ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

PUERTO RICO AGGREGATES COMPANY, INC. QUERELLANTES RECURRENTES V. OFICINA DE GERENCIA DE PERMISOS AGENCIA RECURRIDA	TA2026RA00275	*REVISIÓN de Decisión Administrativa* procedente de la Oficina de Permisos Caso Núm.: 2020-311618-PU-439844 Sobre: Enmienda de Uso a un Permiso Único

Panel integrado por su presidenta, la juez Brignoni Mártir, el juez Salgado Schwarz y la juez Aldebol Mora

Brignoni Mártir, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de septiembre de 2026.

Comparece Puerto Rico Aggregates Company Inc., (PRACI o la recurrente), propietaria de la Finca Urrutia y solicita la revocación de la determinación emitida y notificada el 19 de marzo de 2026 por la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe o agencia recurrida), mediante la cual la OGPe aprobó el Permiso Único Enmendado (Núm. 2020-311618-PU-439844) solicitado por Aggregate Inc. (Aggregate o la recurrida) para el uso de *Oficina Administrativa y Procesamiento de Material Extraído de la Corteza Terrestre* en la Finca Zequeira.

I.

Procedemos a exponer el trasfondo procesal que motiva la presentación del recurso de epígrafe.

PRACI es una corporación autorizada a hacer negocios en Puerto Rico, propietaria de la finca conocida como la Finca Urrutia, la cual colinda con la Finca Zequeira. En la Finca Zequeira, Aggregates figura como dueño y proponente del proyecto Cantera Aggregates, y presentó ante la OGPe una

Solicitud de Enmienda al Permiso expedido previamente el 5 de julio de 2023 con fecha de expiración de 9 de enero de 2026.

En desacuerdo, el **7 de enero de 2026,** PRACI presentó ante la OGPe *Solicitud de Intervención para que no se Emita el Permiso Solicitado* (Caso 2026-SIN-300756) en el que imputó a Aggregates un alegado incumplimiento de permisos previos.[1] En síntesis, PRACI argumentó que la enmienda al Permiso Único solicitado por Aggregates requería que se obtuviera un Permiso Formal de Extracción, Excavación, Remoción, y Dragado de los Componentes de la Corteza Terrestre, por lo que no procedía la enmienda o renovación solicitada.

En respuesta, el **23 de enero de 2026**, Aggregates presentó ***Oposición a Solicitud de Intervención en Proceso Ministerial***.[2] Allí expuso que la solicitud de intervención es secuela de una estrategia de litigio desarrollada por PRACI para tratar de impedir que Aggregates pueda continuar llevando a cabo las operaciones de procesamiento de material de la corteza terrestre que se realizan en la propiedad. Señaló además, que dicha estrategia está asociada al caso *Puerto Rico Aggregates Company Inc. vs Aggregate Inc*., civil número SJ2024CV10748, que para esa fecha se ventilaba ante el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Carolina, donde PRACI le imputó un alegado incumplimiento de permisos para justificar su causa de acción y que dicho argumento, también lo invocó en la solicitud de intervención.[3] Aggregates añadió que del memorial explicativo presentado al momento de la renovación del Permiso Único, surgía todo lo relacionado a la operación existente, así como su cumplimiento ambiental y demás autorizaciones. Expresamente Aggregates argumentó lo siguiente:

> …surge de allí que las propiedades objeto de esta solicitud del trámite 2020-311618-PU-439844 cuentan con la consulta de ubicación codificada bajo el número 1994-20-1089-JPU aprobada por la Junta de Planificación el 17 de mayo de 1995 para el procesamiento de materiales de la corteza terrestre. Como parte de estos trámites se obtuvo una determinación de cumplimiento ambiental mediante la aprobación de la Evaluación Ambiental número DN-95-0124 (JP). En virtud de la autorización dada en la referida consulta de ubicación, las operaciones sobre la finca se circunscriben única y exclusivamente al

---

[1] *Véase* Apéndice 2 de la Entrada Núm. 1 de SUMAC TA.
[2] *Véase* Apéndice 4 de la Entrada Núm. 1 de SUMAC TA.
[3] *Id.*

procesamiento de material de la corteza terrestre y a la actividad comercial para la venta del material procesado [4]

Asimismo, Aggregates sostuvo que de conformidad con el uso aprobado mediante la consulta de ubicación 1994-20-1089-JPU y el cumplimiento ambiental certificado, en la Evaluación Ambiental número DN-95-0124(JP), sobre el predio se habían expedido las siguientes autorizaciones:

