

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE
PANEL VII

WALGREENS OF SAN PATRICIO, INC. Proponentes-Recurridos v. OFICINA DE PERMISOS DEL MUNICIPIO DE PONCE Recurrido COMITÉ AMIGOS DE LOS ÁRBOLES Interventor-Recurrido- Recurrentes FARMACIA LORRAINE, INC., Y LUIS A. DE JESÚS SÁNCHEZ Interventores-Recurrentes	KLRA201400543 KLRA201400556 Consolidados	Revisión procedente de la Junta Revisora de Permiso y Uso de Terrenos Caso Núm. 2013-RVA-14124 Sobre: Revocación de extensión de permiso de construcción para una farmacia en un solar ubicado en la Carr. 1 Int. PR-5, K.m. 0.0 en el Barrio Sabanetas del Municipio de Ponce
--	--	--

Panel integrado por su presidente, el Juez Piñero González y las Juezas Birriel Cardona y Surén Fuentes.

Piñero González, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de enero de 2015.

Comparecen con sendos recursos de revisión judicial el Comité Amigos de los Árboles,¹ la Farmacia Lorraine y el señor Luis A. de Jesús Santos.² Solicitan la revocación de la Resolución dictada por la Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos, que dejó sin efecto la

¹ Caso KLRA201400556.

² Caso KLRA201400543.

determinación emitida por la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Ponce, que a su vez anuló la extensión del Permiso de Construcción otorgado a Walgreens of San Patricio, Inc. y Fog Sembler Capital. Ambos recursos fueron consolidados. Véase nuestra Resolución de 23 de junio de 2014.

Examinados los méritos de los casos, la totalidad de los respectivos expedientes y el estado de Derecho aplicable, procedemos a confirmar la determinación cuya revocación se solicita, que fuera emitida por la Junta Revisora de Permisos y Uso de Terreno. Ello en atención a los fundamentos que expondremos a continuación.

Veamos el tracto procesal y los antecedentes fácticos relevantes a las controversias presentadas.

-I-

El 25 de agosto de 2009 la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Ponce (OP-MAP) expidió un Permiso de Construcción³ (PC) a favor de Walgreens of San Patricio, Inc. (Walgreens) y Fog Sembler Capital (FSC, desarrolladora del proyecto) por conducto del ingeniero Pedro Lorenzo López. Los trámites para este endoso se iniciaron en febrero de 2001. A partir de 26 de abril de 2001, participaron como partes interventoras-opositoras la Farmacia Lorraine y el señor Luis A. de Jesús Santos (Lorraine).⁴

³ Caso número PCC-6794 (00-0000045).

⁴ Apéndice del recurso de Revisión Judicial presentado por las partes interventoras Farmacia Lorraine y el señor Luis A. de Jesús Santos (Lorraine), a las páginas 33-34.

El PC concedido autorizó la construcción de un edificio comercial en un predio⁵ con una cabida de 7,436.228 metros cuadrados, ubicado en la carretera PR-1, intersección PR-52, zonificación EV-4.⁶ La aprobación comprendía una condición suspensiva, pues se dispuso que “[n]o se podrá comenzar actividad de construcción alguna sin la aprobación de los permisos ambientales correspondientes. Previo a comenzar la construcción deberá radicar y obtener la aprobación del Permiso Ambiental Consolidado, Plan de Reforestación y Permiso Incidental de Tierra”.⁷ El PC tenía una vigencia de dos (2) años; y las obras certificadas debían comenzarse en o antes de un (1) año a partir de la fecha de expedición.⁸

El 7 de septiembre de 2010 la OP-MAP concedió una prórroga al PC con efectividad hasta el 7 de septiembre de 2012.⁹

El 31 de agosto de 2012 Walgreens solicitó una nueva prórroga al Permiso de Construcción. La construcción del proyecto no se había iniciado.

⁵ La descripción registral conforme la Escritura de Compraventa otorgada el 26 de julio de 2000, ante el Notario Público José A. Cuyar Cobb, es la siguiente: RUSTICA: Parcela de una cuerda con ochocientos noventa y uno milésimas de otra cuerda (1.891 cdas.), equivalentes a siete mil cuatrocientos treinta y seis metros cuadrados con doscientos veintiocho milésimas de otro (7,436.228 m.c.), sita en el Barrio Sabanetas, jurisdicción de Ponce, Puerto Rico, con la siguiente descripción: por el NORTE, con la Carretera Estatal número uno (1), que de Ponce conduce a Santa Isabel; por el SUR y ESTE, con terrenos propiedad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; y por el OESTE, con la calle número cinco (5) del Residencial Los Caobos. Véase la *Escritura de Compraventa*, a las páginas 115-131 del Apéndice del recurso de Revisión Judicial presentado por el Comité Amigos de los Árboles (Coamar) en el caso KLRA201400552.

⁶ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 64-65. De acuerdo con la Sección 16.1 del Reglamento de Ordenación del Plan Territorial de Ponce, con vigencia desde el 28 de diciembre 2003 (*Reglamento de Ordenación*), “[e]l Distrito EV.4 se establece para fomentar el desarrollo residencial, comercial, de servicios y de industria liviana en sectores que permiten una amplia variedad de usos con alta intensidad. Este Distrito permite regular las áreas comerciales existentes y viabilizar el redesarrollo de sectores industriales livianas rodeadas por el desarrollo urbano”. En cuanto a la intensidad de construcción permitida en EV.4 la Sección 16.5 expone que “[n]o se establece limitación a los parámetros de intensidad de construcción”.

⁷ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 64-65.

⁸ *Íd.*

⁹ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a la página 318.

El 5 de septiembre de 2012 la OP-MAP declaró ha lugar la solicitud de la extensión del término, con una “vigencia del permiso hasta que finalicen **los asuntos pendientes ante los foros apelativos**”.¹⁰ (Énfasis suministrado). La frase “*los asuntos pendientes ante los foros apelativos*” se refería específicamente al recurso de revisión judicial relacionado con el Permiso para Corte, Poda y Desganche de Árboles (Permiso de Corte).

Al respecto, el 19 de mayo de 2011 la OP-MAP había otorgado a Walgreens el Permiso de Corte.¹¹ Éste autoriza el corte de once (11) árboles,¹² conservación de quince (15)¹³ y siembra de cincuenta y uno (51).¹⁴ El 7 de junio de 2011 el Comité Amigos de los Árboles (Coamar) presentó una solicitud de intervención y la reconsideración del Permiso de Corte.¹⁵ La OP-MAP pautó una vista para el 15 de julio de 2011.¹⁶ Aunque la vista fue suspendida porque los interventores solicitaron la recusación de la Oficial Examinadora, todas las partes tuvieron la oportunidad de expresar sus posturas. El 29 de septiembre de 2011 la OP-MAP acogió la petición de recusación; y el 6 de octubre de 2011 emitió una Resolución¹⁷ en la que dejó sin efecto la aprobación del

¹⁰ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 66-67.

¹¹ Véase la *Resolución de Permiso para Corte, Poda o Desganche de Árboles*, a las páginas 26-32 del Apéndice del recurso presentado por Coamar en el caso KLRA201400552

¹² *Íd.* Los árboles aprobados para corte pertenecen a las siguientes especies: ciruela del país, moca, acacia amarilla y samán. Fueron identificados en el plano e inventario con los números 13-15, 19-21, 23-27.

¹³ *Íd.* Los árboles aprobados para conservación pertenecen a las siguientes especies: anacagüita, mangó, acacia amarilla. Fueron identificados en el plano e inventario con los números 1-4, 6-12, 16-18, 22.

¹⁴ *Íd.* Para el plan de mitigación se sembrarían veintidós (22) árboles, otros veintidós (22) por estacionamientos y siete (7) por perímetro. En el predio del solar a impactarse se sembrarían treinta y nueve (39) árboles, de las especies malagueta, mangle verde y mangle plateado. En el área de encintado paralelo a la carretera PR-1 se sembrarían doce (12) árboles de las especies caoba dominicana y/o caoba hondureña.

¹⁵ Véase *Moción de Intervención y Solicitud de Reconsideración a “Permiso para Corte, Poda o Desganche de Árboles*, a las páginas 339-345 del Apéndice del recurso presentado por Coamar en el caso KLRA201400552.

¹⁶ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 488-495. Coamar, a las páginas 82-89.

¹⁷ *Íd.*

Permiso de Corte. La OP-MAP tuvo que enmendarla posteriormente (12 de julio de 2013) a los efectos de notificar y aperebir adecuadamente a las partes.¹⁸

A solicitud de Walgreens y luego de los trámites de rigor, el 14 de abril de 2014 la Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos (Junta) revocó la determinación de la OP-MAP.¹⁹ Lorraine y Coamar presentaron sendos recursos de revisión judicial ante la consideración de este Tribunal de Apelaciones y los mismos permanecen *sub judice*.²⁰ Se refiere a los casos consolidados mediante la Resolución de 18 de junio de 2014, KLRA201400518 y KLRA 201400552.

Con relación a la extensión del PC concedido a Walgreens y objeto de esta Sentencia, el 24 de septiembre de 2012 Lorraine presentó una moción para que la misma se dejara sin efecto por falta de notificación, ya que figuraba como parte opositora e interventora desde el 2001. En referencia al valor ecológico del lugar del proyecto, arguyó que la extensión del PC era contraria al interés público y que la Resolución no contenía una determinación específica al respecto.²¹

Por su parte, el 4 de octubre de 2012 Coamar solicitó intervenir, así como que se reconsiderara la extensión del PC concedida, por entender que era contrario a los mínimos requerimientos del debido proceso de ley, puesto que no fue notificado y se vio afectado su derecho a ser oído y oponerse.²²

¹⁸ Apéndice del recurso presentado por Coamar, a las páginas 215-220.

¹⁹ Caso número 2013-RVA-14184. Véase la *Resolución de la Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos*, a las páginas 1-9 del Apéndice del recurso presentado por Coamar en el caso KLRA201400552.

²⁰ Casos KLRA20140052 y KLRA201400518, consolidados.

²¹ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 323-328.

²² Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 330-333.

