

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VIII

EAST SIDE  
DEVELOPMENT, LLC.  
P/C ING. CAMILO  
ALMEYDA EURITE

Proponente-Recurrido

v.

EXCEL GASOLINE &  
FOOD MART, LLC.

Interventor-Recurrente

v.

OFICINA DE GERENCIA  
DE PERMISOS

Agencia Recurrida

KLRA202200652

Revisión Judicial  
procedente del  
Departamento de  
Desarrollo Económico  
y Comercio, Oficina de  
Gerencia de Permisos

Sobre: Consulta de  
Ubicación

Caso Número:  
2020-312000-CUB-  
002846

Panel integrado por su presidenta, la Juez Domínguez Irizarry, la Juez Lebrón Nieves y la Juez Rivera Marchand

Domínguez Irizarry, jueza ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 26 de enero de 2023.

La parte recurrente, Excel Gasoline & Food Mart, LLC, comparece ante nos para que dejemos sin efecto la *Resolución* administrativa notificada por la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), el 8 de noviembre de 2022. Mediante la misma, el referido organismo aprobó una Consulta de Ubicación promovida por la entidad aquí recurrida, East Side Development LLC, para el desarrollo de la construcción de una gasolinera y un edificio.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se revoca la resolución administrativa recurrida.

**I**

Según surge del expediente que nos ocupa, el 29 de mayo de 2021, la entidad recurrida presentó ante la consideración de la OGPe la solicitud de *Consulta de Ubicación* Núm. 2020-312000-

CUB-002846. La misma versó sobre el desarrollo de un proyecto consistente en la construcción y operación de una gasolinera y de un edificio comercial, todo dentro de un predio de terreno con una cabida de 10,608.2396 metros cuadrados, sito en el municipio de Las Piedras.

Tras iniciados los trámites propios al cauce administrativo pertinente, el 11 de junio de 2021, la parte recurrente, mediante moción a los efectos, solicitó que se le permitiera intervenir en el proceso. A tal fin, alegó que ostentaba un interés real y legítimo potencialmente afectado por el proyecto de construcción de la Consulta de Ubicación Núm. 2020-312000-CUB-002846, toda vez que operaba una estación de gasolina dentro de un radio de 1,6000 metros de distancia de la ubicación de la propuesta en disputa. Mediante *Resolución sobre Solicitud de Intervención* con fecha del 14 de junio de 2021, la OGPe permitió la intervención solicitada por la compañía recurrente.

Así las cosas, y luego de celebrada la correspondiente vista administrativa, el 8 de noviembre de 2022, la OGPe emitió la *Resolución* administrativa objeto del recurso de autos. Mediante la misma, resolvió que la parte recurrida cumplió con los requerimientos legales aplicables a su solicitud, con el estudio de viabilidad requerido, así como con las disposiciones pertinentes según contenidas en el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios, Reglamento Núm. 9233 de 2 de diciembre de 2020 (Reglamento Conjunto 2020). De este modo, la OGPe declaró como *favorable* la Consulta de Ubicación Núm. 2020-312000-CUB-002846.

Inconforme, el 7 de diciembre de 2022, la parte recurrente compareció ante nos mediante el presente recurso de revisión judicial. En el mismo expone los siguientes señalamientos:

Erró la Oficina de Gerencia de Permisos al recomendar de forma favorable el proyecto propuesto consistente en un proyecto comercial de 15,000 pies cuadrados y una estación de gasolina, sin que obre en el Expediente Administrativo la evidencia sustancial que sustente la determinación tomada.

La decisión emitida por la Oficina de Gerencia de Permisos no constituye una Resolución Final revisable a tenor con el Artículo 4.002 y 4.006 de la Ley de la Judicatura de 2003, según enmendada, pues el procedimiento ante la agencia no ha culminado; ya que dejó asuntos a resolverse en el futuro tales como los accesos al proyecto, por lo que en estos momentos no es ejecutable la misma: además que viola el debido proceso de las Partes Interventoras y Recurrente.

