

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL I

TOMÁS ALVARADO COLÓN

Apelante

v.

MUNICIPIO DE AIBONITO

Apelado

KLAN202000700

Apelación  
procedente del  
Tribunal de Primera  
Instancia, Sala  
Superior de Aibonito

Caso Núm.  
AI2019CV00135

Sobre:  
Sentencia  
Declaratoria

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Candelaria Rosa, y el Juez Pagán Ocasio

Pagán Ocasio, Juez Ponente

## SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de octubre de 2020.

### I.

El 11 de septiembre de 2020, el señor Tomás Alvarado Colón (señor Alvarado Colón o el apelante) presentó una apelación ante este Tribunal, en la que solicitó que revoquemos una Sentencia<sup>1</sup> emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Aibonito (TPI), el 27 de abril de 2020. Mediante su dictamen, el TPI declaró “No Ha Lugar” la demanda incoada por el apelante contra el Municipio de Aibonito (el Municipio o el apelado). El foro *a quo* resolvió que el Municipio tenía la facultad para requerir la obtención de un permiso de uso a una facilidad de hogar sustituto que opere dentro de sus límites territoriales. Insatisfecho, el apelante presentó una Solicitud de Reconsideración<sup>2</sup>, que fue declarada “No Ha Lugar” por el TPI en la Resolución<sup>3</sup> del 15 de julio de 2020.

<sup>1</sup> Anejo X del apéndice de la apelación, páginas 43-47.

<sup>2</sup> Anejo XI, íd., páginas 48-56.

<sup>3</sup> Anejo XII, íd., página 57.

El 21 de septiembre de 2020, el Municipio presentó ante este foro apelativo el Alegato de la Parte Apelada.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, pormenorizaremos los hechos atinentes al recurso ante nos.

## II.

El caso de marras tuvo su génesis el 9 de abril de 2019, con la radicación de una demanda sobre sentencia declaratoria, incoada por el señor Alvarado Colón contra el Municipio. En ésta, el apelante alegó que operaba un hogar sustituto, al amparo de la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977 (Ley Núm. 94), según enmendada, conocida como “Ley de Establecimientos para Persona de Edad Avanzada”<sup>4</sup>, y que la Oficina de Licenciamiento del Departamento de la Familia le había otorgado la licencia correspondiente. Arguyó que poseía las certificaciones y pólizas requeridas por la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, *supra*, y el Reglamento para el Licenciamiento y Supervisión de Establecimientos para el Cuidado de Personas de Edad Avanzada (Reglamento Núm. 7349)<sup>5</sup>. Asimismo, sostuvo que las referidas disposiciones le eximían de obtener un permiso de uso expedido por la Oficina de Gerencia de Permisos. No obstante, adujo que el Municipio le denegó la patente municipal, relacionada a las operaciones del hogar sustituto, tras requerirle un permiso de uso. El señor Alvarado Colón solicitó al TPI que declarara con lugar la demanda y ordenara al Municipio emitir la patente municipal correspondiente, pues las disposiciones legales aludidas le eximían de obtener un permiso de uso.

El 5 de junio de 2019, el Municipio presentó su Contestación a la Demanda. Alegó que la Ley Núm. 161-2009, conocida como la “Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico”,<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> 8 LPRC secs. 351-358.

<sup>5</sup> Reglamento Núm. 7349 del Departamento de la Familia de 7 de mayo de 2007.

<sup>6</sup> 23 LPRC sec. 9011 *et seq.*

derogó tácitamente la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, *supra*. Arguyó que, al amparo del Art. 1.3 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, el Municipio tiene a su cargo la expedición de permisos de uso y construcción. A tenor con esa delegación, sostuvo que el Municipio, junto a los municipios de Barranquitas y Comerío, adoptó el Reglamento Conjunto de Permisos Para Obras de Construcción y Usos de Terrenos de la Junta de Planificación y que la Regla 3.7 del mismo prohibía realizar cualquier actividad de desarrollo o uso del terreno sin autorización o los debidos permisos. El Municipio argumentó que esas disposiciones eran posteriores e irreconciliables con la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, *supra*, y el Reglamento Núm. 7349. Por lo que, adujo que estas últimas fueron derogadas tácitamente.

Luego de varios trámites procesales, el 10 de febrero de 2020, las partes sometieron una estipulación de hechos, en la que consignaron veinticuatro (24) determinaciones de hechos. Solicitaron al TPI que aprobara la estipulación y que les permitiera someter sus respectivos memorandos de derecho. El TPI emitió una Resolución<sup>7</sup> en la que declaró “Ha Lugar” la solicitud y ordenó a las partes presentar memorandos de derecho, en los cuales debían discutir la aplicación del derecho a los hechos estipulados.

