

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

ASOCIACIÓN DE
TITULARES DE LA
URBANIZACIÓN VILLA
DOS PINOS, INC.

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO
ECONÓMICO Y
COMERCIO – OFICINA
DE GERENCIA DE
PERMISOS (OGPe)

Recurrida

KLRA202200591
CONS.

KLRA202200592

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
Oficina de Gerencia
de Permisos (OGPe)
Departamento de
Desarrollo
Económico y
Comercio

Caso Núm.:
PU-124544
PU-124543

Sobre:
Revisión de Decisión
Administrativa
Denegando Solicitud
de Intervención

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

Ronda Del Toro, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 7 de febrero de 2023.

En las causas consolidadas de epígrafe, la Asociación de Titulares de la Urbanización Villa Dos Pinos, Inc., [en lo subsiguiente "Asociación de Titulares" o recurrente] nos solicita que revisemos las Resoluciones de Revisión Administrativa 2022-444659-SDR-009471 y 2022-444679-SDR-009472, emitidas por la Oficina de Gerencia de Permisos [OGPe] el 19 de septiembre de 2022. Mediante estas, la OGPe denegó las solicitudes de revisión administrativa en las cuales los recurrentes solicitaban intervenir.

Por los fundamentos que exponemos confirmamos las resoluciones recurridas.

I.

El 29 de abril de 2022 la Asociación de Titulares de la Urbanización Villa Dos Pinos presentó ante la Oficina de Permisos

del Municipio Autónomo de San Juan una carta para la intervención y oposición a la solicitud de permiso de uso, asignada al 2022-SIN-007304, en el caso número 2022-419330-SRU-052279, asociado al caso 2022-419330PU-124544, el cual identificaron como "actualmente archivado". Allí indicaron que Evelyn Barral y Ricardo Rivera Barral solicitaron la concesión de un permiso de uso para la explotación comercial de un negocio de alquiler a corto plazo en la calle López Sicardó #837 de la Urb. Dos Pinos en San Juan, a lo cual se oponían.

Similar petición realizaron ante la OGPe en la acción 2022-SIN-007302, para intervenir en el caso 2021-379333-SRU-052278, asociado al 2021-379333-PU-124543, identificado también como "actualmente archivado". Indicaron que en esa acción Jeamly Rivera Pérez solicitó la concesión de un permiso de uso para la explotación comercial de un negocio de alquiler a corto plazo en la calle Diana #827 de la Urb. Dos Pinos en San Juan, a lo cual se oponen. En ambas acciones, arguyeron que la propiedad estaba gravada por una servidumbre en equidad que la limitaba al uso residencial exclusivo.

El 31 de mayo de 2022 la OGPe denegó ambas peticiones de intervención. En las determinaciones que hechos indicó que la acción de los proponentes era una "una solicitud de recomendación ante la Compañía de Turismo para la operación de un alojamiento suplementario a corto plazo".

Concluyó la OGPe que la solicitud presentada bajo la "intervención 2022-SIN-007302 sobre solicitud 2021-379333-SRU-052278, la misma se declara NO HA LUGAR por esta última no tratarse de un procedimiento adjudicativo." Por la misma razón denegó la solicitud de intervención 2022-SIN-007304 sobre solicitud 2022-419330-SRU-052279.

En desacuerdo, el 20 de junio de 2022, la Asociación de Titulares solicitaron la Revisión Administrativa ante la OGPe.

Evaluadas las peticiones, el 21 de septiembre de 2022 la OGPe emitió las resoluciones en las que declaró *No Ha Lugar* las solicitudes de revisiones administrativas 2022-444659-SDR-009471 relacionada a la solicitud de intervención en la acción 2022-419330-SRU-052279 y la solicitud de revisión 2022-444679-SDR-009472 atinente a la intervención en el caso 2021-379333-SRU-052278.

En las determinaciones de hechos la OGPe indicó¹ que el caso en el que “la parte Recurrente solicitó intervenir, es una solicitud de recomendaciones de la Compañía de Turismo”. En las conclusiones de derecho el foro administrativo evaluó los criterios para la intervención, según dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico y la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161-2009. De igual forma, la OGPe aludió a la definición del concepto de “recomendación” de la Ley 161-2009 y el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios (Reglamento Conjunto 2020).² Concluyó la OGPe que el caso objeto de la solicitud de intervención es una “solicitud de recomendaciones de una entidad gubernamental concernida, específicamente la Compañía de Turismo. Dicho trámite, según indicado por la OGPe no es un procedimiento adjudicativo, por lo cual no procede la intervención en el mismo.”³

¹ En el inciso 3 de las Resoluciones emitidas en ambos casos, apéndice pág. 25 en el recurso KLRA202200591 y pág. 24 en el recurso KLRA202200592.

