

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL II

FAO, S.E. Recurrente v. COFFEE PROMOTIONS CORP.; ING. JOSÉ A. GARCÍA MARRERO Recurrido-Proponente	KLRA201700713	Revisión Administrativa procedente de la Oficina de Gerencia de Permisos
GREEN LEAF PARTNERSHIP, INC. Recurrente v. COFFEE PROMOTIONS CORP.; ING. JOSÉ A. GARCÍA MARRERO Recurrido-Proponente	KLRA201700753	Sobre: Legalización de remodelación y ampliación de local, Calle Caribe Núm. 55 Resolución de Permiso de Uso: 16OP-30769AA- SA

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Bonilla Ortiz.

Rodríguez Casillas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de mayo de 2018.

El 28 de agosto de 2017 comparece ante nos FAO, S.E., en un recurso identificado con el núm. KLRA20170713, mientras que el 13 septiembre del mismo año, comparece Green Leaf Partnership, Inc., mediante el recurso núm. KLRA20170753. Solicitan la revocación de una Resolución de la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de San Juan, emitida el 16 de marzo de 2017,¹ en la que se aprobó la solicitud de anteproyecto de construcción presentada por el señor Juan Pablo Torres Rodríguez.

Considerados los escritos de las partes, así como los documentos que los acompañan, a la luz del derecho aplicable se

¹ Notificado el día siguiente.

confirma la determinación recurrida.

-I-

Los hechos que informa el recurso de epígrafe se originan con la presentación de un anteproyecto de construcción para la remodelación y ampliación de un espacio comercial,² ubicado en la Zona Comercial Turística (CT) del área de Condado y en el Distrito Sobrepuesto RD-2,³ el cual sería utilizado por la corporación *Coffee Promotions Corp.*, (*Coffee Promotions* o la parte proponente/recurrida) como panadería-repostería.⁴ La solicitud fue sometida ante la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de San Juan (OPMSJ) por el señor Juan Pablo Torres Rodríguez (Torres Rodríguez),⁵ por conducto del ingeniero José A. García Marrero, en abril de 2016. De la descripción del trabajo a realizarse surge que la solicitud tenía el fin de:

*legalizar la remodelación y ampliación de local comercial sita (sic) en la Calle Caribe #55, Condado, San Juan en un predio calificado Comercial Turístico (CT). La solicitud consiste en la variación del patio lateral derecho [...] y patio posterior de [...] situación existente cuando se adquiere el edificio. Se propone uso de Panadería, Repostería y Delicates[s]en con venta de café como accesorio de la Panadería. El uso propone como atractivo a la gestión turística y como accesorio el café en grano para ser molido en la propiedad.*⁶

El 13 de marzo de 2017, la OPMSJ emitió una Resolución declarando *Ha Lugar* la solicitud de FAO, S.E. (FAO) para intervenir en el caso.

El 16 de marzo de 2017, notificada el día siguiente, la entidad

² Por “anteproyecto” debe entenderse la: “[f]orma preliminar de un plano de construcción de obras, así como de estructuras, preparado por un profesional autorizado en Ley para continuar con las próximas etapas, que se somete ante la ARPE o el Municipio para determinar si cumple con las leyes y reglamentos aplicables”. Véase, Apéndice I (30) del Reglamento de Ordenación Territorial del Municipio de San Juan, Tomo III, de 13 de marzo de 2003.

³ *Id.*, Apéndice III, Parcelas Remitentes y Receptoras.

⁴ Caso núm. 16OP-30769AA-SA.

⁵ El 22 de febrero de 2016, Torres Rodríguez, en calidad de Presidente de *Coffee Promotions*, expidió una resolución corporativa autorizándole a firmar contratos, solicitudes de propuestas y/o cualquier documento en nombre de la parte proponente. Véase, pág. 10 del apéndice del recurso presentado por FAO, S.E.

⁶ De la *Solicitud de Servicio* se desprende que el inmueble colinda por el Norte con el Condominio Ashford Caribe, por el Sur con Green Leaf Partnership, Inc., por el Este con el Condominio Ashford Imperial y por el Oeste con la Calle Caribe. *Id.*, págs. 1-2.

municipal emitió una Resolución aprobando el anteproyecto de construcción.⁷ Tras expresar que el uso propuesto satisfacía los postulados del Reglamento de Zonificación Especial del Condado,⁸ la OPMSJ expresó:

[r]especto a los [...] parámetros de construcción y respecto al uso propuesto, se cumple con los requisitos reglamentarios de una Zona Comercial Turístico.

[...]

*[E]l Oficial de Permisos **APRUEBA** el anteproyecto de construcción sometido para remodelar y rehabilitar edificio en desuso con la intención de ampliar el local comercial para albergar el uso comercial de Panadería, Repostería y Delicates[s]en con venta de café y, bebidas alcohólicas y **AUTORIZA** la preparación de los planos finales para las obras y estructuras según propuestas y conforme a las recomendaciones y requerimientos establecidos en este informe de aprobación.⁹*

Entre los documentos incluidos como parte de la solicitud y que fueron evaluados por el ente municipal se encontraban:

- *Notificación a los colindantes inmediatos de la propiedad donde se propone la acción, mediante correo certificado, según lo dispone el Reglamento Conjunto en su Sección 6.3.3 y la forma OP-MSJ-163-A Rev. diciembre 2015[.]*
- *Evidencia de Titularidad según dispuesto en su (sic) Sección 5.3.6 Legitimación Activa (Standing), del Reglamento Conjunto[.]¹⁰*

Respecto a la notificación a los dueños de las propiedades colindantes, la parte proponente certificó haberle informado a sus vecinos sobre la solicitud para el desarrollo del anteproyecto el 4 de abril de 2016.¹¹ Del documento acreditativo de ello se desprende que

⁷ Dicha determinación fue emitida por la OPMSJ al amparo del Convenio de Transferencia de Facultades de la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos por el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico al Municipio Autónomo de San Juan de 29 de mayo de 2009.

⁸ Reglamento Núm. 3319 de la Junta de Planificación de 12 de junio de 1986.

⁹ Énfasis en el original.

¹⁰ Si bien es cierto que el “Reglamento Conjunto” al cual la OPMSJ hizo alusión en su Resolución, Reglamento Núm. 8573 de 24 de marzo de 2015, conocido como el *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos*, no estaba vigente al momento de aprobarse la solicitud de anteproyecto de epígrafe, sin embargo, no es menos cierto que los requisitos evaluados eran esencialmente iguales a los dispuestos en el Reglamento Núm. 7951 de 30 de noviembre de 2010, conocido como el *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos*, cuya aplicación fue restituida en todo aquello que no fuera incompatible con las enmiendas realizadas a la Ley Núm. 161-2009, conocida como la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, 23 LPRA sec. 9011 *et seq.* El Reglamento Núm. 8573, *supra*, fue declarado nulo por este Tribunal mediante una Sentencia de 21 de diciembre de 2016 en el caso *Morales Vargas v. Junta de Planificación*, identificado con el núm. KLRA201500421.

¹¹ Véase, *Notificación a Vecinos y Certificación para la Radicación de Casos bajo las Disposiciones de las Secciones de Variaciones y Excepciones del Reglamento de*

las siguientes personas fueron notificadas: el señor Shane Brull del Guest House Casa Caribe; el señor Miguel Carmona, Administrador del Condominio Ashford Caribe; la señora Ivonne Meléndez, Administradora del Condominio Ashford Imperial; FAO, y el señor Rafael Varela del #58 de la Calle Caribe.

Con relación a la titularidad de la propiedad donde se desarrollaría el proyecto, el cual operaría bajo el nombre “*Café Don Juan*”,¹² la OPMSJ señaló que en el expediente administrativo constaba:

[...] copia de la Escritura de Compraventa número cincuenta (50) del 23 de octubre de 2013 a favor de Samuel Marcelo Aquino, autorizada por el abogado y notario público Joseorlando (sic) Mercado (sic) Gely, para un predio con cabida de 284.30 metros cuadrados, como evidencia de titularidad para los terrenos propuestos.

[...] Contrato de Arrendamiento por parte de Samuel Marcelo Aquino, dueño, arrendando a Juan Pablo Torres Rodríguez. El contrato expone lo siguiente: la propiedad número 55 Calle [C]aribe en Condado de una edificación de dos plantas además de una terraza y patio lateral en el primer nivel o planta.

En cuanto a esto último, si bien el contrato de arrendamiento suscrito el 2 de marzo de 2016 establece que el arrendatario no podría subarrendar o ceder en todo o en parte el alquiler de la propiedad sin el previo consentimiento de su dueño, el acuerdo provee que el local habría de ser utilizado para un negocio de panadería y/o cafetería.¹³

Por otro lado, surge del expediente que el 31 de mayo de 2016 el gerente de USA Parking, compañía que opera el servicio de estacionamiento de vehículos de motor en el San Juan Marriott Resort & Stellaris Casino, le remitió una comunicación a Torres Rodríguez informándole que, conforme acordado, la clientela de “*Café Don Juan*” tendría el privilegio de utilizar los espacios de

Zonificación, OP-MSJ-163 A, pág. 22 del apéndice del recurso presentado por FAO. Refiérase, a la nota al calce núm. cinco (5) de la presente Sentencia.