1. Permiso de Uso de equipos de procesar material rocoso 97-20-A-825-CPU (número 23948) expedido por la Administración de Reglamentos y Permisos el 3 de julio de 1998;

2. Permiso de Uso de equipo para procesar material rocoso (solicitud 18-1253-UU-N01) expedido por el Departamento de Permisos Urbanísticos del Municipio Autónomo de Carolina el 21 de noviembre de 2018 a favor de Aggregate, Inc.;

3. Permiso Único 2020-311618-PU-030394 expedido por el Departamento de Permisos Urbanísticos del Municipio de Autónomo de Carolina el 10 de agosto de 2020 a favor de Aggregate, Inc. , disponiéndose como usos autorizados y a renovar:

    a. Comercial – oficina de bajo volumen – oficina administrativa
    b. Industrial – cantera.

Aggregates relató que, según surgía del memorial de la solicitud 2020-311618-PU-439844, en la plantilla digital se presentó la solicitud como "enmienda" con el interés principal de atemperar el lenguaje de la descripción de los usos que surgen del permiso vigente 2020-311618-PU-186901, a las actividades que *de facto* se realizaban en el predio identificado como Finca Zequeira. La recurrida añadió en la *Oposición a Solicitud de Intervención en Proceso Ministerial* que la descripción de usos en el permiso único solicitado debía leer como sigue:

***a. Comercial – Oficina de Bajo Volumen – Oficina Administrativa*,**

b. Industrial pesada – procesamiento de material de la corteza terrestre.

Finalmente, **Aggregates aclaró que en la propiedad objeto de trámite, no se llevaba a cabo una actividad de extracción de material de la corteza terrestre, sino su procesamiento y que la extracción se realizaba en otra finca independiente y no asociada a la Solicitud de**

[4] *Id.*

Enmienda al Permiso. Así, Aggregates arguyó que toda vez que PRACI no tenía ningún interés legítimo en el proceso ministerial de enmienda y/o renovación del Permiso Único, la OGPe debía denegar su solicitud de intervención.

El **10 de febrero de 2026**, PRACI presentó réplica a dicho escrito. Esbozó que la enmienda solicitada era de tal naturaleza que ameritaba su intervención y la celebración de una Vista Administrativa según lo dispuesto en el Reglamento Conjunto 2023.[5]

El **24 de febrero de 2026,** PRACI presentó *Moción Urgente Sobre Nulidad de Permisos y en Oposición a Renovación* en la que solicitó a la OGPe que no permitiera la renovación del Permiso Único expirado y que denegara cualquier solicitud de renovación o enmienda solicitada por Aggregates en cuanto a este permiso Número 2020-311618-PU-439844 .[6]

El **16 de marzo de 2026**, la OGPe emitió ***Resolución Sobre Solicitud de Intervención*** en la que declaró ***Ha Lugar*** **la *Solicitud de* Intervención** presentada por PRACI en el **caso 2026-SIN-300756**.[7]

Acto seguido, el **19 de marzo de 2026**, la OGPe **autorizó** la **Enmienda** al **Permiso Único** para ***Oficina Administrativa y Procesamiento de Material Extraído de la Corteza Terrestre***, (Número 2020-311618-PU-439844), solicitado por Aggregates.[8]

En desacuerdo, el **8 de abril de 2026**, PRACI presentó ***Solicitud de Revisión Administrativa y/o de Apertura de Procedimiento Adjudicativo y Señalamiento de Vista*** (**Revisión Administrativa número 2026-683360-SDR-304224** en el caso **Núm**. **2020-311618-PU-439844**).[9]

El **23 de abril de 2026,** la OGPe emitió ***Notificación No Acogiendo Solicitud de Revisión Administrativa*** presentada por PRACI en la *Solicitud de Revisión Administrativa y/o de Apertura de Procedimiento Adjudicativo y Señalamiento de Vista* (Caso Núm. 2026-683360-SDR-304224). Concluyó la

---

[5] *Véase* Apéndice 5 de la Entrada Núm. 1 de SUMAC TA .
[6] *Véase* Apéndice 6 de la Entrada Núm. 1 de SUMAC TA.
[7] *Véase* Apéndice 7de la Entrada Núm. 1 de SUMAC TA.
[8] *Véase* Apéndice 1 y 8 de la Entrada Núm. 1 de SUMAC TA.
[9] *Véase* Apéndice 8 de la Entrada Núm. 1 de SUMAC TA.