² Este Reglamento fue declarado nulo en la Sentencia, emitida el 31 de marzo de 2021 y notificada el 6 de abril de 2021, en el caso Comité Pro-Seguridad ARRAQ y ARESPA v. Junta de Planificación, KLRA202100044.

³ Apéndice pág. 29 en el recurso KLRA202200591 y pág. 28 en el recurso KLRA202200592

Inconformes aun, los recurrentes en el caso del proponente Ricardo Rivera Barral, presentaron la solicitud de Revisión Administrativa KLRA20220591 con los siguientes señalamientos:

Erró la División de Recursos Administrativos de la OGPE al denegar nuestra solicitud de intervención declarando No Ha Lugar la Solicitud de Revisión Administrativa de la recurrente Asociación de Titulares de la Urbanización Villa Dos Pinos, Inc. en el proceso iniciado por el proponente Ricardo Rivera Barral dirigido a la obtención de un permiso de uso para la explotación comercial de una propiedad sita en la urbanización Villa dos Pinos que cuenta con cláusulas restrictivas inscritas en el Registro de la Propiedad que prohíben dicho uso.

Erró la División de Recursos Administrativos de la OGPE al denegar la Solicitud de Revisión Administrativa de la recurrente Asociación de Titulares de la Urbanización Villa Dos Pinos, Inc., bajo el fundamento de que una solicitud de recomendación a una entidad gubernamental concernida como la Compañía de Turismo no es un procedimiento adjudicativo y por lo tanto no procede la intervención en el mismo.

En el caso de la proponente Jeamaly Rivera Pérez, asignado al KLRA202200592 los aquí recurrentes plantearon los mismos señalamientos de error.

El 8 de diciembre de 2022 la OGPe presentó su Oposición al Recurso de Revisión de la Agencia Recurrída y Solicitud de Desestimación. Con el beneficio de los escritos de las partes, procedemos a evaluar.

II.

A.

Es norma reiterada que los tribunales apelativos debemos conceder deferencia a las determinaciones de las agencias administrativas, por razón de la experiencia y el conocimiento especializado que éstas poseen sobre los asuntos que se les han delegado. Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, 211 DPR ___ (2023), 2023TSPR6, res. 25 de enero de 2023; Rolón Martínez v. Supte. Policía, 201 DPR 26, 35 (2018); Torres Rivera v. Policía de PR, 196 DPR 606, 626 (2016). Estos dictámenes

cuentan con una presunción de legalidad y corrección que subsiste mientras no se produzca suficiente prueba para derrotarla. OEG v. Martínez Giraud, 210 DPR ___ (2022), 2022TSPR93; Capó Cruz v. Junta de Planificación et al., 204 DPR 581 (2020); Torres Rivera v. Policía de PR, *supra*, pág. 626; Batista, Nobbe v. Jta. Directores, 185 DPR 206, 215 (2012).

Para así lograrlo, corresponde a la parte que las cuestiona "demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba presentada que tuvo ante su consideración." Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, 202 DPR 117, 128 (2019); Camacho Torres v. AAFET, 168 DPR 66, 91 (2006).

Para esta encomienda de la revisión judicial, la Sec. 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico", Ley Núm. 38-2017, según enmendada, 3 LPRC sec. 9675, (en adelante, LPAU) dispone que los tribunales se ceñirán a evaluar (1) si el remedio concedido fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad, y (3) si se sostienen las conclusiones de derecho realizadas por la agencia. Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, *supra*; Moreno Lorenzo y otros v. Depto. Fam., 207 DPR 833, 839-840 (2021); Capó Cruz v. Jta. Planificación et al., *supra*.

Por ende, la parte que impugna judicialmente las determinaciones de hechos de una agencia administrativa tiene el peso de la prueba para demostrar que estas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que llegó la agencia son irrazonables. OEG v. Martínez Giraud, *supra*; OCS v.

Universal, 187 DPR 164, 178-179 (2012); González Segarra v. CFSE, 188 DPR 252, 276-278 (2013). Así, pues, evidencia sustancial ha sido definida jurisprudencialmente como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. OEG v. Martínez Giraud, *supra*; Batista, Nobbe v. Jta. Directores, *supra*, pág. 216. Sin embargo, esta acepción no podrá estar sostenida por un ligero destello de evidencia o por simples inferencias. OEG v. Martínez Giraud, *supra*. Así, el criterio rector en estos casos siempre estará guiado por la razonabilidad de la determinación administrativa luego de considerar el expediente administrativo en su totalidad. OEG v. Martínez Giraud, *supra*.