¹² Conforme la Resolución de la OPMSJ, dicho negocio es de la industria de los panes y el café con un menú enfocado en “*sándwiches*”, “*wraps*”, sopas, pastas, ensaladas, arroces, guisos, entre otros, bebidas naturales y a base de café.

¹³ Véanse, págs. 16-21 del apéndice del recurso presentado por FAO.

estacionamiento del mencionado hotel.¹⁴ Lo anterior fue ratificado mediante un contrato de arrendamiento suscrito el 17 de junio de 2016 entre Torres Rodríguez y el representante de USA Parking.¹⁵

Por último, es menester señalar que el referido dictamen incluyó las advertencias legales sobre el derecho de cualquier parte adversamente afectada a solicitar la reconsideración de dicha determinación ante la División de Reconsideración de Determinaciones Finales de la Oficina de Gerencia de Permisos (DROGPe) o la revisión judicial ante este Tribunal.

El 29 de marzo de 2017, FAO acudió ante la DROGPe para solicitar la reconsideración del dictamen de la OPMSJ.¹⁶ Entre otras cosas, alegó que la determinación impugnada debía ser revocada debido a que el ente municipal: (1) aprobó una variación de estacionamiento en contravención a la reglamentación aplicable; y, (2) no estableció que existiera circunstancia extraordinaria alguna que avalara la concesión de las variaciones de uso solicitadas por la parte proponente relativas a los estacionamientos y patios laterales.

Green Leaf Partnership, Inc. (Green Leaf), corporación titular de una de las propiedades vecinas,¹⁷ hizo lo propio ante la División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos (División de Revisiones Administrativas) el 6 de abril de 2017.¹⁸ En lo pertinente, adujo que la OPMSJ erró al autorizar el proyecto, toda

¹⁴ *Id.*, pág. 14.

¹⁵ *Id.*, pág. 15.

¹⁶ Revisión administrativa núm.: 2016-120469-SDR-001310.

¹⁷ La mencionada corporación es la titular del inmueble donde ubica una casa de huéspedes (“*guesthouse*”) en la Calle Caribe #57 de Condado.

¹⁸ Revisión administrativa núm.: 2017-158315-SDR-001345. Además, mediante la Ley Núm. 19-2017, la Asamblea Legislativa enmendó la Ley Núm. 161-2009, *supra*. Entre otros cambios, se añadió un nuevo Capítulo XI al estatuto para crear y establecer las funciones de la División de Revisiones Administrativas. En lo que nos concierne, a esta última se le confirió autoridad para revisar las actuaciones y determinaciones finales de los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I al a V. Por tanto, a partir de la fecha de vigencia de la ley, que entró en vigor inmediatamente a partir de su aprobación el 4 de abril de 2017, los casos pendientes de resolución ante la DROGPe fueron transferidos a la División de Revisiones Administrativas. Véanse, Artículos 46 y 88 de la Ley Núm. 19-2017, *supra*.

vez que la parte proponente: (1) incumplió con los requisitos legales y reglamentarios para las variaciones autorizadas, a saber, el uso de panadería-repostería, *delicatessen* y del estacionamiento; y, (2) no notificó copia del proyecto a uno de los propietarios colindantes.

El 12 de abril de 2017, la División de Revisiones Administrativas acogió ambas solicitudes de reconsideración.

Previo a que expiraran los noventa (90) días que tenía la División de Revisiones Administrativas para disponer de las solicitudes de reconsideración, la agencia emitió una Orden el 22 de junio de 2017 para prorrogar dicho plazo por un término adicional de treinta (30) días. A esos efectos, señaló:

HECHOS

El caso de autos se presentó ante esta División el 3 de abril de 2017. El término de noventa días para tomar una determinación en el mismo vence el día 9 de julio de 2017.¹⁹
[...]

CONDICIONES GENERALES

*Dispone el Artículo 11.8 de la Ley 161-2009, según enmendada, conocida como “Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico” que la División de Revisiones Administrativas dispondrá de las solicitudes acogidas ante su consideración dentro de un periodo de noventa (90) días naturales desde su presentación. Dicho término podrá ser prorrogado por treinta (30) días adicionales contados a partir de la fecha de vencimiento, en casos excepcionales. **Si la División de Revisiones Administrativas no adjudicara la solicitud dentro del término aquí dispuesto, dicho foro perderá jurisdicción sobre la misma y comenzará a decursar el término de treinta (30) días para recurrir al Tribunal de Apelaciones.** Las resoluciones de la División de Revisiones Administrativas serán consideradas determinaciones finales de la Oficina de Gerencia de Permisos.²⁰*

Celebrada la vista administrativa, el Oficial Examinador que presidió la audiencia emitió un *Informe de Vista* en el que recomendó denegar las solicitudes de FAO y Green Leaf (la parte recurrente o las recurrentes), las cuales habían sido consolidadas.

El 8 de agosto de 2017,²¹ la División de Revisiones Administrativas emitió una Resolución confirmando la

¹⁹ Cabe señalar, que el tiempo transcurrido entre las fechas expresadas es de noventa y siete (97) días y no de noventa (90) días como establece la División de Revisiones Administrativas.

²⁰ Énfasis nuestro.

²¹ Notificada ese mismo día.

determinación de la OPMSJ. Luego de declarar la improcedencia de la petición de desestimación presentada por Torres Rodríguez,²² la agencia declaró *No Ha Lugar* las solicitudes de reconsideración incoadas por las aquí recurrentes. Concluyó que estas no derrotaron la presunción de legalidad que cobijaba a la determinación de la OPMSJ.

Inconforme, FAO instó el recurso de revisión judicial núm. KLRA201700713 el 28 de agosto de 2017. Planteó que habiendo la División de Revisiones Administrativas emitido la Resolución transcurrido el término que tenía para resolver, la misma era nula e improcedente en derecho. En vista de lo anterior, solicitó la revisión de la Resolución dictada por la OPMSJ y señaló que esta incidió al aprobar el anteproyecto de epígrafe:

Aun cuando quedó evidenciado que Coffee Promotions Corp. no es el dueño, arrendatario ni optante de la propiedad objeto del caso.

A pesar de que no se notificó adecuadamente a todos los colindantes inmediatos de la propiedad objeto del caso.

En contravención a las disposiciones reglamentarias vigentes sobre variaciones de uso.

También en desacuerdo, Green Leaf presentó el recurso núm. KLRA201700753 el 13 de septiembre de 2017. Dicha parte reprodujo fundamentalmente los mismos planteamientos y señalamientos de error esbozados por FAO en su recurso y solicitó la consolidación de los casos.

El 7 de noviembre de 2017, dictamos una Resolución ordenando la consolidación de los recursos.

El 28 de diciembre de 2017, Coffee Promotions presentó su alegato en oposición. Si bien dicha parte admitió que la determinación de la División de Revisiones Administrativas fue dictada pasado el término estatutario para ello, adujo que debíamos

²² Este solicitó la desestimación de las mociones de reconsideración, tras sostener que no se configuraron conforme a derecho.

considerar el Informe del Oficial Examinador pues, aunque su recomendación no constituía una determinación administrativa, este fue quien juzgó los hechos y ante quien declararon los testigos. Así las cosas, arguyó que los errores planteados no se habían cometido y sostuvo que la determinación autorizando el anteproyecto merecía nuestra deferencia y debía ser confirmada. En cuanto a la Resolución de la OPMSJ autorizando el anteproyecto, señaló que la misma había quedado confirmada debido a la omisión de las recurrentes en acudir ante este foro de forma oportuna.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes y los documentos que obran en el expediente, los recursos ante nuestra consideración quedaron perfeccionados, por lo que procedemos a resolver.

-II-

Resumidos los hechos que originan la presente controversia, examinemos el derecho aplicable.

A. Efecto de la presentación de una moción de reconsideración ante la OGPe y nuestra jurisdicción.

La Ley Núm. 161-2009, conocida como la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, según enmendada (Ley Núm. 161-2009),²³ creó la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), adscrita a la Junta de Planificación.²⁴ Este estatuto le transfirió a la mencionada agencia las funciones de la hoy extinta Administración de Reglamentos y Permisos (ARPe) y, por ende, le confirió jurisdicción para evaluar, conceder y/o denegar determinaciones finales y permisos relacionados al desarrollo y uso de terrenos en la Isla.²⁵

Mediante el estatuto en discusión se adoptó como política

²³ 23 LPRA sec. 9011, *et seq.*

²⁴ *Id.*, sec. 9012.