OGPe que la argumentación presentada por PRACI aludía a la validez de permisos previos y no al permiso objeto de la solicitud de revisión, el cual se trataba de una renovación.[10]

Inconforme, el **26 de mayo de 2026**, PRACI recurrió ante nos oportunamente mediante la presentación del recurso de epígrafe y señala la comisión de los siguientes errores por parte de la OGPe:

SEÑALAMIENTOS DE ERROR

1. Erró la OGPe, como cuestión de Derecho y de Hecho, en emitir el Permiso Único Enmendado sin que PRACI, la parte interventora, pudiera verificar los archivos del caso para presentar su evidencia e información en contra de la expedición del Permiso Único Enmendado, y sin que se hayan tomado en consideración los argumentos y documentos de PRACI presentados hasta el momento, lo que ha resultado en que el expediente administrativo del caso está incompleto y no ha sido desarrollado adecuadamente, todo lo anterior en directa contravención a lo requerido bajo la ley y jurisprudencia aplicable.

2. Erró la OGPe, como cuestión de Derecho y de Hecho, en emitir el Permiso Único Enmendado y en negándose a evaluar la validez de los planteamientos presentados en cuanto a la legalidad de los permisos previos necesarios para que se pueda emitir este, toda vez que la Parte Proponente carece, *inter alia*, de una consulta vigente que autorice el uso propuesto, un documento ambiental válido y un Permiso Formal de Extracción, Excavación, Remoción y Dragado de los Componentes de la Corteza Terrestre, contrario a lo que requiere el Reglamento Conjunto 2023.

3. Erró la OGPe, como cuestión de Derecho, en emitir el Permiso Único Enmendado ya que el Permiso Único Matriz que originó dicho trámite (e igual que sus renovaciones) fue emitido sin jurisdicción por lo que es insubsanablemente nulo y, por ende, no puede ser enmendado.

El 3 de julio de 2026, compareció ante nos Aggregate mediante *Alegato en Oposición a Solicitud de Revisión Judicial.*[11] Sostiene la recurrida que como cuestión de umbral, la enmienda y/o renovación del Permiso Único es un procedimiento ministerial y que los documentos sometidos por PRACI fueron anejados a su Solicitud de Intervención y considerados por la agencia recurrida al emitir Ha Lugar a la solicitud de la recurrente para que se le permitiera intervenir en el procedimiento, por lo que fueron parte del expediente.

---

[10] *Véase* Apéndice 9 de la Entrada Núm. 1 de SUMAC TA.
[11] *Véase* Entrada Núm. 4 de SUMAC TA.

Arguye la recurrida que el uso que siempre se ha llevado a cabo en la Finca Zequeira es el de procesamiento de material rocoso de la corteza terrestre, no la extracción de material y que dicho procesamiento es parte de las obligaciones contractuales que Aggregate asumió frente a PRACI, según plasmado en el contrato entre las partes en diciembre de 2017.

Expone la recurrida que dicho uso en la Finca Zequeira fue autorizado en el año 1998 por la extinta ARPe y luego, la Oficina de Permisos Urbanísticos del Municipio de Carolina, sustituyó dicho permiso o "pergamino" por uno emitido por dicha entidad en el año 2018. Afirma que al crearse la figura del Permiso Único, el Municipio de Carolina, cumpliendo con el mandato del Artículo 8.4A de la Ley 161, *supra*, lo sustituyó por el Permiso Único y así se siguió renovando.

Aclara Aggregates que en una de dichas renovaciones el Municipio de Carolina incluyó la palabra "cantera" como uso en el Permiso Único renovado, en lugar de seguir denominando el uso autorizado como se había hecho desde un principio por la ARPe, "procesamiento de material rocoso de la corteza terrestre". Señala Aggregates que tal y como surge de los memoriales explicativos que obran en el expediente administrativo de la OGPe y que se han anejado como parte del Apéndice del escrito de la recurrida, Aggregate, se vio en la necesidad de solicitar a la OGPe que corrigiera la denominación del uso como "procesamiento de material rocoso de la corteza terrestre" y tuvo que utilizar el único producto digital disponible en el SBP de la OGPe, que consiste en la enmienda al Permiso Único, a pesar de que no existe y de que no se ha planteado nunca controversia alguna sobre el uso que se le sigue dando a la Finca Zequeira.

La OGPE compareció el 6 de julio de 2026, solicitando que se declare No Ha Lugar el recurso de revisión judicial presentado. Sostuvo que se corrigió el permiso a los únicos fines de atemperar el lenguaje de la descripción de los usos del permiso vigente a las actividades que, de facto, se realizan en la Finca Zequeria.

II.

