

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VII

ASOCIACIÓN DE
TITULARES DE LA
URBANIZACIÓN VILLA
DOS PINOS, INC.
REPRESENTADA POR SU
PRESIDENTA MARÍA
GUERRERO DE LEÓN,
QUIEN TAMBIÉN
COMPARECE EN SU
CARÁCTER PERSONAL
POR SER PARTE
ADVERSAMENTE
AFECTADA

RECURRENTE

V.

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

AGENCIA RECURRIDA

ALEX DOMINGO CASTRO
MORALES

RECURRIDO

KLRA202300262

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Oficina de Gerencias
de Permisos (OGPe)
Departamento de
Desarrollo Económico y
Comercio

Caso Núm.:
2023-490662-PU-
218080

Sobre:

PERMISO DE USO

Panel integrado por su presidenta, la Juez Ortiz Flores, la Juez Brignoni Mártir y el Juez Candelaria Rosa.

Brignoni Mártir, Juez Ponente

SENTENCIA

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

Mediante un recurso de revisión judicial, la parte recurrente del título solicita la revocación del Permiso Único 2023-490662-PU-218080 emitido el 8 de mayo de 2023 por la Oficina de Gerencia de Permisos, adscrita al Departamento de Desarrollo y Comercio (OGPe). El aludido Permiso Único fue concedido a favor de la parte recurrida para establecer una hospedería a corto plazo de alojamiento y desayuno (*Bed & Breakfast*).

Luego de evaluar el expediente y el marco legal aplicable, anticipamos la confirmación de la determinación administrativa.

I

El presente caso tuvo su origen en un acuerdo judicial entre el Municipio de San Juan y la señora Idsia Salas Rosa, cónyuge del recurrido del epígrafe.¹ Al tenor de lo estipulado en la *Sentencia*,² se paralizó el uso de una propiedad sita en la Comunidad Villa Dos Pinos como alojamiento a corto plazo y el señor Alex Castro Morales dio inicio al procedimiento para la obtención del permiso en controversia. El trámite se realizó con la intervención del Profesional Autorizado, Francisco Rivera Torres, ante la OGPe.³ Eventualmente, el Permiso Único del proyecto denominado *Happy Days* se expidió el 8 de mayo de 2023 por el término de un año para establecer una hospedería a corto plazo, alojamiento y desayuno, en el número 829 de la calle Polaris en la Urbanización Villa Dos Pinos, en San Juan.⁴

No conteste con la autorización, la parte recurrente acudió oportunamente ante este foro revisor y planteó los siguientes señalamientos de error:

Erró el Profesional Autorizado y la OGPe al emitir el Permiso de Uso 2023-490662-PU-218080 para operar un Alojamiento y Desayuno (*Bed & Breakfast*) / Alquiler a Corto Plazo utilizando como fuente de derecho el *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios de la Junta de Planificación de Puerto Rico*, conocido como Reglamento Conjunto 2020, el cual fue anulado por este Honorable Tribunal de Apelaciones en los casos *Comité Pro Seguridad ARRAQ y ARESPA y su presidenta Vanessa D. Ríos Grajales v. Junta de Planificación*, KLRA20210044, *Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico y Para La Naturaleza, Inc. v. ELA et. al.*, KLRA20210047. El permiso de uso certificado por el Profesional Autorizado es nulo, por haberse otorgado bajo un cuerpo reglamentario anulado.

Erró el Profesional Autorizado y la OGPe al emitir el Permiso de Uso 2023-490662-PU-218080 para operar un Alojamiento y Desayuno (*Bed & Breakfast*) / Alquiler a Corto Plazo en la Urbanización Villa Dos Pinos, la cual cuenta con cláusulas

¹ Apéndice, págs. 68-69. El recurrido fue demandado en un pleito separado, pero la causa fue desistida por falta de jurisdicción sobre la persona; véase, Apéndice, págs. 66-67 y refiérase al caso SJ2022CV02269, entradas 8 y 9 del Sistema Unificado de Manejo y Administración de Casos (SUMAC).

² Apéndice, pág. 70.

³ Apéndice, págs. 2-13.

⁴ Apéndice, págs. 14-20.

restrictivas consignadas en la Escritura Pública Núm. 57 de 27 de junio de 1952, debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad de Puerto Rico, que impone gravámenes reales oponibles *erga omnes* sobre todos los solares y prohíbe el uso pretendido.