²⁵ *Id.*, secs. 9012s y 9018.

pública asegurar la transparencia y la agilización en el proceso para la evaluación y el otorgamiento de permisos.²⁶ Con ello en mente, la Asamblea Legislativa reconoció la autoridad de los municipios autónomos —que hayan suscrito un convenio de transferencia con el gobierno central— para realizar ciertas facultades relacionadas con su ordenación territorial, entre estas, otorgar y denegar permisos.²⁷ Para el ejercicio adecuado de tales poderes se extendió a estos la aplicación de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (LPAU).²⁸

En lo que respecta a la estructura organizacional de revisión administrativa de la OGPe, mediante la aprobación de la Ley Núm. 151-2013, la Asamblea Legislativa enmendó la Ley Núm. 161-2009, *supra*, para modificar la misma y disponer que sería el Director Ejecutivo de la DROGPe el funcionario a cargo de atender las solicitudes de reconsideración de las determinaciones finales de los municipios autónomos.²⁹ A su vez, proveyó para que una parte adversamente afectada por una determinación de dicha agencia solicitara su revisión, conforme se estableciera en la reglamentación que para tales fines se adoptara.³⁰

²⁶ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 161-2009, *supra*.

²⁷ *Id.*, Artículo 2.5, 23 LPRA sec. 9012d; *Laureano v. Mun. de Bayamón*, 197 DPR 420, 428 (2017). Dicha facultad fue delegada en virtud de la *Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, 21 LPRA sec. 4001 *et seq.* Véase, Artículo 13.004, 21 LPRA sec. 4602.

²⁸ Al momento en que la OPMSJ dictó la determinación recurrida la LPAU, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 LPRA sec. 2101 *et seq.*, aún se encontraba vigente. La Ley Núm. 38-2017, conocida como la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, que derogó la primera, entró en vigor a partir del 1ro. de julio de 2017. Por otro lado, los municipios, como norma general, se encuentran excluidos de la aplicación de la LPAU. Véase, 3 LPRA secs. 2102 (a)(5) y 2103. No obstante, la Ley de Municipios Autónomos extendió la aplicabilidad de dicho estatuto a los fines antes expuestos. Véase, 21 LPRA secs. 4610 y 4614. Posteriormente, la Ley Núm. 161-2009, *supra*, limitó la aplicación de la LPAU al proceso de adopción, enmienda y derogación de reglamentos, pero con la enmienda sufrida por dicho estatuto mediante la aprobación de la Ley Núm. 151-2013, la Asamblea Legislativa reinstauró la aplicación de la LPAU al proceso de revisión para la evaluación, otorgamiento y denegatoria de determinaciones finales. Véase, Exposición de Motivos y Artículo 65 de la Ley Núm. 151-2013, *supra*.

²⁹ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 151-2013, *supra*.

³⁰ *Id.*, Artículos 21 y 23.

En virtud de lo anterior, la OGPe aprobó el Reglamento Núm. 8457³¹ para: “establece[r] las reglas que regirán los procedimientos relacionados con la radicación, trámite, y adjudicación de las reconsideraciones presentadas ante la consideración de la [DROGPe]”.³² Con relación a las solicitudes de reconsideración, el inciso (a) de la Regla 5 de dicho cuerpo reglamentario provee que:

[l]a solicitud de reconsideración no es jurisdiccional. La parte afectada por una determinación final podrá presentar la solicitud de reconsideración como adelante se dispone, sin más trámite ante la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe). Su oportuna presentación interrumpe el término para acudir en revisión judicial.

[...]

No será objeto de reconsideración una resolución cuando la determinación haya advenido final y firme.

La misma regla preceptúa lo relativo al término y el efecto de la presentación de una moción de este tipo, a saber:

B. [...] [l]a parte adversamente afectada por una determinación final de la OGPe, Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V o Profesionales Autorizados podrá solicitar la reconsideración a la División de Reconsideración de Determinaciones Finales de la OGPe, dentro del término de veinte (20) días de la fecha de archivo en autos de copia de la notificación de la Resolución o de la determinación final.

Cuando la fecha de archivo en autos sea distinta a la del depósito en el correo, el término comenzará a partir de la fecha de depósito en el correo de la resolución o a partir de la fecha en que se notifique por cualquier medio electrónico, lo que sea primero.

C. La presentación oportuna de la solicitud de reconsideración paralizará los términos para recurrir ante el Tribunal de Apelaciones.³³

Por otro lado, el inciso (g) de la Regla 5 del Reglamento Núm. 8457, *supra*, establece que dentro de los quince (15) días de presentada una moción de reconsideración, la DROGPe deberá tomar alguna de las siguientes acciones:

*(1) **Entrar a su consideración** — Si se tomare alguna determinación para entrar en su consideración, el término de treinta (30) días para solicitar revisión judicial empezará a contarse desde la fecha en que se archive en autos, o se deposite en el correo copia de la notificación de la resolución de la OGPe resolviendo definitivamente la reconsideración. Tal resolución deberá ser emitida, archivada en el expediente y notificada dentro de los*

³¹ Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la División de Reconsideración de Determinaciones Finales de 24 de marzo de 2014.

³² Regla 3 del Reglamento Núm. 8457, *supra*.

³³ *Id.*, Regla 5 (b) y (c).

noventa (90) días siguientes a la radicación de la moción de reconsideración. Si la OGPe acoge la moción de reconsideración, pero deja de tomar alguna acción con relación a la misma dentro de los noventa (90) días de esta haber sido presentada, perderá jurisdicción sobre la misma y el término para solicitar la revisión judicial empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de (sic) salvo que la agencia, por justa causa y dentro del término de (90) días, lo prorrogue por un periodo que no excederá de treinta (30) días adicionales.

- (2) **Rechazar de plano** — *Si la reconsideración fuera denegada mediante resolución al efecto o se dejase de actuar dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación, se entenderá rechazada de plano. El término para apelar o solicitar revisión judicial comenzará a discurrir nuevamente desde que se notifique la denegatoria o desde que expiren esos quince (15) días, lo que ocurra primero.*³⁴

En cuanto a la revisión judicial de la determinación administrativa, la Regla 12 del reglamento en discusión provee que cualquier parte adversamente afectada tendrá un término jurisdiccional de treinta (30) días naturales para presentar un recurso de revisión ante este Tribunal.³⁵

Cónsono con lo anterior, la presentación oportuna de una moción de reconsideración ante un foro administrativo interrumpe el plazo jurisdiccional para instar un recurso de revisión judicial. En consecuencia, una determinación final no advendrá final y firme y podrá ser impugnada por una parte adversamente afectada hasta tanto transcurra el término de veinte (20) días para la presentación de una solicitud de reconsideración o el término de treinta (30) días para solicitar la revisión judicial.³⁶

Recientemente, la Ley Núm. 161-2009, *supra*, sufrió otra enmienda con la aprobación de la Ley Núm. 19-2017. Dicho estatuto le transfirió a la División de Revisiones Administrativas de la OGPe las facultades que antes le habían sido delegadas a la DROGPe.³⁷ Sobre este particular, el Artículo 11.4 de la legislación

³⁴ Énfasis en el original.

³⁵ Véase, además, Artículo 50 de la Ley Núm. 151-2013, *supra*.

³⁶ *Id.*, Artículo 45.

³⁷ Véase, nota al calce núm. diecisiete (17) de la presente Sentencia.

ahora en discusión establece que:

[a] partir de la fecha de vigencia de esta Ley, los casos pendientes de resolución ante la División de Reconsideración de Determinaciones Finales continuarán siendo tramitados por la División de Revisiones Administrativas al amparo de las disposiciones de las leyes y reglamentos vigentes al momento de la presentación de la solicitud objeto de Reconsideración.

Asimismo, el Artículo 11.5 de la Ley Núm. 19-2017 dispone que los procedimientos a ser celebrados ante la División de Revisiones Administrativas estarán regulados por el Reglamento Conjunto, *supra*, y por el Reglamento Núm. 8457, *supra*, en todo aquello que no fuera incompatible con las enmiendas incorporadas por dicho estatuto. No obstante, los términos para solicitar la revisión administrativa y revisión judicial permanecieron inalterados.³⁸

La normativa expuesta en la Ley Núm. 161-2009, *supra*, a pesar de las enmiendas sufridas con la aprobación de la Ley 151-2013 y la Ley Núm. 19-2017, es cónsona con aquella dispuesta en la LPAU, *supra*, para la presentación de una moción de reconsideración ante un ente administrativo y su atención por la agencia,³⁹ al igual que para solicitar la revisión judicial.⁴⁰

B. Revisión judicial de determinaciones administrativas.

Es norma reiterada en nuestro ordenamiento que los tribunales apelativos han de conceder gran deferencia a las decisiones de los organismos administrativos, por razón de la experiencia y pericia que poseen respecto a las facultades que les han sido delegadas.⁴¹ De ahí, que nuestro más Alto Foro ha establecido que las determinaciones de las agencias administrativas gozan de una presunción de regularidad y corrección.⁴² Conforme lo anterior, la revisión judicial de este tipo de decisiones se debe

³⁸ Véanse, Artículos 11.6, 11.8 y 47 (a) de la Ley Núm. 19-2017.