La Oficina de Gerencia de Permisos no tiene jurisdicción para evaluar un caso proponiendo la Calificación o Recalificación del predio y no cuenta con la facultad para cambiar la Clasificación del terreno que es de Suelo Rústico Especialmente Protegido y darle una Calificación de Suelo Urbano.

El proyecto propuesto no cumple y es contrario a la Ley 73-1978.

El 14 de diciembre de 2022, la parte recurrida presentó a nuestra consideración una *Moción de Desestimación y/u Oposición a Recurso de Revisión Administrativa*. Luego de examinar el expediente que nos ocupa, procedemos a expresarnos.

## II

### A

Es norma firmemente establecida en el estado de derecho vigente, que los tribunales apelativos están llamados a abstenerse de intervenir con las decisiones emitidas por las agencias administrativas, todo en deferencia a la vasta experiencia y conocimiento especializado que les han sido encomendados. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26 (2018); *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty II*, 179 DPR 923 (2010). En este contexto, la sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, establece el alcance de la revisión

judicial respecto a las determinaciones administrativas. A tal efecto, la referida disposición legal expresa como sigue:

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.

3 LPRA sec. 9675.

Al momento de revisar una decisión agencial, los tribunales deben ceñirse a evaluar la *razonabilidad* de la actuación del organismo. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía de Puerto Rico*, supra; *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra. Por ello, los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos que emita, siempre que estén sostenidas por *evidencia sustancial* que surja de la *totalidad del expediente administrativo*. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003). En este contexto, nuestro Tribunal Supremo ha definido el referido concepto como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía de Puerto Rico*, supra; *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425 (1997).

A tenor con esta norma, los foros judiciales limitan su intervención a evaluar si la decisión de la agencia es razonable y no si hizo una determinación correcta de los hechos ante su consideración. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, supra. En caso de que exista más de una interpretación razonable de los hechos, el tribunal debe sostener lo concluido por la agencia, evitando sustituir el criterio del organismo por sus propias apreciaciones. *Pacheco v. Estancias*, supra. Ahora bien, esta norma

de deferencia no es absoluta. La misma cede cuando está presente alguna de las siguientes instancias: (1) cuando la decisión no está fundamentada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la apreciación de la ley, y; (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable, o ilegal. *Costa Azul v. Comisión de Seguridad*, 170 DPR 847 (2007).

### B

Por su parte, mediante la aprobación de la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley 161-2009, 23 LPRa sec. 9011 *et. seq.*, se insertó en nuestro ordenamiento jurídico el marco legal y administrativo a regir en la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos por parte del Gobierno de Puerto Rico. *Spyder Media Inc. v. Mun. de San Juan*, 194 DPR 547 (2016). A tal fin, se estableció como política pública mejorar la calidad y eficiencia en la administración de los procesos de evaluación de solicitudes para el otorgamiento o denegación de determinaciones finales y permisos para desarrollo de proyectos de construcción en Puerto Rico. 23 LPRa sec. 9011 N. De igual modo, la Ley-161-2009 creó la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), estableciendo, en consecuencia, sus funciones, autoridad, obligaciones y facultades. *Spyder Media Inc. v. Mun. de San Juan*, *supra*. 23 LPRa sec. 9012.

Pertinente a lo que nos ocupa, y respecto a los procesos atinentes a la expedición de permisos para obras de construcción y usos de terrenos, el Artículo 15.1 de la Ley 161-2000, *supra*, ordena a la Junta de Planificación a preparar y a adoptar, en colaboración con la OGP e y otras entidades gubernamentales, un reglamento conjunto para establecer y aplicar: (a) un sistema uniforme de adjudicación; (b) la evaluación y expedición de determinaciones finales, permisos y recomendaciones relacionados a obras de construcción y uso de terrenos; (c) las guías de diseño verde para

la capacitación de los Profesionales Autorizados y a cualquier otra persona que le interese certificarse bajo las guías de diseño verde de Puerto Rico; (d) procedimiento de auditorías y querellas ante la Junta de Planificación, las Entidades Gubernamentales Concernidas y los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, según aplique; y (e) cualquier otro asunto que la Ley haya referido atenderse mediante reglamentación y aquellas específicamente concernientes a la Oficina de Gerencia de Permisos. 23 LPRA sec. 9025.