Ese mismo 4 de octubre de 2012 la OP-MAP, luego de reconsiderar *motu proprio* su dictamen, determinó dejar sin efecto la prórroga del PC que había otorgado el 5 de septiembre de 2012.²³ Basó su decisión en que la solicitud no fue presentada con treinta (30) días de anticipación a la fecha de expiración del Permiso de Construcción. Fundamentó su determinación en la Sección 3.30(5) del *Reglamento de Ordenación del Plan Territorial de Ponce (Reglamento de Ordenación)*. A base de dicha disposición la OP-MAP expresó en su Resolución:

*Considerando lo anterior y en virtud de la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico [. . .], el Director de la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Ponce, **reconsidera motu proprio su determinación y DEJA SIN EFECTO la EXTENSIÓN del Permiso de Construcción PCC-6794**, según notificada por la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Ponce el 5 de septiembre de 2012.*²⁴ (Énfasis suministrado).

El 24 de octubre de 2012 Walgreens y FSC solicitaron a la OP-MAP que reconsiderara su decisión y que reinstalara el PC.²⁵ Indicaron que la OP-MAP no había hecho ningún pronunciamiento relacionado con que la extensión del PC era contraria al interés público porque éste no había sido afectado de manera alguna. Expresaron que el PC ya había pasado por el proceso evaluativo, por lo que “*no había interés público que militase contra la extensión solicitada*”.²⁶ Alegaron que la “*justa causa acreditada fue que el proyecto se encuentra paralizado por razón de los procedimientos ante los tribunales en relación con el Permiso de Corte*”.²⁷

²³ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 58-62. Coamar, a las páginas 132-137.

²⁴ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 58-62. Coamar, a las páginas 132-136.

²⁵ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 77-86. Walgreens había presentado un escrito de oposición el 17 de octubre de 2012; véase el Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 335-341.

²⁶ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a la página 78.

²⁷ *Íd.*

El 7 de noviembre de 2012 la OP-MAP declaró no ha lugar la reconsideración.²⁸ Este dictamen adoleció de las advertencias del derecho de revisión y del término para ello. No obstante, Walgreens y FSC acudieron ante la Junta en un recurso de revisión el 27 de noviembre de 2012.²⁹

Luego de varios trámites procesales, la Junta celebró una vista pública el 8 de marzo de 2013, a la que comparecieron por medio de sus representaciones legales Walgreens, FSC, la OP-MAP, Lorraine y Coamar. Como resultado, la Junta emitió una Resolución³⁰ el 25 de marzo de 2013 y notificada al día siguiente, en la que acogió favorablemente la intervención de Lorraine y Coamar.

El interés afectado de la parte interventora y opositora Lorraine es uno de naturaleza económica, pues la Farmacia, que opera desde 1985, está ubicada a doscientos (200) metros del predio en controversia.³¹ En cuanto a la parte interventora y opositora Coamar, su interés radica en la preservación del bosque urbano El Samán.³²

La Junta resolvió devolver el caso a la OP-MAP para que ésta notificara y apercibiera a todas las partes conforme a Derecho.³³

Luego de solicitar infructuosamente a la OP-MAP el cumplimiento de la Resolución de la Junta,³⁴ el 12 de junio de 2013 Walgreens presentó un recurso de *Mandamus* ante el Tribunal de Primera Instancia,

²⁸ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a la página 95.

²⁹ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 404-424.

³⁰ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 529-537. Coamar, a las páginas 123-131.

³¹ *Íd.*

³² *Íd.*

³³ *Íd.*

³⁴ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 550-554 (primera solicitud); 561-565 (segunda solicitud). Coamar, a las páginas, 144-148 (primera solicitud); 155-159 (segunda solicitud).

Sala de Ponce (TPI), para que dicho foro ordenara a la OP-MAP cumplir con su deber ministerial de volver a notificar la Resolución que revocó la extensión del PC, tal como lo ordenó la Junta.³⁵

El 11 de julio de 2013 la OP-MAP emitió la Resolución Enmendada ordenada por la Junta. En la notificación se incluyó a Walgreens, FSC, Coamar y Lorraine.³⁶ Debido a que la OP-MAP notificó antes de que el caso se resolviera en el tribunal *a quo*, la Hon. Rosaline Santana Ríos, J. desestimó el *Mandamus* por tornarse académico.³⁷

Así las cosas, el 30 de julio de 2013 Walgreens y FSC solicitaron ante la OP-MAP la reconsideración de su determinación y la reinstalación del PC o, en la alternativa, la reapertura del procedimiento.³⁸ Lorraine y Coamar presentaron sus respectivas oposiciones el 2 y 9 de agosto de 2013, respectivamente,³⁹ en la que adujeron defectos de notificación en la Resolución Enmendada y que como resultado el recurso de *Mandamus* que incoó Walgreens ante el TPI no era académico.⁴⁰ Coamar se allanó a los planteamientos de Lorraine.

³⁵ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 497-505. Coamar, a las páginas 91-100.

³⁶ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 376-380. Coamar, a las páginas 207-212.

³⁷ Sentencia dictada el 8 de octubre de 2013, Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 659-665; Coamar a las páginas 253-259. El 24 de octubre de 2013 Lorraine presentó al TPI una solicitud de reconsideración y objetó la jurisdicción del TPI por falta de parte indispensable; véase Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 647-652; Coamar, a las páginas 241-246. En Resolución emitida el 8 de enero de 2014 la Hon. Rosaline Santana Ríos declaró la misma no ha lugar; véase Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 690-702. Coamar, a las páginas 278-290.

³⁸ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 382-397.

³⁹ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 438-453; 455-456.

⁴⁰ Véase nota al calce 37.

De otra parte, la OP-MAP acogió la solicitud de reconsideración de Walgreens y FSC;⁴¹ sin embargo, nunca emitió una determinación al respecto y expiró el término para hacerlo.⁴²

Oportunamente, el 18 de noviembre de 2013 Walgreens y FSC acudieron ante la Junta con una petición de revisión.⁴³ Alegaron que la OP-MAP actuó de manera arbitraria al revocar el PC sin brindar las garantías del debido proceso de ley, ante la falta de la celebración de una vista y por negarse a contestar la solicitud de reapertura.

Lorraine se opuso a la petición de revisión el 3 de diciembre de 2013.⁴⁴ En primera instancia adujo que la Junta carecía de jurisdicción debido a los defectos en las notificaciones emitidas por la OP-MAP. Arguyó, además, que Walgreens carecía de un derecho propietario y acreedor del debido proceso de ley; y que al revocar el permiso, la OP-MAP corregía un error por lo que no estaba obligada a celebrar una vista. Coamar se unió al escrito de Lorraine.⁴⁵

Por su parte, Walgreens y FSC replicaron el 19 de diciembre de 2013.⁴⁶ Justificaron la jurisdicción de la Junta, pues las partes interventoras reconocidas fueron debidamente notificadas; y distinguió los términos “parte” y “participante” en el ámbito administrativo.

⁴¹ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 399-401.

⁴² Previo a la notificación enmendada ordenada por la Junta, el 7 de noviembre de 2012, la OP-MAP había declarado no ha lugar la solicitud de reconsideración que Walgreens presentó el 24 de octubre de 2012. Véase el Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a la página 95.

⁴³ Apéndice presentado por Lorraine a las páginas 31-462. Coamar, a las páginas 33-59. Apéndice del Alegato de Walgreens en oposición al presentado por Coamar, a las páginas 4-26.

⁴⁴ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 466-485. Coamar, a las páginas 60-79.

⁴⁵ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 734-738. Coamar, a las páginas 345-349.

⁴⁶ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 675-683. Coamar, a las páginas 263-271.

Abogaron por su derecho propietario y alegaron haber incurrido en gastos sustanciales a raíz de la tenencia del PC obtenido y cuya extensión es objeto de esta pugna. Negaron que la concesión de la extensión del PC fuera producto de un error administrativo y su revocación consistiera de una corrección, ya que el PC “*quedó como cuestión de derecho y cuestión práctica en suspenso durante el trámite administrativo y de revisión ante esta Honorable Junta por la revocación de la OP[-MAP] del Permiso de Corte de Árboles, lo que le impidió entonces y ha impedido que Walgreens iniciara las obras [de] construcción para las que obtuvo el correspondiente Permiso de Construcción*”.⁴⁷ Walgreens cuestionó por qué en su caso la OP-MAP no concedió la reapertura, tal como lo ha hecho en otros casos que ejemplificó.⁴⁸

La OP-MAP también se opuso a la revisión; presentó su *Alegato en Oposición* el 22 de enero de 2014.⁴⁹ Expresó que la extensión del PC se emitió por error e inadvertencia y en contravención a requisitos sustantivos y procesales dispuestos en la Sección 3.30(5) del *Reglamento de Ordenación, supra*, y que Walgreens no esbozó las razones para su

⁴⁷ *Íd.*

⁴⁸ *Íd.* Véanse los Exhibits 1-28 del Apéndice del Alegato de Walgreens en oposición al presentado por Coamar, a las páginas 121-159. Walgreens, en la Réplica del 19 de diciembre de 2013 y en el Alegato del 16 de julio de 2014, resumió diversas instancias en que la OP-MAP concedió la reapertura de casos, sin observar la reglamentación. Transcribimos uno de éstos: “Caso Núm. PCC 2671 (03-0000580), la OP emitió el 3 de marzo de 2004 una ‘Notificación de Requerimiento para el Levantamiento del Permiso de Construcción’ (Exhibit 23), expresando que la misma quedaría sin efecto al año de su expedición. El 17 de marzo de 2010, esto es, seis (6) años más tarde, la OP le notifica querrela al solicitante y le exige el pago de arbitrios (Exhibit 24). Más de un año después, el 26 de mayo de 2011, es que el solicitante reconoce la reclamación del pago de arbitrios que se le había hecho, pide la cancelación de la deuda y solicita reapertura y prórroga del caso (Exhibit 25 y 26). El 27 de mayo de 2011, la OP autoriza reapertura y concedió una prórroga por seis (6) meses (Exhibit 27). El 26 de septiembre de 2012, la OP emitió una ‘Notificación de Requerimiento para el Levantamiento del Permiso de Construcción’ (Exhibit 28), disponiendo que “[l]a vigencia de esta notificación está limitada por la Sección 3.30 del Reglamento de Edificación de Puerto Rico. La misma queda sin efecto al AÑO de su expedición”. (Énfasis en el original suprimido).