-A-

La *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA secs. 9011 *et seq.*, fue promulgada como el marco legal y administrativo para regir la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos por el Poder Ejecutivo. En específico, el Art. 1.2 de la Ley Núm. 161-2009, *supra* sec. 9011 nota, adoptó como política pública el mejorar la calidad y la eficiencia en la administración de los procesos de evaluación de solicitudes para el otorgamiento, autorización y denegación de trámites, licencias y permisos para proyectos de construcción.

El Artículo 1.5 de la Ley 161-2009," define un interventor como sigue:

> I - 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".

Por su parte, la Ley 38-2017, conocida como "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico", define interventor en su Sección 1.3:

> (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.

El Artículo 15.2 de la Ley Núm. 161 - 2009, según enmendada, dispone en lo pertinente, a la intervención lo siguiente:

> (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 Los detalles sobre el proceso de intervención deberán reflejarse en el Reglamento Conjunto
>
> (b) Participación – La Oficina de Gerencia de Permisos integrará mecanismos de participación ciudadana mediante reglamentación, que incluya la solicitud y recibo de comentarios del público en general, vistas públicas, recibo y reconocimiento en expediente de documentos, ponencias, fotografías y otros tipos de documentos, entre otros mecanismos de participación. Esta participación no significará que sean considerados como parte, a menos que se haya cumplido con lo dispuesto en el acápite anterior

En lo pertinente, la Ley Núm. 161-2009 dispuso en su Artículo 15.1 que la Junta de Planificación de Puerto Rico, con la colaboración de la OGPe y las

Entidades Gubernamentales Concernidas adoptaría un Reglamento Conjunto para establecer y aplicar, entre otros, "**un sistema uniforme de adjudicación**" para "la evaluación y expedición de determinaciones finales, permisos y recomendaciones relacionados a obras de construcción y uso de terrenos." 3 LPRA 9025.

La Regla 2.1.9.9 del Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos relacionados al Desarrollo, Usos de Terrenos y Operación de Negocios, con vigencia de 16 de junio de 2023 (Reglamento Conjunto 2023), implanta los criterios de la antes citada disposición legal así como los criterios establecidos en la Sección 3.5 de la LPAU y dispone lo siguiente respecto a la solicitud de 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 la Ley 161-2009, podrá presentar una solicitud de intervención debidamente fundamentada para que se le permita intervenir o participar en dicho procedimiento. La JP, la OGPe, la Junta Adjudicativa, los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la III, concederá o denegará la solicitud tomando en consideración lo dispuesto en la Ley 38-2017, según enmendada, conocida como la "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme" (Ley 38-2017 o LPAU).

La Ley 38-2017, supra, en su Sección 3.5, dispone lo siguiente sobre las solicitudes de intervención:

> ***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 peticionario 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 estarían disponibles 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.

El Reglamento Conjunto, al igual que la Sección 3.5 de LPAU, recoge la tendencia de permitir con mayor liberalidad la intervención de personas no incluidas originalmente como parte. *Ready Mix Concrete v. R. Arellano & Co.,* 110 DPR 869, 873 (1981); *Chase Manhattan Bank v. Nesglo, Inc.,* 111 DPR 767 (1981). El Tribunal Supremo ha señalado que el mecanismo de intervención está dirigido a ofrecer protección a un nutrido e indefinido grupo de personas con variados intereses, en ocasiones de tremenda importancia pecuniaria y legal. *Ready Mix Concrete v. R. Arellano & Co., supra*. El propósito de la intervención es permitir a una persona, natural o jurídica, que no es parte en un pleito, comparecer voluntariamente o por necesidad, a presentar una reclamación o una defensa en una acción pendiente, y convertirse de ese modo en parte para fines de la reclamación o defensa presentada. *Id*.

La LPAU define el concepto “parte” en el derecho administrativo 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. Sección 1.3 del Subcapítulo I (*Disposiciones generales*) de la LPAU (3 LPRA § 9603(k)).

-B-

El Reglamento Conjunto, en el Capítulo 3.5, contiene diversas disposiciones reglamentarias que regulan las actividades de Extracción, Excavación, Remoción, y Dragado de los Componentes de la Corteza Terrestre. Dicho Reglamento define el término remoción como aquella “actividad o acción de pasar, trasladar o mover material de la corteza terrestre

de un lugar a otro o "in situ"". Asimismo, el término Cantera se define como sigue:

> Sitio donde se lleva a cabo una actividad comercial de extracción, excavación o remoción de material de la corteza terrestre de distinto origen, tamaño y condición para varias obras que requiere el uso de explosivos, martillo hidráulico, cortador hidráulico (ripper) o cualquier otro método reconocido y aceptado para quebrantar el mismo. Puede incluir el procesamiento del material.