A la luz de las antedichas disposiciones, la Junta de Planificación promulgó el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios, Reglamento Núm. 9233 de 2 de diciembre de 2020 (Reglamento Conjunto 2020), a entrar en vigor el 2 de enero de 2021, todo a fin de regular los procedimientos pertinentes. No obstante, el 31 de marzo de 2021, con notificación del 6 de abril siguiente, este Tribunal emitió una *Sentencia* en el caso KLRA202100044<sup>1</sup>, por la cual anuló el Reglamento Conjunto de 2020. A igual determinación se llegó mediante *Sentencia* emitida y notificada el 12 de abril de 2021 en el caso KLRA202100047<sup>2</sup>.

La nulidad del Reglamento Conjunto 2020 se sostuvo mediante expresión del Tribunal Supremo de Puerto Rico, con fecha del 21 de enero de 2022, en el caso CC-2021-0296, caso correspondiente al recurso de *certiorari* presentado por la Junta de Planificación respecto a lo resuelto en el KLRA202100044.<sup>3</sup> Por su parte, mediante *Resolución* del 24 de enero de 2022, en el caso CC-

---

<sup>1</sup> Véase: *Sentencia* del 31 de marzo de 2021, KLRA202100044: *Comité Pro-Seguridad ARRAQ y ARESPA y su presidenta Vanessa D. Ríos Grajales v. Junta de Planificación*.

<sup>2</sup> Véase: *Sentencia* del 12 de abril de 2021, KLRA202100047: *Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico y Para La Naturaleza, Inc. v. Estado Libre Asociado de Puerto Rico; Junta de Planificación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*.

<sup>3</sup> Véase: *Resolución* del Tribunal Supremo de Puerto Rico de 21 de enero de 2022, CC-2021-0296.

2021-0310, recurso de *certiorari* promovido por la Junta de Planificación, esta vez, en cuanto al KLRA202100047<sup>4</sup>, nuestro más Alto Foro, también mantuvo el decreto de nulidad del Reglamento Conjunto 2020. Sin embargo, dada la expedición de un recurso de *certiorari* paralelo en el CC-2021-0310, radicado por una de las partes allí concernidas, el cual se enumeró CC-2021-0418<sup>5</sup>, se dejó sin efecto el mandato pertinente a lo resuelto en el caso CC-2021-0310. Lo anterior no tuvo efecto alguno sobre la finalidad de la disposición del caso CC-2021-0296.

### III

Al entender sobre el expediente apelativo que nos ocupa, no podemos sino resolver que, en estricto derecho, procede la revocación del dictamen aquí recurrido. La *Resolución* administrativa en controversia se funda en normas reglamentarias carentes de eficacia jurídica, por lo que la misma no resulta oponible.

No obstante, en principio, entendemos menester expresarnos en torno a los argumentos que la parte recurrida esboza ante nos, a fin de que acojamos su solicitud de desestimación en cuanto al recurso de epígrafe. En específico, aduce que la parte recurrente carece de legitimación activa para promover la presente causa apelativa, toda vez que “no demostró a este Tribunal que sufre o sufrirá una lesión o daño particular por la aprobación de la Resolución recurrida”.<sup>6</sup> A tenor con dicha afirmación, plantea que la parte recurrente no demostró que es una *parte adversamente afectada* por el pronunciamiento en controversia, ello a tenor con las exigencias de la Ley Núm. 38-2017, *supra* y la jurisprudencia

---

<sup>4</sup> Véase: *Resolución* del Tribunal Supremo de Puerto Rico de 24 de enero de 2022, CC-2021-0310.

<sup>5</sup> El caso CC-2021-0418 fue promovido por la Oficina de Gerencia de Permisos y aún está pendiente de adjudicación.