⁴⁹ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 703-719. Coamar, a las páginas 291-307 (repetido a las páginas 318-334).

incumplimiento. Indicó que la concesión de un permiso no confiere derechos indefinidos y que el PC original había vencido el 7 de septiembre de 2012, por lo cual Walgreens no tenía un derecho propietario. Invocaron la dimensión discrecional en la concesión de permisos, así como la capacidad de la entidad para corregir sus errores. Sobre el señalamiento de la falta de reapertura, la OP-MAP se limitó a indicar que la Junta carece de jurisdicción por no existir una resolución final de la OP-MAP al respecto.

Walgreens y FSC replicaron el 3 de febrero de 2014.⁵⁰ Abogaron por las garantías del debido proceso de ley, incluyendo una vista, por la actuación de la OP-MAP que dejó sin efecto la extensión del PC previamente concedida. Además alegaron sobre el carácter directivo, no jurisdiccional, de los términos en el *Reglamento de Ordenación, supra*, y que la OP-MAP así lo ha concebido en otras instancias. Indicaron que la OP-MAP les “*expresó que no hacía falta solicitar prórroga alguna, pues el Permiso de Construcción quedaba en suspenso en lo que se dilucidaba lo pertinente al Permiso de Corte*”.

Así las cosas, mientras la revisión estaba ante la consideración de la Junta, el 14 de marzo de 2014 Walgreens y FSC presentaron ante la consideración de la Junta una *Solicitud Urgente de Extensión de Término Jurisdiccional y para que se Paute Vista* debido a que el plazo de ciento veinte (120) días para la adjudicación de los casos ante la Junta estaba por cumplirse.⁵¹

⁵⁰ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 724-733. Coamar, a las páginas 308-317 (repetido a las páginas 335-344).

⁵¹ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 739-740. Coamar, a las páginas 350-351.

En el último día hábil para hacerlo, 18 de marzo de 2014, notificada el mismo día, “[e]n atención al Recurso presentado y vistos los incidentes procesales del presente caso” la Junta emitió una Orden⁵² en que autoprorrogó en treinta (30) días adicionales el término para adjudicar el caso. Asimismo, el 21 de marzo de 2014, notificada el mismo día, la Junta expidió otra Orden⁵³ en la que concedió a las partes un término de cinco (5) días “para **mostrar causa** por la cual esta Junta no deba dejar sin efecto la revocación de la extensión del permiso de construcción”. (Énfasis en el original).

En cumplimiento de orden el Municipio de Ponce compareció y refirió a la Junta a su *Alegato en Oposición a Petición de Revisión*, visto antes.⁵⁴

En cumplimiento de orden Lorraine compareció mediante un escrito presentado el 27 de marzo de 2014;⁵⁵ al que se unió Coamar.⁵⁶ Como planteamiento de umbral expusieron la falta de jurisdicción de la Junta al entender que la Orden emitida para autoprorrogar el término de adjudicación incumplió con el requisito de incluir determinaciones de hechos y conclusiones de Derecho que justificaran la prórroga. En lo concerniente a la extensión del PC, Lorraine se reafirmó en sus argumentos anteriores y reiteró que no procedía revocar la determinación de la OP-MAP por no haber celebrado una vista porque un error

⁵² Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 743-744. Coamar, a las páginas 352-354.

⁵³ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 745-746. Coamar, a las páginas 355-357.

⁵⁴ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 747-748. Véase el “Alegato en Oposición” en el Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 703-719. Coamar, a las páginas 291-307 (repetido a las páginas 318-334).

⁵⁵ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 749-758. Coamar, a las páginas 10-19.

⁵⁶ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 776-779. Coamar, a las páginas 360-363.

administrativo no genera derechos y Walgreens no tenía un interés propietario afectado que ameritara protección.

El 15 de abril de 2014, notificada el mismo día, la Junta emitió una Resolución⁵⁷ en la que revocó a la OP-MAP. En lo pertinente, expresó:

*Decisión: “Esta Junta Revisora **REVOCA** la determinación emitida por la Oficina de Permisos del Municipio de Ponce y en su consecuencia **DEJA SIN EFECTO** la revocación de la extensión del permiso de construcción. [...] (Énfasis en el original).*

Inconformes, el 29 de abril de 2014 Lorraine y Coamar solicitaron reconsideración ante la Junta. Lorraine reiteró sus argumentos sobre la falta de jurisdicción de la Junta porque la Orden que prorrogó el término de adjudicación era nula; así como que Walgreens no contaba con un derecho adquirido y que la OP-MAP corrigió el error incurrido cuando concedió la extensión del PC.⁵⁸ De otra parte, en su solicitud de reconsideración, Coamar expresó que la Junta, al revocar a la OP-MAP, debió ordenar la celebración de una vista.⁵⁹ Walgreens y FSC presentaron el 9 de mayo de 2014 su oposición a las solicitudes de reconsideración y arguyeron que no se oponían a que la Junta ordenara a la OP-MAP la celebración de una vista, con la salvaguarda que dispusiera que la misma se efectuara en un tiempo razonable.⁶⁰

El 28 de mayo de 2014, notificada en igual fecha, la Junta declaró no ha lugar las solicitudes de reconsideración ni acogió el planteamiento de Coamar de ordenar la celebración de una vista.⁶¹

⁵⁷ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 1-8. Coamar, a las páginas 1-9.

⁵⁸ Apéndice del recurso presentado por Lorraine, a las páginas 10-19.

⁵⁹ Apéndice presentado por Lorraine a las páginas 20-23. Coamar, a las páginas 20-23.

⁶⁰ Apéndice presentado por Lorraine a las páginas 24-28. Coamar, a las páginas 24-28.

⁶¹ Apéndice presentado por Lorraine a las páginas 29-30A. Coamar, a las páginas 29-32.

Inconformes, Lorraine y Coamar comparecieron ante este Tribunal de Apelaciones y solicitaron la revocación del dictamen. Lorraine señaló los siguientes errores, a los que le suplimos énfasis:

PRIMER ERROR: Erró la Junta Revisora de Permisos al no desestimar la Solicitud de Revisión por razón de no tener jurisdicción porque **la notificación enmendada de la Oficina de Permisos fue defectuosa al no incluir a todas las partes con derecho a ser notificadas.**

SEGUNDO ERROR: Erró la Junta Revisora de Permisos al revocar la determinación de la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Ponce a pesar de **no tener jurisdicción pues transcurrió en exceso el término de 120 días para resolver el recurso y la extensión de dicho término que realizó fue nula, por no cumplir con el requisito reglamentario de justificarla con determinaciones de hecho y derecho.**

TERCER ERROR: Erró la Junta Revisora de Permisos al revocar la determinación del Municipio Autónomo de Ponce por razón de que era necesaria una vista y cuando **la extensión del permiso de construcción no procedía como cuestión de derecho por no cumplirse con los requisitos reglamentarios vigentes.**

Incluimos textualmente los errores señalados por Coamar, aun cuando los mismos están recogidos en los expuestos en el recurso presentado por Lorraine:

PRIMER ERROR: Erró la Junta Revisora de Permisos [JUNTA] al revocar la decisión de la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Ponce fuera del término de 120 días que tenía por ley para resolver el recurso, la auto prórroga de dicho término que realizó la Junta fue nula.

SEGUNDO ERROR: Erró la JUNTA al revocar la decisión de la OP del Municipio Autónomo de Ponce porque era necesaria celebrar una vista antes de revocar la extensión del permiso de construcción que ya estaba vencido aun cuando Walgreens no solicitó una vista.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a esbozar el marco jurídico pertinente y su aplicación al caso.

-II-

-A-

El 1 de diciembre de 2009 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, 23 L.P.R.A. § §

9011 *et seq.* (Ley Núm. 161-2009). Este estatuto creó un sistema integrado de permisos del Gobierno de Puerto Rico, el cual estaba compuesto por la Oficina de Gerencia de Permisos, la Oficina del Inspector General de Permisos y la Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos. Este ordenamiento legal cuenta con el *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos (Reglamento Conjunto)*, Reglamento 7951, con vigencia de 29 de noviembre de 2010.

El estatuto fue enmendado por la Ley Núm. 18-2013. En el caso ante nuestra consideración, ése era el ordenamiento vigente al momento de la presentación de la petición de revisión ante la Junta Revisora.

Mientras la Junta tenía ante sí la revisión, el 10 de diciembre de 2013, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 151-2013, que enmendó sustancialmente la Ley Núm. 161-2009. Particularmente, eliminó a la Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos.⁶²

El Artículo 74 de la Ley 151-2013 dispone lo siguiente:

Los casos pendientes de resolución ante la Junta Revisora se seguirán tramitando, ventilando y adjudicando ante dicha Junta por un periodo no mayor de ciento ochenta (180) días, a partir de la aprobación de esta Ley; periodo en el cual la Junta de Planificación deberá adoptar la reglamentación correspondiente para revisar aquellas determinaciones finales pendientes al momento de la aprobación de esta Ley siempre y cuando en el momento de la radicación del caso la Junta Revisora tuvo jurisdicción sobre el mismo. En caso de que la Junta de Planificación adopte la referida reglamentación en un periodo menor al aquí establecido, las funciones adjudicativas de la Junta Revisora cesarán de inmediato y los casos pendiente de resolución serán transferidos a la Junta de Planificación.

La Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos regía sus procedimientos conforme la ley habilitadora y el Reglamento de Procedimientos Adjudicativos, con vigencia al 30 de noviembre de 2010.

⁶² El ordenamiento actual delega en la División de Reconsideración de la Oficina General de Permisos las revisiones de las determinaciones finales emitidas por los municipios autónomos.

-B-

En cuanto a la aplicabilidad de la Ley Núm. 161-2009, según enmendada, a los Municipios Autónomos, ésta disponía que aquellos municipios autónomos con convenio de delegación de competencia y transferencia de la Jerarquía I a la V tendrían total exclusividad para otorgar determinaciones finales y permisos, según establecido en su correspondiente convenio de delegación.