³⁹ Sección 3.15 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2165.

⁴⁰ *Id.*, sec. 2172. Véase, además, Regla 57 de nuestro Reglamento, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 57.

⁴¹ *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012).

⁴² *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013).

limitar a determinar si la actuación de la agencia fue arbitraria, ilegal, caprichosa o tan irrazonable que constituyó un abuso de discreción.⁴³ Por “*discreción*” se entiende el “*tener poder para decidir en una forma u otra, esto es, para escoger entre uno o varios cursos de acción*”.⁴⁴

En cuanto a las determinaciones de hecho realizadas por una agencia administrativa, la Sección 4.5 de la LPAU, *supra*,⁴⁵ dispone que estas serán sostenidas por el tribunal revisor si se encuentran respaldadas por evidencia suficiente que surja del expediente administrativo al ser considerado en su totalidad.⁴⁶ El término “*evidencia sustancial*” se refiere a “*aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión*”.⁴⁷ De modo, que le corresponde a la parte afectada reducir el valor de la evidencia impugnada o demostrar la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación del ente administrativo no estuvo basada en evidencia sustancial.⁴⁸

Con relación a las conclusiones de derecho, estas son revisables en toda su extensión.⁴⁹ Sin embargo, ello “*no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia*”.⁵⁰ Cuando un tribunal llega a un resultado distinto, este debe determinar si la divergencia es a consecuencia de un ejercicio razonable y fundamentado de la discreción administrativa, ya sea por la pericia, por consideraciones de política pública o en la

⁴³ *Mun. de San Juan v. CRIM*, 178 DPR 163, 175 (2010).

⁴⁴ *García v. Asociación*, 165 DPR 311, 321 (2005).

⁴⁵ 3 LPRa sec. 2175. Disposiciones similares se encuentran en el Reglamento Conjunto Núm. 7951, *supra*, cuya aplicación fue restituida en todo aquello que no fuera incompatible con las enmiendas realizadas a la Ley Núm. 161-2009, *supra*.

⁴⁶ *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 432 (2003).

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005).

⁴⁹ Sección 4.5 de la LPAU, *supra*.

⁵⁰ *Otero v. Toyota*, *supra*, pág. 729.

apreciación de la prueba.⁵¹ En fin, nuestra intervención se circunscribe a considerar si la determinación de la agencia es razonable, ya que se persigue evitar que sustituyamos el criterio de la agencia por el nuestro.⁵²

Respecto a la deferencia que debemos concederles a las determinaciones administrativas como la aquí se impugna, el Tribunal Supremo de Puerto Rico citando el Artículo 9.10 de la Ley Núm. 161-2009,⁵³ *supra*, reiteró recientemente 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.⁵⁴

C. Reglamentación aplicable a la zona de El Condado y proceso para la solicitud de permisos ante la OGPe.

Conforme el poder delegado a los municipios autónomos para adoptar normas relacionadas a su ordenación territorial, el Municipio de San Juan aprobó el Reglamento de Ordenación Territorial del Municipio de San Juan (Reglamento de Ordenación Territorial).⁵⁵ Dicha reglamentación es aplicable a todos los terrenos bajo la jurisdicción del mencionado municipio y establece las normas para, entre otras cosas, guiar y controlar el uso, desarrollo y redesarrollo de los límites territoriales del Municipio con el fin de contribuir al mejoramiento social y económico de todos sus habitantes y proteger, defender y conservar sus zonas o sitios de interés turístico.⁵⁶

La Sección 10.03 del Reglamento de Ordenación Territorial, *supra*, señala que el Distrito de Ordenación Especial del Condado

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Hernández Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 616 (2006); *Otero v. Toyota*, *supra*, pág. 728.

⁵³ 23 LPRA sec. 9019i.

⁵⁴ *Laureano v. Mun. de Bayamón*, *supra*, pág. 434.

⁵⁵ Véase, Boletín Administrativo Núm. OE-2003-16, *Orden Ejecutiva de la Gobernadora del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para aprobar el Plan de Ordenación Territorial del Municipio de San Juan* de 13 de marzo de 2003.

⁵⁶ Sección 1.06 del Reglamento de Ordenación Territorial, *supra*.

se registrará, a su vez, por lo dispuesto en el Reglamento de Zonificación Especial del Condado, *supra*.⁵⁷ No obstante, apunta que la prelación de normas será la establecida en la Sección 1.09 de dicho reglamento que fija el siguiente orden jerárquico:

[c]uando concurren dos o más instrumentos de planificación respecto a determinados inmuebles se seguirán las normas de cada instrumento en el siguiente orden jerárquico:

- a. Los Distritos Sobrepuestos de este Reglamento prevalecerán sobre los Distritos Subyacentes y la Reglamentación Especial de Santurce, El Condado, y Entrada de la Isleta de San Juan e Isla Grande.** *En la elaboración y análisis de los Distritos Sobrepuestos se han agrupado y contemplado las recomendaciones, estrategias y normas diseñadas en los Planes Especiales (PET, RIC, ACE) a los fines de simplificar el proceso de evaluación de los proyectos y simplificar el manejo de los documentos. Los Planes Especiales servirán, además, como importantes instrumentos de referencia para los proyectos. El Municipio continuará con la elaboración y perfeccionamiento de los Planes Especiales dentro de un esquema de planificación continua para dirigir sus programas de inversiones y para la actualización y revisión futura de su Plan de Ordenación Territorial, en colaboración estrecha con la Junta de Planificación.*
- b. Las disposiciones de este Reglamento prevalecerán y se complementarán con las disposiciones de cualquier otro reglamento de planificación o documento en vigor que sea aplicable al caso en particular, excepto en el caso de reglamentación de carácter regional o estatal y/o reglamentación especial a establecerse por virtud de ley.** *Estos se interpretarán a la luz de los objetivos de este Reglamento, las leyes, ordenanzas municipales, Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico adoptado por la Junta de Planificación.*⁵⁸

Por ser la zona del Condado uno de los centros de principal actividad turística en la Isla, la Junta de Planificación promulgó el Reglamento de Zonificación Especial del Condado, *supra*, con el propósito de establecer: “*las normas y criterios que regirán el uso y desarrollo del área, para asegurar y fomentar la salud, seguridad, orden, prosperidad y bienestar general de todos los residentes,*

⁵⁷ Por “*Distrito de Ordenación Especial*” debe entenderse: “[u]n área delimitada por la Junta o el Municipio con el fin de promover el desarrollo integrado y la rehabilitación de la misma tomando en cuenta factores que fomenten la retención y atracción de población, que provean vitalidad económica y propicien el uso más adecuado de los terrenos, así como la creación de un ambiente urbano funcional y estéticamente agradable”. *Id.*, Apéndice I (134).

⁵⁸ Énfasis suplido.

turistas, comerciantes y demás usuarios del sector".⁵⁹ A pesar de su carácter especial, conforme la normativa antes expuesta, las disposiciones de dicho reglamento son supletorias a las del Reglamento de Ordenación Territorial, *supra*.

Por último, cabe señalar que también es de aplicación el Reglamento Conjunto Núm. 7951, *supra*, promulgado al amparo de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, el cual contiene, entre otras cosas, lo relativo a la presentación de solicitudes de servicio ante la creación de un nuevo sistema integrado de permisos en la Isla.⁶⁰

i. Legitimación activa del proponente.

La Sección 16.00 del Reglamento de Ordenación Territorial, *supra*, dispone que: "*[t]oda variación deberá ser solicitada por el dueño de la propiedad para la cual se solicita la misma, o su representante autorizado, utilizando el formulario que se designe para tales propósitos señalando motivos, fundamentos y razones en apoyo a su solicitud*".⁶¹ Igual disposición contiene la Sección 6.02 del Reglamento de Zonificación Especial del Condado, *supra*.

En lo pertinente, el Reglamento Conjunto Núm. 7951, *supra*, establece que:

- a. *Toda solicitud de recomendaciones, licencias, autorizaciones, certificaciones y/o permisos relacionados al desarrollo y uso de terrenos en Puerto Rico podrán ser promovidas por el dueño, optante o arrendatario de la propiedad debidamente autorizado, por sí o a través de su representante autorizado [...].*
- b. *El trámite de todas las solicitudes de servicio se iniciará con la presentación electrónica de la correspondiente solicitud, la cual estará acompañada de toda la documentación requerida.*⁶²

Sobre la legitimación activa del solicitante, la Sección 5.3.7 del reglamento en cuestión exige que la solicitud:

- a. *[...] [sea] promovida por el dueño, optante o arrendatario de la propiedad con autorización, por sí o a través de su representante autorizado [...].*
- b. *[...] [incluya] evidencia fehaciente de que el proponente es dueño, optante o arrendatario debidamente autorizado por*

⁵⁹ Sección 1.02 del Reglamento de Zonificación Especial del Condado, *supra*.

