ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL II

| | | |
|---|---|---|
| CARIBBEAN INVESTMENTS CORP.<br><br>Recurrida<br><br>v.<br><br>MUNICIPIO AUTÓNOMO DE SAN JUAN<br><br>Recurrente | KLRA201600131 | *Revisión Administrativa* procedente de la Oficina de Gerencia de Permisos<br><br>Caso Núm.: 2015-082873-SDR-122509<br><br>Sobre: Denegación de Anteproyecto y Solicitud de Permiso<br>Caso OP MSJ 15OP-25063AA-SA |

Panel integrado por su presidenta, la Juez Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres.

Ramos Torres, Juez Ponente

**SENTENCIA**

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

Comparece ante nos mediante recurso de revisión judicial, el Municipio de San Juan (en adelante Municipio o parte recurrente) en solicitud de revisión de una resolución emitida el 7 de enero de 2016 y notificada el 12 del mismo mes y año por la División de Reconsideraciones (División) de la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe). Mediante dicho dictamen la División revocó una determinación emitida por la Oficina de Permisos del Municipio de San Juan (OP-MSJ) En consecuencia, concluyó que la Ordenanza Núm. 4 Serie, 2015-2016, que declara un periodo de moratoria de (1) año en el otorgamiento de permisos para el establecimiento de negocios que vendan bebidas alcohólicas detalladas, no aplica en el presente caso.

Por los fundamentos que discutiremos, revocamos el dictamen recurrido.

**I.**

El presente recurso tiene su origen cuando Caribbean Investment Corp. (Caribbean Investment o parte recurrida) presentó una solicitud de permiso de uso para un restaurante ante la Oficina de Permisos del Municipio de San Juan. A través de su solicitud, la recurrida propuso la legalización de una estructura en madera para uso de restaurante, el cual incluía la venta de bebidas alcohólicas al detal.

Por encontrarse incompleta la solicitud de permiso presentada, el 17 de julio de 2015, la OP-MSJ le solicitó a Caribbean Investment cierta documentación.[1]

Entre tanto, el 15 de julio de 2015 la Legislatura Municipal aprobó la Ordenanza Municipal Número 4, Serie 2015-2016 titulada PARA DECLARAR UN PERIODO DE MORATORIA DE UN (1) AÑO EN EL OTORGAMIENTO DE PERMISOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE NEGOCIOS QUE VENDAN BEBIDAS ALCOHÓLICAS DETALLADAS.[2]

Posteriormente, la parte recurrida presentó los documentos que le fueron requeridos, por lo que el caso se perfeccionó para ser evaluado. Consecuentemente, el 14 de septiembre de 2015 la OP-MSJ denegó el permiso solicitado. Por medio de su *Notificación de Denegación* manifestó lo que sigue:

> El uso solicitado no cumple con la Ordenanza número cuatro (4), Serie 2015-2016 aprobado el 15 de julio de 2015, declara periodo de un (1) año en el otorgamiento de permisos para el establecimiento de negocios que vendan bebidas alcohólicas.[3]

No conteste con tal proceder, Caribbean Investment presentó una *Moción Solicitando Reconsideración* ante la División. Allí, adujo que la moratoria en cuestión, excluye a los comercios que habían comenzado sus trámites de legalización de construcción y radicación de permisos antes de la fecha de aprobación de la moratoria.

---

[1] Apéndice del Recurso a la pág. 5.
[2] Apéndice del Recurso a la pág. 6.
[3] Apéndice del recurso a la pág. 13.

Así las cosas y luego de varios trámites procesales, la División emitió el dictamen recurrido. Mediante su *Resolución*, la División concluyó lo siguiente:

> Como bien surge del expediente administrativo la parte Recurrente presentó su solicitud al Municipio después de haber analizado el estado de derecho vigente. Basado en su determinación es que somete a evaluación del Municipio su solicitud. El cambiar las reglas en medio del proceso crea una clara incertidumbre. Es ante esta preocupación que la Legislatura y el Tribunal Supremo se ha expresado. Concluimos que la mencionada moratoria **no es de aplicación al caso de autos**.[4] (Énfasis suplido)

Inconforme con el curso decisorio, el 13 de febrero de 2016, el Municipio acude ante nos en recurso de revisión judicial. Señala el siguiente error:

> Erró la División de Reconsideraciones de la Oficina de Gerencia de Permisos al revocar la determinación de la Oficina de Permisos (OP-MSJ) y concluir que la Ordenanza Número Cuatro (4), supra, no es de aplicación al caso de autos.

