Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

TOMAS CRESPO ECHEVARRÍA RECURRIDO V. DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y COMERCIO OFICINA DE GERENCIA DE PERMISOS (OGPE) RECURRENTE	KLRA201900357	*Revisión Administrativa* *Caso Número: 2019-254293-SDR-003055* *Caso relacionado 2018-229148-LOT-004068* *Sobre: Denegatoria de Solicitud de Lotificación*

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Colom García, la Juez Domínguez Irizarry y la Jueza Soroeta Kodesh

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de enero de 2020.

Comparece ante nos el Sr. Tomás Crespo Echevarría (en adelante, el recurrente) y solicita que revoquemos una resolución de revisión administrativa emitida el 13 de mayo de 2019 por la División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (en adelante, División Administrativa). En la misma, se denegó una variación de lotificación y la segregación de una propiedad inmueble perteneciente al recurrente.

Por los fundamentos que se exponen a continuación, revocamos la determinación administrativa recurrida.

TRASFONDO PROCESAL Y FÁCTICO

Según se desprende del expediente, el 7 de junio de 2018, el recurrente presentó ante la OGPe una solicitud de variación en lotificación para la segregación de un solar residencial de su

propiedad ubicado en el municipio de Aguada, Puerto Rico, descrito como sigue:

> Solar D con cabida de 515.2476 metros cuadrados; Uso Público para faja de ensanche con cabida de 70.2889 metros cuadrados; y remanente con cabida de 6,296.2042 metros cuadrados, procedentes de una finca con cabida superficial según escritura de 6,881.7407 metros cuadrados.

Así pues, se explicó que la propiedad en cuestión tenía una clasificación de Suelo Rústico Común (SRC) y se encontraba dentro de un distrito clasificado como Rural General (R-G), donde ya existían estructuras tanto en el solar propuesto, como en el remanente.

Sometida la solicitud y luego de varios asuntos procesales, el 29 de enero de 2019, la OGPe emitió una resolución, en la cual determinó como no favorable la solicitud propuesta por el recurrente. En esencia, el organismo administrativo fundamentó su decisión a base de que no surgía justificación que ameritara conceder la variación y que no se había demostrado cómo el no conceder lo solicitado, representara una confiscación de su derecho de propiedad o se prohibiera su uso y disfrute. Además, que la propuesta de variación no cumplía con el Plan de Uso de Terrenos por tratarse de un proyecto que introducía el proceso urbanizador en Suelo Rústico.

En desacuerdo, el recurrente presentó una solicitud de revisión ante la División Administrativa y argumentó que, en el solar en cuestión, existía una residencia con permisos de uso, la cual necesitaba ser segregada y luego inscrita para que pudiera ser disfrutada plenamente y, que en el futuro, pudiera convertirse en parte de su caudal hereditario. Entre otros fundamentos, manifestó que no se estaba sometiendo a un proceso urbanizador, pues sobre el solar ya existía una estructura residencial y la finca

ya había sido subdividida previamente. Por tanto, expuso que el no favorecer la variación en lotificación resultaba en una prohibición o restricción irrazonable al disfrute de su propiedad.

Acogida la solicitud de revisión, se celebró una vista el 22 de abril de 2019. Posteriormente, el 13 de mayo de 2019, la División Administrativa emitió la resolución correspondiente, en la cual declaró *No Ha Lugar* la revisión. En esta, esencialmente, se enfatizó en que la evidencia presentada en la vista administrativa fue la misma que se presentó y que ya había sido evaluada por la OGPe. Así también, concluyó que tampoco se demostró cómo al no otorgar lo solicitado, se confiscaba el derecho de propiedad. Por último, el foro sostuvo que la clasificación en la que se encontraba el predio tenía el objetivo de protegerlo del proceso urbanizador.

Inconforme y oportunamente, el recurrente acudió ante nosotros mediante el recurso de epígrafe. En síntesis, este arguye que la OGPe incidió, pues su decisión coartó sus derechos fundamentales, referente a su derecho al disfrute pleno de su propiedad, y por determinar que no presentó evidencia suficiente para probar su caso.

El 18 de julio de 2019, la OGPe presentó su alegato en oposición. Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes y luego de evaluar el expediente en su totalidad, resolvemos.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

Al revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. González Segarra et al. v. CFSE, 188 DPR 252 (2013). Por otra parte, las conclusiones de derecho de las agencias administrativas son revisables en su totalidad. 3 LPRA sec. 9675. El tribunal revisor hará una evaluación a la luz de la totalidad del

expediente y podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio, cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa. Otero v. Toyota, 163 DPR 716, 729 (2005).

Los tribunales se abstendrán de apoyar una decisión administrativa si la agencia erró al aplicar la ley; actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente; o, lesionó derechos constitucionales fundamentales. P.C.M.E. v. J.C.A., 166 DPR 599 (2005).

Por otro lado y en lo pertinente, la Ley Núm. 161–2009, conocida como Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, según enmendada, 23 LPRA sec. 9011 *et seq*. (en adelante, Ley Núm. 161-2009), fue creada el 1 de diciembre de 2009 para establecer el marco legal y administrativo que regiría la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos de uso y de construcción y desarrollo de terrenos por parte del Gobierno de Puerto Rico. La misma tiene como objetivo transformar el sistema de permisos de Puerto Rico de modo que el mismo sea uno más transparente, ágil, confiable y eficiente. Véase, Exposición de Motivos de la Ley Núm. 161-2009.

Mediante esta ley, se creó la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) como una Secretaría Auxiliar del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio. Artículo 2.1 de la Ley Núm. 161-2009. La OGPe es la entidad encargada de la evaluación, concesión o denegación de determinaciones finales y permisos relativos al desarrollo y el uso de terrenos. 23 LPRA sec. 9012d; Cordero, et al. v. OGPe et al., 187 DPR 445, 456 (2012).

En lo pertinente, el artículo 1.5 de la Ley 161-2009 define los distintos conceptos de variación como sigue:

> (93) Variación. — Autorización para lotificar o desarrollar una propiedad utilizando parámetros diferentes a los dispuestos en la reglamentación vigente y que **sólo se concede para evitar perjuicios a una propiedad que, debido a**

> **circunstancias extraordinarias, la aplicación estricta de la reglamentación equivaldría a una confiscación de la propiedad**.
> (94) Variación en construcción— […]
> (95) Variación en uso— Toda autorización para utilizar una propiedad para un uso que no satisfaga las restricciones impuestas a una zona o distrito y que sólo se concede por excepción para evitar perjuicios a una propiedad donde, debido a circunstancias extraordinarias, la aplicación estricta de la reglamentación equivaldría a una confiscación de dicha propiedad. Esta variación se concede por la necesidad reconocida o apremiante de algún uso por la comunidad donde ubica la propiedad, debido a las circunstancias particulares de dicha comunidad que no puede ser satisfecha si no se concede tal variación o que se concede para satisfacer una necesidad pública de carácter inaplazable. (Énfasis nuestro) 23 LPRA sec. 9011.

De otra parte, el Artículo 2.5 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, dispone que la OGPe emitirá permisos y determinaciones finales, al amparo de sus leyes orgánicas u otras leyes especiales y que serán incluidos en el Reglamento Conjunto de Permisos. Por ello, la OGPe evalúa y emite determinaciones finales para las consultas de variación en uso, construcción y excepciones definidas en la Ley. 23 LPRA sec. 9012d.

Para implementar las disposiciones de la Ley Núm. 161-2009 se promulgó el Reglamento Conjunto para Obras de Construcción y Uso de Terrenos, Reglamento 7951, de 30 de noviembre de 2010 (en adelante, Reglamento Conjunto).[1] En lo pertinente, la sección 19.24.1 del Reglamento Conjunto establece que la clasificación de distrito Rural General (R-G) consiste de terrenos de la Clase de Capacidad Productiva de los Suelos VII y en algunos casos de las Clases V y VI, que tienen algunas limitaciones para el cultivo agrícola. Por tanto, determina que los usos permisibles en este distrito serán compatibles con los propósitos del mismo y con, entre otras, vivienda de una (1) o dos

[1] El Reglamento Conjunto ha sufrido diversas enmiendas, pero a los fines de resolver el presente caso, es de aplicación el Reglamento 7951 aprobado en el año 2010.

(2) familias por finca y otros usos vía consulta de ubicación o de acuerdo a unas excepciones, siempre y cuando exista la infraestructura requerida y el uso sea compatible con el comportamiento del sector. Sección 19.24.2 del Reglamento Conjunto. Así también, la Sección 19.24.3 del referido reglamento especifica que en este distrito el tamaño mínimo del solar será de 25 cuerdas.

Por otro lado, el Reglamento de Lotificación y Urbanización, Reglamento de Planificación Núm. 34, Reglamento 8695, de 25 de febrero de 2016 (en adelante, Reglamento de Lotificación) establece que el propósito de la distribución de lotes a ser segregados propicia el desarrollo de un ambiente agradable, eficiente y adecuado a las actividades anticipadas y responderá al contexto en que ubique al momento de autorizarse la lotificación, minimizando efectos negativos. Véase, Sección 5.01 del Reglamento de Lotificación.

Específicamente, en la sección 6.03 de este reglamento establece con relación al tamaño de los lotes:

> Cuando una lotificación se proponga dentro de un área calificada, las cabidas propuestas se ajustarán al distrito en que ubiquen. Por vía de excepción, **la OGPe o el municipio autónomo, podrá permitir solares menores, en la medida que el sistema de disposición de aguas servidas y la topografía, los sistemas naturales, otra reglamentación lo permitan y responda al comportamiento del lugar donde ubica**. (Énfasis nuestro)

Como regla general, por la naturaleza del interés público involucrado, las variaciones "deben utilizarse selectivamente en aquellas circunstancias en que un propietario demuestre que las restricciones le causaron un daño particular que no comparte con otros". A.R.P.E. v J.A.C.L., 124 DPR 858, 862 (1989). No obstante, estas cumplen la función de brindar la flexibilidad necesaria en la aplicación de reglamentos para preservar su

utilidad como instrumento de ajuste entre los intereses del dueño del predio de usarlo en la forma que considere más conveniente y el público sobre controlar el uso de la tierra y promover un desarrollo urbano integral, racional y ordenado. Asoc. Res. Baldrich, Inc. v. J.P. de P.R., 118 DPR 753, 761-762 (1987).

Cabe destacar que la norma de auto-inflicción del daño, como impedimento a una solicitud y concesión de una variación, sólo procede cuando este se coloca voluntariamente en una posición que le ocasiona perjuicio irrazonable. Fuertes y otros v. A.R.Pe., 134 DPR 947, 959 (1993).

A tenor con la antes mencionada normativa, procedemos a evaluar. La decisión administrativa que hoy revisamos instruye que al denegarse la variación, no se está confiscando la propiedad del recurrente, pues la clasificación del predio protege el proceso urbanizador en el predio en cuestión. Veamos.

La documentación que obra en el expediente demuestra que el comportamiento del sector donde ubica el solar propuesto dejó de ser, hace muchos años, como establece el distrito calificado. En el sector del Barrio Laguna, ya no existen fincas de 25 cuerdas. Tampoco surge del expediente, problemas en la disposición de aguas servidas, ni de infraestructura, ni en la topografía, que impidan la segregación propuesta.

Esta reglamentación no reconoce la realidad fáctica actual del sector ubicado en Aguada. El comportamiento de la comunidad en el área demuestra que ya existe una infraestructura, ambiente familiar, eficiente y adecuado.

Conforme a la información suministrada por la Junta de Planificación surge que[2]:

---

[2] Esta información fue extraída de la Encuesta de la Comunidad del Censo Federal para el año 2017 (el más reciente publicado) para Puerto Rico y el Municipio de Aguada.

			Puerto Rico	Aguada Municipio, Puerto Rico
Income and Benefits (In 2017 Inflation-Adjusted Dollars)	Total households	Median household income (dollars)	19,775	16,199
Income and Benefits (In 2017 Inflation-Adjusted Dollars)	Total households	Mean household income (dollars)	31,672	24,228
Income and Benefits (In 2017 Inflation-Adjusted Dollars)	Families	Median family income (dollars)	23,793	19,158
Income and Benefits (In 2017 Inflation-Adjusted Dollars)	Families	Mean family income (dollars)	35,681	27,003
Income and Benefits (In 2017 Inflation-Adjusted Dollars)	Nonfamily households	Median nonfamily income (dollars)	11,698	9,330
Income and Benefits (In 2017 Inflation-Adjusted Dollars)	Nonfamily households	Mean nonfamily income (dollars)	19,974	13,745

Asimismo, según la información recopilada por el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, el ingreso *per cápita* de las personas que residen en el Municipio de Aguada en el año 2017 fue el siguiente[3]:

	Aguada Municipio, Puerto Rico	
	Estimate	**Margin of Error**
Total:	13,704	+/-1,110
Less than $20,000	7,377	+/-962
$20,000 to $39,999	2,626	+/-673
$40,000 to $59,999	2,251	+/-834
$60,000 to $99,999	1,143	+/-632
$100,000 to $149,999	95	+/-163
$150,000 to $199,999	212	+/-226
$200,000 or more	0	+/-262

	Aguada Municipio, Puerto Rico	
	Estimate	**Margin of Error**

Source: U.S. Census Bureau, 2017 American Community Survey 1-Year Estimates.

[3] Véase, Instituto de Estadísticas Financieras, Tabla K201901- HOUSEHOLD INCOME IN THE PAST 12 MONTHS (IN 2017 INFLATION-ADJUSTED DOLLARS) de la Encuesta de la Comunidad de Puerto Rico, 2017 one year estimates. https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk (última visita, 11 de diciembre de 2019).

Por lo que, la media estimada, resulta en[4]:

	United States	
	Estimate	Margin of Error
Per capita income in the past 12 months (in 2017 inflation-adjusted dollars)	32,397	+/-64

En el municipio de Aguada en el 2017, el ingreso *per cápita* fue estimado $32,397.00 y de 13,704 residentes, 7,377 tienen ingresos menores $20,000.00 anuales, es indicativo de que la mayoría de los habitantes en el municipio no tienen la capacidad económica que les permita la adquisición de predios de terreno de 25 cuerdas o más. Estos datos no armonizan con una reglamentación exigente, que para poder solicitar una variación de un predio clasificado RG en el municipio de Aguada con el propósito de segregar, el mismo debe tener una cabida de 25 cuerdas.

Como vemos, la aplicación de la reglamentación al sector que evaluamos es onerosa y establece parámetros económicos elevados que no permiten que el habitante promedio del municipio de Aguada pueda disfrutar, usar y servirse de terrenos, según el distrito está calificado. La realidad jurídica no puede, ni debe abstraerse de la fáctica.

Al evaluar el sector, surge un comportamiento generalizado, por necesidad pública de carácter inaplazable, cónsono con la segregación solicitada.

Cuando ocurren circunstancias como las del presente sector, estamos llamados a evaluar, además, el lote en específico.

---

[4] Véase, Instituto de Estadísticas Financieras, Tabla B1930- PER CAPITA INCOME IN THE PAST 12 MONTHS (IN 2017 INFLATION-ADJUSTED DOLLARS) de la Encuesta de la Comunidad de Puerto Rico, 2017 one year estimates. https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk (última visita, 11 de diciembre de 2019).

De los hechos que informa esta causa y los documentos que obran en el expediente, surge que existe una estructura residencial con los correspondientes permisos de uso, agua y luz desde hace más de 20 años en el lote a segregar. De igual forma existen otras estructuras, como en muchos otros solares del sector. Esta segregación de manera alguna puede definirse "un nuevo desarrollo" por el contrario, es el reconocimiento del uso existente y de las circunstancias socio-económicas del distrito. Es decir, responde al contexto donde ubica.

No es cónsono con la realidad del predio en controversia determinar que la clasificación a la que está sometido tiene el objetivo de proteger el proceso urbanizador, cuando existe una estructura residencial con agua, luz y los correspondientes permisos desde hace más de 20 años. De igual forma, en el lote remanente, también existen otras estructuras y en el sector hay muchos más solares con el comportamiento urbano residencial de este predio. Es decir, en el predio en controversia se pretende implementar una reglamentación que no armoniza con la realidad fáctica tanto de la propiedad del recurrente como del comportamiento del sector.

Cuando ocurren circunstancias como las del presente caso, estamos llamados a evaluar la controversia, pues "[p]ara que la concepción interpretativa de la agencia pueda prevalecer y recibir un trato deferencial es imprescindible que se reúnan los requisitos de consistencia y razonabilidad con el propósito legislativo". (Cita omitida) Rivera Concepción v. A.R.P.E., 152 DPR 116, 122 (2000). Los fundamentos en los cuales la agencia recurrida se amparó para no favorecer la segregación no reúnen los requisitos de razonabilidad que alberga el propósito de la reglamentación aplicable.

Surge de la resolución emitida por la División Administrativa que, durante la celebración de la vista, por parte del recurrente, testificó el agrimensor Eddie N. García Vega, quien explicó que la clasificación a la que pertenece el predio permite el uso residencial. Así pues, ilustró que para donar el predio a su hermano, el CRIM exigía la segregación para la exención contributiva. Además, adujo que era necesaria la titularidad, por lo que el recurrente necesitaba la variación de la cabida del solar. Especificó que el recurrente no tenía otra alternativa para resolver la situación, que el sector ya estaba desarrollado, no existían fincas de 25 cuerdas en el área, ni de usos agrícolas.[5]

De sostener la aplicación rígida e irrazonable del reglamento, se estaría obligando de forma abusiva al recurrente permanecer agregado a un predio. Recordemos que la variación se concede para evitar el efecto confiscatorio sobre la propiedad que conllevaría la aplicación rigurosa de un reglamento. A.R.P.E. v J.A.C.L., *supra*. Es un hecho que, en este caso, ocurre la referida confiscación cuando se deniega la segregación.

El expediente contiene la prueba suficiente y necesaria para que la agencia recurrida autorizara la variación. Del mismo surge, con meridiana claridad, que el recurrente cumplió con la solicitud de documentos necesarios para completar la petición, tiene los permisos requeridos para tener una residencia operante y hasta cuenta con el aval del municipio de Aguada y del Instituto de Cultura Puertorriqueña. Además, se demostró que la solicitud no lacera derechos de terceros, ni infringe prohibiciones de alto interés dispuestas en la reglamentación aplicable. Por otro lado,

[5] Apéndice II, *Resolución de Revisión Administrativa*, pág. 4.

no es aplicable la doctrina de auto-inflicción del daño, pues el recurrente no se colocó voluntariamente en una posición que le ocasiona perjuicio irrazonable, toda vez que la reglamentación se promulgó posterior a la realidad del sector y de la propiedad.

El recurrente demostró que la variación es necesaria para asegurar la viabilidad de la lotificación existente, toda vez que no tiene vías alternas para logar la posterior segregación. Véase, Sección 21.04c del Reglamento de Lotificación. Después de todo, el propósito de la distribución de lotes a ser segregados propicia el desarrollo de un ambiente eficiente y adecuado a las actividades anticipadas y responde al contexto en que ubica al momento de autorizarse la lotificación. Véase, Sección 5.01 del Reglamento de Lotificación.

Al tomar en consideración las circunstancias particulares del presente caso, lo razonable, justo y adecuado es conceder la variación en lotificación solicitada. La determinación de la agencia administrativa poco sustentada se apartó de ser una razonable, por lo que no otorgamos la deferencia que, ordinariamente, se merecen los organismos administrativos en sus determinaciones. Conforme a ello, concluimos que procede revocar el dictamen recurrido.

DICTAMEN

Por los fundamentos antes expuestos se REVOCA la determinación administrativa recurrida y se autoriza la variación de lotificación solicitada por el recurrente.

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

La Jueza Soroeta Kodesh concurre sin opinión escrita.

La Jueza Domínguez Irizarry concurre por no estar de acuerdo con algunos de los fundamentos utilizados en la presente sentencia para revocar la determinación administrativa.

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