⁶⁰ Exposición de Motivos y Regla 1.1 del Reglamento Conjunto Núm. 7951, *supra*.

⁶¹ Sección 16.01 (a) y (e) del Reglamento de Ordenación Territorial, *supra*.

⁶² Sección 5.3.1 del Reglamento Conjunto Núm. 7951, *supra*.

el dueño de la propiedad. Dicha evidencia puede ser satisfecha mediante uno o más de estos medios:

- 1. Escritura pública.*
- 2. Contrato de arrendamiento.*
- 3. Contrato de opción de compra.*
- 4. Certificación registral.*
- 5. Declaratoria de herederos.*

ii. Notificación a colindantes.

El Reglamento Conjunto Núm. 7951, *supra*, además de requerir el cumplimiento con los requisitos antes señalados, también exige que todo solicitante de un asunto discrecional, ya sea ante la OGPe o un municipio autónomo, informe a los colindantes de la propiedad para la cual se peticiona el permiso.⁶³ El término “colindante” se refiere a: “[l]os propietarios de solares o fincas contiguas”.⁶⁴ Para que la notificación a los vecinos sea satisfactoria, el proponente deberá someter al ente evaluador los siguientes documentos:

- a. Lista certificada con los nombres y direcciones postales de todos los dueños de propiedades que colindan con la propiedad objeto de la solicitud, preferiblemente incluyendo el correo electrónico.*
- b. En caso de que un colindante sea un condominio bajo el régimen de propiedad horizontal, se proveerá la dirección postal de la Asociación de Residentes o de Condóminos.⁶⁵*

Sobre los requisitos de forma de la notificación a los colindantes, la Sección 6.3.3 del citado reglamento mandata que:

- a. Toda solicitud para un asunto discrecional deberá ser notificada por el solicitante a los colindantes inmediatos de la propiedad donde se propone la acción dentro de los dos (2) días siguientes a la radicación de la solicitud.*
- b. Dicha notificación se hará mediante correo certificado con acuse de recibo.*
- c. [...]*
- d. El solicitante deberá cargar al sistema copia de los acuses de recibo dentro de los próximos cinco (5) días de haber recibido los mismos.*

iii. Variaciones.

El Reglamento Conjunto Núm. 7951, *supra*, establece los factores que habrán de ser considerados en la adjudicación de

⁶³ *Id.*, Sección 6.3.

⁶⁴ *Id.*, Capítulo 4 (C)(87).

⁶⁵ *Id.*, Sección 6.3.2.

asuntos discrecionales y ministeriales por parte de la OGPe o los Municipios Autónomos. Cuando un asunto es de carácter ministerial, la determinación que se realiza no conlleva un juicio subjetivo sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción.⁶⁶ Sobre este particular, la Sección 6.2.4 de la reglamentación en discusión dispone que:

- a. *En la evaluación de solicitudes de permisos ministeriales se aplicarán solamente los requisitos específicos de las leyes y/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 Profesional Autorizado 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 y/o uso para lo que se solicite el permiso estén en completa armonía y conformidad con las disposiciones de este Reglamento.*
- d. **Los permisos ministeriales se otorgarán para los usos específicamente permitidos en cada distrito y siempre deberán cumplir cabalmente con los siguientes parámetros:**
 1. **Zonificación o Calificación**
 2. **Usos**
 3. *Altura*
 4. *Tamaño del Solar*
 5. *Densidad*
 6. *Área de Ocupación*
 7. *Área Bruta de Piso*
 8. *Patios (Delantero, Laterales y Posterior)*
 9. **Espacios de Estacionamientos**
 10. *Área de Carga y Descarga.*⁶⁷

En cambio, un asunto discrecional es aquel que conlleva un juicio subjetivo sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción.⁶⁸ Al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada, el funcionario público o el Municipio Autónomo utiliza “*discreción especial o juicio para llegar a su determinación, ya que esta determinación involucra más allá del uso de estándares fijos o medidas objetivas*”.⁶⁹ En dicho ejercicio,

⁶⁶ *Id.*, Capítulo 4 (M)(32).

⁶⁷ Énfasis suplido.

⁶⁸ Capítulo 4 (D)(46) del Reglamento Conjunto Núm. 7951, *supra*.

⁶⁹ *Ibid.*

además de considerar las disposiciones del Reglamento Conjunto Núm. 7951, *supra*, se deberá tomar en consideración lo siguiente:

1. *Localización específica del proyecto.*
2. *Usos existentes en el sector.*
- [...]
7. *Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009, según enmendada—Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico.*
8. *Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada—Ley Orgánica de la Junta de Planificación.*
9. *Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada—Ley de Municipios Autónomos.*
- [...]
15. *Planes de Ordenación Territorial.*
16. *Mapas de Zonificación o Calificación.*⁷⁰

La aprobación de una variación es discrecional. Al respecto, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que las “*variaciones*” sirven para atenuar el rígido ordenamiento de zonificación vigente en nuestra jurisdicción y permitir el disfrute de determinada propiedad cuando se demuestre que la aplicación de la reglamentación vigente resulta irrazonable y causa perjuicios a su propietario.⁷¹ Por su carácter excepcional, estas no son favorecidas en nuestro ordenamiento, por lo que una determinación administrativa a esos efectos debe estar debidamente fundamentada bajo los criterios estatutarios y reglamentarios aplicables.⁷² De lo contrario, se desvirtuarían y quedarían derrotados los esquemas de zonificación.⁷³

Por “*variación*” debe entenderse una:

*[a]utorización para utilizar una propiedad para un uso prohibido por las restricciones impuestas a una zona o distrito. También incluye la autorización para lotificar o desarrollar una propiedad utilizando parámetros diferentes a los dispuestos en este Reglamento. Solo se concede para evitar perjuicios a una propiedad, cuando, debido a circunstancias extraordinarias, la aplicación estricta de la reglamentación equivaldría a una confiscación de la propiedad. Variación es sinónimo de concesión.*⁷⁴

⁷⁰ *Id.*, Sección 6.3.6.

⁷¹ *Empresas Ferrer v. ARPe.*, 172 DPR 254, 266-267 (2007).

⁷² *Id.*, pág. 267; *Vélez Rodríguez v. A.R.P.E.*, 167 DPR 684, 702 (2006).

⁷³ *Empresas Ferrer v. ARPe.*, *supra*, pág. 267.

⁷⁴ Véase, Apéndice I (346) del Reglamento de Ordenación Territorial, *supra*.

a. Variaciones en uso.

La Tabla de Usos en Distritos Comerciales que forma parte del Reglamento de Ordenación Territorial, *supra*, dispone que en los Distritos “CT” del Municipio de San Juan se permite el uso de: “[p]anadería y repostería que utilicen hornos eléctricos o de gas fluido y cuyos productos se vendan al detal solamente dentro de la pertenencia”.⁷⁵ Del mismo modo, el Reglamento de Zonificación Especial del Condado, *supra*, incluye un mapa que describe los usos permitidos dentro de los límites de cada zona de dicho sector con el fin de lograr un balance entre la zona residencial, comercial y turística.⁷⁶ Bajo “Zona Comercial Turística” o “CT” se clasifican: “aquellos usos turísticos y aquellos usos próximos a estos que apoyan, complementan y/o no socavan el uso turístico”.⁷⁷ De ahí, que “las actividades en esta zona no deben ofrecer oportunidad para que surjan conflictos o entorpezcan la actividad turística[, la cual] está íntimamente ligada a flujos peatonales”.⁷⁸ La reglamentación en cuestión también provee una “Tabla de Usos Permitidos” que establece las categorías de uso permitidas por zona.⁷⁹

Entre los usos que podrán ser realizados en la zona designada “CT” se permite el establecimiento de: “panadería y repostería”, así como de “delicatessen”. Para asegurar el orden, la seguridad y el bienestar público en el área del Condado, la Sección 2.05 del reglamento en discusión define las características especiales para los usos que allí se disponen. Por “panadería y repostería” se entiende un:

[e]stablecimiento en donde se elabora pan y repostería mediante la utilización de hornos eléctricos o de gas fluido y cuyos productos se venden al detal solamente dentro de la pertenencia. En el proceso de elaboración no se deberá producir humo, polvo, gases, ruidos, calor, vibraciones u otras

⁷⁵ *Id.*, Tabla II del Apéndice II, Tablas de Usos en los Distritos de Ordenación.

⁷⁶ Sección 2.01 del Reglamento de Zonificación Especial del Condado, *supra*.

⁷⁷ *Id.*, Sección 2.02.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Id.*, Tabla #1.

*condiciones perjudiciales al ambiente.*⁸⁰

Por otro lado, define “comida ligera/cafetería” como un:

*[e]stablecimiento privado o de franquicia y cerrado con aire acondicionado, que se dedica principalmente al estipendio de refrescos y alimentos ligeros preparados en el lugar y distribuidos a través de un mostrador para consumo en el lugar. No se permitirá el despacho de alimentos directamente al automóvil (servi-carro) o a la acera. [...] El solar donde se autorice este uso no podrá colindar lateralmente con ningún distrito residencial.*⁸¹

Además, la Sección 2.04 del Reglamento de Zonificación Especial del Condado, *supra*, dispone que se podrán considerar usos adicionales en el distrito “CT” de demostrarse que el uso propuesto guarda armonía con los objetivos de dicha reglamentación especial y el mismo sea aceptado mediante una Resolución de la Junta de Planificación.

El Reglamento Conjunto Núm. 7951, *supra*, define “uso” como el “propósito para el cual una pertenencia fue diseñada, es ocupada, usada o se pretende usar u ocupar”.⁸² Asimismo, dispone que por “uso principal” debe entenderse el “uso predominante a que se dedica la finca, el solar o edificio principal, el cual debe corresponder a uno de los permitidos en el distrito de zonificación en que radica la pertenencia”.⁸³ Mientras, que un “uso accesorio” es “cualquier uso estrechamente relacionado o complementario al uso principal que se le da a la pertenencia o propiedad”.⁸⁴

b. Variaciones en los requisitos.

Conforme la autoridad para autorizar variaciones a los requisitos establecidos para los usos que tolera el distrito, la Sección 16.00 del Reglamento de Ordenación Territorial, *supra*, dispone que:

[l]a Junta, la ARPE o el Municipio, según corresponda por la radicación y etapa del caso, podrán autorizar variaciones en

⁸⁰ *Id.*, Sección 2.05.13.

⁸¹ *Id.*, Sección 2.05.7.

⁸² Capítulo 4 (U)(9) del Reglamento Conjunto Núm. 7951, *supra*.

⁸³ *Id.*, inciso (24).

⁸⁴ *Id.*, inciso (10).

los requisitos de este Reglamento conforme se indica en esta Sección. El propósito de las variaciones será evitar que la aplicación literal de los requerimientos de este Reglamento resulte en una confiscación del disfrute de la propiedad. Toda variación deberá ser solicitada por el dueño de la propiedad para la cual se solicita la misma, o su representante autorizado, utilizando el formulario que se designe para tales propósitos señalando motivos, fundamentos y razones en apoyo a su solicitud.⁸⁵

Entre los criterios para considerar variaciones, dicho reglamento establece que en la solicitud deberá:

1. *Justificarse cómo la variación no afectará la salud, la seguridad o el bienestar de los futuros ocupantes de la lotificación y los usos que en ella se propongan.*
2. *Explicarse cómo la variación es cónsona con el propósito del requerimiento, así como la política pública.*
3. *Determinarse que la magnitud de la variación es necesaria para asegurar la viabilidad y evitar un perjuicio y que no es viable considerar otras alternativas.*
4. *El trámite de todas las solicitudes de servicio se iniciará con la presentación electrónica de la correspondiente solicitud, la cual estará acompañada de toda la documentación requerida.⁸⁶*

A su vez, la normativa en discusión provee que deberá considerarse lo siguiente:

1. *La magnitud de la variación es la necesaria para asegurar la viabilidad del uso permitido y no es viable considerar otras alternativas para resolver el problema presentado.*
2. *La variación solicitada no afecta adversamente, entre otros, los siguientes factores:*
 - (a) *La disponibilidad de la infraestructura*
 - (b) *El contexto en el que ubica*
 - (c) *El ambiente de la calle*
 - (d) *La seguridad y tranquilidad de los vecinos*
3. *Se logra un desarrollo urbano más compacto.*
4. *La densidad o intensidad solicitada no conlleva convertir el distrito en otro.*
5. *La variación solicitada es cónsona con los propósitos de la disposición reglamentaria que se solicita sea modificada, así como como con la política pública.*
6. *La celebración de vista pública en estos casos será discrecional.⁸⁷*

Por su parte, la Sección 6 del Reglamento de Zonificación Especial del Condado, *supra*, dispone que la Junta de Planificación y la antigua ARPe, hoy OGPe, podrán autorizar variaciones o concesiones relativas a los requisitos dispuestos en dicha reglamentación por las mismas razones reconocidas en el

⁸⁵ Sección 16.01 (a) y (e) del Reglamento de Ordenación Territorial, *supra*.

⁸⁶ *Id.*, inciso (b).

⁸⁷ *Id.*, inciso (d).

Reglamento de Ordenación Territorial, *supra*.

[en] casos donde, debido a circunstancias excepcionales o extraordinarias, una aplicación literal de los mismos resultase en la prohibición o restricción irrazonable del disfrute de una pertenencia o propiedad, y donde se demuestre a su satisfacción que la variación (concesión) aliviará un perjuicio claramente demostrable, o que la misma habrá de redundar en los mejores intereses de la comunidad y el sector.⁸⁸

En el ejercicio de tal facultad, la agencia *podrá*, a su discreción, ordenar la celebración de vistas públicas para que las partes interesadas tengan oportunidad de expresarse, para así incluir determinaciones de hechos y conclusiones de derecho basadas en la prueba aportada al justificar su determinación.⁸⁹ Sin embargo, no se autorizará una variación, en todo o en parte, salvo que exista suficiente información para establecer:

- *Que circunstancias excepcionales o extraordinarias, tales como la forma irregular del solar u otras circunstancias impiden el disfrute o la utilización de la propiedad.*
- *Que debido a circunstancias excepcionales o extraordinarias la aplicación literal de ciertos requisitos específicos de este reglamento resultaría en una dificultad práctica o en un perjuicio innecesario no creado o atribuible al dueño de la propiedad.*
- *Que la variación (concesión) es necesaria para la preservación y el disfrute de un derecho de propiedad y se demuestre que la variación (concesión) aliviará un perjuicio claramente demostrable, cuyo derecho es poseído y disfrutado por otras pertenencias en el mismo distrito, el cual no afecta el bienestar público.*
- *Que si en la variación (concesión) se solicitara la autorización de un uso no-permitido en el distrito de zonificación, el uso solicitado sea compatible con el carácter esencial del distrito.*
- *Que la variación (concesión) ha de redundar en los mejores intereses de la comunidad, municipio o del pueblo de Puerto Rico.*
- *Que la autorización de tal variación (concesión) no afectará adversamente el disfrute y valor de las pertenencias cercanas en su uso presente y para cualquier otro futuro permitido.*
- *Que la autorización de tal variación (concesión) no encarecerá ni afectará adversamente la idoneidad, la seguridad y el funcionamiento conveniente de las facilidades públicas existentes o planeadas, incluyendo vías, escuelas, disposición de desperdicios y otros servicios esenciales.*
- *Que la variación (concesión) solicitada está en armonía con los propósitos generales de este reglamento y con cualquier plan de uso de terrenos adoptado para el área.*

⁸⁸ Sección 6.01 del Reglamento de Zonificación Especial del Condado, *supra*.

⁸⁹ *Id.*, Sección 6.03. La Sección 28.1.4 del Reglamento Conjunto Núm. 7951, *supra*, por su parte, exige la celebración de vistas públicas para la consideración de variaciones.

- *Que la autorización de tal variación (concesión) es consistente con el documento de Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Uso de Terrenos, el Plan de Desarrollo Integral de Puerto Rico, el Programa de Inversiones de Cuatro Años y con la conservación preservación de recursos naturales e históricos.*
- *Que el peticionario, a su vez, está en disposición de aceptar las condiciones y requerimientos adicionales a los requisitos reglamentarios que la Junta o la A[RPe] le imponga para beneficio del interés público.⁹⁰*

De acuerdo a esto último, la agencia podrá especificar la naturaleza y extensión de la concesión y prescribir aquellas condiciones que, a su juicio, sean necesarias para asegurar el cumplimiento de los criterios antes señalados.⁹¹

En lo que respecta a los requerimientos sobre estacionamientos, el Reglamento de Ordenación Territorial, *supra*, establece que todo redesarrollo en el Distrito Sobrepuesto RD-2 deberá cumplir, sin excepción, con todos los requisitos de estacionamiento dispuestos en la Sección 15.00 de dicha reglamentación.⁹² En lo pertinente, la mencionada sección provee que:

- a. *Las áreas de estacionamiento de vehículos requeridas serán provistas dentro de la pertenencia, bien sea en el edificio principal, en un edificio accesorio o en un área remanente del solar en que está ubicado o ubicará dicho edificio principal. Mientras no se establezca lo contrario en un distrito específico, podrá utilizarse un patio requerido para tales propósitos siempre que no se obstaculice o afecte el tránsito o movimiento de vehículos en los accesos o áreas de viraje de tales áreas de estacionamiento.*
- b. *En los casos en que, utilizando el solar de acuerdo con las disposiciones de ocupación para el distrito de ordenación en que ubique la pertenencia, no se puede proveer el área de estacionamiento en terrenos del solar y se demuestre que su provisión no es factible con relación al proyecto, se podrá autorizar la provisión de tal área de estacionamiento en otro predio localizado a una distancia de fácil recorrido a pie de no más de 200 metros del solar, siempre que se haga la dedicación de la totalidad de dicho predio para área de estacionamiento mediante el documento legal correspondiente. No se dispensará del cumplimiento con el total de espacios de estacionamientos requeridos.*
- [...]
- g. *En los Distritos [...] CT-1, CT-2 y CT-3 no se permitirá estacionamiento en el patio delantero [...].*
- [...]
- u. *Venta al detal o donde se han de prestar servicios- Un*

⁹⁰ Secciones 6.02 y 6.04 del Reglamento de Zonificación Especial del Condado, *supra*.

⁹¹ *Id.*, Sección 6.05.

⁹² Sección 10.01 (h)(1) del Reglamento de Ordenación Territorial, *supra*.

espacio por cada 15 metros cuadrados, o parte de estos, de área neta de piso dedicada a tales fines y un espacio por cada 70 metros cuadrados, o parte de estos, de área neta de piso dedicada a almacenaje. De no indicarse el área de almacenaje, [e]sta se estimará equivalente a 1/3 parte del área total del comercio o servicio[,] [a]demás de cualquiera de los requisitos anteriores se requerirá un espacio de estacionamiento por cada tres empleados o parte de estos.⁹³

Sobre este particular, la Sección 3.11 del Reglamento de Zonificación Especial del Condado, *supra*,⁹⁴ dispone los siguientes requisitos relativos a los estacionamientos:

- *No se considerará como fundamento para conceder una variación la no-existencia de un estacionamiento dentro de una pertenencia construida. Todo requisito de estacionamiento será cumplido a cabalidad.*
- *Cualquier arreglo para estacionamiento fuera de los límites de la propiedad deberá quedar formalizado mediante gravamen o servidumbre sobre el predio que provee estacionamiento inscrito en el Registro de la Propiedad o mediante gravamen preferente sobre el predio que genera la demanda de estacionamiento, fianza o carta de crédito que sentará los términos del permiso para garantizar el pago de arrendamiento de los espacios de estacionamiento.*

Por otro lado, el Reglamento Conjunto Núm. 7951, *supra*, establece disposiciones similares al Reglamento de Ordenación Territorial, *supra*, para aquellos casos en los que se utilice el solar de acuerdo con las disposiciones de ocupación para el distrito de calificación donde ubique la propiedad, pero no se pueda proveer el área de estacionamiento en los terrenos del propio.⁹⁵ En cuanto al mínimo de espacios de estacionamiento de vehículos requeridos para un comercio para venta al detal, el mismo reglamento coincide con lo provisto en el Reglamento de Ordenación Territorial, *supra*.⁹⁶

iv. Imposición de costas, gastos y honorarios de abogado.

La Ley Núm. 161-2009, *supra*, provee para que este Tribunal conceda las costas y gastos a favor de la parte que prevalezca e

⁹³ *Id.*, Sección 15.01.

⁹⁴ El reglamento también señala que tales requisitos se conformarían de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Planificación Núm. 4, según enmendado, pero el mismo fue derogado por el Reglamento Conjunto Núm. 7951, *supra*.

⁹⁵ Véase, Sección 24.1 del Reglamento Conjunto Núm. 7951, *supra*.

⁹⁶ *Id.*, Sección 24.2.2 (a)(1).

imponga honorarios de abogado:

contra la parte que presenta la revisión judicial [...] si su petición resulta carente de mérito y razonabilidad o se presenta con el fin de paralizar una obra o permiso sin fundamento en ley. Los honorarios de abogados bajo este Artículo serán una suma igual a los honorarios que las otras partes asumieron para oponerse a la revisión judicial. En el caso que el Tribunal de Apelaciones entienda que no es aplicable la presente imposición de honorarios de abogados, tendrá que así explicarlo en su dictamen con los fundamentos para ello.⁹⁷

-III-

Previo a considerar los señalamientos de error formulados en los recursos de epígrafe, debemos constatar si ostentamos jurisdicción para ejercer nuestra función revisora, toda vez que la parte recurrida señala que la determinación cuya revisión solicitan las recurrentes quedó confirmada por no haberse solicitado oportunamente su revisión judicial ante este Tribunal. No le asiste razón. Veamos.

Como cuestión de umbral, es menester aclarar que la parte recurrente impugna la Resolución emitida por la OPMSJ el 16 de marzo de 2017, notificada el día siguiente, no la dictada y notificada por la División de Revisiones Administrativas el 8 de agosto de 2017. Del expediente se desprende que la Resolución de la última disponiendo de las mociones de reconsideración de las recurrentes fue resuelta y notificada transcurrido el término estatutario para ello.⁹⁸ En segundo lugar, cabe destacar que las mociones de reconsideración presentadas y que fueron oportunamente acogidas por la División de Revisiones Administrativas tuvieron el efecto de interrumpir el término jurisdiccional de treinta (30) días —contados

⁹⁷ Artículos 13.1 (c) y 13.6 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA secs. 9023 y 9023.

⁹⁸ En el caso particular de FAO, dicha parte solicitó la reconsideración de la determinación de la OPMSJ el 29 de marzo de 2017, por lo que la agencia tenía noventa (90) días siguientes la radicación de la moción para resolverla, es decir, hasta el 27 de junio. Ante la auto prorroga de treinta (30) días ejercida por la División de Revisiones Administrativas, esta contaba hasta el 27 de julio de 2017 para disponer de la misma. Green Leaf, por su parte, presentó su moción de reconsideración el 6 de abril, de forma que la División de Revisiones Administrativas tenía hasta el 5 de julio de 2017 para atenderla. Debido a la extensión del término de noventa (90) días, la agencia contaba hasta el 4 de agosto para su resolución.

desde la fecha de la notificación de la Resolución recurrida— para solicitar la revisión judicial ante este Tribunal. Por tanto, ostentamos jurisdicción para atender los recursos ante nos.

A saber, el término jurisdiccional para acudir en revisión judicial comenzó a correr nuevamente cuando culminó el plazo de ciento veinte (120) días que tenía la División de Revisiones Administrativas para disponer de las solicitudes de reconsideración. Así las cosas, el término para que FAO radicara un recurso ante nuestra consideración vencía el lunes, 28 de agosto de 2017,⁹⁹ mientras que para Green Leaf finalizaba el miércoles, 13 de septiembre.¹⁰⁰ El punto de partida para acudir en revisión ante este foro no podía ser calculado a partir de la fecha en la cual la División de Revisiones Administrativas dictó y notificó su Resolución, pues ya había perdido jurisdicción sobre los casos, sino que desde que culminó la prórroga para atender las mociones de reconsideración.¹⁰¹

Habiendo determinado que tenemos jurisdicción para atender las solicitudes de revisión judicial de epígrafe, procedemos a evaluar los errores señalados en los recursos ante nuestra consideración.

En el primer planteamiento de error, la parte recurrente sostiene que del expediente administrativo no surge prueba fehaciente que acredite la legitimación activa de la parte proponente

⁹⁹ El referido plazo vencía el 26 de agosto de 2017, por ser ese día sábado, el próximo día hábil para presentar el escrito de revisión judicial lo era el lunes, 28 de agosto.

¹⁰⁰ El término para que Green Leaf radicara su recurso vencía el lunes, 4 de septiembre de 2017, mas por ser ese día feriado se prorrogó hasta el próximo día hábil, el martes, 5 de septiembre. No obstante, debido al paso del Huracán Irma por la Isla, el Tribunal Supremo de Puerto Rico extendió hasta el miércoles, 13 de septiembre de 2017 –fecha en que Green Leaf presentó su recurso– los términos que quedaron en suspenso desde el martes, 5 de septiembre de 2017 y que hubieran vencido el lunes, 11 de septiembre. Véase, *In re: Extensión de Términos ante el paso del Huracán Irma y la pérdida del servicio eléctrico*, 198 DPR 1105 (2017).

¹⁰¹ La División de Revisiones Administrativas concedió una prórroga para disponer de las solicitudes de reconsideración, pero calculó equivocadamente la fecha a partir de la cual se comenzaría a contar el término para solucionar definitivamente las mismas y también el número de días que transcurrirían entre ambas fechas. Véase, nota al calce núm. diecinueve (19) de la presente Sentencia.

para presentar la solicitud de anteproyecto aprobada por la OPMSJ. Adujo que la agencia recurrida incidió al autorizar tal solicitud, toda vez que Coffee Promotions no formó parte del contrato de arrendamiento para el alquiler del local donde ubicaría el negocio en controversia ni su presidente, pues sostuvo que este actuó en su capacidad personal al otorgarlo.

En el presente caso, la solicitud de anteproyecto para el desarrollo de "*Café Don Juan*" en el sector del Condado fue promovida ante la OPMSJ por un representante autorizado de Torres Rodríguez, presidente de Coffee Promotions. Este último acreditó su condición de arrendatario a la entidad municipal recurrida mediante la entrega de la documentación exigida a esos efectos. Conforme la reglamentación aplicable, este sometió copia de la escritura de compraventa de la propiedad —de la que surge que la persona que le arrendó el inmueble es el titular de la misma— y del contrato de arrendamiento que suscribió con el dueño del local para el establecimiento de una panadería, repostería y "*delicatessen*". Del expediente se desprende que los trámites realizados por Torres Rodríguez, quien contaba con una resolución corporativa para firmar contratos a favor de la parte proponente, fueron realizados en beneficio de Coffee Promotions.

Dicho de otro modo, no nos persuade la contención de la parte recurrente en cuanto a que la OPMSJ estaba impedida de aprobar el anteproyecto debido a que la corporación no fue quien propiamente otorgó el contrato de arrendamiento del local donde ubicaría "*Café Don Juan*". Con la presentación de la aludida documentación, quedó demostrada la legitimación activa de Torres Rodríguez para realizar el trámite que impugnan las recurrentes a favor de Coffee Promotions, después de todo, los jueces no podemos

ser tan ingenuos de creer lo que nadie más creería.¹⁰² En conclusión, la parte proponente poseía legitimación activa para someter la solicitud de anteproyecto. En virtud de lo antes expuesto, resolvemos que no se cometió el primer error señalado.

En el segundo señalamiento de error, las recurrentes plantean que la OPMSJ debió denegar la autorización impugnada debido a que la parte proponente no notificó el desarrollo del anteproyecto a todos los colindantes inmediatos de la propiedad donde ubicaría el mismo, en específico, a Starbucks. Adujeron que, siendo el asunto uno de carácter discrecional, la falta de notificación vició la validez del proceso, por lo que era nulo. Tampoco le asiste razón. Veamos.

No hallamos prueba en el expediente que exponga que la parte recurrida omitió notificar a uno de los colindantes de la propiedad en la que se establecería el negocio propuesto. Por el contrario, del récord surge: (1) que el inmueble colinda con los Condominios Ashford Caribe y Ashford Imperial y con propiedades pertenecientes a Green Leaf y FAO; y, (2) que los titulares o personas a cargo de la administración de esos inmuebles fueron notificados de la solicitud, de acuerdo con la reglamentación sobre este particular y en cumplimiento con las garantías del debido proceso de ley. La ausencia de prueba que derrote la presunción de corrección que cobija la determinación recurrida, nos lleva a concluir que dicho error tampoco fue cometido.

En el tercer error planteado, las recurrentes alegan que el anteproyecto fue autorizado en contravención a las disposiciones reglamentarias vigentes sobre variaciones y que la determinación de la OPMSJ no incluyó una discusión fundamentada relativa a los parámetros aplicables para conceder las mismas.

¹⁰² *In re Rodríguez Mercado*, 165 DPR 630, 645 (2005); *In re Vélez Báez*, 133 DPR 739, 512 (1991); *Pueblo v. Luciano Arroyo*, 83 DPR 573, 582 (1961).

En cuanto al uso al que se dedicaría la propiedad, las recurrentes señalaron que el negocio autorizado —panadería, repostería y “*delicatessen*”— no guardaba relación con aquel propuesto en la solicitud de anteproyecto y el memorando explicativo, el cual plantearon era de restaurante de comida ligera. Indicaron que dicho uso estaba prohibido en el inmueble donde ubicaría “*Café Don Juan*” por este colindar con un distrito residencial, y que no procedía su aprobación ante la ausencia de una solicitud que cumpliera con todos los requisitos reglamentarios para la concesión de tal variación en uso. En ese sentido, arguyeron que la entidad municipal debió celebrar una vista pública previo a autorizar la variación. Por otro lado, las recurrentes también aducen que la OPMSJ erró al aprobar el anteproyecto cuando la parte recurrida no contaba con los espacios de estacionamiento requeridos para los usos propuestos ni formalizó el acuerdo para proveerlos, conforme exige la reglamentación aplicable a esos efectos. No les asiste razón.

Tanto el Reglamento de Ordenación Territorial, *supra*, como el Reglamento de Zonificación Especial del Condado, *supra*, permiten el uso de panadería y repostería en los distritos del municipio de San Juan calificados “CT”, como lo es el local donde operaría “*Café Don Juan*”. El último de los reglamentos mencionados también admite el uso destinado a “*delicatessen*”. En otras palabras, el uso propuesto por Coffee Promotions se encuentra entre los permitidos en la zona, por lo que la OPMSJ tenía ante sí un asunto de carácter ministerial —que no conlleva una variación— y, por ende, tampoco un juicio subjetivo. La facultad de la entidad municipal se circunscribía meramente a determinar si el uso propuesto en la solicitud cumplía con los requisitos estatutarios y reglamentarios aplicables.

La OPMSJ aplicó estándares fijos, de conformidad con la

zonificación del área y los usos permitidos en la misma, y resolvió correctamente que los usos propuestos estaban permitidos en el inmueble en cuestión y guardaban armonía con la actividad turística de la zona y con la política pública que promueven los reglamentos vigentes. En consecuencia, no cabe hablar de que medió una variación en uso. No hallamos en el expediente, ni la parte recurrente presentó, prueba que nos mueva a concluir que el verdadero uso que tendría el negocio sería de restaurante de comida ligera. De cualquier forma, el uso propuesto y la reglamentación aplicable permiten que se lleve a cabo cualquier uso accesorio.

Habiendo concluido que no hubo solicitud ni aprobación alguna de una variación en uso, se hace innecesaria la discusión del planteamiento sobre el requisito de que la OPMSJ celebrara una vista pública para autorizar la variación. No obstante, cabe señalar que, aun si el ente municipal hubiese tenido ante sí una solicitud de variación de uso y la hubiese concedido, la reglamentación aplicable dispone que la celebración de una vista en estos casos será discrecional.

En cambio, coincidimos con las recurrentes en cuanto a que el asunto de los estacionamientos sí constituyó una concesión de carácter discrecional, toda vez que la parte proponente no cuenta con espacios de estacionamiento. No obstante, resolvemos que la determinación de la OPMSJ se ajusta a la flexibilidad conferida a dicho ente municipal a la hora de eximir a una parte de los requerimientos aplicables a una solicitud como la que aquí se impugna, la cual, además, se encuentra sustentada por la evidencia suficiente que consta en el expediente administrativo. Veamos.

Dado que la propuesta para el desarrollo del anteproyecto no cumple con los parámetros de estacionamientos exigidos para su operación, Torres Rodríguez suscribió un contrato de

arrendamiento con USA Parking mediante el cual los clientes y el personal de “*Café Don Juan*” podrían utilizar el garaje del San Juan Marriott Resort & Stellaris Casino. Si bien la solicitud de anteproyecto, el memorial explicativo ni dicho documento expresan el número exacto de espacios de estacionamiento que tendrían disponibles, la OPMSJ ejerció su discreción al disponer que el contrato sobre este particular era suficiente para cumplir con tal requerimiento. El ente municipal determinó que el acuerdo del estacionamiento satisfacía apropiadamente la necesidad en discusión, dicha determinación merece nuestra deferencia.

De la determinación impugnada se desprende que la OPMSJ consideró la situación de los estacionamientos y que entendió que la misma podía ser atendida en la forma propuesta por la parte recurrida. Resolvemos que esta evaluó los criterios reglamentarios aplicables al permitir que la parte proponente pretiriera de ciertos requisitos. Un estudio de la Resolución emitida y del expediente administrativo permiten concluir que las variaciones sobre los requisitos de los estacionamientos fueron concedidas dentro del ámbito de discreción de la entidad municipal. Esto, en consonancia con la política pública de facilitar el desarrollo del área del Condado. A igual razonamiento llegamos en cuanto al requisito de la prestación de una fianza o la formalización de un gravamen sobre el predio que brinda el estacionamiento cuando medie cualquier arreglo para proveer estacionamiento fuera de los límites de la propiedad.

Según discutido, el dictamen impugnado está sostenido por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo. La determinación del ente municipal fue razonable y cónsona con su política pública, por lo que su dictamen merece nuestra deferencia.

Por último, es menester señalar que el expediente revela que esta es la tercera ocasión en que las recurrentes impugnan la

concesión de la aprobación de la solicitud de anteproyecto de la parte proponente, habiendo el Comité de Permisos de la OPMSJ recomendado su autorización desde el 7 de junio de 2016.¹⁰³ En virtud de las disposiciones contenidas en la Ley Núm. 161-2009, *supra*, ello nos lleva a resolver que procede la concesión de las costas, gastos y honorarios de abogado a favor de la parte recurrida.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la Resolución dictada por la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de San Juan.

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

Sra. Mildred Ivonne Rodríguez Rivera
Secretaria del Tribunal de Apelaciones, Interina

¹⁰³ Véanse, págs. 41-50 y 63-76 del apéndice del recurso presentado por FAO. Adicional, véase, el alegato en oposición de la parte recurrida y págs. 76-84 y 101-103 del apéndice de dicho escrito.