Por su parte, Caribbean Investment compareció ante nos el 14 de marzo de 2016, por medio de su *Oposición a Revisión Judicial*. Primeramente, esta parte solicitó la desestimación de la revisión judicial por entender que la misma se presentó fuera de término. De igual forma, arguyó que no procede la aplicación retroactiva de la Ordenanza Número 4, Serie 2015-2016, pues actuar de otra forma, "conllevaría una violación a derechos adquiridos por dicha parte, con anterioridad a la promulgación de la Ordenanza Núm. 4 del 15 de julio de 2015".

Asimismo, el 18 de marzo de 2016 la División presentó su alegato. Adujo que "[e]l derecho adquirido de Caribbean es de carácter procesal y sustantivo; es el derecho a que su solicitud sea evaluada bajo el estado de derecho existente al momento en que presenta su solicitud". Añadió, entre otras cosas, que la determinación del Municipio fue caprichosa.

Con el beneficio de ambas comparecencias, procedemos a resolver.

---

[4] Apéndice del recurso a la pág. 49.

**II.**

**-A-**

La Ley 81-1991 conocida como Ley de Municipios Autónomos, 21 L.P.R.A. sec. 4001 *et seq*., fue creada con el propósito de otorgar a los municipios el máximo posible de autonomía y proveerles las herramientas financieras y los poderes y facultades necesarias para asumir un rol central y fundamental en su desarrollo urbano, social y económico.[5] Entre las facultades delegadas por ley a los municipios está el '[e]jercer el poder legislativo y administrativo en todo asunto que fuere de naturaleza municipal que redunde en beneficio de la población y para el fomento y progreso de ésta, incluyendo, pero no limitado, al orden y seguridad pública con sujeción a las leyes de Puerto Rico'. 21 L.P.R.A. sec. 2054(16). Salas v. Municipio de Moca, 119 D.P.R. 625, 629-630 (1987).

Concomitante a la controversia ante nos, el Artículo 2.004 de la Ley de Municipios Autónomos dispone que "[c]orresponde a cada municipio ordenar, reglamentar y resolver cuanto sea necesario o conveniente para atender las necesidades locales y para su mayor prosperidad y desarrollo". 21 L.P.R.A. sec. 4054

En armonía con lo anterior, el precitado estatuto establece que la Asamblea Municipal está facultada para aprobar aquellas ordenanzas, resoluciones y reglamentos sobre asuntos y materias de la competencia o jurisdicción municipal. Véase el Artículo 5.005 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 L.P.R.A. sec. 4205. Sobre al particular, el Tribunal Supremo ha reiterado que las ordenanzas municipales se presumen constitucionales hasta que un tribunal competente declare lo contrario, y que le corresponde a la parte que la impugna probar su inconstitucionalidad. Salas v. Municipio de Moca, supra, a la pág. 632.

Entre las facultades conferidas se autorizó, además, a los municipios la transferencia de algunas de las facultades de la Junta de Planificación y de la Administración de Reglamentos y Permisos. En su artículo 13.012 la Ley de Municipios Autónomos establece una Jerarquía I

[5] Véase: Declaración de política pública de la Ley 81-1991.

a una Jerarquía V para detallar las distintas facultades otorgadas a los municipios. Véase, 21 L.P.R.A. sec. 4610

Asimismo, el precitado estatuto requiere que el municipio establezca una Oficina de Permisos para poder efectuar la transferencia de facultades. Como parte de sus funciones, la Oficina de Permisos tramitará solicitudes de autorizaciones y permisos de conformidad a las facultades transferidas al municipio mediante convenio. 21 L.P.R.A. sec. 4611.

