en revisión administrativa de una decisión agencial, es menester que un recurrente satisfaga dos requisitos, a saber: ser parte y que la decisión de la agencia le haya afectado de manera adversa. *Íd.*

Evaluada la *Solicitud* de la VVC, destacamos que, en el contexto de controversias que tratan sobre la impugnación de permisos, la ley ha reconocido la existencia de los siguientes tipos de interés, suficientes, no solo para participar en el foro administrativo, sino para litigar en el foro judicial. En particular, el Artículo 14.1 de la Ley 161-2009, 23 LPRA sec. 9024, le permite a

cualquier persona privada, natural o jurídica, que tenga un interés propietario o personal que podría verse adversamente afectado acudir al tribunal con el fin de solicitar, por ejemplo, la revocación de un permiso otorgado, cuya solicitud se haya hecho utilizando información incorrecta o falsa o la paralización de un uso no autorizado.⁹ Si a esta disposición legislativa se le añade el hecho de que los recurrentes alegaron en su *Solicitud de Intervención* presentada ante la OPUMAG que sus intereses y derechos propietarios podrían verse afectados por la solicitud del permiso y porque el sector residencial podría verse afectado, no encontramos impedimento en derecho que nos lleve a concluir que estos no ostentan legitimación activa para presentar la *Solicitud de Revisión Judicial* de autos. Por lo tanto, declaramos No Ha Lugar la *Solicitud Desestimatoria* presentada por VVC.

Atendida la controversia jurisdiccional, y en cuanto al primer error alegado por los recurrentes, sostienen estos que incidió la DRA al concluir que los usos permitidos en un distrito CR pueden ser autorizados ministerialmente. Específicamente, arguyen que no surge de la Sección 6.1.23 del Reglamento Conjunto de 2020, que los usos en los distritos CR puedan autorizarse como de carácter ministerial. A esos fines, sostienen, al amparo del mencionado Reglamento, que procede se lleven a cabo consultas de ubicación en áreas en las cuales los usos propuestos sean en terrenos que, por su naturaleza y complejidad o valor, requieren un grado de mayor

⁹ En lo pertinente, el citado artículo dispone que:

[U]na persona privada, natural o jurídica, que tenga un interés propietario o personal que podría verse adversamente afectado, podrá presentar una acción de injunction, mandamus, sentencia declaratoria, o cualquier otra acción adecuada para solicitar: 1) la revocación de un permiso otorgado, cuya solicitud se haya hecho utilizando información incorrecta o falsa; 2) la paralización de una obra iniciada sin contar con las autorizaciones y permisos correspondientes, o incumpliendo con las disposiciones y condiciones del permiso otorgado; 3) la paralización de un uso no autorizado; 4) la demolición de obras construidas, que al momento de la presentación del recurso y al momento de adjudicar el mismo no cuenten con permiso de construcción, ya sea porque nunca se obtuvo o porque el mismo ha sido revocado.

análisis. Por lo tanto, concluyen que resulta un craso error de derecho, en amenaza y riesgo de la conservación de nuestros recursos naturales y de la prevención de afectación o deslizamientos en terrenos colindantes con los de los recurrentes, el que el DRA haya concedido el permiso en controversia de manera *ultra vires* por no llevar a cabo una Consulta de Ubicación.

En cuanto a este error, aduce la OGPe que el Reglamento Conjunto del 2020 establece que en el distrito en controversia existen ciertos usos que son permitidos siempre que estos no impacten la estabilidad del recurso o la estabilización del terreno. Debido a esto, trae a colación que la operación propuesta por la VVC se llevará a cabo en una estructura existente y dentro de un terreno ya desarrollado, por lo que no se está ante un nuevo desarrollo de terrenos y construcción para llevar a cabo la operación solicitada. Adicionalmente, arguye que, aunque la parte promovente le da una interpretación literal a las tablas que se encuentran en el Reglamento Conjunto, las mismas son para uso discrecional de la agencia y que la disposición que lee *siempre que no se presenten conflictos con la conservación del tipo o clase del recurso, la estabilidad de los terrenos y mediante el proceso de consulta de ubicación* no puede ser interpretada como un impedimento a la autorización ministerial de usos. Cónsono con lo anterior, sostiene que dicha disposición tiene el propósito de establecer dos maneras de obtener una aprobación en los casos que no se encuentren dentro del grupo de los que se pueden autorizar mediante excepción. Por último, trae a nuestra atención que, al momento de evaluar una decisión administrativa, los Tribunales deben tomar en consideración tanto la experiencia como la especialización de la agencia sobre las controversias que tuviera ante sí y que se debe de distinguir de los asuntos sobre los cuales las agencias tienen discreción o pericia y aquello relacionado a la interpretación de las

leyes, donde los tribunales son especialistas, por lo que solicito declaramos sin lugar el recurso de revisión presentado.

Por su parte, plantea VVC en cuanto al primer error imputado que es incuestionable el hecho de que el uso solicitado por VVC, sobre actividades recreativas, ecoturísticas y agroturísticas en las estructuras existentes en la propiedad están incluidos en los usos permitidos ministerialmente en el distrito CR y que no afecta los derechos de ninguno de los recurrentes.

Luego de un análisis ponderado del expediente ante nuestra consideración y del derecho aplicable al caso de autos, concluimos que la DRA no cometió el primer error alegado por los recurrentes. Nos explicamos.

Es hartamente conocido que los Tribunales debemos ser deferentes en torno a las decisiones administrativas salvo cuando la misma no esté basada en evidencia sustancial, cuando haya errado en la aplicación de la ley y cuando su actuación resulte arbitraria, irrazonable o ilegal. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina, supra*. No obstante, en el presente caso nos encontramos ante dos determinaciones administrativas que coinciden en cuanto al derecho aplicable, pero con conclusiones contradictorias. Con lo anterior presente, al estudiar la decisión de OPUMAG, notamos que dicha agencia municipal evaluó el Reglamento Conjunto de 2020 y la Ley Núm. 161-2009, *supra*, y determinó que el trámite requerido para poder otorgar el permiso solicitado era una consulta de ubicación y no el de un uso ministerial, por lo que archivó la solicitud de VVC. Así las cosas, y luego de la oportuna solicitud de revisión administrativa y evaluación del caso ante sí, el DRA emitió su dictamen en el cual no compartió el criterio de la OPUMAG. En específico, dispuso que el uso solicitado estaba dentro de los usos permitidos ministerialmente en el distrito CR en el que ubica la propiedad. Dicha conclusión fue facilitada por el hecho de que el

proyecto no conlleva construcciones, pues el uso propuesto se llevaría a cabo en estructuras existentes. Fundamentó su dictamen en que la posición de los qui recurrentes tendría el efecto de que los usos enumerados en la Tabla 6.78 del Reglamento Conjunto de 2020 deban verse a través del proceso de la consulta de ubicación, lo cual derrotaría el propósito de enumerar ciertos usos en la referida tabla. Por lo tanto, concluyó que procedía revocar la determinación de la OPUMAG.

Luego de evaluar lo expuesto anteriormente, y determinar que la determinación recurrida carece de las circunstancias discutidas que nos podrían llevar a revocar la misma- a saber, no nos encontramos en un caso donde exista la ausencia de una base racional para explicar la determinación administrativa- resolvemos que le asiste la razón a los recurridos y a la DRA. Razonamos que concluir al contrario contravendría la naturaleza expedita que caracteriza los procedimientos ante los foros administrativos, especialmente si se toma en consideración que son dichas agencias quienes cuentan con la pericia para interpretar sus reglamentos de la manera que entiendan menester, siempre y cuando no afecte los derechos de los particulares que ante ellas acuden.

En este sentido, la interpretación de la agencia es una razonable y que encuentra apoyo en el expediente administrativo, la Ley y el Reglamento. Tal y como surge de la Tabla 6.78, entre los usos permitidos en un distrito CR, se encuentran las instalaciones recreativas, ecoturísticas y para uso agrícola. Al estar allí incluidos, estos usos son autorizados ministerialmente. Por lo tanto, disponemos que no cometió el primer error alegado. Así las cosas, y por considerar que la determinación que precede dispone adecuadamente de la totalidad de los errores incluidos en recurso instado ante nos, resulta innecesario pronunciarnos de forma

individualizada sobre el resto de los errores argumentados por los recurrentes.

-IV-

Por los fundamentos que anteceden, resolvemos que no cometió error alguno en la determinación recurrida y que la misma cuenta con base racional en el expediente presentado ante nuestra consideración. En consecuencia, confirmamos la determinación de la DRA.

Lo acuerda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

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