Erró el Profesional Autorizado al certificar un Permiso de Uso para la explotación comercial de una propiedad sita en la Urbanización Villa Dos Pinos, la cual cuenta con su Reglamento General y Cláusulas Restrictivas de la Asociación de Titulares de la Urbanización Villa Dos Pinos de 5 de junio de 2005, según enmendado, que prohíben el uso propuesto.

Erró el Profesional Autorizado al establecer que la propiedad tiene dos estacionamientos funcionales dentro de la propiedad más 2 frente a la misma y que cumple con los requisitos de estacionamiento.

En cumplimiento de nuestra *Resolución* de 12 de junio de 2023, la parte recurrida y la OGPe comparecieron con sendos alegatos en oposición. Con el beneficio de sus posturas y la copia certificada de la totalidad del expediente administrativo, resolvemos.

II

A

Intervenimos en la causa del epígrafe al palio de la Ley Núm. 38-2017, *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAUG), 3 LPRA sec. 9601 *et seq.* La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin primordial limitar la discreción de las agencias y asegurarse que éstas desempeñen sus funciones conforme a la ley. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 891-892 (2008). En el ámbito administrativo, **los tribunales apelativos deben conceder una gran deferencia a las decisiones emitidas por las agencias debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados.** *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010); además, *Martínez v. Rosado*, 165 DPR 582, 589, (2005); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2003). Según las reiteradas expresiones del Tribunal Supremo, la deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas habrá de ceder, solamente, cuando la misma no esté basada en evidencia sustancial, cuando la

agencia haya errado en la aplicación de la ley o cuando su actuación resulte ser una arbitraria, irrazonable o ilegal. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 822 (2012); *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 869 (2011); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, supra*; *Otero v. Toyota, supra*. Por consiguiente, la función revisora de los tribunales con respecto a las determinaciones de los organismos administrativos es una de carácter limitado. *Rebollo de Liceaga v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76 (2004). En específico, la revisión judicial de una decisión administrativa se circunscribe a analizar: (1) si el remedio concedido fue razonable; (2) si las determinaciones están sostenidas con evidencia sustancial; y (3) si erró la agencia al aplicar la ley. Sec. 4.5 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9675; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty II, supra*, pág. 940.

Cónsono con lo anterior, se ha establecido que los hechos determinados por los organismos y agencias públicas tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección, que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca suficiente evidencia para derrotarla. *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006). Es decir, para prevalecer, **la parte recurrente tiene la obligación de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección.** Esta evidencia debe ser suficiente como para que pueda descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. *Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P.*, 147 DPR 750, 761 (1999).

En cuanto a las conclusiones de derecho de la agencia, éstas son revisables en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno. *Rebollo v. Yiyi Motos, supra*, pág. 77. Aun así, **debemos dar deferencia a las interpretaciones que los organismos administrativos hacen de las leyes y reglamentos que administran.** Ante casos dudosos, donde pueda concebirse una interpretación distinta de estas leyes y reglamentos, la determinación de la agencia merece deferencia sustancial. *Torres Santiago v. Depto. de Justicia, supra*, pág. 1002.

B

La Ley Núm. 161-2009, *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, 23 LPRA sec. 9011 *et seq.*, establece el marco legal y administrativo que rige la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos por el Gobierno de Puerto Rico. El estatuto creó la OGPe como el organismo administrativo encargado de evaluar, aprobar o denegar las solicitudes ante su consideración. *Exposición de Motivos*, Ley Núm. 161-2009.

En lo que nos atañe, el ordenamiento estatuido diferencia el *permiso discrecional* del *ministerial*. El Artículo 1.5, inciso 48, define *ministerial* e indica, en lo pertinente, que:

“Ministerial” — describe una **determinación que no conlleva juicio subjetivo por parte de un funcionario público o Profesional Autorizado sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción**. El funcionario o Profesional Autorizado meramente **aplica los requisitos específicos de las leyes o reglamentos a los hechos presentados, pero no utiliza ninguna discreción especial o juicio para llegar a su determinación, ya que esta determinación involucra únicamente el uso de estándares fijos o medidas objetivas**. El funcionario no puede utilizar juicios subjetivos, discrecionales o personales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada. [...] (Énfasis nuestro).

El Profesional Autorizado, por su parte, es una figura creada por la Ley Núm. 161-2009 con el fin de evaluar y expedir permisos ministeriales. Art. 7.1 Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9017. Es decir, **cuando el Profesional Autorizado interviene en un permiso de carácter ministerial no aplica criterios subjetivos ni discrecionales**, sino que se limita a determinar, por ejemplo, si el uso es permitido en la propiedad bajo los distritos de calificación aplicables, si cumple con los requisitos de edificabilidad pertinentes, si el solicitante ha presentado los documentos requeridos y satisfecho los pagos, etc. De conformidad con el Artículo 8.4a, *Permiso Único*, 23 LPRA sec. 9018c-1, el Profesional Autorizado puede expedir permisos únicos.⁵

⁵ Véase, además, la Sección 2.3.1.2 (a) (3) del Reglamento Conjunto 2020.

De otro lado, el Artículo 9.10 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9019i, dispone **una presunción *iusuris tantum* de la corrección y la legalidad de los permisos expedidos**, incluyendo los tramitados a través de los Profesionales Autorizados. Un permiso podrá ser revocado únicamente si en su otorgamiento medió fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno o la comisión de algún otro delito; o en los casos en que la estructura represente un riesgo a la salud o la seguridad, a condiciones ambientales o arqueológicas. La decisión de modificar, conservar o demoler la estructura recae en los tribunales, de conformidad con el debido proceso de ley y **el procedimiento judicial establecido en los Artículos 14.1 y 14.2 de la Ley Núm. 161-2009.**

Al respecto, el Artículo 14.1 del estatuto, 23 LPRA sec. 9024, al que hace referencia el precepto anterior dispone:

La Junta de Planificación, así como cualquier entidad gubernamental concernida, Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V o cualquier otra dependencia o instrumentalidad del Gobierno de Puerto Rico en representación del interés público o **una persona privada, natural o jurídica, que tenga un interés propietario o personal que podría verse adversamente afectado, podrá presentar una acción de *injunction*, *mandamus*, sentencia declaratoria, o cualquier otra acción adecuada para solicitar:** (1) la revocación de un permiso otorgado, cuya solicitud se haya hecho utilizando información incorrecta o falsa; (2) la paralización de una obra iniciada sin contar con las autorizaciones y permisos correspondientes, o incumpliendo con las disposiciones y condiciones del permiso otorgado; (3) la paralización de un uso no autorizado; (4) la demolición de obras construidas, que al momento de la presentación del recurso y al momento de adjudicar el mismo no cuenten con permiso de construcción, ya sea porque nunca se obtuvo o porque el mismo ha sido revocado.

El Tribunal de Primera Instancia deberá celebrar vista dentro de un término no mayor de diez (10) días naturales desde la presentación del recurso y deberá dictar sentencia en un término no mayor de veinte (20) días naturales desde la celebración de la vista. (Énfasis nuestro).

La petición de *injunction* al palio de la disposición citada de la Ley Núm.161-2009 puede ser instada por una persona natural o jurídica con un interés propietario, el cual podría verse adversamente afectado. Como

dijimos, el recurso provee un mecanismo para obtener la revocación de un permiso otorgado, cuya corrección y legalidad se presume. Claro está, dicha presunción puede ser controvertida si el permiso fue otorgado, por ejemplo, utilizando información incorrecta o sin contar con las autorizaciones correspondientes o incumpliendo las condiciones impuestas.

Finalmente, la Ley Núm. 161-2009 ordenó a la Junta de Planificación en colaboración con la OGPe y las entidades gubernamentales concernidas a preparar y adoptar un Reglamento Conjunto para ejecutar los propósitos del estatuto. Art. 15.1 Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9025. A esos efectos, se promulgó el Reglamento Núm. 9233 de 2 de diciembre de 2020, conocido como el *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos* (Reglamento Conjunto 2020). Ahora, la referida reglamentación fue declarada nula por el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Mediante una Opinión *Per Curiam* emitida el 16 de junio de 2023, el Alto Foro expresó:

A tono con lo anterior, **pautamos, sin ambages, que el Reglamento Conjunto de 2019 y el Reglamento Conjunto de 2020 son nulos.** De esta forma, ambos reglamentos quedan invalidados. Asimismo, de manera análoga a nuestro proceder en *Asociación de Farmacias de la Comunidad v. Depto. de Salud*, 157 DPR 76 (2002), establecemos que **esta determinación de nulidad tendrá efecto prospectivo a partir de la certificación de esta Opinión.** De este modo, todo permiso que haya sido autorizado y expedido al amparo de los referidos reglamentos, previo a la emisión de este pronunciamiento, deberá ser aceptado como legal por toda la ciudadanía. Así, decretamos meridianamente que ningún permiso autorizado y expedido al amparo del Reglamento Conjunto de 2019 y el Reglamento Conjunto de 2020 es inválido por razón de que estas regulaciones hayan sido declaradas nulas.

Las solicitudes de permisos pendientes de adjudicación y en las cuales se hayan celebrado o señalado vista adjudicativa se podrán continuar tramitando al amparo del reglamento conjunto aplicable. Esto aplica igualmente a aquellos permisos cuya autorización y expedición no es final y firme por ser objeto de revisión en los tribunales. Los tribunales evaluarán los recursos que se presenten a tales efectos a la luz del reglamento que la agencia haya utilizado para autorizar y expedir el permiso

impugnado, si como cuestión de derecho es el aplicable. (Énfasis nuestro). *Martínez Fernández, Arroyo Santiago v. OGPe y otros*, 2023 TSPR 75, 212 DPR __ (2023).

C

De otra parte, las servidumbres en equidad consisten en unas restricciones que limitan el uso de terrenos y edificaciones, operan para beneficios de los presentes y futuros propietarios e imponen cargas o gravámenes especiales, como parte de un plan general para el desarrollo y preservación de una urbanización residencial. Denominadas también como “restricciones privadas voluntarias”, éstas limitan las facultades del propietario de una finca sujeta a dichos gravámenes con respecto a la edificación de obras nuevas, los cambios que pueda realizar a las obras ya hechas y los usos a los que puede destinar el inmueble. *SLG Fernández-Bernal v. RAD-MAN, et al.*, 208 DPR 310, 326 (2021); *Asoc. Vec. Urb. Huyke v. Bco. Santander*, 157 DPR 521, 535-536 (2002). El Tribunal Supremo ha establecido que **para que las servidumbres en equidad sean válidas y eficaces, requieren ser razonables, establecerse como parte de un plan general de mejoras, constar de forma específica en el título del inmueble y estar inscritas en el Registro de la Propiedad.** *SLG Fernández-Bernal v. RAD-MAN, et al., supra*, pág. 327. La inscripción es de naturaleza constitutiva. Art. 4 Ley Núm. 210-2015, 30 LPRA sec. 6011.⁶ Así pues, las restricciones privadas voluntarias son consideradas como un contrato de naturaleza real, *erga omnes*, toda vez que las partes acuerdan gravar su propiedad para limitar su uso; o porque, a sabiendas de las restricciones inscritas en el Registro de la Propiedad, adquieren la propiedad gravada y, por ende, aceptan someterse a las mismas. *SLG Fernández-Bernal v. RAD-MAN, et al., supra*, pág. 328. No obstante, las servidumbres en equidad pueden modificarse o extinguirse en varios escenarios; a saber, por: (1) convenio, renuncia o abandono de los interesados; (2) efecto del tiempo o por realizarse la condición si así se pactó; (3) confusión entre el titular del predio dominante y el sirviente; (4)

⁶ *Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria*, 30 LPRA sec. 6001 et seq.

expropiación forzosa; y (5) por cambios radicales del vecindario que hacen de la restricción una irrazonable y opresiva para el dueño del predio. *Id.*, pág. 329; véase, además, Art. 209 Ley Núm. 210-2015, 30 LPRA sec. 6339.

En cuanto a **los titulares que quieren hacer valer sus derechos e impedir violaciones a las limitaciones impuestas, éstos tienen disponible el recurso de injunction**. *SLG Fernández-Bernal v. RAD-MAN, et al., supra*, pág. 328. Asimismo, en nuestro ordenamiento jurídico, el Tribunal Supremo firmemente ha establecido que **la mera concesión de un permiso no tiene el efecto ni el alcance de anular restricciones privadas que resulten inconsistentes con el permiso concedido**. *Residentes Parkville Sur v. Díaz Luciano*, 159 DPR 374, 392 (2003); *Sabater v. Corporación Des. Eco. Del Pastillo, Inc.*, 140 DPR 497, 508 (1996). “De modo que una servidumbre en equidad retiene toda su vigencia, a pesar de que una agencia administrativa conceda un permiso de uso contrario a ese gravamen”. *Residentes Parkville v. Díaz, supra*, pág. 392, citado con aprobación en *SLG Fernández-Bernal v. RAD-MAN, et al., supra*, pág. 334.

III

En la causa presente, la parte recurrente señala como primer error que la agencia incidió al aplicar el Reglamento Conjunto 2020, toda vez que el mismo fue anulado. Según expusimos antes, el Tribunal Supremo decretó la nulidad del Reglamento Conjunto 2020, pero de manera prospectiva, esto es, a partir de la certificación de la Opinión de 16 de junio de 2023. Claro está, la Máxima Curia advirtió que el uso de dicha reglamentación aplicaría a los casos que, como éste, no son finales y firmes por ser objeto de revisión judicial. En consecuencia, está permitido el uso de la reglamentación anulada al caso de autos, cuyo trámite culminó el 8 de mayo de 2023 con la expedición del Permiso Único impugnado. Por consiguiente, el señalamiento es inmeritorio.

En el segundo y tercer señalamientos de error, la parte recurrente reclama la existencia de servidumbres en equidad que gravan los predios

de la Comunidad e impiden la actividad refrendada por el Permiso Único. Para reforzar su alegación, acompaña el recurso con una copia certificada de la Escritura Pública 57 de 27 de junio de 1952⁷ y el *Reglamento General y Cláusulas Restrictivas de la Asociación de Titulares de la Comunidad Villa Dos Pinos, Inc.*⁸ En su argumentación, además, abunda sobre su legitimidad, derecho de intervención y la dificultad atravesada para ello en el foro administrativo.

Según reseñamos, a la luz del derecho vigente, la mera concesión del Permiso Único a favor del recurrido no tuvo el alcance de anular las restricciones privadas voluntarias de la Comunidad Villa Dos Pinos que resultaran incompatibles con el permiso en controversia. Los defensores de las servidumbres en equidad debidamente constituidas tienen a su disposición el recurso de *injunctio* para hacer valer sus derechos. De hecho, el Permiso Único consigna expresamente que la OGPe queda relevada de responsabilidad ante una alegación de este tipo.⁹ La cuestión, pues, no es revisable bajo la LPAUG.

Por lo tanto, en aquellos casos en que exista un conflicto entre el permiso emitido y las restricciones privadas voluntarias, la parte afectada debe acudir al foro judicial para declarar sus derechos. Con relación a las cuestiones en que el permiso expedido haya sido concedido mediando las causas dispuestas en el estatuto, la parte agraviada debe circunscribirse a los procedimientos que establece la Ley Núm. 161-2009 en los Artículos 14.1 y 14.2, *supra*.

Por último, la parte recurrente aduce que el Profesional Autorizado erró al establecer que la propiedad tiene dos estacionamientos funcionales dentro de la propiedad más dos frente a ésta. Razona que *Happy Days* no cumple con los requisitos de estacionamiento. Sin embargo, en el *Recurso de Revisión* no desarrolló el planteamiento. Si bien corresponde que nos abstengamos de considerar el señalamiento de error, es evidente que del

⁷ Refiérase al Apéndice, págs. 21-33.

⁸ Apéndice, págs. 34-65.

⁹ Véase, Apéndice, pág. 16, acápite 7.

Permiso Único se desprende palmariamente la consignación de dos estacionamientos, no cuatro.¹⁰ Decididamente, la parte recurrente no nos ha colocado en posición de poder evaluar su postura sobre este asunto, ni acerca de ningún otro requisito específico de la Ley Núm. 161-2009 o el Reglamento Conjunto 2020 en el proceso de la concesión ministerial del Permiso Único que pretende impugnar.

En fin, luego de un análisis puntilloso del expediente ante nos, opinamos que la OGPe no erró al conceder el Permiso Único. Del documento se desprende que la adjudicación del Permiso Único no tiene el alcance de anular cualquier restricción privada, como las que la parte recurrente aduce que ostenta la Urbanización Villa Dos Pinos. Reiteramos que la OGPe no tiene jurisdicción para validar o anular la vigencia de las servidumbres en equidad. En el caso que se entienda la existencia de una transgresión a las restricciones privadas, la parte afectada debe acudir ante la primera instancia judicial.

Ciertamente, la parte recurrente falló en persuadirnos de prescindir de la deferencia que suele caracterizar las determinaciones administrativas y la presunción de corrección de los permisos otorgados. En este caso, tampoco advertimos que la OGPe haya actuado de manera irrazonable, arbitraria, contrario a derecho o al margen del expediente ni de la reglamentación. Procede la confirmación de la decisión administrativa.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la expedición del Permiso Único 2023-490662-PU-218080.

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

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

¹⁰ Apéndice, pág. 15.