En lo pertinente, el Art. 13.009 del precitado estatuto dispone lo siguiente:

> Se faculta a la Junta de Planificación y a los municipios a decretar moratorias para la suspensión total o parcial de nuevas autorizaciones o permisos de uso, construcción o instalación de rótulos o anuncios. La moratoria podrá decretarse para la elaboración o revisión total o parcial de Planes de Ordenación, según corresponda, de acuerdo a lo dispuesto en este Artículo. El municipio solo podrá decretar dichas moratorias para aquellas autorizaciones o permisos comprendidos dentro de las facultades de ordenación territorial que le hayan sido transferidas de acuerdo al Artículo 13.012. La Junta de Planificación decretará la moratoria cuando el municipio no haya recibido la transferencia de facultades sobre las autorizaciones o permisos de que se trate. En ambos casos el procedimiento será el siguiente:
>
> […]
>
> (b) Proceso para decretar moratoria cuando el municipio tiene las facultades de ordenación territorial.— Un municipio podrá, con posterioridad a obtener total o parcialmente la transferencia de facultades de ordenación territorial de conformidad a la sec. 4610 de este título, ordenar una moratoria para la suspensión total o parcial de nuevas autorizaciones o permisos comprendidos dentro de las facultades que haya adquirido para elaborar o revisar un Plan de Ordenación. Dicha moratoria, que podrá aplicar a todo el territorio municipal o a una parte del mismo, según sea el caso, podrá conllevar la suspensión de trámites aún pendientes sobre casos radicados, excepto la otorgación de permisos de uso a construcciones legalmente emprendidas previo a la fecha en que entre en vigor una moratoria. Toda moratoria que se decrete por un municipio, y toda aquella que se decrete por más de un municipio, cuando hayan de elaborar un Plan de Ordenación conjuntamente, deberá cumplir con lo siguiente: (1) La moratoria requerirá ser aprobada por la Legislatura Municipal mediante ordenanza y estar acompañada por un informe detallado y abarcador de todos los fundamentos que justifiquen la misma. De haber más de un municipio elaborando o revisando un Plan de Ordenación en conjunto se requerirá la aprobación de las distintas Legislaturas Municipales de los municipios

> envueltos. El informe se hará disponible en la Casa Alcaldía del municipio o los municipios solicitantes.
>
> 21 L.P.R.A. sec. 4607

Por su parte, la Ley 161-2009, Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, 23 L.P.R.A. sec. 9011 et seq., fue promulgada con el fin de establecer el nuevo marco legal y administrativo que habría de guiar la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos de uso y de construcción y desarrollo de terrenos por parte del Gobierno de Puerto Rico. Esta tiene como objetivo transformar el sistema de permisos de Puerto Rico de modo que sea más transparente, ágil, confiable y eficiente. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 161-2009.

Mediante esta ley se creó la OGPe, entidad encargada de la evaluación, concesión o denegación de determinaciones finales y permisos relativos al desarrollo y el uso de terrenos, así como de las consultas de ubicación. 23 L.P.R.A. sec. 9012d. Asimismo, dispone que los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, conforme a lo establecido en el Artículo 1.3 y 18.10 de esta Ley, podrán emitir determinaciones finales.

Sobre el particular, el Art. 13.4 de la Ley Núm. 161-2009, supra, establece lo siguiente:

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

**-B-**

Según ha sido definido, un derecho adquirido es "[e]l que se encuentra definitivamente incorporado al patrimonio de una persona y que como regla general han de ser respetados por las nuevas leyes". Hernández Colón v. Policía, 177 D.P.R. 121, 145 (2009). El Tribunal Supremo ha sido enfático al establecer que los derechos adquiridos son las facultades legales regularmente ejercidas y las expectativas, aquellas facultades no ejercidas al momento del cambio de legislación. Id. Sin

embargo, no toda situación jurídica acaecida en virtud y en vigencia de la ley anterior es un derecho adquirido para propósitos de limitar la retroactividad, expresa o tácita, de una ley posterior. Consejo Titulares v. Williams Hospitality, 168 D.P.R. 101 (2006).

A continuación analizamos estas disposiciones conjuntamente a la luz de los hechos del caso que nos ocupa.

**III.**

Primeramente, atenderemos la solicitud de desestimación presentada por Caribbean Investment. Esta parte planteó que el dictamen recurrido fue emitido el 8 de enero de 2016 y notificado vía correo electrónico el mismo día. Sin embargo, de los documentos ante nuestra consideración se desprende palmariamente que la notificación se efectuó el 12 de enero de 2016.[6] Por ende, nos parece inmeritorio este planteamiento y en consecuencia, denegamos la solicitud de desestimación.

Ahora bien, evaluadas las alegaciones de todas las partes, consideramos que la controversia principal que surgió entre las partes se puede resumir de la manera siguiente: Si la Ordenanza Núm. 4, Serie 2015-2016 aprobada con posterioridad a la presentación de una solicitud de permiso de uso, se puede utilizar como fundamento para denegar el permiso. Veamos.