<sup>6</sup> Véase: *Moción de Desestimación y/u Oposición a Recurso de Revisión Administrativa* de la parte recurrida, pág. 7.

interpretativa relativa a la legitimación activa de las partes, particularmente, la requerida para incoar un recurso apelativo. Sin embargo, erra en su raciocinio.

Lejos del criterio de la parte recurrida, es nuestro firme parecer que la entidad recurrente demostró ostentar legitimación suficiente para comparecer ante nos. En primer lugar, la admisión de su solicitud de intervención en el proceso administrativo que nos ocupa, evidencia que la agencia, en el ejercicio de su criterio experto, adjudicó su cumplimiento con los requisitos legales aplicables a tal fin, convirtiéndola así en *parte* en el proceso. Véase: *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR 563 (2010). Por otro lado, al examinar el contenido del recurso de revisión judicial sometido por la parte recurrente, así como su *Moción en Cumplimiento de Orden*, ello en respuesta a los argumentos de desestimación antes indicados, entendemos que esta estableció que la *Resolución* administrativa en disputa es adversa a los intereses que legítimamente posee. Según surge, la parte recurrente, por, aproximadamente, dos décadas, opera una estación de gasolina y una tienda de conveniencia dentro de un perímetro relativamente cercano al lugar propuesto para el desarrollo de la Consulta de Ubicación Núm. 2020-312000-CUB-002846, la cual, reiteramos, consta de un negocio de igual naturaleza al de la entidad promovente del presente recurso de revisión judicial. A su vez, las operaciones de la parte recurrente se ejecutan dentro de un distrito de calificación que provee para los mismos fines que aquél que la parte recurrida pretende se autorice como parte de su solicitud ante la Agencia. Siendo ello así, ciertamente, se puede colegir que la parte que la recurrente Excel Gasoline & Food Mart, LLC, en efecto, demostró que, como resultado de la aprobación de la Consulta de Ubicación en disputa, puede sufrir un daño real y/o un efecto adverso en sus intereses y bienes, tal cual lo exige la doctrina vigente. Véase: *Pérez López v. Dpto.*



*Corrección*, 208 DPR 656 (2022; *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, supra. Así pues, contrario a lo planteado por la parte recurrida, la parte recurrente ostenta suficiente legitimación para impugnar ante este Foro la viabilidad de lo resuelto por la OGPe. En consecuencia, declaramos *No Ha Lugar* la solicitud de desestimación promovida por la parte recurrida.

Ahora bien, establecido lo anterior, procedemos a expresarnos en torno a la vigencia del Reglamento Conjunto 2020, *supra*. Sobre este particular, y en apoyo a dicha conclusión, la OGPe, en la *Resolución* recurrida, indica que los efectos de las sentencias de nulidad emitidas por este Foro en los casos KLRA202100044 y KLRA202100047, recursos que, ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico fueron numerados como CC-2021-0296 y CC-2021-0310, respectivamente, “se encuentran suspendidos debido a que el Tribunal Supremo expidió el auto de Certiorari CC-2021-0418 [...]”.<sup>7</sup> A ello añade que la Resolución Núm. JPI-3908-2022 2020 del 28 de enero de 2022, emitida por la Junta de Planificación, aclaró “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 se exprese finalmente y emita una sentencia final sobre los certiorari expedidos y sometidos [por] este Tribunal con los números de caso Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico y Para La Naturaleza, Inc. v. Junta de Planificación, CC-2018-0418 y el caso Aequitas, LLC v. Junta de Planificación, CC-2020-00320”.<sup>8</sup> Incide en su raciocinio la OGPe.

Tal cual indicáramos, con fecha del 21 de enero de 2022 en el caso CC-2021-0296, el Tribunal Supremo de Puerto Rico declaró *No Ha Lugar* la segunda solicitud de reconsideración promovida por la Junta de Planificación respecto a la denegatoria de la expedición del

---

<sup>7</sup> Véase: Apéndice, Anejo 1: *Resolución sobre Consulta de Ubicación*, pág. 7.