El 5 de marzo de 2020, las partes, respectivamente, sometieron su memorando de derecho.

Eventualmente, el TPI emitió la Sentencia<sup>8</sup> apelada. En ésta, acogió las veinticuatro (24) determinaciones de hechos estipuladas por las partes. Tras las partes coincidir en que no existían hechos en controversia y que solo restaba interpretar y aplicar el derecho a los hechos estipulados, el TPI procedió a resolver. El foro de primera

---

<sup>7</sup> Resolución del 11 de febrero de 2020. Anejo VI del apéndice de la apelación, página 22.

<sup>8</sup> Anejo X, íd., páginas 43-47.

instancia resolvió que el apelante debía cumplir con el requisito del permiso de uso. Concluyó que la exención provista por el Reglamento Núm. 7349 no podía prevalecer frente a una ley posterior (la Ley Núm. 161-2009). En vista de ello, coligió que “[a]l Departamento de la Familia le compete regular la operación de hogares sustitutos desde el punto de vista del bienestar social de nuestros ciudadanos; no desde el punto del uso adecuado y controlado de terrenos y edificaciones”. Por lo cual, declaró “No Ha Lugar” la demanda y resolvió que el Municipio tenía la facultad para requerir la obtención de un permiso de uso para las facilidades de hogares sustitutos que operen dentro de sus límites territoriales.

No satisfecho, el 15 de julio de 2020, el apelante presentó una Solicitud de Reconsideración<sup>9</sup>, en la que reiteró que la Ley Núm. 94 y el Reglamento Núm. 7349 le eximían de obtener un permiso de uso para operar el hogar sustituto y que el Municipio no podía condicionar la expedición de la patente a la obtención de ese permiso de uso. El TPI declaró “No Ha Lugar” su solicitud, mediante la Resolución<sup>10</sup> del 15 de julio de 2020.

Inconforme, el señor Alvarado Colón acudió ante nos e imputó al TPI los siguientes errores:

Primer señalamiento de error: Erró el Honorable Tribunal de Instancia al determinar que para operar un hogar sustituto de personas de edad avanzada se requiere la obtención de un permiso de uso, contrario a lo establecido en el Reglamento Núm. 7349 del Departamento de la Familia, el cual proviene de una ley especial.

Segundo señalamiento de error: Erró el Honorable Tribunal de Instancia al determinar que la Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009 derogó tácitamente la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977 por ser una ley posterior, a pesar de ser una ley de carácter especial y no ser la intención legislativa.

El apelante planteó que, mediante la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, la Asamblea Legislativa delegó al Departamento de la

---

<sup>9</sup> Anejo XI, íd., págs. 48-56.

<sup>10</sup> Anejo XII, íd., pág. 57.

Familia la facultad exclusiva para regular todo lo concerniente a las licencias de establecimientos dedicados al cuidado de personas de edad avanzada y que la misma era una ley especial. A su vez, argumentó que la Ley Núm. 161-2009 no incluía al Departamento de la Familia como una de las entidades gubernamentales a las que le son aplicables sus disposiciones. Por ello, adujo que no existía un conflicto entre ambas leyes. En esa línea, arguyó que era incorrecta la interpretación del TPI en torno a que la Ley Núm. 161-2009 derogó la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, por ser una ley posterior. Sostuvo que la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977 es una ley especial, que debe prevalecer sobre la Ley 161-2009, que es de carácter general.

Por su parte, el Municipio reiteró que la Ley Núm. 161-2009 derogó tácitamente la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977 y, en consecuencia, el apelante debía obtener el permiso de uso. Por ello, solicitó que se confirme la Sentencia del foro apelado.

### III.

#### A.

En vista de los errores imputados al TPI, es menester pormenorizar algunas normas de hermenéutica atinentes a la interpretación de las leyes.

En lo pertinente, el Art. 14 del Código Civil de 1930, según enmendado<sup>11</sup>, dispone que: “[c]uando la ley es clara [y] libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu”.<sup>12</sup> El propio texto de la ley es la mejor expresión de la intención del legislador. **Rosario Domínguez**

<sup>11</sup> Tomamos conocimiento judicial de que el Código Civil de 1930 fue derogado mediante la Ley Núm. 55-2020, aprobada el 1 de junio de 2020, la cual tendrá vigencia luego de transcurridos ciento ochenta (180) días desde su aprobación. Regla 201 de las de Evidencia, 32 LPRA Ap. VI, R. 201; **UPR v. Laborde Torres y otros I**, 180 DPR 253 (2010).

<sup>12</sup> 31 LPRA sec. 14.

*v. ELA et al*, 198 DPR 197, 206 (2017); *COSVI v. CRIM*, 193 DPR 281 (2015); *Shell v. Srio. Hacienda*, 187 DPR 109 (2012).

Por otro lado, “[e]l medio más eficaz y universal para descubrir el verdadero sentido de una ley cuando sus expresiones son dudosas, es considerar la razón y espíritu de ella, o la causa o motivos que indujeron al poder legislativo a dictarla”. Art. 19 del Código Civil de 1930.<sup>13</sup>

Sobre el particular, en el caso *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 40 (2018), el Tribunal Supremo reiteró que: “al interpretar una ley debemos examinar por completo su contenido para determinar el significado de cada una de sus partes”. Véase, además, *Pueblo en interés menor L.R.R.*, 125 DPR 78, 86-87 (1989); R.E. Bernier y J.A. Cuevas Segarra, *Aprobación e interpretación de las leyes en Puerto Rico*, 2da ed. rev., San Juan, Pubs. JTS, 1987, pág. 315. Ello con fin de aclarar las dudas y lograr que la ley sea un todo armónico y efectivo. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra, pág. 40; Bernier y Cuevas Segarra, *op. cit.*; *Aquino González v. A.E.E.L.A.*, 182 DPR 1, 39-40 (2011); *Pueblo en interés menor L.R.R.*, supra.

En ese sentido, el Tribunal Supremo ha establecido que:

[T]oda ley debe ser examinada y comparada sus partes, de suerte que sean hechas consistentes y tengan efecto. Para ello, deben interpretarse las diferentes secciones, las unas en relación con las otras, completando o supliendo lo que falte o sea oscuro en una con lo dispuesto en la otra, procurando siempre dar cumplimiento al propósito del legislador. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra, págs. 40-41, citando a Bernier y Cuevas Segarra, *op. cit.*, pág. 315. Véase, además, *Pueblo v. Catalá Morales*, 197 DPR 214, 226 (2017); *Pueblo v. Santana Vélez*, 168 DPR 30, 43 (2006).

Por lo cual, “[n]o se pueden tomar aisladamente los distintos apartados de la ley, sino que deben tomarse todos en conjunto, o sea, íntegramente”. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra, pág. 41, citando a Bernier y Cuevas Segarra, *op. cit.*, pág. 315. Véase,

---

<sup>13</sup> 31 LPRA sec. 19.

además, **Aquino González v. A.E.E.L.A.**, supra, pág. 40; **Pueblo en interés menor L.R.R.**, supra, pág. 87.

En otro extremo, el Artículo 5 del Código Civil de 1930 establece que: “[l]as leyes sólo se derogan por otras leyes posteriores; y no prevalecerá contra su observancia el desuso, la costumbre, o la práctica en contrario. Las leyes pueden ser derogadas, o entera o parcialmente, por otras leyes”.<sup>14</sup> El efecto de la derogación de una ley es que deja de existir. **Departamento Hacienda v. Telefónica**, 164 DPR 195, 208 (2005).

La derogación de las leyes puede ser expresa o tácita. Artículo 6 del Código Civil de 1930.<sup>15</sup> La derogación será expresa cuando así se declare literalmente por una ley posterior. Íd. Mientras que será tácita cuando la nueva ley contenga preceptos que sean contrarios o irreconciliables con los de la ley anterior. Íd. Ello se debe a que “la Asamblea Legislativa no puede, salvo ciertas excepciones, restringir o limitar su poder, ni el de futuros legisladores, para aprobar enmiendas o derogar leyes”. **Departamento Hacienda v. Telefónica**, supra, pág. 208. Véase, además, R. E. Bernier, J.A. Cuevas Segarra, *op. cit.*

La derogación tácita de una ley depende de la voluntad del legislador. **Departamento Hacienda v. Telefónica**, supra, pág. 208. Por ello, es necesario comparar el texto de la ley posterior con el texto de la ley anterior para determinar si en efecto hubo una derogación tácita. Íd. Dicha comparación tiene el propósito de buscar la certeza de que ambas leyes son irreconciliables y no pueden subsistir en conjunto. Íd. “Ante dos disposiciones legales antagónicas debe prevalecer la última voluntad legislativa que es la expuesta en la nueva ley”. Íd. Véase, además, **Autoridad de los**

---

<sup>14</sup> 31 LPRA sec. 5.

<sup>15</sup> 31 LPRA sec. 6.

**Puertos v. Municipio de San Juan**, 123 DPR 496 (1989); **Pérez Vega v. Tribunal Superior**, 93 DPR749 (1966).

Por otro lado, el Artículo 12 del Código Civil de 1930 dispone que, “[e]n las materias que se rijan por leyes especiales, la deficiencia de éstas se suplirá por las disposiciones de este Código.”<sup>16</sup> A tenor con ello, es norma reiterada que una ley especial prevalecerá sobre una disposición legal de carácter general. **Cruz Consulting v. El Legado et al.**, 191 DPR 499, 508 (2014); **SLG Vázquez Ibáñez v. De Jesús Vélez**, 180 DPR 387, 398 (2010); **Mun. de San Juan v. Prof. Research**, 171 DPR 219, 236 (2007); **Córdova & Simonpietri v. Crown American**, 112 DPR 797, 800 (1982).

### B.

En otro extremo, la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, según enmendada,<sup>17</sup> conocida como “Ley de Establecimientos para Personas de Edad Avanzada”, facultó al Departamento de Familia para licenciar y supervisar los establecimientos privados y públicos existentes en Puerto Rico dedicados al cuidado de las personas de edad avanzada. Conforme a la Exposición de Motivos de la citada ley, el propósito de la Asamblea Legislativa fue otorgarle al Departamento de la Familia jurisdicción sobre:

[T]odo asunto relacionado al establecimiento, desarrollo, **operación**, conservación, **licenciamiento**, supervisión y ejecución de normas y directrices para la protección, atención y cuidado de Personas de Edad Avanzada que se encuentran en instituciones, centros, hogares de grupo, **hogares sustitutos**, hogares de cuidado diurno, campamentos y cualquiera otra facilidad que se establezca según el propósito de esta ley; para que éstas cumplan con los adelantos sociales que fomenten el bienestar de las personas que residen en las mencionadas facilidades. (Énfasis nuestro).

El Artículo 10 de la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, *supra*, autorizó al Departamento de la Familia a promulgar aquellos reglamentos necesarios para cumplir con las disposiciones de la ley.

<sup>16</sup> 31 LPRA sec. 12.

<sup>17</sup> 8 LPRA sec. 351.



A tenor con dicha facultad y otras leyes relacionadas, el 7 de mayo de 2007, se aprobó el Reglamento para el Licenciamiento y Supervisión de Establecimientos para el Cuidado de Personas de Edad Avanzada, Reglamento Núm. 7349 del Departamento de la Familia. La Sección 6.2 (a) del Reglamento Núm. 7349, pág. 8, dispone que los hogares sustitutos y los hogares de cuidado diurno estarán exentos del requisito de obtener un permiso de uso de la Oficina de Gerencia de Permisos o la Oficina de Permisos Urbanísticos Municipales.

En el caso de marras, el hogar que opera el apelante es un hogar sustituto. En el Artículo 3, inciso 4, de la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, *supra*, se define hogar sustituto como: “el hogar de una familia que se dedique al cuidado de no más de seis (6) Personas de Edad Avanzada, provenientes de otros hogares o familias, durante las 24 horas del día, con o sin fines pecuniarios”. Véase, además, la Sección 3.7 del Reglamento Núm. 7349, pág. 2. “La persona natural a quien se le otorgue la licencia para operar un hogar sustituto, debe residir en el hogar sustituto licenciado”. Íd.

En otro extremo, la “Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico”, Ley Núm. 161-2009, según enmendada, *supra*, fue creada con el propósito de establecer el marco legal y administrativo que regularía la solicitud, evaluación, concesión y denegatoria de permisos en Puerto Rico.

El Artículo 1.3 de la Ley Núm. 161-2009 dispone el alcance que tendrá la citada ley. El mismo establece que sus disposiciones aplicarán a toda persona, ya sea natural o jurídica, que solicite o interese solicitar:

- (a) determinaciones finales y permisos para proyectos de construcción y usos de terrenos y certificaciones en Puerto Rico;
- (b) licencias, permisos, certificaciones o documentos de agencias o entidades gubernamentales requeridos para

la tramitación y expedición de licencias o permisos para realizar u operar negocios en Puerto Rico, [...].<sup>18</sup>

A su vez, el Artículo 1.3 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, establece que las disposiciones de dicha ley aplicarán, donde así lo disponga, a los municipios que hayan obtenido o en un futuro obtengan un convenio de delegación con jerarquía I a la V, conforme a la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como la “Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991”.<sup>19</sup> Estos municipios tendrán total exclusividad para otorgar determinaciones finales y permisos, a tenor con sus respectivos convenios de delegación. Íd.

Conforme a la facultad que le fue delegada, el Municipio de Aibonito, junto a los municipios de Barranquitas y Comerío, adoptó el “Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos” (Reglamento Conjunto) de la Junta de Planificación de 29 de noviembre de 2010.<sup>20</sup>

La Regla 3.7 del Reglamento Conjunto dispone que:

Se prohíbe expresamente realizar actividad alguna de desarrollo o de uso del terreno, en cualquier propiedad bajo la jurisdicción de este Reglamento, sin que se obtengan todos los permisos, autorizaciones y certificaciones aplicables de la OGP, los profesionales autorizados, inspector autorizado **o las entidades gubernamentales competentes autorizadas a expedir los mismos.** (Énfasis nuestro).

#### IV.

Como cuestión de umbral, debemos mencionar que en el presente caso no existe controversia de hechos. La controversia de derecho que tenemos ante nos es si la Ley Núm. 161-2009, *supra*, por ser posterior, derogó la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977,

<sup>18</sup> 23 LPRA sec. 9011 nota.

<sup>19</sup> 21 LPRA ant. sec. 4551 *et seq.* Tomamos conocimiento judicial de que dicha ley fue derogada por la Ley Núm. 107-2020 (aprobada el 14 de agosto de 2020), conocida como el “Código Municipal de Puerto Rico”. Véase, Regla 201 de las de Evidencia de 2009, 32 LPRA Ap. VI, R.201; **UPR v. Laborde Torres y otros I**, 180 DPR 253 (2010).

<sup>20</sup> Tomamos conocimiento judicial de que posteriormente se aprobó el “Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios”, vigente a partir del 7 de junio de 2019. Regla 201 de las de Evidencia, *supra*, R. 201, **U.P.R. v. Laborde Torres y otros I**, *supra*, pág. 281.

*supra*, que es una ley especial, y el Reglamento Núm. 7349 y, por ello, el Departamento de la Familia no podía eximir a los hogares sustitutos de obtener un permiso de uso.

Del texto de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, no surge que el legislador haya derogado expresamente la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, *supra*. Ahora bien, al considerar si hubo una derogación tácita y comparar el texto de ambas leyes resulta palmario que no hay certeza de que estas disposiciones son irreconciliables y no pueden subsistir en conjunto.

Mediante la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, *supra*, el legislador le otorgó jurisdicción exclusiva al Departamento de la Familia sobre todo asunto relacionado al establecimiento, licenciamiento, operación, entre otros, de los hogares sustitutos. Esta ley especial permite que dicha agencia sea quien delimite los requisitos necesarios para operar ese tipo de establecimientos, de manera que se fomente el bienestar de las personas que residen en esas facilidades y, por consiguiente, el bien social común. En el ejercicio de su facultad, el Departamento de la Familia, por medio del Reglamento Núm. 7349, eximió a los hogares sustitutos de obtener un permiso de uso. Cabe destacar que, para que pueda otorgarse una licencia para operar un hogar sustituto, este debe dedicarse al cuidado de no más de seis (6) personas de edad avanzada y el cuidador debe residir en el hogar.

Por otro lado, la Ley Núm. 161-2009, *supra*, regula, en general, los usos de los terrenos y construcción en Puerto Rico. No hay duda de que dicha ley delegó a los municipios que posean un convenio de delegación la facultad para regular el uso de los terrenos y construcción en su límite territorial.

Tras un análisis objetivo, sereno y cuidadoso de las disposiciones legales aludidas, colegimos que, en este caso, el hogar sustituto no altera la naturaleza y clasificación del terreno en que

opera. Nótese que, como parte de los requisitos para que el Departamento de la Familia conceda la licencia para operar ese tipo de establecimiento, el hogar debe tener a su cuidado un máximo de seis (6) personas de edad avanzada y el cuidador debe residir en la propiedad. En virtud de lo anterior, las disposiciones de la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, *supra*, y el Reglamento Núm. 7349 no son irreconciliables con la Ley Núm. 161-2009, *supra*, y pueden subsistir en conjunto. El hecho de que la Ley Núm. 161-2009, *supra*, sea posterior a la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, *supra*, no deroga automáticamente esta última. Advertimos, además, que la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, *supra*, es una ley especial, que prevalece por encima de una ley general, como lo es la Ley Núm. 161-2009, *supra*. Es en virtud de esta ley especial que se aprobó el Reglamento Núm. 7349, en el que se le exime a los hogares sustitutos del requisito de un permiso de uso.

En consecuencia, el TPI erró al resolver que la Ley Núm. 161-2009 derogó la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, *supra*, y que el apelante debía obtener un permiso de uso para operar un hogar sustituto.

**V.**

Por fundamentos expuestos, se *revoca* la Sentencia apelada.

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

El Juez Sánchez Ramos concurre sin opinión escrita.

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