En el presente recurso el Municipio aduce que incidió la División al revocar el dictamen de la OP-MSJ, pues concluye que la solicitud de permiso presentada se encuentra en contravención con la Ordenanza Núm. 4, Serie 2015-2016. Sobre la aplicación de la referida ordenanza, el Municipio afirma que la solicitud de permiso fue presentada el 8 de julio de 2015 y para ese momento, la Ordenanza se encontraba pendiente de aprobación. Por tanto, sostiene que la misma es de aplicación al caso de autos.

---

[6] Véase: Apéndice del recurso a la pág. 47.

Por su parte, Caribbean Investment alega haber presentado su solicitud el 2 de febrero de 2015, cuando aún no se encontraba pendiente de aprobación la ordenanza en cuestión. Asimismo, arguyó que "[e]l denegar el permiso a la parte Recurrida, o denegarle la continuidad del trámite del mismo, conllevaría una violación a derechos adquiridos por dicha parte, con anterioridad a la promulgación de la Ordenanza Núm. 4 del 15 de julio de 2015".[7]

Sabido es que aun cuando una ley disponga su efecto retroactivo o así surja de la intención legislativa, esta no podrá afectar derechos adquiridos por las partes en virtud de la legislación anterior.[8] No obstante, estamos convencidos de que, contrario a lo argumentado por Caribbean Investement, estos no gozan de un derecho adquirido.

Sobre el particular, nuestro más alto foro ha sido enfático al establecer que una solicitud de permiso no concede un derecho adquirido para su aprobación. Maldonado v. Junta Planificación, 171 D.P.R. 46 (2007) En cuanto a ello, ha expresado que en materia de permisos de construcción la persona adquiere un derecho —que no lo puede derogar una ley posterior— **una vez se haya expedido** y esta actúe conforme el mismo e incurra en gastos sustanciales. Phi Delta Pi v. Junta Planificación, 76 D.P.R. 585, 591 (1954), citando a Yokley, Zoning Law and Practice, 2da ed., pág. 234. Id. (Énfasis suplido)

En el precitado caso de Maldonado v. Junta, el Tribunal Supremo añadió que "si a la fecha de la presentación de la solicitud existe una nueva reglamentación pendiente de aprobación, y esta se aprueba antes de que la solicitud se resuelva, dicha reglamentación se puede utilizar a la hora de conceder o denegar la solicitud de consulta".

Luego de justipreciar cautelosamente el expediente ante nos, notamos que Caribbean Investment sostiene haber presentado su solicitud de permiso el mes de febrero de 2015, no obstante, no hemos

---

[7] Alegato en Oposición a la pág. 6.
[8] Véase, Consejo Titulares v. Williams Hospitality, supra, a la pág. 108.

encontrado evidencia en el expediente que sustente lo argumentado.[9] Por el contrario, según se desprende de varios documentos presentados ante nos, la fecha de radicación de la solicitud de permiso fue el 8 de julio de 2015[10] y posteriormente esta se perfeccionó para ser evaluada durante el mes de agosto siguiente.

Al mismo tiempo, podemos notar que la Ordenanza Número 4, Serie 2015-2016 fue presentada el 29 de junio de 2015, y finalmente aprobada el 15 de julio de 2015. Ello así, no podemos más que concluir que para el momento en que se presentó la solicitud de permiso ante la OP-MSJ, la Ordenanza Número 4, Serie 2015-2016 se encontraba pendiente de aprobación.

Por ende, sostenemos que erró la División en su determinación ya que la Ordenanza Número 4, Serie 2015-2016 fue aprobada antes de que la solicitud se resolviera por lo que la misma es de aplicación al caso de autos y puede ser utilizada para denegar el permiso de uso que hoy nos ocupa, tal y como lo hizo la Oficina de Permisos del Municipio de San Juan.

Siendo ello así, el error señalado se cometió.

**IV.**

Con estos antecedentes, se revoca la determinación de la División de Reconsideración de la OGPe.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

---

[9] El único documento que hace referencia a 2 de febrero de 2015 lo es un Recibo de Pago que a nuestro entender, carece de especificidad. Véase: Apéndice del recurso a la pág. 22.

[10] Véase: Apéndice del recurso a las págs. 2, 3, 4, 5, 15 y 18.