El Artículo 18.10⁶³ de la Ley Núm. 161-2009, según enmendada, estatuye lo concerniente a las disposiciones relativas a los municipios:

En armonía con las facultades autonómicas que le concede a los municipios las secs. 4001 et seq. del Título 21, conocidas como 'Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico', los municipios autónomos que en virtud de lo establecido en los Subcapítulos XIII y XIV del referido estatuto, hayan adquirido o estén en proceso de adquirir de la Administración de Reglamentos y Permisos, la Agencia sucesora y/de la Junta de Planificación, las competencias de rigor para la concesión o denegación de los permisos le aplicarán únicamente aquellas secciones de este capítulo donde específicamente así se disponga. Dichos municipios continuarán emitiendo sus decisiones siguiendo los procedimientos instituidos a tales fines por los alcaldes y sus legislaturas municipales a través de la Oficina de Permisos o Directorías, creadas a nivel municipal para atender esta encomienda, todo ello sujeto a la Ley de Municipios Autónomos y al Convenio de Delegación de Competencias. En los casos de los municipios que estén en proceso de adquirir la competencia o en el diseño de sus planes de ordenación o que tengan en sus planes los diseños y futura implantación, la excepción será igualmente aplicable, excepto que la transferencia de competencias se regirá por los convenios que al respecto cada municipio formalice con la Oficina de Gerencia y la Junta de Planificación, siguiendo las disposiciones de las secs. 4001 et seq. del Título 21. Aunque se reconocen las facultades de los municipios antes descritas, los gobiernos municipales examinarán sus reglamentos y procedimientos, de manera que se adopten las disposiciones de este capítulo encaminadas a modernizar, mecanizar y agilizar la concesión o denegación de permisos. 23 L.P.R.A. § 9028i

⁶³ La Ley Núm. 151-2013 enmendó someramente esta disposición.

En virtud de la Ley Núm. 81-1991, Ley de Municipios Autónomos, 21 L.P.R.A. § 4001 *et seq.*, el 25 de noviembre de 1992 el Municipio Autónomo de Ponce obtuvo la transferencia de facultades de la Jerarquía I a la V, inclusive, mediante la cual adquirió “*las facultades para recibir, evaluar y decidir sobre peticiones de autorizaciones, permisos o enmiendas referentes a la ordenación territorial velando por el cumplimiento de sus propios reglamentos*”.⁶⁴ En 1992 el Plan de Ordenación Territorial⁶⁵ y el Reglamento de Ordenación del Municipio de Ponce fueron adoptados por la Junta de Planificación de Puerto Rico y aprobados por el Ejecutivo.⁶⁶

A estos efectos, el Municipio Autónomo de Ponce creó la Oficina de Ordenación Territorial el 26 de octubre de 1992, mediante la Ordenanza Núm. 63, Serie de 1992-1993, que en su Sección Séptima dispone:

*SECCIÓN SÉPTIMA: Mediante la presente Ordenanza el Municipio de Ponce **adopta el Reglamento Interno de la Junta de Planificación y el Reglamento de Procedimiento Para las Decisiones Adjudicativas de la Junta de Planificación.** La Oficina de Ordenación Territorial utilizará de forma interina estos reglamentos para su funcionamiento y procesos. (Énfasis suministrado).*

Además, el 19 de noviembre de 1992, por medio de la Ordenanza Núm. 71, Serie de 1992-1993, se creó la Oficina de Permisos:⁶⁷ Entre otras cosas, la Ordenanza dispone:

⁶⁴ Ordenanza Núm. 26 Serie de 2002-2003. Mediante esta Ordenanza se aprobó la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial creado en 1992. Por otro lado, la Ordenanza Núm. 10, Serie 2012-2013, creó el Comité de Ordenación, que se rige por el reglamento adoptado mediante la Ordenanza Núm. 59, Serie 2012-2013.

⁶⁵ El Plan de Ordenación Territorial fue aprobado mediante la Ordenanza Núm. 60, Serie 1992-1993, y revisado en 2003.

⁶⁶ En conformidad con la Ley Núm. 81-1991 el Plan de Ordenación Territorial y el Reglamento de Ordenación fueron adoptados por la Junta de Planificación mediante la Resolución JP-PT-63-1 de 28 de octubre de 1992 y aprobados por el Ejecutivo mediante la Orden Ejecutiva OE-1992-66 del 6 de noviembre de 1992; véase la Ordenanza Núm. 26, Serie 2002-2003.

⁶⁷ Esta Ordenanza ha sido enmendada por la Ordenanza Núm. 57, Serie de 1996-1997, y la Ordenanza Núm. 92, serie de 1999-2000.

*POR CUANTO: La Ley de Municipios Autónomos provee que el Municipio **adoptará mediante ordenanza, un reglamento para que rija las disposiciones sustantivas y procesales de la Oficina de Permisos.** El Reglamento de la Oficina de Permisos establecerá las disposiciones sobre el funcionamiento y los procesos de la Oficina y **deberá estar adoptado antes de que se transfieran las facultades sobre la Ordenación Territorial.** Para cumplir con el requisito de adopción de los reglamentos para la Oficina de Permisos, el Municipio **podrá adoptar mediante Ordenanza el Reglamento de la Administración de Reglamentos y Permisos sin que sea necesario la celebración de vistas públicas** o podrá mediante la previa celebración de vista pública, adoptar un nuevo reglamento. (Énfasis suministrado).*

Cabe señalar que la Ley Núm. 106-2012 extendió el alcance de la Jerarquía V, al incluir las facultades relacionadas con las variaciones en uso y variaciones en intensidad de construcción y de uso, entre otras. Para la implementación del estatuto, la Legislatura Municipal de Ponce creó el Comité de Ordenación Territorial (Ordenanza Núm. 10, Serie 2012-2013) y el *Reglamento de Procedimientos del Comité de Ordenación Territorial* (Ordenanza Núm. 59, Serie 2012-2013).

Asimismo, a partir del 28 de diciembre de 2003, el Municipio Autónomo de Ponce cuenta con el *Reglamento de Ordenación del Plan Territorial de Ponce (Reglamento de Ordenación)*. Además, la Oficina de Ordenación Territorial, mediante la Resolución de 4 de septiembre de 2012, adoptó algunas secciones del *Reglamento Conjunto*, disponiendo que “[l]as Disposiciones de este Reglamento (Reglamento de Ordenación) prevalecerán y **se complementarán con las disposiciones de cualquier otro reglamento de planificación en vigor que sea aplicable al caso en particular**”. (Énfasis suministrado).

La Sección 2.2(241) del *Reglamento de Ordenación, supra*, define la “Oficina de Permisos” y enumera sus funciones y responsabilidades:

- *Tramitar solicitudes de autorizaciones y permisos de conformidad a las facultades transferidas a el Municipio mediante convenio.*

- *Ser custodio de cada solicitud de autorización y permisos, así como de las determinaciones tomadas al respecto mediante la creación de un archivo de documentos.*
- *Celebrar vistas públicas o administrativas relacionadas con la otorgación de autorizaciones o permisos y efectuar todas las actividades incidentales a las mismas.*
- *Promover el inicio de acciones legales, ya sean administrativas o judiciales, para procesar las violaciones o querellas relacionadas con las facultades transferidas al Municipio mediante convenio.*

-C-

Sabido es que en nuestro ordenamiento se le concede gran deferencia a las determinaciones administrativas, ello en vista al gran conocimiento especializado y experiencia que las agencias ostentan. *Pagán Santiago, et al. v. ASR*, 185 D.P.R. 341, 358 (2012). La decisión de una agencia administrativas gozará de una presunción de legalidad y corrección que será respetada, siempre que la parte que la impugna no produzca evidencia suficiente para rebatirla. *Batista, Nobee v. Jta. Directores*, 185 D.P.R. 206, 215 (2012). El criterio rector para la revisión de este tipo de determinación es el de razonabilidad, esto es, si la actuación de la agencia fue ilegal, arbitraria, o tan irrazonable que constituye un abuso de discreción. *Íd.*, a la pág. 216. La revisión usualmente comprende las siguientes áreas: (1) si se concedió el remedio apropiado; (2) si las determinaciones de hechos son conformes al principio de evidencia sustancial; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty, et al. II*, 179 D.P.R. 923, 940 (2009).

Nuestro ordenamiento jurídico ha reiterado que ante una revisión judicial el tribunal sostendrá las determinaciones de hechos de una agencia administrativas si están basadas en evidencia sustancial que obre en el expediente.

La Ley Núm. 161-2009, según enmendada por la Ley Núm. 18-2013, vigente al momento del proceso de revisión de este caso, disponía al respecto:

*Las actuaciones, determinaciones finales o resoluciones de la Oficina de Gerencia de Permisos, la Junta Adjudicativa, los Municipios Autónomos con la Jerarquía de la I a la V, o de un profesional autorizado, según aplique, serán sostenidas si se basan en **evidencia sustancial** que obra en el expediente administrativo y **las conclusiones de derecho, así como las determinaciones de hecho, serán revisables en todos sus aspectos** por la Junta Revisora y el Tribunal de Apelaciones. En cualquier caso, la Junta Revisora y el Tribunal de Apelaciones darán deferencia al peritaje de la Oficina de Gerencia de Permisos, la Junta Adjudicativa, los Municipios Autónomos con la Jerarquía de la I a la V o del profesional autorizado, según corresponda. 23 L.P.R.A. § 9022d*

Aun cuando la Ley Núm. 151-2013 eliminó la Junta Revisora y enmendó la sección antes citada, en su Artículo 13.4, que trata acerca del estándar de revisión, dispone en lo pertinente:

*La actuación, determinación final o resolución de la Oficina de Gerencia de Permisos los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V o del Profesional Autorizado será sostenida por el Tribunal de Apelaciones si se basa en **evidencia sustancial** que obre en el expediente. **Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos.** (Énfasis suministrado).*

Asimismo, la Regla 20 del *Reglamento Adjudicativo de la Junta Revisora* disponía que “[l]as actuaciones, determinaciones finales o resoluciones de [. . .] Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V [. . .] serán sostenidas si se basan en **evidencia sustancial** que obra en el expediente administrativo y **las conclusiones de derecho, así como las determinaciones de hecho, serán revisables en todos sus aspectos por la Junta Revisora**”. (Énfasis suministrado).

“Evidencia sustancial” es aquella evidencia relevante que “una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Acarón, et al. v. D.R.N.A.*, 186 D.P.R. 564, 584 (2012). La aplicación de este criterio busca “evitar la sustitución del criterio del

organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor”. *Íd.*; *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 D.P.R. 592, 615 (2006); *P.C.M.E. v. J.C.A.*, 166 D.P.R. 599, 615 (2005).

La parte recurrente tendrá la carga de demostrar que en el expediente administrativo existe otra prueba que reduce o menoscaba el valor probatorio de la evidencia que impugna, al punto tal que se pueda concluir que, ante la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración, la determinación de la agencia no fue razonable. *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716, 728 (2005). Si dicha parte falla en demostrar que la determinación de la agencia no estuvo basada en evidencia sustancial o que existe otra prueba que reduce el valor de la prueba impugnada el tribunal debe respetar las determinaciones de hechos. *Íd.* En cambio, nuestro ordenamiento jurídico dispone que las conclusiones de Derecho podrán revisarse en toda su extensión. Aun así, debe dársele gran peso y deferencia a las interpretaciones que hacen las agencias de las leyes específicas que se les ha encomendado poner en vigor, por lo que sus conclusiones no pueden descartarse libremente. *Hernández, Álvarez v. Centro Unido, supra*, a la pág. 615.

-D-

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone en su Artículo II, Sección 7, que nadie será privado de su libertad o propiedad sin el debido proceso de ley. Esta garantía tiene como fin prevenir que el Estado abuse de sus poderes o que los ejerza de forma arbitraria. *Rodríguez Rodríguez v. E.L.A.*, 130 D.P.R. 562, 575 (1992). Este principio fundamental representa una norma de trato justo, que le impone al Estado la obligación de garantizar un proceso justo y

equitativo cuando interfiera con intereses protegidos, como son los de propiedad o libertad del individuo. *Picorelli v. Departamento de Hacienda*, 179 D.P.R. 720, 736 (2010), citando a *Hernández v. Secretario*, 164 D.P.R. 390, 395 (2005).

Una vez cumplido el requisito de que existe un interés de propiedad o libertad, se debe determinar cuál es el procedimiento debido. *San Gerónimo Caribe Project v. A.R.Pe.*, 174 D.P.R. 640, 660 (2008), citando a *P.A.C. v. E.L.A. I*, 150 D.P.R. 359, 376 (2000); *Rodríguez Rodríguez v. E.L.A.*, *supra*, a la pág. 578; *Rivera Santiago v. Srio. de Hacienda*, 119 D.P.R. 265, 274 (1987).

El debido proceso de ley en el ámbito administrativo es elástico para que se amolde a las circunstancias de cada caso en particular. Por ello, y a base de un balance de intereses, deben examinarse los siguientes elementos: el interés de la persona afectada por la acción del Estado; el riesgo de una decisión errónea y cómo el requisito procesal lo evitaría; y el interés del Estado, incluyendo la carga fiscal que representaría añadir un requisito procesal. *Mathews v. Eldridge*, 424 U.S. 319, 321 (1976); *Rivera Rodríguez v. Stowell*, 133 D.P.R. 881, 888 (1993); *Calderón v. C.F.S.E.*, 181 D.P.R. 386, 398 (2011); *Domínguez Castro et al. v. E.L.A. I*, 178 D.P.R. 1, 47 (2010). Lo vital es que el proceso respete la dignidad de los ciudadanos afectados contra la arbitrariedad administrativa, de manera que la persona afectada pueda cuestionar las razones y la legalidad de la acción. *López y otros v. Asoc. de Taxis de Cayey*, 142 D.P.R. 109, 113 (1996); *Picorelli v. Departamento de Hacienda*, *supra*, a la pág. 736.

El procedimiento exigido requiere, además, satisfacer las exigencias mínimas del debido proceso de ley; a saber: notificación adecuada y oportuna; la oportunidad de ser oído; el derecho a contrainterrogar; el derecho a examinar la evidencia presentada por la parte contraria y a presentar prueba oral y escrita a su favor; si lo prefiere, la asistencia de un abogado, un adjudicador imparcial; una decisión administrativa informada, con conocimiento y comprensión de la evidencia, basada en el expediente y sustentada con determinaciones de hechos y conclusiones de derecho. *A.D.C.V.P. v. Tribunal Superior*, 101 D.P.R. 875, 885 (1974); *Rivera Santiago v. Srio. de Hacienda, supra*, a la pág. 274; *Rivera Rodríguez v. Stowell, supra*, a la pág. 889; *Domínguez Castro et al. v. E.L.A. I, supra*, a la pág. 47; *Calderón v. C.F.S.E., supra*, a la pág. 399.

Debe recordarse que todo proceso administrativo de índole adjudicativa está predicado en la búsqueda de la verdad mediante el establecimiento de los procesos justos y equitativos. Sobre el particular nuestro Tribunal Supremo expresó:

[E]l debido proceso de ley encarna la esencia de nuestro sistema de justicia. Su prédica comprendía elevados principios y valores que reflejan nuestra vida en sociedad y el grado de civilización alcanzado. Amy v. Adm. Deporte Hípico, 116, D.P.R. 414, 420 (1985).

Cuando se niega el debido proceso de ley “se actúa ilícitamente y se proyecta una falta de imparcialidad”. *In re Díaz García*, 158 D.P.R. 549, 559 (2003).

De otra parte, el concepto de propiedad ha sido definido por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América como aquél interés en que la persona tiene algo más que un interés abstracto o una expectativa unilateral. *Board of Regents v. Roth*, 408 U.S. 564, 577

(1972). Por su parte, el Alto Foro en Puerto Rico ha resuelto que un permiso de construcción debidamente autorizado y por el que la persona o concesionario ha actuado en conformidad con dicho permiso, incurriendo en gastos sustanciales, constituye un interés de propiedad, acreedor del debido proceso de ley. *Phi Delta Pi v. Junta Planificación*, 76 D.P.R. 585, 591 (1954); *Maldonado v. Junta Planificación*, 141 D.P.R. 46, 66 (2007); *San Gerónimo Caribe Project v. A.R.Pe.*, *supra*, a la pág. 659.

“Gasto” es un desembolso;⁶⁸ y “sustancial”, se deriva de “sustancia”⁶⁹, que se define como la esencia o naturaleza de algo. Debido a la complejidad del desarrollo de proyectos de construcción, este concepto debe interpretarse con amplitud.

-III-

En el caso ante nuestra consideración, Lorraine indicó que la Junta Revisora no tenía jurisdicción porque la notificación enmendada de la Oficina de Permisos fue defectuosa al no incluir a todas las partes con derecho a ser notificadas.

Como mencionáramos, el 7 de noviembre de 2012 la OP-MAP declaró no ha lugar la reconsideración solicitada por Walgreens y FSC. Esta notificación adolecía de las advertencias al derecho de revisión. El 8 de marzo de 2013 la Junta Revisora celebró una vista a la que comparecieron Walgreens, FSC, OP-MAP, Lorraine y Coamar, éstas últimas dos como interventoras-opositoras. La Junta acogió a las partes interventoras; determinó devolver el caso a la OP-MAP y le ordenó que corrigiera, una vez más, las deficiencias de la notificación. La Resolución

⁶⁸ *Diccionario de Términos Jurídicos*, 109 (Ignacio Rivera García, 3^a ed., Lexis Publishing 2000).

⁶⁹ *Diccionario de la Real Academia Española* (23^a ed., Real Academia Española 2014).

de la Junta fue notificada a Walgreens, FSC, OP-MAP, Lorraine, Coamar, Ing. Pedro Lorenzo López, Junta de Planificación (JP) y Oficina del Inspector General de Permisos (OIGPe).

La OP-MAP se tomó cerca de dieciséis (16) meses en cumplir con la Resolución de la Junta. Notificó a Walgreens, FSC, Lorraine y Coamar.

La Ley Núm. 161-2009, según enmendada, define el concepto “parte”.

*Parte.— Persona natural o jurídica, entidad o agencia que tiene **derecho a participar plenamente en un proceso de otorgación de permiso** llevado a cabo ante la Oficina de Gerencia o a la Oficina del Inspector General, incluyendo, pero sin limitación, cuando ésta dé inicio al proceso como **solicitante**, o bien porque se le permita participar posteriormente en calidad de **"interventor"**, porque tenga un **interés propietario, claro, directo, inmediato e indisputable, en la controversia o materia en cuestión**, y que, en reconocimiento de dicho interés, se le tenga que conceder o reconocer la máxima **protección de derechos y privilegios legales**. Con relación a la revisión administrativa o judicial de una determinación final de la Oficina de Gerencia, la Junta Adjudicativa, o un municipio autónomo con jerarquía de la I a la V, cuya determinación final incluya una determinación de cumplimiento ambiental el término "Parte" incluirá a cualquier persona con un interés legítimo que sea afectada por dicha determinación, sujeto a cumplimiento con las disposiciones de la sec. 9018d de este título. 23 L.P.R.A. § 9011(60).⁷⁰ (Énfasis suministrado).*

El requisito de notificación tiene, entre otros, el propósito de comunicar a las partes la decisión tomada y la oportunidad de determinar si ejercen o no los remedios disponibles por ley. *Picorelli v. Departamento de Hacienda, supra*, a la pág. 737. El término para ejercer estos derechos no comienza a cursar si la entidad del Estado incumple su obligación. *Colón Torres v. A.A.A.*, 143 D.P.R. 119, 124 (1997). No obstante, el término quedará sujeto a la doctrina de incuria, es decir, “la

⁷⁰ El *Reglamento Conjunto* adopta la misma definición. La Ley Núm. 151-2013 enmendó este concepto para que disponga que “parte” se defina según 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. El *Reglamento de Ordenación* no define el concepto.

dejadez o negligencia en el reclamo de un derecho, los cuales en conjunto con el transcurso del tiempo y otras circunstancias que causan perjuicio a la parte adversa, opera como un impedimento en una corte de equidad”. *Aponte v. Srio. de Hacienda*, 125 D.P.R. 610, 618 (1990); *Colón Torres v. A.A.A., supra*, a la pág. 124.

En este caso, el Ing. Pedro Lorenzo López fue el conducto por el cual Walgreens obtuvo el PC. El PC fue concedido a Walgreens, parte debidamente notificada. La JP y la OIGPe son entidades estatales que no fungieron ni han fungido como partes en este proceso ni solicitaron intervenir. Los derechos de revisión de las partes que fueron debidamente notificadas fueron ejercidos sin menoscabo alguno. Por lo tanto, el error no fue cometido.

Aducen los recurrentes, Lorrain y Coamar, que la Junta carecía de jurisdicción pues transcurrió en exceso el término de ciento veinte (120) días para resolver el recurso y la extensión de dicho término fue nula, por no cumplir con el requisito de incluir determinaciones de hecho y conclusiones de derecho.

Debe recordarse que la Ley Núm. 151-2013, aprobada el 10 de diciembre de 2013, entraba en vigor a partir de los treinta (30) días siguientes a su aprobación. En el Artículo 74 se dispuso que “[l]os casos pendientes de resolución ante la Junta Revisora se seguirán tramitando, ventilando y adjudicando ante dicha Junta por un periodo no mayor de ciento ochenta (180) días, a partir de la aprobación de esta Ley”.

En el caso ante nuestra consideración, Walgreens presentó su petición de revisión ante la Junta Revisora el 18 de noviembre de 2013. Por lo tanto, al tiempo de la aprobación de la Ley Núm. 151-2013, el

estatuto facultó a la Junta a continuar dirimiendo los asuntos ante su atención. Esto, al amparo del *Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos*. La Junta emitió la Resolución en la que adjudicó el caso el 15 de abril de 2014, es decir, dentro del término establecido.

Sobre la facultad para autoprorrogar el término para adjudicar, el Artículo 4 de la Ley Núm. 161-2009 estatuye lo siguiente:

Al revisar las actuaciones, determinaciones finales y resoluciones de la Oficina de Gerencia de Permisos, la Junta Adjudicativa, el profesional autorizado o de los Municipios Autónomos con la Jerarquía de la I a la V, la Junta Revisora dispondrá del recurso dentro de un periodo de ciento veinte (120) días naturales. Dicho término podrá ser prorrogado por treinta (30) días adicionales contados a partir de la radicación del recurso, en casos excepcionales, según disponga el Reglamento Interno. La Junta Revisora deberá emitir un dictamen, luego de lo cual cualquier parte interesada podrá acudir ante el Tribunal de Apelaciones, mediante recurso de revisión de decisión administrativa, conforme a lo establecido en el subcapítulo XIII de este capítulo.

Si la Junta Revisora no resuelve la revisión administrativa dentro del término aquí dispuesto, la revisión se entenderá rechazada de plano. La Junta Revisora perderá jurisdicción sobre la revisión y la determinación revisada se entenderá confirmada. Vencido dicho término, comenzará a transcurrir el término de treinta (30) días para recurrir al Tribunal de Apelaciones, conforme a lo establecido en el subcapítulo XIII de este capítulo. La Junta Revisora al revisar las actuaciones, determinaciones finales o resoluciones de la Oficina de Gerencia de Permisos, la Junta Adjudicativa o Municipios Autónomos con la Jerarquía de la I a la V, sobre asuntos de carácter discrecional, realizará una vista a instancia de la Junta Revisora o a solicitud de parte, en la cual podrá recibir prueba adicional que le permita adjudicar el caso. En cuanto a aquellos casos de carácter ministerial, la Junta Revisora podrá realizar una vista.

De celebrarse la vista, deberá notificarse previamente a las partes, según surja del expediente, conforme se establezca mediante reglamento interno. 23 L.P.R.A. § 9022c. (Énfasis suministrado).

Al respecto, la Regla 21 del *Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la Junta* dispone:

La Junta dispondrá del recurso de revisión dentro del término de ciento veinte (120) días naturales, el cual podrá ser auto-prorrogado por la Junta Revisora por treinta (30) días adicionales en casos excepcionales de acuerdo a lo establecido en la Ley Núm. 161, supra. La Junta notificará a las partes en aquellos casos en que se haya prorrogado el término. La determinación de la Junta deberá contener determinaciones de hechos y conclusiones de derecho en las cuales descansa su decisión. Se entenderá por casos excepcionales aquellos que resulten de las dilaciones del recurrente o alguna de las partes, aquellos que por su naturaleza o complejidad requieran de un mayor análisis o podrá responder a la cantidad de recursos ante la consideración de la Junta.

Si la Junta no resuelve la solicitud de revisión administrativa dentro del término aquí dispuesto, la revisión se entenderá rechazada de plano, la Junta perderá jurisdicción sobre la revisión y la determinación objeto de revisión se entenderá confirmada. [. . .] (Énfasis suministrado).

En este caso, el 18 de marzo de 2014 la Junta emitió una Orden en la que expresó lo siguiente:

*En el presente caso la parte recurrente, Walgreens of San Patricio, Inc., **presentó el Recurso de Revisión Administrativa de marras el 18 de noviembre de 2013** ante esta Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos (en adelante, "Junta Revisora"). En atención al Recurso presentado y **vistos los incidentes procesales del presente caso, se notifica a las partes** que conforman a lo dispuesto en el Artículo 12.4 de la Ley 161-2009, según enmendada, **esta Junta Revisora prorroga por un periodo adicional de treinta (30) días el término para adjudicar el recurso de revisión Administrativa de marras.** (Énfasis suministrado).*

De acuerdo con la Ley 161-2009 el requisito jurisdiccional de la Junta radica en el término en que adjudica, no en la inclusión u omisión de Determinaciones de Hechos y Conclusiones de Derecho. Esto, más bien, es un requisito directivo que se incluyó en el Reglamento, que no afecta la jurisdicción de la Junta. Además, la Orden, mediante la cual se notificó la prórroga, tiene un carácter interlocutorio, no adjudicativo, por lo que la falta de las Determinaciones de Hechos y Conclusiones de Derecho no vulneraron derechos sustantivos de ninguna de las partes. Debe considerarse, además, que en observancia al debido proceso, la Junta emitió una segunda Orden tres (3) días después, en la que

concedió a las partes un término de cinco (5) días para que mostraran causa por la cual la Junta no debía dejar sin efecto la revocación de la extensión del PC.

La ley habilitadora confiere a la Junta la facultad de autoprorrogar el término para adjudicar casos excepcionales. La Junta autoprorrogó el término en el último día hábil para ello, dentro del término jurisdiccional. Aun cuando la Junta no utilizó textualmente la frase “caso excepcional” en su lenguaje justifica la prórroga al complejo tracto procesal de este caso. Por consiguiente, la Junta adjudicó dentro del término jurisdiccional y no incurrió en el error señalado.

Las recurrentes, Lorraine y Coamar, sostienen que la Junta erró al revocar la determinación de la OP-MAP porque la extensión del permiso de construcción no procedía, ya que no se solicitó treinta (30) días antes de su vencimiento. Adujeron, además, que no era necesaria la concesión de una vista. No les asiste la razón.

Previo a cualquier análisis jurídico es preciso establecer cuatro hechos probados, que la Junta acogió en su Resolución: (1) al 31 de agosto de 2012, Walgreens tenía un PC válido y autorizado, que expiraba el 7 de septiembre de 2012; (2) Walgreens solicitó la extensión del PC el 31 de agosto de 2012; (3) la OP-MAP declaró ha lugar la extensión el 5 de septiembre de 2012; (4) el 4 de octubre de 2012 la OP-MAP *motu proprio* reconsideró su determinación y revocó⁷¹ la extensión del PC, fundamentando su decisión en la Sección 3.30(5).

La Sección 3.30(5) del *Reglamento de Ordenación, supra*, reza así:

⁷¹ La Resolución de la OP-MAP utiliza la frase “deja sin efecto”. El concepto “revocar” se define como “[d]ejar sin efecto un permiso o una resolución emitida por la OGPe”; véase *Reglamento Conjunto*, Capítulo 4 Definiciones, R.(65).

3.30 Términos de Vigencia de las Decisiones Sobre Permisos –

Los términos de vigencia se regirán por las disposiciones de los Reglamentos de los Procedimientos para las Decisiones Adjudicativas que implantará o adoptará el Municipio.

1. [. . .]

2. [. . .]

3. [. . .]

4. [. . .]

5. *Los términos de vigencia anteriormente establecidos para todos los efectos legales se consideran finales, excepto que los mismos **podrán ser prorrogados a petición de la parte interesada, cuando no se considere tal extensión contraria al interés público, y siempre que la petición de prórroga se someta con treinta (30) días de anticipación a la fecha de expiración de la decisión**, señalándose los motivos en que se basa la petición.* (Énfasis suministrado).

De su faz se desprende que este requisito de treinta (30) días no tiene carácter jurisdiccional, sino que es un término de cumplimiento estricto. Según nuestro ordenamiento jurídico, los términos de cumplimiento estricto son prorrogables. Cuando se trata de un término de cumplimiento estricto, el órgano jurisdiccional (sea tribunal o agencia administrativa) queda liberado del automatismo que implica el requisito jurisdiccional y puede permitir un cumplimiento tardío, cuando se demuestra razonablemente la causa de la dilación. *García Ramis v. Serrallés*, 171 D.P.R. 250, 253 (2007).

En el caso ante nos, la construcción del proyecto no se había iniciado, debido a que el Permiso de Corte había sido impugnado y el caso se encontraba *sub judice*. Así se lo hizo saber Walgreens a la OP-MAP y así este ente lo concibió en un principio cuando determinó la “*vigencia del permiso hasta que [finalizaran] los asuntos pendientes ante los foros apelativos*”. Podemos colegir que la OP-MAP entendió que, con la impugnación judicial del Permiso de Corte, era injusto penalizar a Walgreens.

En cuanto a la concesión o no de una vista administrativa, entendemos que la misma procede.

El inciso cinco (5) antes invocado y que sirve de fundamento para la revocación sumaria está contenido en la Sección 3.30 del *Reglamento de Ordenación, supra*, que trata acerca de los términos de vigencia de las decisiones sobre permisos, los cuales “***se registrarán por las disposiciones de los Reglamentos de los Procedimientos para las Decisiones Adjudicativas que implantará o adoptará el Municipio***”.⁷² (Énfasis suministrado).

Esto es, la disposición 30.3(5) no se interpreta ni se aplica en un vacío, sino en conjunción con las disposiciones contenidas en Reglamentos de procedimientos para las decisiones adjudicativas.

Luego de examinar la reglamentación pertinente, este Tribunal ha corroborado que ninguno de los Reglamentos ***en vigor***, creados o adoptados por la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Ponce, contiene un procedimiento adjudicativo que rija los procesos relacionados con la revocación de permisos.⁷³

Esa laguna procesal quedó aclarada en la Resolución de la Junta, objeto de esta revisión. El procedimiento a seguir en los casos de revocación está contenido en el Reglamento de la Administración de Permisos que el Municipio acogió en la Ordenanza Núm. 71, Serie 1992-

⁷² Véase la Sección 3.30 del *Reglamento de Ordenación del Plan Territorial de Ponce*, de 28 de diciembre de 2003.