En cuanto a las conclusiones de derecho estas serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. Véanse Sec. 4.5 de la LPAU, *supra*; Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, *supra*; ECP Incorporated v. OCS, 205 DPR 268, 281-282 (2020). Claro está, la revisión judicial no es equivalente a una sustitución automática del criterio e interpretación del ente administrativo. Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, *supra*; Capó Cruz v. Jta. Planificación et al., *supra*, pág. 591. Se descartará el criterio de los entes administrativos cuando "no se pueda hallar fundamento racional que explique o justifique el dictamen administrativo". Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, *supra*; Capó Cruz v. Jta. Planificación et al., *supra*, pág. 591; Rolón Martínez v. Supte. Policía, *supra*. Por ende, se ha señalado que "los tribunales deben darle peso y deferencia a las interpretaciones que la agencia realice de aquellas leyes particulares que administra". Rolón Martínez v. Supte. Policía, *supra*; Torres Rivera v. Policía de PR, *supra*, pág. 657. Aun en casos dudosos en que la interpretación de la agencia no sea la única razonable, la determinación de la agencia merece deferencia

sustancial. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 DPR 177,187 (2009); De Jesús v. Depto. Servicios Sociales, 123 DPR 407, 417-418 (1989). Esta deferencia cede cuando la decisión afecta derechos fundamentales, resulta irrazonable o conduce a la comisión de una injusticia. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, supra; Costa, Piovanetti v. Caguas Expressway, 149 DPR 881 (1999).

Así pues, la deferencia a la determinación de una agencia administrativa cederá cuando: (1) no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró al aplicar o interpretar las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) el organismo administrativo actuó de forma arbitraria, irrazonable o ilegal, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, supra; Torres Rivera v. Policía de PR, supra, pág. 628.

B.

La Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161-2009, 23 LPRa sec. 9011 et seq., provee el marco jurídico para la solicitud, evaluación y concesión de permisos en el Gobierno de Puerto Rico. Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra. A esos fines, el estatuto creó la OGPe, un organismo gubernamental con el propósito de emitir determinaciones finales, permisos, licencias, inspecciones, certificaciones, entre otros. Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra; 23 LPRa secs. 9012, 9012d

En cuanto a la figura del interventor, el Artículo 1.5 de la Ley 161-2019, 23 LPRa sec. 9011, menciona lo siguiente:

44) "Interventor" — Según definida por la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la "Ley de Procedimiento

Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” [Derogada y sustituida por la Ley 38-2017].

La mencionada Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico”, Ley Núm. 38-2017, (LPAU) en la Sección 1.3 define el interventor como:

(f) Interventor — Significa aquella persona que no sea parte original en cualquier procedimiento adjudicativo que la agencia lleve a cabo y que haya demostrado su capacidad o interés en el procedimiento.

La sección 3.1 (f) de la LPAU también indica que la adjudicación significa el pronunciamiento mediante el cual una agencia determina los derechos, obligaciones o privilegios que correspondan a una parte.

Por otro lado, el Artículo 15.2 de la Ley 161-2009, 23 LPRA sec. 9025a, dispone de la intervención como sigue:

(a) Intervención – Cualquier persona interesada en ser parte del proceso de evaluación de determinaciones finales, permisos, así como cualquier procedimiento adjudicativo requerido bajo las disposiciones de esta Ley deberá presentar una solicitud de intervención. El contenido, evaluación, adjudicación y revisión de determinaciones finales sobre solicitudes de intervención se regirá por lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme [Nota: Derogada y sustituida por la Ley 38-2017]. Los detalles sobre el proceso de intervención deberán reflejarse en el Reglamento Conjunto.

La mencionada Sección 3.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9645, indica lo siguiente en cuanto a la Solicitud de Intervención en el Procedimiento Adjudicativo:

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.

Por otro lado, el Artículo 1.5 la Ley 161-2019 contiene las siguientes definiciones:

72) "Recomendación" — Comunicación escrita **no vinculante** de una Entidad Gubernamental Concernida, Municipio, Gerente de Permisos, Director de División de Evaluación de Cumplimiento Ambiental y Oficial de Permisos, según aplique, sobre una acción propuesta indicando exclusivamente la conformidad o no de dicha acción con las leyes y reglamentos aplicables bajo su jurisdicción y que no constituirá una autorización para la construcción de la obra.

31) "Entidades Gubernamentales Concernidas" — refiere colectivamente a [...] **la Compañía de Turismo**; [...], y cualquier otra agencia o instrumentalidad que el Gobernador determine mediante Orden Ejecutiva y que tenga injerencia sobre el proceso de evaluación de solicitudes para el desarrollo y uso de terrenos, consultas, permisos, licencias, certificaciones, autorizaciones o cualquier trámite para la operación de negocios en Puerto Rico o que incida de forma directa o indirecta en dicha operación.