La actividad sujeta a los requisitos de los permisos bajo el Capítulo 3.5 del Reglamento Conjunto se identifica como el "conjunto de operaciones o tareas propias de una persona o entidad. Para propósitos del Capítulo 3.5 del Tomo lll, constituye la acción de extraer, excavar, remover o dragar materiales o componentes de la corteza terrestre.

El Reglamento Conjunto 2023, define la actividad de "excavación" como sigue:

> **Operación para el movimiento** o remoción **de tierra, piedra, o material análogo en** o bajo **la superficie o el movimiento o remoción de capas terrestres**, incluyendo áreas construidas o pavimentadas o la perforación para pruebas de suelo, vallas de seguridad, postes o sistemas de anclaje, mediante el uso de explosivos **y de equipo mecanizado o manual**, tales como pero sin limitarse a: excavadoras, taladros, grúas, martillos con el propósito de cavar fosas, zanjas, cauces o túneles, hacer reparaciones, hincar pilotes o nivelar terrenos, entre otros.
> *Íd*., pág. 825 (Énfasis suplido).

En lo pertinente, el Reglamento Conjunto 2023, define el término "remoción" como la "[a]ctividad o acción **de pasar, trasladar o mover material de la corteza terrestre de un lugar a otro o "*in situ*".** *Id***.** pág. 876.

-C-

La Ley 161-2009, además, en su Artículo 1.5 (90) y (48) respectivamente, define el término "uso" como "el propósito para el cual una pertenencia fue diseñada, es ocupada, usada o se pretende usar u ocupar". Establece también que una determinación **ministerial** es una 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"** y que "el funcionario no puede utilizar juicios subjetivos, discrecionales o personales al decidir si una actividad debe ser realizada o ***cómo debe ser realizada***" pues solo puede "aplicar ***requisitos específicos***

de las leyes y reglamentos a los hechos presentados." Artículo 1.5 (48) de la Ley 161-2009 (23 LPRA §9011) (48).

Entre sus disposiciones, el Art. 1.5 de la Ley Núm. 161-2009, *supra* sec. 9011, acuñó la siguiente definición para el término "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 sólo 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 (e.g., 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;

De otra parte, definió "discrecional" como sigue :

> Describe una determinación que conlleva juicio subjetivo por parte de la Junta Adjudicativa, del Secretario Auxiliar o un Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción. Éstos utilizan su conocimiento especializado, discreción y juicio para llegar a su determinación, ya que esta determinación considera otros asuntos además del uso de estándares fijos o medidas objetivas. El Secretario Auxiliar o el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V, puede utilizar juicios subjetivos discrecionales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe realizarse.

En cumplimiento con la Ley 161-2009 y en armonía con las definiciones adoptadas por el legislador para los conceptos de uso y ministerial, el Reglamento Conjunto de 2023 dispone, claramente, en sus **incisos a, b y c de su Sección 2.2.1.3**, el **alcance limitado de los criterios de evaluación aplicables a las solicitudes de carácter ministerial**, como sigue:

> SECCIÓN 2.2.1.3 CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE SOLICITUDES DE CARÁCTER MINISTERIAL
>
> a. Para la evaluación de solicitudes de permisos ministeriales **se aplicarán solamente los requisitos específicos de las leyes o reglamentos aplicables a los hechos presentados**, y no se utilizará ninguna discreción especial o juicio para llegar a la determinación, ya que la misma **involucra únicamente el uso de los estándares fijos y medidas objetivas**
>
> b. Al evaluar solicitudes de permisos ministeriales, **los funcionarios o el PA no podrán utilizar juicios subjetivos, discrecionales o personales al decidir si una actividad debe ser realizada o *cómo debe ser realizada***.
>
> c. Se expedirán permisos ministeriales únicamente cuando la estructura o **uso para lo que se solicite el permiso estén en**

> **completa armonía y conformidad con las disposiciones de este Reglamento**. …(Énfasis suplido)

Una de las diferencias fundamentales entre ambos criterios radica en la obligación de exponer determinaciones de hecho y conclusiones de derecho. Según surge de la Ley 161, en su Artículo 8.7:

> [e]n las solicitudes discrecionales, la [OGPe] emitirá todas sus determinaciones finales por escrito e incluirá y expondrá en ellas, separadamente, las determinaciones de hecho y conclusiones de derecho que fundamentan su determinación. En el caso de las solicitudes ministeriales, la [OGPe] incluirá en el expediente una evaluación de los parámetros aplicables conforme a las leyes y reglamentos vigentes que utilizó para realizar las mismas. Dicha evaluación no requerirá determinaciones de hechos ni conclusiones de derecho. […] (23 LPRA sec. 9018).

De otra parte, Ley Núm. 161-2009, dispone en su Artículo 18.6 que la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* (LPAU), aplicará "a todos los procedimientos para la evaluación, el otorgamiento o la denegación de determinaciones finales y permisos, recomendaciones, certificaciones, licencias, certificados, […], salvo en las instancias que expresamente se disponga lo contrario o en aquellos casos donde este capítulo resulte inconsistente con la [LPAU]". 23 LPRA sec. 9028e.

Los Permisos Únicos, adoptados a partir de la aprobación de la Ley 19-2017, vinieron sustituir el permiso de uso y a agrupar en una sola determinación, toda otra licencia o autorización requerida para la operación del negocio particular de que se trate. Artículo 8.4a de la Ley 161-2009 (23 LPRA § 9018c-1). Como transición del permiso de uso al Permiso Único, se dispuso mediante la Ley 19-2017 que "[t]oda persona que poseyera un permiso de uso vigente, al solicitar una enmienda o cambio de nombre, presentaría una solicitud de Permiso Único" y que "[e]l Permiso Único tendr[ía] la vigencia que se establ[ciera] en el Reglamento Conjunto." *Id.* El Permiso Único se renovará si los usos o actividades son las mismas autorizadas en él. *Id.*

El Reglamento Conjunto de 2023 dispone que los Permisos Únicos tendrán una vigencia de uno (1) a tres (3) años, según solicitado y los usos autorizados en el Permiso Único no perderán vigencia, mientras continúe su actividad comercial conforme al permiso de uso expedido y no será necesario

solicitar su renovación, solo la de las certificaciones y licencias contenidos en el mismo.[12] Si el establecimiento cuenta con un permiso de uso, y se demuestra que el negocio ha estado en operación continua, no procede una nueva evaluación del uso.

El Artículo 8.4 de la Ley 161-2009 dispone que, en el caso de las solicitudes ministeriales presentadas al amparo de la Ley 135-1967, según enmendada, la OGPe y los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la III "determinarán en un plazo no mayor de cinco (5) días laborables desde la presentación de la solicitud si la misma está completa y la validarán" y que "una vez validada la solicitud o transcurridos los cinco (5) días laborables sin que la entidad haya notificado su determinación sobre este asunto, el permiso o autorización será expedido en un término no mayor de dos (2) días laborables".

Por su parte, el Artículo 8.11 de la Ley 161-2009, dispone que todo trámite de naturaleza ministerial que no sea evaluado bajo la Ley Núm. 135 de 15 de junio de 1967, según enmendada, será evaluado y adjudicado en un término no mayor de treinta (30) días contados desde la validación la solicitud. (23 LPRA § 9018j).

El Artículo 9.10 de la Ley 161-2009, sobre la "*Certeza de los permisos"* dispone expresamente que "[s]e presume la corrección y la legalidad de las determinaciones finales y de los permisos expedidos por la Oficina de Gerencia de Permisos, por el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V y por los Profesionales Autorizados". (23 LPRA § 9019i). Dispone además, que "bajo ninguna circunstancia, una determinación final será suspendida, sin mediar una autorización o mandato judicial de un Tribunal competente o el foro correspondiente, en estricto cumplimiento con el debido proceso de ley" y que "tales permisos deberán ser sostenidos en su legalidad y corrección por las Entidades Gubernamentales Concernidas frente a ataques de terceros". *Id.*

---

[12] *Véase* la Sección 3.7.1.3 del Reglamento Conjunto de 2023.

En cuanto al asunto que nos atañe en esta ocasión, la Ley 161-2009 define en su artículo 1.5, inciso (90), que el término "uso" se refiere "[a]l propósito para el cual una pertenencia fue diseñada, **es ocupada**, **usada** o se pretende usar u ocupar". Véase Ley 161-2009 (23 LPRA sec. 9011). En lo pertinente, el Artículo 9.6 advierte lo siguiente:

> **[e]n ningún caso se requerirá la expedición de un nuevo permiso, siempre y cuando el uso autorizado, permitido o no conforme legal, continúe siendo de la misma naturaleza y no sea interrumpido por un período mayor de dos (2) años.** […]

III.

Es la contención de PRACI en su primer señalamiento de error que incidió la OGPe al emitir el Permiso Único Enmendado sin su participación como parte interventora. Arguye que tal proceder impidió que la recurrente pudiera verificar los archivos del caso, presentar evidencia en contra de la expedición del Permiso Único Enmendado y que con ello, la OGPe no tomó en consideración los argumentos y documentos presentados por PRACI, lo que ha resultado que el expediente administrativo del caso esté incompleto.

De igual forma, afirma la recurrente en los señalamientos de error segundo y tercero que contrario a las aseveraciones de la recurrida, sus actividades de excavación y remoción del material de corteza terrestre que lleva a cabo dentro de la Finca Zequeira están plenamente comprendidas dentro de las definiciones de "excavación" y "remoción" del Reglamento Conjunto 2023, por lo que no hay lugar a duda de que tal actividad requiere un Permiso Formal de Extracción y no se trata de un proceso ministerial. A juicio de PRACI, el Permiso Único que se solicita enmendar mediante la presente consulta es nulo y consecuentemente, no es susceptible a ser enmendado. Entre otras cosas arguye la recurrente, que Aggregates carece de un documento ambiental válido y vigente para la presente consulta; y carece de un Permiso Formal de Extracción en contravención a los requerimientos legales aplicables. Por ello, resulta forzoso concluir que la solicitud de enmienda debió ser denegada por la OGPe.

Como cuestión de umbral, surge del tracto procesal del caso de epígrafe que, el 23 de enero de 2026 Aggregates presentó ante la OGPe un escrito titulado *Oposición a Solicitud de Intervención en Proceso Ministerial*. Argumentó que la intervención de PRACI era improcedente debido a que el procedimiento de enmienda o renovación de Permiso Único no era un procedimiento adjudicativo sino un proceso de carácter ministerial; que la intervención es igualmente improcedente debido a que PRACI no tiene un interés legítimo a ser afectado por la solicitud del procedimiento de epígrafe; que Aggregates cumplía con todos los requisitos para la solicitud de enmienda solicitada y que la actividad industrial que Aggregates llevaba a cabo en la Finca Zequeira no requería un Permiso Formal de Extracción, toda vez que se trataba de procesamiento del material extraído.

Ahora bien, es preciso destacar que, mediante Resolución de 16 de marzo de 2026, la OGPe reconoció a PRACI como interventor y declaró Ha Lugar su solicitud de intervención (Núm. 2026-SIN-300756) al entender que la recurrente había demostrado que sus intereses pudieran verse afectados por la determinación que pudiera tomar con relación a la solicitud presentada por Aggregates. Sin embargo, en dicha Resolución la OGPe , al tratarse la solicitud de enmienda y/o renovación al Permiso Único **de un procedimiento ministerial,** no le reconoció a PRACI el derecho que invoca la recurrente a la celebración de una vista administrativa.

Entre los fundamentos esbozados por la OGPe para reconocer a PRACI como interventor, consideró que la recurrente, al ser colindante con el predio objeto de la actividad de la recurrida cuya solicitud de enmienda y/o renovación estaba bajo consideración de la agencia recurrida, podía ser afectado por la emisión de la enmienda al permiso solicitado. En ese contexto, los documentos sometidos por PRACI fueron anejados a su Solicitud de Intervención y considerados por la agencia recurrida al emitir Ha Lugar a la solicitud de la recurrente para que se le permitiera intervenir en el procedimiento. Es decir, que fueron parte del expediente ante la OGPe.

El trámite elevado ante la OGPe es ministerial el cual, aunque se presentó como enmienda, es en esencia la renovación de un Permiso Único, secuela de Permisos de Usos previos. Como parte de la operación ya se han emitido otros Permisos Únicos de forma ministerial.

Sin embargo, es la contención de la recurrente que habiéndose presentado sus comentarios, y concedida su intervención, solamente era posible que el personal de la OGPe emitiera la renovación y/o enmienda al permiso utilizando juicios subjetivos, discrecionales o personales lo que es precisamente prohibido al emitirse un permiso ministerial. En esa dirección, la recurrente pretendía que la OGPe iniciara un procedimiento adjudicativo adversativo donde se le permitiera impugnar el permiso de uso incluido en el Permiso Único renovado en la determinación recurrida.

Advertimos que ello es contrario a lo dispuesto en la Ley Núm. 161 y el Reglamento Conjunto de 2023, con respecto a los trámites ministeriales consistentes en la renovación de un Permiso Único. Puntualizamos que **no** estamos ante un cese de operación del uso objeto del Permiso Único, por más de dos años, única razón por la cual el Artículo 9.6 de la Ley 161-2009, requeriría a la OGPe evaluar la solicitud como si tratase de un nuevo Permiso Único.

Es decir que PRACI, como interventora en el procedimiento de renovación de Permiso Único, tenía la expectativa de poder cuestionar en un procedimiento adjudicativo formal ante la OGPe un permiso de uso vigente, concedido al amparo de una legislación anterior e incluido en un Permiso Único, cuya renovación es parte de un trámite ministerial.

Es preciso destacar que la OGPe notificó la renovación de Permiso Único solicitado en marzo de 2026, en exceso de dos meses luego de solicitarse la renovación de un **permiso ministerial**, donde la agencia recurrida constató que no se había añadido uso adicional alguno y surgiendo del expediente el permiso matriz emitido por la ARPe y los “pergaminos” de permiso de uso y Permisos Únicos posteriores emitidos por el Municipio de Carolina.

Concluimos que la recurrente, como parte interventora en un procedimiento de renovación de un Permiso Único, el cual es de naturaleza ministerial, expuso sus argumentos y anejó documentos en apoyo a su postura. Los mismos fueron evaluados por la OGPe al emitir la Resolución que declaró Ha Lugar su solicitud de intervención y posteriormente al emitir la determinación recurrida que aprobó la renovación al Permiso Único. El propósito de la intervención es promover el "interés en la economía procesal representada por la solución en un solo pleito de varias cuestiones relacionadas entre sí y el interés en evitar que los pleitos se compliquen y eternicen innecesariamente'". *S.L.G. Ortiz-Alvarado v. Great American*, 182 DPR 40, pág. 80.

Ahora bien, siendo el trámite de renovación de Permiso Único uno ministerial, la recurrente carecía del derecho a solicitar la activación e inicio de un procedimiento adjudicativo formal con los fines de presentar prueba sobre la legalidad de Permisos de Uso emitidos anteriormente por las entidades gubernamentales análogas a la OGPe, los cuales constituyen determinaciones finales no revisables.

En lo pertinente, este Tribunal de Apelaciones lo aclaró así en la Sentencia de 3 de septiembre de 2025 emitida en el caso TA2025AP00060, y al referirse al mismo permiso que ahora pretende revisar la recurrente PRACI se hizo constar lo siguiente:

> "La validez o eficacia del permiso conferido por el Municipio Autónomo de Carolina debe plantearse en un pleito ordinario en el cual las partes involucradas puedan defenderse. El permiso bajo el cual opera Aggregate se presume correcto y legal, hasta tanto este sea formalmente revocado bajo autorización o mandato judicial o el foro correspondiente, cumpliendo con el debido proceso de ley de las partes. No surge evidencia de que el proceso de revocación haya tan siquiera comenzado en el foro pertinente."[13]

Concluimos que a PRACI como interventora ante la OGPe, no le asistía el derecho a impugnar un permiso final y firme. Así como tampoco el proceso de renovación de un Permiso Único ante la OGPe, ni el procedimiento de revisión administrativa ante la División de Revisiones Administrativas de la

---

[13] *Véase* Apéndice 4 de la Entrada Núm. 4 de SUMAC TA (Sentencia" de este Tribunal de Apelaciones en el caso TA2025AP00060).

OGPe constituyen el proceso dispuesto legislativamente para dejar sin efecto un permiso de uso, ni el Permiso Único que lo incluye.

Con estos antecedentes, es forzoso concluir que no incidió la OGPe al emitir la determinación recurrida que autorizó la Enmienda al Permiso Único para ***Oficina Administrativa y Procesamiento de Material Extraído de la Corteza Terrestre*** solicitado por Aggregates. De igual forma, tampoco incidió la OGPe al emitir *Notificación No Acogiendo Solicitud de Revisión Administrativa* presentada por PRACI en la *Solicitud de Revisión Administrativa y/o de Apertura de Procedimiento Adjudicativo y Señalamiento de Vista* número 2026-683360-SDR-304224. Precisamente dicha denegatoria está fundamentada en que la argumentación presentada por PRACI aludía a la validez de permisos previos y no al permiso objeto de la solicitud de revisión, el cual se trata de una renovación.

Finalmente, concluimos que la determinación recurrida es parte de una renovación de un Permiso Único de carácter ministerial, por lo que la agencia recurrida no incurrió en ninguno de los errores señalados por la recurrente en el recurso de epígrafe.

IV.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, los cuales hacemos formar parte de esta Sentencia, confirmamos la determinación recurrida emitida por la OGPe que autorizó la renovación al Permiso Único Enmendado, Núm. 2020-311618-PU-439844 para la *Oficina Administrativa y Procesamiento de Material Extraído de la Corteza Terrestre* en la Finca Zequeira, según lo solicitado por Aggregate.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La juez Aldebol Mora concurre sin opinión escrita.

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