<sup>8</sup> *Íd.*

recurso de *certiorari*, en virtud del cual se pretendió cuestionar el decreto de nulidad del Reglamento Conjunto 2020, emitido por el Tribunal de Apelaciones en el KLRA202100044. Días después, el 24 de enero de 2022, mediante *Resolución* emitida por el Tribunal Supremo en el caso CC-2021-0310, nuestro más Alto Foro también declaró *No Ha Lugar* una segunda moción de reconsideración presentada por la Junta de Planificación, esta vez, respecto a la denegatoria del auto de *certiorari* por el cual impugnó la declaración de nulidad del Reglamento Conjunto 2020, según resuelta por este Foro intermedio en el recurso KLRA202100047. No obstante, toda vez que, en este último caso, a saber, en el CC-2021-0310, una de las partes involucradas presentó un recurso independiente, numerado como CC-2021-0418, el Tribunal Supremo de Puerto Rico dejó sin efecto el mandato de lo resuelto en el primero, toda vez la expedición de este último. Así, esta incidencia procesal resultó en la suspensión de la ejecución de lo dispuesto por el Tribunal Supremo en el caso CC-2021-0310, hasta tanto se adjudique el recurso CC-2021-0418.

Sin embargo, lo anterior no tuvo efecto sobre la oponibilidad de lo resuelto en el recurso CC-2021-0296. Así pues, siendo este decreto uno final y firme, no relacionado a las incidencias acontecidas en los casos CC-2021-0310 y CC-2021-0418, en forma alguna puede sustraerse su oponibilidad jurídica. En este contexto, destacamos que la anterior conclusión tampoco se ve afectada por lo dispuesto en la Resolución Núm. JPI-39-09-2022 de la Junta de Planificación, tal cual lo argumentado por la OGPe, a fin de validar la supuesta vigencia del Reglamento Conjunto 2020. En primer lugar, la misma se apoya en la pendencia de la adjudicación del recurso CC-2021-0418, el cual, conforme indicamos, no afectó lo resuelto en el CC-2021-0296. A su vez, se fundamenta, por igual, en la pendencia de la adjudicación del recurso CC-2020-00320, caso

que, si bien aún está ante la consideración de nuestro más Alto Foro, atiende la validez de la nulidad decretada en cuanto al Reglamento Conjunto 2019, *supra*, cuerpo reglamentario que no se relaciona a la controversia de autos y que, por igual, tampoco guarda afinidad con los trámites acontecidos respecto a la validez del Reglamento Conjunto 2020. De esta forma, claramente surge que la OGPe está impedida de alterar los efectos jurídicos de un pronunciamiento judicial claro, final y oponible como lo es el resultante del caso CC-2021-0296.

Sabido es que un reglamento nulo, no es, en forma alguna, jurídicamente vinculante. Al respecto, el estado de derecho reconoce que “[u]na actuación nula es inexistente, por lo que no genera consecuencias jurídicas. Dicho de otro modo, lo nulo nunca tuvo eficacia alguna, nunca nació en derecho, nunca existió.” *Brown III v. J.D. Cond Playa Grande*, 154 DPR225 (2001); *Montañez v. Policía de Puerto Rico*, 150 DPR 917 (2000). Siendo de este modo, solo procede que dejemos sin efecto la determinación emitida por la OGPe. La misma se apoyó en trámites y preceptos inexistentes en virtud de la declaración de nulidad sostenida por nuestro más Alto Foro en cuanto al Reglamento Conjunto 2020, ello en el caso CC-2021-0296. Por tanto, por concurrir un defecto de derecho, revocamos la *Resolución* administrativa aquí impugnada.

#### IV

Por los fundamentos que anteceden, se revoca la *Resolución* administrativa recurrida. De igual forma, se declara *No Ha Lugar* la *Moción de Desestimación y/u Oposición a Recurso de Revisión Administrativa* presentada por la parte recurrida. Se devuelve el asunto al organismo administrativo concernido para que disponga de la *Consulta de Ubicación* Núm. 2020-312000-CUB-002846 a la luz del Reglamento que, al presente, esté vigente.

Lo acordó el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal.

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