Por último, la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 161-2009 alude al proceso de solicitar recomendaciones. Menciona que, en términos generales, la Oficina de Gerencia y el Profesional Autorizado evaluarán "los permisos, y las recomendaciones que actualmente emiten numerosas entidades gubernamentales con relación al desarrollo y uso de terrenos." [...] La Oficina de

Gerencia contará con seis unidades especializadas para evaluar el cumplimiento de cada una de las solicitudes presentadas a través de las recomendaciones. [...] Estas unidades especializadas abarcarán las áreas administrativas de todas las entidades gubernamentales que hoy día intervienen en el proceso de evaluación y otorgamiento de permisos, comentarios y recomendaciones.

III.

En las acciones consolidadas de epígrafe la peticionaria Asociación de Titulares alega, en síntesis, que la solicitud de recomendación que se presentó ante la Compañía de Turismo es parte del procedimiento adjudicativo conducente a la obtención de un permiso de uso para la operación de alquileres a corto plazo.

La OGPe alega que la parte recurrente sabía que las dos solicitudes de permiso de uso radicadas en los casos 2021-379333-PU-124543 y 2022-419330-PU-124544 estaban archivadas por no haber culminado el trámite requerido que faltaba para poder evaluarlos, entre ellos un permiso de construcción. Aducen, a su vez, que el procedimiento de recomendaciones es uno distinto y separado al de la otorgación de permisos. Afirman que la información que los vecinos pueden aportar no es considerada en esta etapa, sino al momento en que OGPe evalúe el permiso.

Evaluamos. De las determinaciones de hechos que emitió la Jueza Administrativa de la OGPe trasciende que en los casos 2022-419330-SRU-052279 y 2021-379333-SRU-052278, en los que la parte recurrente solicitó intervenir se trataba de una solicitud de **recomendaciones** de la Compañía de Turismo.⁴

⁴ Apéndice, pág. 25, inciso 3 del recurso KLRA202200591 y Apéndice pág. 24, inciso 3 del recurso KLRA202200592.

Sobre este particular, la OGPe aludió al Artículo 1.5 de la Ley 161-2009 que describe ese procedimiento como una comunicación escrita **no vinculante** de una entidad gubernamental, la que incluye a la Compañía de Turismo.

Concluyó la OGPe que, al no tratarse de un procedimiento adjudicativo, no procedía la intervención solicitada. Para llegar a esa conclusión la OGPe evaluó la normativa aplicable, entre ellas, la Sección 1.3 de LPAU. Esta define al "interventor", como la persona que no sea parte original en cualquier procedimiento adjudicativo que la agencia lleve a cabo. Así pues, la OGPe indicó que, en la discreción que le asistía, no se demostró que actuara de forma arbitraria o caprichosa, razón por la cual confirmó el dictamen recurrido.

Determinamos confirmar esta decisión. En los recursos consolidados, los recurrentes no aportaron prueba que reduzca o menoscabe la determinación de hechos que establece que la acción ante la OGPe era una solicitud de recomendaciones a la Compañía de Turismo. Tampoco controvirtieron que este procedimiento no es de índole adjudicativo que justifique su intervención. Más aún cuando notamos de las cartas del 29 de abril de 2022, en las cuales la Asociación de Titulares solicitó intervenir en los procesos, que estos mencionaron el caso número 2022-419330-SRU-052279, como asociado al caso 2022-419330PU-124544, el cual identificaron como "actualmente archivado". De igual forma solicitaron intervenir en el caso 2021-379333-SRU-052278, asociado al 2021-379333-PU-124543, identificado también como "actualmente archivado". Por tanto, los recurrentes identificaron que las acciones sobre permiso de uso se encontraban archivadas, lo que torna en un acto prematuro su pretensión de intervenir.

Ante ello, resulta adecuada la Resolución de la Revisión Administrativa, la cual confirmó la determinación de la OGPe de denegar la solicitud de intervención en la etapa de los procesos en que esta fue solicitada, por no tratarse de un procedimiento adjudicativo, que permita la intervención.

Por último, precisa recordar que el acto de conceder o denegar la solicitud de intervención es uno discrecional, tomando en consideración ciertos factores. Ante la ausencia de prueba que establezca que el foro recurrido actuó de forma arbitraria, ilegal, o irrazonable, nos adherimos a la norma general de deferencia que merece la determinación del foro administrativo.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, se confirman las resoluciones recurridas.

Lo acordó y manda el Tribunal y certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

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