⁷³ Evaluamos el Capítulo 6 del *Reglamento Conjunto*, sobre procedimientos adjudicativos, el cual fue adoptado por la OP-MAP, mediante la Resolución del 4 de septiembre de 2012, pero el mismo no provee disposición alguna sobre el proceso de revocación de permisos. También se evaluó el *Reglamento de Procedimientos del Comité de Ordenación Territorial* y tampoco provee un procedimiento para la revocación de concesiones de variaciones en uso, en intensidad de uso y de construcción.

1993, cuando creó la Oficina de Permisos.⁷⁴ Aunque la Ordenanza carece de un lenguaje explícito para su adopción, como el que sí consta en la Ordenanza Núm. 63, Serie 1992-1003, con respecto al Reglamento de la Junta de Planificación, conferimos deferencia a la Junta en su análisis, en vista del conocimiento especializado y experiencia que ostenta.

En las Conclusiones de Derecho la Junta expuso que “*la Oficina de Permisos deberá actuar velando por el cumplimiento de sus propios reglamentos, los de la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE) y la Junta de Planificación de Puerto Rico (JP). Por tanto, **dado que el Reglamento de Ordenación Territorial del Municipio de Ponce no provee un procedimiento adjudicativo para la evaluación de los casos ante su consideración, según la Ordenanza [71] de 1992, la Oficina de Permisos debía velar por el cumplimiento del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la ARPE (en adelante Reglamento Adjudicativo)***”. La inobservancia del *Reglamento Adjudicativo* priva a las personas de un debido proceso cuando la OP-MAP pretende revocar los permisos.

Sin embargo, más que una interpretación administrativa, cabe destacar que la Ley Núm. 81-1991, Ley de Municipios Autónomos, dispone que “[e]l municipio [. . .] adoptará dos (2) reglamentos mediante ordenanza que rijan las **disposiciones sustantivas y procesales de las dos (2) Oficinas**. El reglamento de la Oficina de Ordenación Territorial establecerá las disposiciones sobre el funcionamiento y los procesos de la

⁷⁴ El Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la Administración de Reglamentos y Permisos, Reglamento 6435.

*Oficina y deberá estar en vigencia en o antes de seis (6) meses luego de haber creado la Oficina y haber nombrado un Director. **El reglamento de la Oficina de Permisos deberá estar adoptado antes de que se transfieran las facultades sobre la ordenación territorial**". 21 L.P.R.A. § 4611. (Énfasis suministrado).*

La falta de adopción del *Reglamento Adjudicativo* habría imposibilitado al Municipio de Ponce ejercer las facultades transferidas en virtud de la Ley Núm. 81-1991, ya que la misma dispone, como requisito previo, la adopción de un reglamento por parte de la Oficina de Permisos.

En el caso del Municipio de Ponce, en su Ordenanza Núm. 71, Serie 1992-1993, se dispuso que "*podrá adoptar mediante Ordenanza el Reglamento de la Administración de Reglamentos y Permisos sin que sea necesario la celebración de vistas públicas*". Aun cuando el *Reglamento Adjudicativo* no está en vigor, pues fue anulado por el *Reglamento Conjunto*, en el caso de la OP-MAP éste es la única reglamentación que le provee un mecanismo de debido proceso de ley en los procesos revocatorios, entre otros.⁷⁵ Esto, hasta que la OP-MAP adopte o promulgue otro o cree uno afín.

El Tópico 6, Sección 19.00 del *Reglamento Adjudicativo* dispone sobre la revocación de autorizaciones y permisos. La Secciones 19.01-19.05 estatuyen lo siguiente:

SECCIÓN 19.00 AUTORIZACIONES Y PERMISOS SUJETOS A REVOCACIÓN

⁷⁵ El Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la Junta de Planificación, Reglamento 7629, provee un procedimiento análogo. Éste fue anulado por el *Reglamento Conjunto*, el cual contiene en el Tomo XIII, Capítulo 58, los procesos ante la Junta de Planificación.

19.01 Disposición general - **El poder para revocar autorizaciones y permisos es inherente a la autoridad para concederlos, toda vez que la función fiscalizadora de la agencia no culmina con la concesión del permiso, sino que su jurisdicción se extiende, una vez concedido éste, al amparo de la concesión misma.** Cualquier infracción a los términos y condiciones de una autorización, permiso, resolución o determinación de la ARPE podrá conllevar la revocación de la misma con las multas, sanciones y penalidades consecuentes con la autoridad legal y reglamentaria de la ARPE.

19.02 Inicio de la Acción - La ARPE, a iniciativa propia o a solicitud de parte, podrá iniciar el proceso de revocación de permiso o autorización. **Este proceso podrá iniciarse con una querrela de origen interno u origen externo de conformidad con lo dispuesto en este reglamento.**

19.03 Cuándo procede -

(1) Autorizaciones y Permisos por Certificación - En todo caso de autorización o permiso solicitado mediante el procedimiento de certificación, según provisto por la Ley 135 del 15 de junio de 1967, según enmendada, es responsabilidad del ingeniero, arquitecto o agrimensor proveer la información, incluso el análisis ambiental, que sea veraz, correcta y completa conforme a las leyes y reglamentos vigentes en atención a lo cual la ARPE procederá a conceder la autorización o el permiso de la manera más expedita posible.

Cualquier autorización o permiso así obtenida podrá ser revocada, previa la notificación de intención de revocar y citación a vista dirigida a la parte y al profesional que le representa, cuando se establezca que la autorización o permiso obtenido fue sustancialmente producto de fraude o error o si la obra está siendo construida en contravención con lo aprobado. La parte será apercibido de la autoridad de la ARPE para tomar la acción descrita, así como las otras acciones disponibles, en el formulario de solicitud de servicio correspondiente, entre éstas:

(a) Si la obra no se ha comenzado a construir, la ARPE citará a una vista de revocación como dispuesto más adelante.

(b) Si la obra está en proceso de construcción, la ARPE podrá expedir órdenes de hacer, de no hacer, y de cese y desistimiento o paralización; presentar recursos de interdicto, mandamus, nulidad o cualquier otra acción para impedir, prohibir, anular, vacar, remover o demoler cualquier edificio o uso, hechos o mantenidos en infracción del Reglamento de Certificación o imponer las multas administrativas correspondientes.

(2) Otras Autorizaciones y Permisos - La ARPE podrá revocar cualquier otro permiso o autorización por infracción a los términos de la misma o a la reglamentación vigente, o cuando se establezca que la decisión tomada o permiso obtenido fue producto de fraude o error.

19.04 *Apercibimientos* - La parte perjudicada por tal acción, de celebrarse una vista, será apercibida que su incomparecencia al procedimiento dará lugar a la revocación sin más citarle, ni oírle y a que se ordene la corrección de las infracciones o cualquier otra acción administrativa o judicial que proceda. En el caso de las autorizaciones o permisos obtenidos por certificación se le apercibirá que la resolución final de revocación será notificada al Secretario(a) de Justicia y al Colegio de Ingenieros y Agrimensores o al Colegio de Arquitectos y Arquitectos Paisajistas de Puerto Rico para la acción pertinente.

19.05 *Procedimiento* - **El Gerente del Centro de Servicios preparará una notificación de intención de revocar y citación a vista administrativa con al menos quince(15) días de anticipación dirigida a la persona a favor de quien se expidió el permiso o autorización y a toda parte con interés que surja del expediente.** Este término podrá ser menor por justa causa que se hará constar en la citación correspondiente. La notificación a las partes se efectuará por correo con acuse de recibo a la dirección que obre en el expediente o personalmente e incluirá:

(1) Nombre y dirección residencial y postal de la persona a favor de quien se expidió el permiso o autorización.

(2) Los hechos en que se fundamenta la intención de revocar.

(3) Las disposiciones legales o reglamentarias cuya infracción se alega.

(4) La fecha, hora y lugar en que se celebrará la vista.

(5) Advertencia de que podrá comparecer asistidas por abogados, pero no estará obligada a estar así representadas.

(6) Se le indicará cualquier otra sanción o penalidad que pudiera imponerse en adición a la revocación.

(7) Cualquier otra información pertinente al caso.

Se apercibirá a la parte promovida de que dispone de un plazo de diez (10) días contados a partir de la fecha de la notificación para que proceda a presentar, ante la ARPE con copia a la parte querellante, las defensas que le asistan. Se le apercibirá, además, que de no comparecer, se expedirá resolución revocando el permiso o autorización concedida. Se indicará que la suspensión de la vista podrá efectuarse de conformidad con lo aquí dispuesto para las vistas administrativas.

Si el requerido comparece, la ARPE determinará si es posible la corrección de los actos que motivaron el inicio del proceso o si procede la revocación con cualquier otra penalidad o sanción.

Copia de la notificación de intención de revocar y citación a vista será enviada a la Oficina de Asuntos Legales junto a copia del expediente, a fin de que se asigne un Oficial Examinador y se efectúen los trámites procedentes. Pendiente la dilucidación del

caso, la ARPE podrá suspender el permiso o autorización o sus efectos y tomar todas las medidas protectoras de su jurisdicción y de los intereses involucrados.

Si no comparece o si habiendo comparecido, no prevalece el tenedor de la autorización o permiso, la ARPE expedirá resolución decretando la revocación de la misma, la cual será notificada por correo e incluirá un apercibimiento del derecho de reconsideración y de apelación o revisión, según sea el caso y los términos aplicables. (Énfasis suministrado).

En este caso, la revocación de la extensión del PC no podía realizarse de manera sumaria, sino que la OP-MAP debió cumplir, en conjunto, con el Reglamento de Ordenación y el Reglamento Adjudicativo, armonizando la aplicación del término de cumplimiento estricto y los derechos que le asisten a Walgreens como tenedor del PC. Por consiguiente, la Junta no erró al revocar a la OP-MAP.

-IV-

-A-

Analizados los expedientes de los casos consolidados, concluimos que existe evidencia sustancial para determinar que en el caso de autos, la revocación sumaria de la extensión del PC, sin brindar el debido proceso de ley, constituyó un abuso de discreción por parte de la OP-MAP. Téngase en cuenta que, si la entidad administrativa se aparta del cumplimiento del mandato del legislador o actúa de manera irrazonable con evidente arbitrariedad, sus determinaciones no merecen deferencia. Máxime cuando la acción administrativa afecta derechos fundamentales y principios generales de Derecho como lo es el debido proceso. *Costa, Piovannetti v. Caguas Expressway*, 149 D.P.R. 881, 889 (1999). Además, sabido es que un dictamen administrativo es nulo cuando se dicta en contravención del debido proceso de ley. *San Antonio Maritime v. Puerto Rican Cement*, 153 D.P.R. 374, 396 (2001). De ahí que los tribunales

tengamos la facultad inherente para dejar sin efecto una determinación así emitida. *Banco Santander v. Fajardo Faros Corp.*, 141 D.P.R. 237, 244 (1996).

-B-

Recapitulando, de un lado, Walgreens ostenta un permiso de construcción válidamente emitido, dirigido al aprovechamiento económico de un predio de su propiedad, ubicado en el distrito EV-4 de Ponce, donde se fomenta el desarrollo residencial, comercial, de servicios y de industria liviana. Este hecho, a su vez, encierra intereses propietarios y libertarios que activan el debido proceso de ley en su modalidad procesal. De otro lado, en el ejercicio de su Razón de Estado, el Municipio Autónomo de Ponce tiene facultad para reglamentar y controlar el uso y desarrollo de los terrenos dentro del límite territorial de su jurisdicción, con el fin de proteger los recursos naturales, velar por el quehacer económico, así como la salud, seguridad y el bienestar general de los actuales y futuros habitantes. La realización de estos fines, en apariencia antagónicos, es posible.

Para ello, la OP-MAP debió ofrecer un procedimiento justo, imparcial y equitativo, en el que se le brindara, tanto a Walgreens como a las partes interventoras, Lorraine y Coamar, la oportunidad de ser oídos antes de cualquier acción. Ese proceso no es criatura de este Tribunal, sino que está establecido en el Reglamento Adjudicativo del referido Municipio. Por ende, su omisión repercutió en la expedición de una decisión arbitraria y contraria a Derecho, ya que no se hicieron valer los derechos inherentes al debido proceso de ley.

Como foro judicial apelativo, no nos corresponde entrar a dirimir especulaciones sobre los motivos que llevaron a la OP-MAP a modificar su dictamen y a pretender fundamentarlo a base de una aplicación errónea en Derecho del término de treinta (30) días que dispone la Sección 3.30(5) del *Reglamento de Ordenación, supra*. No obstante, precisa señalarse que no nos persuade el argumento de que meramente se encontraba corrigiendo un error administrativo. Tampoco encontramos explicación de por qué la OP-MAP no se expresó en relación a la reapertura del caso, como oportunamente le solicitó Walgreens. Recuérdese que la OP-MAP impugnó la jurisdicción de la Junta en torno a este asunto porque no se había pronunciado al respecto. Por otro lado, sí nos llama poderosamente la atención que no haya ejercido tal rigidez en otros trámites similares ante su consideración. A modo ilustrativo de un comportamiento distinto de la OP-MAP destacamos el caso PCC 2671 en el que transcurridos **más de siete años** del envío de la *Notificación de Requerimiento para el Levantamiento del Permiso de Construcción*, **la OP-MAP autorizó la reapertura del caso y concedió una prórroga al solicitante, sin mayor trámite que una carta manuscrita.**⁷⁶

Aquí lo impermissible es la inobservancia del procedimiento que contempla el *Reglamento Adjudicativo*, el cual la OP-MAP está compelida a cumplir. La actuación *motu proprio* de la OP-MAP que dejó sin efecto la extensión del PC concedida un mes antes, sin brindar las mínimas garantías procesales, despliega una conducta administrativa divorciada totalmente del debido proceso de ley, que como se sabe es de honda raíz constitucional.

⁷⁶ Véase la nota al calce 48 en esta Sentencia.

Conviene aquí recordar que en *Coamar v. Oficina de Permisos*, KLRA201400097 (30 de junio de 2014), expresamos, invocando a *Velilla v. Pueblo Supermarkets*, 111 D.P.R. 585, 587-588 (1981) que “*el contenido de eticidad de cada acto deber examinarse a la luz de sus circunstancias particulares y que el comportamiento conforme a la buena fe es un precepto general que abarca toda actividad jurídica*”.

Habida cuenta de lo antes enunciado, concluimos que la Junta Revisora no erró al revocar la Resolución dictada por la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Ponce que dejó ilegalmente sin efecto la extensión del Permiso de Construcción concedida a favor de Walgreens. Por consiguiente, confirmamos la reinstalación de la extensión del Permiso de Construcción PCC 6794 (00-0000045) otorgada el 5 de septiembre de 2012 hasta que finalicen los asuntos pendientes en los foros apelativos.

Claro está, en el ejercicio de las prerrogativas reglamentarias aplicables, la OP-MAP podrá examinar la totalidad de las circunstancias del caso y determinar en el término de cuarenta días, a partir de la notificación de esta Sentencia, si procede o no iniciar un procedimiento de intención de revocación del PC, según disponga y autorice el ordenamiento jurídico. En caso afirmativo, la OP-MAP tiene la inescapable obligación de cumplir con el Tópico 6 del *Reglamento Adjudicativo*, que regula el procedimiento de intención de revocar un permiso, en total respeto al ordenamiento jurídico antes esbozado y la jurisprudencia vinculante, de manera que el correspondiente trámite administrativo, de éste iniciarse, cumpla con el ordenamiento jurídico y

garantice cabalmente todas las garantías procesales y sustantivas del debido proceso de ley.⁷⁷

⁷⁷ Ley Núm. 161-2009, según enmendada al 15 de mayo de 2013, dispuso: “**Se presume la corrección y la legalidad de las determinaciones finales y los permisos expedidos por la Oficina de Gerencia de Permisos, el municipio autónomo con jerarquía de la I a la V, y por los profesionales autorizados. No obstante, cuando medie fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno o la comisión de algún delito en el otorgamiento o denegación de la determinación final o del permiso, o en aquellos casos en que la estructura represente un riesgo a la salud o la seguridad, a condiciones ambientales y/[o] arqueológicas, la determinación final emitida y el permiso otorgado por la Oficina de Gerencia de Permisos, el municipio autónomo con jerarquía de la I a la V o por el profesional autorizado, deberá ser revocado dicho permiso solamente por la vía judicial. La estructura se podrá modificar, conservar o demoler, sólo después de que un tribunal competente así lo determine y siguiendo con el procedimiento judicial establecido en el Subcapítulo XIV de este capítulo, además de cumplir con el debido proceso de ley.**

Además, se dispone 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. Las disposiciones de esta sección no crearán un precedente reclamable por terceros ajenos a la propiedad objeto del permiso. Entendiéndose que, sujeto a lo dispuesto en este capítulo, una determinación final se considerará un permiso final y firme y no podrá ser impugnado una vez el solicitante haya cumplido con todos los requisitos establecidos en la notificación de determinación final y haya transcurrido el término de veinte (20) días para que una parte adversamente afectada por la notificación presente el recurso de revisión o el proceso de revisión administrativa y transcurrido el término de treinta (30) días para solicitar revisión judicial. En el caso particular de las consultas de ubicación, una determinación final no será considerada un permiso. No obstante, la parte adversamente afectada por una determinación final incluyendo consulta de ubicación podrá ser revisada sujeto a lo establecido en el Subcapítulo XII de este capítulo.

De igual manera, tales permisos deberán ser defendidos en su legalidad y corrección por las agencias gubernamentales concernidas frente a ataques de terceros. Cuando medie fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno, o la comisión de algún delito en el otorgamiento del permiso o en aquellos casos en que la estructura represente un riesgo a la salud, la seguridad, a condiciones ambientales y/[o] arqueológicas, y sujeto a lo dispuesto en este capítulo, el permiso otorgado por la Oficina de Gerencia, el municipio autónomo con jerarquía de la I a la V o por el profesional autorizado, podrá ser revocado por la vía judicial y la obra modificada, conservada o demolida según el mejor arbitrio del juzgador”. 23 L.P.R.A. § 9019i. La enmienda a esta disposición por la Ley Núm. 151-2013 no fue sustancial.

Es meritorio señalar que el Artículo 19.12 de la Ley Núm. 161-2009, según enmendada, dispone lo siguiente: “Las disposiciones de cualquier otra Ley o reglamento, que regule directa o indirectamente la evaluación, concesión o denegación de permisos, recomendaciones o actividades relacionadas directa o indirectamente al desarrollo y uso de terrenos en Puerto Rico, cobros por cargos de servicios, derechos mediante aranceles y estampillas para planos de construcción, aplicarán sólo de forma supletoria a esta Ley, en la medida en que sus disposiciones no estén en conflicto con las disposiciones o fines de esta Ley. **Toda Ley o reglamento en que aparezca o se haga referencia a la Administración de Reglamentos y Permisos o a su Administrador o a la Junta de Apelaciones sobre Construcciones y Lotificaciones, se entenderán enmendados a los efectos de ser sustituidos por la Oficina de Gerencia de Permisos, o el Director Ejecutivo de la Oficina de Gerencia de Permisos o la Junta Revisora, respectivamente, y según sea el caso, siempre que sus disposiciones no estén en conflicto con las disposiciones o fines de esta Ley**”. 23 L.P.R.A. § 9011.

-V-

Por los fundamentos antes expuestos, los cuales hacemos formar parte de esta Sentencia, confirmamos la Resolución objeto de estos recursos consolidados que fue emitida por la Junta Revisora de Permisos y Uso de Terreno. En consecuencia, reinstalamos la vigencia de la extensión del Permiso de Construcción PCC 6794 (00-0000045) otorgada a Walgreens el 5 de septiembre de 2012 hasta que los dictámenes en los foros apelativos sean finales y firmes. Habida cuenta del resultado al cual hemos llegado dejamos sin efecto en esta fecha la Orden de paralización que emitiéramos, en auxilio de nuestra jurisdicción, mediante la Resolución del 13 de junio de 2014.

Notifíquese inmediatamente a todas las partes y a la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Ponce.

Así lo pronunció y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones