

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

FERNANDO DAVILA YOUNG
ENTERPRENEURS AND
HOTELERS, CORP. Y
HOSTERÍA DEL MAR, INC.
Recurrentes

KLRA201401204

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
OGPE

v.

2011-PUS-02941

CALIDAD DE VIDA
VECINAL, INC.; CYRIL
MEDUÑA Y MARIA L.
FERRÉ; Y MUNICIPIO
AUTONOMO DE SAN JUAN
Recurridos

OGPE
Agencia Recurrida

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.

Ramírez Nazario, Erik Juan, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de diciembre de 2016.

Comparecen las compañías Young Entrepreneurs and Hotelers, Corp. y Hostería del Mar, Inc. (los recurrentes) para solicitar que revoquemos la Resolución emitida el 7 de octubre de 2014, por la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe). Mediante la referida Resolución, la OGPe denegó la solicitud de variación en uso presentada por los recurrentes.

Considerados los escritos de las partes, así como los documentos que los acompañan a la luz del derecho aplicable, resolvemos confirmar la Resolución recurrida.

I.

Los hechos procesales pertinentes son los siguientes: Hostería del Mar opera como "guest house" en las propiedades ubicadas en la Calle Tapia #1 y Calle Italia #2051 en la Urbanización Ocean Park en el Municipio de San Juan. La estructura ubicada en el solar de la Calle Tapia consta de 17 habitaciones y la estructura de la Calle Italia consta de 4 apartamentos convertibles a 8 habitaciones. Dichas propiedades están en dos solares contiguos, no agrupados registralmente. De acuerdo a la hoja 3-D de los Mapas de Calificación de Suelos del Plan de Ordenación Territorial del Municipio de San Juan de 13 de marzo de 2003, ambas propiedades ubican en un Distrito Residencial Turístico RT-4, dentro de la Zona de Interés Turístico del Municipio de San Juan.

El 1 de abril de 2011 los recurrentes presentaron ante el Municipio de San Juan una solicitud de permiso de uso para el establecimiento de un "boutique hotel" con venta de bebidas alcohólicas a ubicarse en los dos predios de terreno que actualmente componen Hostería del Mar. Mediante dicha solicitud, los recurrentes plantearon que la transformación de Hostería del Mar a un "boutique hotel" tendría como finalidad garantizar la viabilidad de la hospedería ya que su supervivencia se encuentra en entredicho en su estado actual como "guest house". Cabe señalar que según se desprende del Apéndice II, Tabla I del Reglamento de Ordenación Territorial del Municipio de San Juan no se permite el

uso de hotel, ministerialmente ni por excepción, en el Distrito RT-4.

El 2 de mayo de 2011 el Municipio elevó el caso a OGPe por entender que la solicitud era una de variación en uso. A raíz de ello, el 24 de junio de 2011 Calidad de Vida Vecinal, Inc. (Calidad de Vida) presentó una moción mediante la cual solicitaron intervenir en la solicitud presentada por Hostería del Mar. Alegaron que son los encargados del control de acceso de la Urbanización de Ocean Park y que en abril de ese mismo año habían presentado una querrela en contra de Hostería del Mar por estos mismos hechos. Dicha solicitud de intervención fue declarada Ha Lugar. Según se desprende del expediente, en el mes de octubre de 2011 la parte recurrente radicó ante la OGPe un listado de vecinos a los que alegó haber notificado la solicitud de variación.

A su vez, el 17 de diciembre de 2012 el señor Cyril Meduña Guestín y la señora María Luisa Ferré solicitaron intervención ante la OGPe, por ser dueños de una propiedad ubicada en la Calle Italia #1961 de la Urbanización Ocean Park. En dicha moción alegaron que el uso que se le da a Hostería del Mar, así como el uso propuesto, genera problemas de estacionamiento y ruidos innecesarios, afectando así su calidad de vida. La OGPe declaró Ha Lugar la intervención solicitada.

Luego de varios trámites procesales, se celebró la vista administrativa del caso el 26 de agosto de 2013, la cual se extendió hasta el 1 de febrero de

2014. Además se llevó a cabo una inspección ocular de ambas propiedades en cuestión.

Posteriormente, al finalizar las vistas públicas y luego de la inspección ocular de las propiedades la OGPe procedió a emitir su dictamen. Mediante Resolución de 7 de octubre de 2014 la OGPe denegó la solicitud presentada por los recurrentes. Específicamente, señaló que se denegaba la solicitud por presentarse una solicitud de permiso para dos propiedades independientes una de la otra. Además, la OGPe indicó que la propuesta presentada no ofrece estacionamientos adecuados para sus clientes ya que los mismos se encuentran en un predio de terreno ubicado a más de 200 metros de la hospedería.

Inconforme, los recurrentes acuden ante este Tribunal y señalan como errores:

Erró en derecho la OGPe al violar la sección 3.5 del Reglamento Conjunto, *supra*, sección 1.08 del Reglamento de Ordenación Territorial del Municipio de San Juan, sección 28.1.4 del Reglamento Conjunto, *supra*, al determinar que no se podían considerar variaciones para dos propiedades en una sola vista pública.

Erró en derecho la OGPe al determinar que era improcedente el proceso de variación porque no proponía la agrupación de los dos lotes que comprendían Hostería del Mar ya que éste no es uno de los escenarios jurídicos para la consideración de variaciones en uso además de constituir una violación a la sección 2.04 del Reglamento de Ordenación Territorial del Municipio de San Juan.

Erró en derecho la OGPe al denegar el uso de estacionamientos ya que no tiene jurisdicción para ello, por ser un caso contenido en las facultades del Municipio de San Juan y en proceso de adjudicación ante este conforme lo acredita la notificación de aprobación condicionada para el permiso de uso de estacionamiento en la calle Mcleary, caso 11-OP-12871-PU-SA de 26 de septiembre de 2014, apéndice 21, pág. 121-122 y

cumplimiento de los recurrentes con los requerimientos, apéndice 121(A) páginas 121 (A)- 123(F).

Erró en derecho la OGPe al concluir que no se sometió el endoso del 75% de los dueños propietarios.

Erró la OGPe al no conceder la variación en uso ya que existen en el presente caso las circunstancias especiales para conceder la misma.

II.

A.

Es norma de derecho claramente establecida que los tribunales apelativos han de otorgar gran consideración y deferencia a las decisiones administrativas en vista de la vasta experiencia y conocimiento especializado de la agencia. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003), *Rivera Concepción v. A.R.PE.*, 152 DPR 116 (2000). En ese sentido la revisión judicial es limitada. Solo determina si la actuación administrativa fue una razonable y cónsona con el propósito legislativo o si por el contrario fue irrazonable, ilegal o medió abuso de discreción. *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263 (1999); *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70 (1999).

Al enfrentarse a una petición para revisar una determinación administrativa, el foro judicial deberá analizar si conforme al expediente administrativo: 1) el remedio concedido fue razonable; 2) las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba y; 3) las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. *P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R.*, 151 DPR 269 (2000); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, *supra*.

Los procedimientos y las decisiones de las agencias administrativas están cobijados por una presunción de regularidad y corrección. Por ello, la revisión judicial de las determinaciones administrativas se limita a examinar si la actuación de la agencia fue razonable, y solo cede cuando la decisión no está basada en evidencia sustancial, cuando la agencia ha errado en la aplicación de la ley, o cuando su actuación es irrazonable o ilegal. *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978 (2009).

Así pues, la norma general es que las decisiones de los organismos administrativos deben ser consideradas con gran deferencia por los tribunales apelativos, por razón de la experiencia y pericia de las agencias respecto a las facultades que se les han delegado. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177 (2009). Sus decisiones deben ser respetadas a menos que la parte recurrente establezca que hay evidencia en el expediente administrativo suficiente para demostrar que la agencia no actuó razonablemente. *Borschow Hosp. v. Jta. de Planificación*, 177 DPR 545 (2009).

B.

La variación en uso es un permiso para dedicar una propiedad a un uso prohibido por las restricciones impuestas por el Reglamento de Zonificación en una zona o distrito y que sólo se concede vía excepción para evitar perjuicios a una propiedad cuando se demuestre que, **debido a circunstancias**

extraordinarias, la aplicación estricta de esa reglamentación equivaldría a una **confiscación de la propiedad**. *Mun. de San Juan v. Bosque Real, S.E.*, 158 D.P.R. 743 (2003); *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited Partnership*, 148 D.P.R. 70 (1999). (Énfasis nuestro.)

Una variación es una autorización que se concede para la construcción o ubicación de una estructura, o parte de ésta, que no satisfaga los Reglamentos y Planes de Ordenación establecidos, pero que debido a la condición del solar, la ubicación especial o el uso particular, **confronte una dificultad práctica y amerite una consideración especial**, garantizándole que no exista perjuicio a las propiedades vecinas. La variación no podrá afectar las características propias de un distrito, ni podrá tener el efecto de convertir el distrito en otro. Hay ocasiones en que **se conceden variaciones debido a circunstancias excepcionales o extraordinarias**, en las que una aplicación literal de las limitaciones resultase en la prohibición o restricción irrazonable del disfrute de una pertenencia o propiedad. *Empresas Ferrer Inc. v. A.R.P.E.*, 172 DPR 254 (2007). (Énfasis nuestro.)

Expresó el Tribunal Supremo:

... reiteradas ocasiones hemos expresado que las variaciones son una válvula de escape dentro del rígido ordenamiento de zonificación vigente en nuestra jurisdicción. Éstas atenúan el rigor reglamentario permitiendo aliviar restricciones que regulan el disfrute de determinada propiedad cuando se demuestra que, dado circunstancias especiales, la aplicación de **la**

reglamentación vigente es irrazonable y ocasiona perjuicios a su propietario. Así, se evita que una reglamentación existente se convierta en un instrumento inflexible e incapaz de amoldarse a situaciones extraordinarias. Ahora bien, las variaciones, **dado su carácter excepcional, no se favorecen y sólo deben concederse en situaciones realmente extraordinarias,** cuando están claramente justificadas y procedan conforme las leyes y reglamentos aplicables. Ello así ya que el uso inapropiado e indiscriminado de este mecanismo "podría destruir todo nuestro esquema de zonificación y cambiar eventualmente las características de un distrito planificado originalmente con una infraestructura para ciertos usos." Por lo anterior, **"una decisión administrativa concediendo o denegando excepciones o variaciones acorde a los Reglamentos de Zonificación debe estar debidamente fundamentada,"** demostrando así la agencia que analizó los criterios estatutarios y reglamentarios aplicables a la consideración de este tipo de solicitud. (Énfasis nuestro.)

Por otra parte, la Subsección 16.01 del Reglamento de Ordenación Territorial del Municipio de San Juan (ROT) regula el mecanismo de las variaciones. En lo pertinente, la disposición establece que:

b. Criterios para Considerar Variaciones:

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 con la política pública.

3. Determinarse que la magnitud de la variación es la necesaria para asegurar la viabilidad y evitar un perjuicio y que no es viable considerar otras alternativas.

.

d. Variaciones en los Requisitos: La Junta o el Municipio, cada cual en su ámbito jurisdiccional, podrán autorizar variaciones a los requisitos establecidos en este Reglamento para los usos que tolera el distrito. Se tomará en consideración, entre otros, 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 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 con la política pública.

6. La celebración de vista pública en estos casos será discrecional.

Para solicitar una variación en uso, el solicitante debe establecer que de aplicarse los requisitos del distrito a su propiedad particular, **ninguno de los usos permitidos es factible** desde el punto de vista físico o económico. La sección 16.01(c) requiere que se tome en consideración lo siguiente:

1. El costo de adaptar la propiedad a los usos permitidos debido a disposiciones de este u

otros reglamentos y el beneficio que se derivaría una vez adaptada ésta para los usos permitidos.

2. Las razones por las cuales ningún uso permisible es factible en la propiedad sin la variación deben ser únicas a la misma y no una característica general del distrito o del sector del distrito donde ubica. No podrán haber sido causados por el dueño.

3. El uso para el cual se solicita la variación a las disposiciones reglamentarias es compatible con los propósitos del distrito y con el vecindario o comunidad en que ubica.

4. La variación solicitada no afecta adversamente, entre otros, los siguientes factores:

- a. La disponibilidad de infraestructura
- b. El contexto en el que ubica
- c. El ambiente de la calle
- d. La seguridad y tranquilidad de los vecinos

5. El uso propuesto beneficia al vecindario.

6. El uso para el cual se solicita la variación está permitido por las disposiciones de este Reglamento sobre Zonas Escolares.

7. No se permitirán usos comerciales mediante variaciones en uso en los distritos residenciales, a menos que medie el endoso del 75% de los dueños de las propiedades que ubiquen dentro de una distancia de 100 metros, medidos desde todos los límites del solar o parcela objeto de la petición. Esta disposición no aplicará a los Distritos Sobrepuestos Residencial-Comercial Borde (RG-B).

8. Vistas Públicas- Se celebrarán vistas públicas para la consideración de variaciones en uso solicitadas y se podrán considerar varias solicitudes de variación en una sola vista pública. En la celebración de las vistas públicas para considerar variaciones se observarán los requisitos y el proceso aplicable señalados en la Sección 7.02 (f) y (h) de este Reglamento. Se notificará la decisión que se

tome sobre las solicitudes a las partes.

C.

El artículo 13.008 de la Ley Núm. 81 de 1991 conocida como la Ley de Municipios Autónomos, según enmendada por la ley Núm. 106 de 2012, establece lo siguiente en cuanto a los Reglamentos de Ordenación Territorial:

“Los Municipios Autónomos que cuenten con un convenio de transferencias y/o reglamento de ordenación territorial debidamente aprobado deberán revisar y atemperar los mismos a los dispuesto en la Ley 161-2009, según enmendada, conocida como la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, **en cuanto a sus aspectos procesales y de mecanización, modernización y agilización en la emisión o denegación de permisos**, para lo cual dispondrán de un término de noventa (90) días, contados a partir de la aprobación de esta Ley. Una vez vencido dicho término, las disposiciones reglamentarias municipales que sean incompatibles con la Ley 161-2009, según enmendada, quedarán sin efecto y **regirán exclusivamente para los asuntos procesales y de mecanización, modernización y agilización en la emisión o denegación de permisos, las disposiciones de la referida Ley y de la reglamentación promulgada a su amparo**, incluyendo las del Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos.” 21 LPR 4606 (Énfasis nuestro)

III.

Por estar estrechamente relacionados, discutiremos los señalamientos de error conjuntamente. Los recurrentes alegan que la OGPe erró en determinar que no se pueden considerar variaciones en uso para dos propiedades en una sola vista pública y que incidió en determinar que la variación de uso no procedía porque dichas propiedades no están agrupadas. Alegaron además que la OGPe, en su resolución, denegó

el permiso de uso de estacionamiento sin tener jurisdicción para ello y que, a su vez, incidió en concluir que no habían cumplido con el endoso del 75% de los dueños propietarios que requiere la sección 16.00 del ROT. Y por último, los recurrentes alegaron tener las circunstancias especiales para que la OGPe les concediera la solicitud de variación en uso.

Estos sostienen que la OGPe violó la sección 1.08 y la sección 16.01 (c)(8) del ROT al denegar su solicitud ya que, según ellos, es legal sustanciar una solicitud de variación en uso para más de una propiedad en una sola vista pública. Señalan que la OGPe actuó de manera ilegal al requerir la agrupación de las propiedades ya que ninguna disposición sobre variación en uso contempla la agrupación como un supuesto reglamentario a considerarse. Para ello esgrimen la sección 16.01, previamente reseñada, la cual establece que se podrá ver más de una solicitud de variación en uso en una vista pública.

Ahora bien, la sección 1.08 establece que **"[c]uando así lo justifique su uso,** se entenderá que toda palabra usada en singular también incluye el plural y viceversa...". (Énfasis nuestro) Sin embargo, se desprende de la resolución de la OGPe, que la determinación de la agencia se refiere a que los recurrentes presentaron **una sola solicitud** para una variación en **dos propiedades** distintas. Del expediente ante nos surge claramente que la solicitud de variación en uso presentada por los recurrentes solo

se refería a la propiedad localizada en la Calle Tapia #1 en la Urbanización Ocean Park.¹

Cabe señalar que de la resolución de la OGPe no se desprende que la agencia le haya requerido a los recurrentes la agrupación de las propiedades como condición para conceder la variación. La OGPe sí hace mención de que dichas propiedades son contiguas pero no agrupadas registralmente. En vista de ello es que la OGPe concluye que la variación en uso no puede ser autorizada, pues se necesita una solicitud para cada propiedad.

Los recurrentes también alegan que en la Resolución recurrida OGPe erró en denegar el permiso de uso de estacionamiento cuando dicho permiso estaba ante la consideración del Municipio de San Juan, quien ostenta las facultades para otorgarlo. Sin embargo, no surge de la determinación de OGPe que la agencia haya entrado a considerar el permiso de uso de estacionamiento. Ciertamente, la OGPe hace mención de la solicitud presentada por los recurrentes en cuanto a que se encontraba ante la consideración del Municipio de San Juan. No emana del expediente que la OGPe entrara a considerar dicho permiso de uso para autorizarlo o denegarlo. Conforme surge de la Resolución recurrida, la OGPe sí tomo en consideración que la propuesta presentada por los recurrentes no proveía estacionamientos adecuados conforme lo requerido en las disposiciones del ROT.

¹ Ver apéndice de la Oposición a Recurso de Revisión de OGPe, pág. 19-20

A su vez, los recurrentes alegan que la OGPe concluyó que no cumplieron con el endoso del 75% de los dueños propietarios. Según surge de las conclusiones de derecho de la OGPe, la agencia se limitó a citar íntegramente la Sección 16.01 con todos sus incisos. Sin embargo, no surge de la Resolución que la OGPe haya hecho alguna determinación en cuanto al cumplimiento con dicho requerimiento en particular.

Por último, los recurrentes alegan que su solicitud de variación en uso procedía ya que existían las circunstancias especiales para conceder la misma. Los recurrentes alegan que el cambio de "guest house" a "boutique hotel" mantendría una tasa de ocupación mas alta y fortalecería la rentabilidad por habitación. También indicaron que dicho cambio tiene como finalidad garantizar la viabilidad del establecimiento ya que, según ellos, su supervivencia se encuentra en entredicho. A su vez, los recurrentes aducen que si mantienen la estructura operacional actual seguirán incurriendo en pérdidas.

Debemos reiterar que las variaciones en uso son una válvula de escape dentro del rígido ordenamiento de zonificación que solo debe concederse cuando medien circunstancias especiales. Las mismas no se favorecen, dado su carácter excepcional. Examinando el expediente ante nuestra consideración, los recurrentes no lograron establecer que ninguno de los usos que están permitidos en el distrito RT-4 es factible en la propiedad desde el punto de vista físico o económico. Incluso se desprende de la transcripción de la vista

pública, que a preguntas del abogado del Municipio de San Juan sobre si se hizo un estudio sobre la viabilidad para operar Hostería del Mar con 15 habitaciones de lujo en vez de 24 los recurrentes contestaron en la negativa.²

Por otro lado, en su recurso de revisión los recurrentes hacen unos señalamientos en cuanto a la aplicación del ROT en este caso. Alegan, citando la Ley 106-2012, que el Municipio de San Juan no cumplió con atemperar sus reglamentos con lo dispuesto en la Ley 161-2012. Es por ello que los recurrentes plantean que el ROT no es de aplicación en el presente caso sino que el Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos de 29 de noviembre de 2010. Los recurrentes señalan que en el Reglamento Conjunto se permite el uso de hotel en los distritos RT-4.

De conformidad con el derecho antes esbozado no le asiste la razón a los recurrentes. El artículo 13.008 de la Ley Núm. 81 de 1991, según enmendada por la ley Núm. 106 de 2012, claramente establece que los municipios deberán atemperar sus reglamentos de ordenación territorial en cuanto a los **aspectos procesales y de mecanización, modernización y agilización en la emisión o denegación de permisos**. El ROT del Municipio de San Juan sigue vigente en cuanto a los aspectos sustantivos.

Como vimos, existe una presunción de legalidad y corrección sobre las decisiones administrativas. Así

² Véase transcripción de 14 de octubre de 2013, pág. 274-278.

pues, le corresponde a la parte que las impugna derrotar dicha presunción. En este caso los recurrentes no presentaron evidencia sustancial que derrotara tal presunción de corrección.

A esos efectos, carecemos de fundamentos o motivos para negarle deferencia a la determinación de la agencia, quien es el ente que cuenta con la pericia para atender estos asuntos. No hay indicio, en el recurso ante nos, de que la agencia haya ejercido su discreción de forma irrazonable, arbitraria o ilegal. Los planteamientos de los recurrentes fueron considerados por la OGPe y la respuesta a su solicitud es una adecuada y conforme a derecho.

En virtud de todo lo anterior, concluimos que la resolución de la agencia fue una razonable y no requiere la intervención de este Tribunal.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se confirma la Resolución recurrida.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones