

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL IX

FATHI ARIF AFANEH  
ARAJA

Recurrente

v.

OFICINA DE GERENCIA  
DE PERMISOS (OGPE)  
JUNTA DE  
PLANIFICACIÓN

Recurrida

TO GO STORES, INC.

Interventora

KLRA201900366

*Revisión*  
procedente de la  
Oficina de Gerencia  
de Permisos

Caso núm.:  
2017-02-JPU-0229

Revisión núm.:  
2017-166624-SDR-  
003060

Sobre: Consulta de  
Ubicación de  
Estación de  
Gasolina y Solares  
Comerciales, Bo.  
Mora, Isabela PR  
212, KM 1.5

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Sánchez Ramos.

Sánchez Ramos, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2020.

La Oficina de Gerencia de Permisos (“OGPe”) denegó una consulta de ubicación para el desarrollo de una gasolinera que hubiese implicado una recalificación indirecta de un solar. Según se explica en detalle a continuación, concluimos que actuó correctamente la OGPe al denegar la consulta, pues no le corresponde a la OGPe entender sobre una solicitud que implica una recalificación indirecta de un terreno.

I.

Surge del récord que el Sr. Fathi Arif Afaneth (el “Recurrente”) previamente ha invocado la jurisdicción de la Junta. En efecto, en agosto de 2015, la Junta denegó una **primera** consulta de ubicación (2014-253463-CUB-54408) sobre el asunto que nos ocupa. En aquella ocasión, el Recurrente solicitaba que se formaran dos solares en el Municipio de Isabela **con cambio de calificación a**

**comercial** (de UR a C-1); ello, con el propósito de construir una estación de gasolina y un local comercial. La Junta concluyó que la consulta “no cumplía con los Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico”, e implicaba tener que desarrollar “un nuevo acceso a una carretera estatal de nivel secundario”. El caso fue apelado y confirmado por este tribunal en *Afanck Araja v. Junta de Planificación de Puerto Rico*, KLRA 201501237, 2016 WL 94662.

Tiempo después, el Recurrente acudió nuevamente a la Junta, esta vez a través de una Pre-Consulta (PRE-2017-02-0007), con el fin de que se formaran los dos solares con cambio de calificación a comercial. No obstante, el 25 de agosto de 2017, la presidenta de la Junta emitió una carta concluyendo (erróneamente, según veremos) que una segunda consulta de ubicación tendría que presentarse ante la OGPe por ser esta la agencia con jurisdicción para atender dicho asunto.

A raíz de lo anterior, el Recurrente presentó ante la OGPe la Consulta de Ubicación que nos ocupa (2017-02-JPU-0229) (la “Consulta”). Al igual que en la primera petición, mediante la Consulta se pretende la segregación del lote con el fin de recalificar un Solar A para uso comercial y un Solar B para uso de estación de gasolina.<sup>1</sup>

La OGPe señaló vista pública el 1 de octubre de 2018 a la cual compareció un economista a favor del Recurrente y se presentó el estudio de viabilidad, así como las comunicaciones de diversas agencias relacionadas con la recomendación del proyecto.<sup>2</sup> Compareció también la parte interventora, *To Go Stores Inc.* (la “Interventora”), quien presentó testigos en contra del proyecto.

---

<sup>1</sup> El lote en cuestión sita en la Carretera PR-994, Km 2.0 del Municipio de Isabela (el “Lote”). Su calificación según el Mapa de Calificación de Isabela es de Terreno Urbanizable (UR).

<sup>2</sup> Igualmente comparecieron agencias tales como el Gobierno Municipal de Isabela y la Oficina de Asuntos Monopolísticos del Departamento de Justicia.

En la vista, la Interventora y la Asociación de Detallistas de Gasolina levantaron la defensa de cosa juzgada. Argumentaron que existía perfecta identidad entre la Consulta sometida ahora y la anterior, instada por el Recurrente en 2014. Por el contrario, el 16 de octubre, el Recurrente presentó un *Memorando de Derecho* argumentando que entre una consulta y la otra existía un cambio en la reglamentación aplicable, por lo que no aplicaba cosa juzgada.

En enero de 2019, la OGPe emitió su decisión (la “Resolución de OGPe”) mediante la cual denegó la Consulta. Concluyó, en esencia, que el Recurrente trata de **recalificar indirectamente el Lote**, por tanto, “aprobar la consulta de ubicación significaría conceder variación en uso, por lo que no se recomienda la aprobación de esta consulta”. Además, añadió que toda la data y los parámetros propuestos en cuanto a la separación de la gasolinera de otros usos se hizo conforme a una calificación comercial C-1, lo cual no es el caso aquí, y por ello es improcedente autorizarla.

Inconforme, el Recurrente solicitó revisión de la Resolución de OGPe ante la *División de Revisiones Administrativas de la OGPe*. Planteó, entre otras, que “la única agencia que tiene jurisdicción para dar la variación es la [Junta] por tener mayor jerarquía” y que, por tanto, al presentar la consulta ante la OGPe, el Recurrente realmente estaba siguiendo las instrucciones que la Junta le dio mediante la Pre-Consulta. Sostuvo que **lo propio era que la OGPe elevara la Consulta ante la Junta** “para que tom[ara] una determinación y luego lo dev[olviera] a la OGPe”.

El 20 de mayo de 2019, tras una vista, y la comparecencia escrita de la Interventora, se notificó una *Resolución de Revisión Administrativa* (la “Resolución”) mediante la cual se denegó la solicitud del Recurrente. Se razonó que “la solicitud del permiso para los usos comerciales propuestos, depende[] de la aprobación de

la segregación y del cambio de calificación ya que [...], el uso de la gasolinera no es permitido en el distrito de calificación UR". También se señaló que la propuesta no cumplía con los mínimos reglamentarios para con una estación de gasolina en espacio comercial, y que los números propuestos por el Recurrente trataban el predio como uno ya segregado.

El 19 de junio de 2019, el Recurrente presentó el recurso que nos ocupa. Entre otras, señala que erró la OGPe ya que "carecía de jurisdicción para entender una consulta de ubicación cuyo elemento integral proponía un cambio de zonificación del predio".<sup>3</sup> La OGPe presentó su alegato en oposición. En septiembre de 2019, la Interventora presentó un alegato en oposición al recurso. Resolvemos.

## II.

Conforme a su encomienda de fomentar el bienestar social de Puerto Rico mediante el desarrollo de los terrenos, la Junta tiene la facultad de reglamentar y conceder autorizaciones con relación a la distribución de la población y la zonificación. Artículo 4, Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, 23 LPRA sec. 62c (Ley 75). En este esquema, la zonificación o rezonificación<sup>4</sup>, y las consultas de ubicación, son

---

<sup>3</sup> El Recurrente también señala dos errores adicionales:

Erró la Oficina de Gerencia de Permisos al admitir en el expediente una carta del Municipio de Isabela en violación al derecho de confrontación que le asiste al peticionario en la esfera administrativa [...].

Erró la Oficina de Gerencia de Permisos al evaluar y adjudicar la consulta de ubicación objeto del procedimiento administrativo al amparo de la Regla 19.2.4 (a) del Reglamento Conjunto (7951) cuando el Municipio de Isabela, [...], no tiene un plan de ordenamiento territorial por lo que se requería una adjudicación bajo la Regla 19.2.4 (b) del Reglamento Conjunto (7951).

Por el resultado al cual llegamos, no es necesario pasar juicio sobre estos señalamientos.

<sup>4</sup> La zonificación, sinónimo de calificación, es el proceso para designar usos de terrenos, mediante el cual se clasifican los terrenos en zonas, o distritos y se establecen para cada uno disposiciones específicas sobre el uso y sobre las obras y estructuras a permitirse. *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 81-82 (1999). A través de la reglamentación de la zonificación, se reglamenta la utilización de la tierra, a fin de armonizar intereses y aspiraciones con las menores

los instrumentos por excelencia a través de los cuales la Junta implanta su política de planificación. *Borschow Hospital & Medical Supplies v. Junta de Planificación*, 177 DPR 545, 557 (2009). La Ley 75 dispone que la Junta “podrá adoptar los mapas de zonificación y las enmiendas a estos”, y podrá delegar en la OGPe “deberes y responsabilidades que, [...], se reserven a la Junta”, incluyendo “[l]a adopción de enmiendas a los mapas de zonificación en áreas previamente zonificadas y la consideración y resolución de consultas de ubicación y de proyectos públicos”. 23 LPRA 62(j)(5)(19).

El acto de conceder o denegar una consulta de ubicación es un ejercicio de naturaleza cuasi adjudicativa fundamentado en el poder de reglamentación delegado en la Junta por la Asamblea Legislativa. *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 958-960 (2011). Al decidir sobre una consulta, se tiene que considerar la totalidad del expediente administrativo, además de “los documentos pertinentes de política pública sobre la planificación como lo son, entre otros, el Plan de Desarrollo Integral, los Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico y los Planes de Ordenación Territorial municipales, adoptados por la Junta y aprobados por el Gobernador”. *Íd.*, pág. 960.

La recalificación puede darse de manera directa o de manera indirecta. La recalificación indirecta se solicita mediante la presentación de una “consulta de ubicación cuya aprobación conllevaría alterar la zonificación de un predio”<sup>5</sup>. *Unlimited v. Mun. De Guaynabo*, 183 DPR 947, 959 (2011).

---

perturbaciones sociales. *Luan Investment Corp. v. Román*, 125 DPR 533, 548 (1990).

<sup>5</sup> “No obstante, hemos expresado en reiteradas ocasiones que, debido a nuestra realidad social y territorial, el Estado está obligado, en lo posible, a mantener las zonificaciones existentes”. *Unlimited*, 183 DPR a la pág. 959 (citando a *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 617 (2006)); *Ortiz, Gómez et al. v. J. Plan.*, 152 DPR 8, 17 (2000); *Montoto v. Lorie*, 145 DPR 30, 43 (1998).

## III.

De otro lado, la Ley 161–2009, según enmendada, conocida como la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, 23 LPRA sec. 9011 *et seq.* (la “Ley 161”), se aprobó con el propósito de establecer el marco legal que regiría la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos de uso y de construcción y desarrollo de terrenos. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 161–2009; *Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228 (2014). Para ello, se creó la OGPe, entidad encargada de la evaluación, concesión o denegación de determinaciones finales y permisos relacionados con el desarrollo y el uso de terrenos, así como de las consultas de ubicación, que incidan de alguna manera en la operación de un negocio en Puerto Rico. 23 LPRA sec. 9012d.

La Ley 161 establece que la jurisdicción de la OGPe incluye el trámite de “consultas de ubicación; permisos de segregación o lotificación; permisos de construcción; permisos de uso; permisos únicos;” entre otros. La consulta de ubicación es definida por dicha ley como un “procedimiento ante la OGPe o los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, [...], para que evalúen, pasen juicio y tomen la determinación que estimen pertinente sobre propuestos usos de terrenos que no son permitidos ministerialmente y que no pueden considerarse mediante otro mecanismo”. 23 LPRA sec. 9011(14). *Borschow Hosp*, 177 DPR a pág. 557; *T-Jac, Inc.*, 148 DPR a la pág. 85; *Misión Ind. PR v. Junta de Planificación*, 146 DPR 64, 117-118 (1998).

Ello no obstante, la Ley 161 categóricamente establece que **“los cambios de calificación o recalificación directa de solares y las de transacciones de terrenos públicos, serán evaluadas por la Junta de Planificación, quien emitirá la determinación final”**. 23 LPRA sec. 9012d (énfasis suplido). A la misma vez, la Ley 161 creó la Junta Adjudicativa de la OGPe (la “Junta Adjudicativa”),

organismo al cual se le permite, entre otras, “evaluar y adjudicar solicitudes de carácter discrecional”.<sup>6</sup> 23 LPRa sec. 9016g(1)(a). Este “solo podrá delegar las siguientes funciones: la evaluación y adjudicación de toda consulta de ubicación en aquellos casos en las que la solicitud **no conlleve un cambio de calificación indirecto**”. 23 LPRa sec. 9016g(2)(a) (énfasis suplido).

#### IV.

Así pues, según lo dispuesto en la Ley 161, es a la Junta a quien corresponde evaluar una solicitud de recalificación directa o indirecta. En efecto, el Artículo 2.5 dispone que una solicitud directa de recalificación será evaluada por la Junta, quien tomará la determinación final al respecto. 23 LPRa sec. 9012d. En cuanto a las recalificaciones indirectas, la Ley 161 expresamente le prohíbe a OGPe adjudicar consultas de ubicación que “conlleve[n] un cambio de calificación indirecto”. 23 LPRa sec. 9016g(2)(a).

No pueden prevalecer, sobre la Ley 161, aquellas disposiciones reglamentarias anteriores que pudieran haberse interpretado a los fines de delegar en la OGPe facultades que, por ley, le corresponden a la Junta.<sup>7</sup> La norma es que los reglamentos no pueden ser contrarios a la ley, por lo cual el reglamento de una agencia que contradiga su ley orgánica se considerara nulo en tanto

---

<sup>6</sup> El término “discrecional” es definido bajo la Ley 161 como una “determinación que conlleva juicio subjetivo por parte de la Ja Adjudicativa, [...] sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción. Éstos utilizan su conocimiento especializado, discreción y juicio para llegar a su determinación, ya que esta determinación considera otros asuntos además del uso de estándares fijos o medidas objetivas”. 23 LPRa sec. 9011(26).

<sup>7</sup> Por ejemplo, el *Reglamento Conjunto de permisos para obras de construcción y usos de terrenos*, Reglamento Núm. 7951, Junta de Planificación, 30 de noviembre de 2010 (el “Reglamento Conjunto”), cuando la agencia recurrida adjudicó el caso que nos ocupa, disponía que la “OGPe, a través de su Junta Adjudicativa, está facultada para considerar y entender en las solicitudes de cambios de calificación”. Regla 13.1, Sec. 13.1.1 del Reglamento Conjunto; véase, además, Regla 8.1, sec. 8.1.1. y También, identificaba las consultas de ubicación como procedimientos a considerarse por la OGPe. Regla 8.1, Sec. 8.1.1. (incluyendo, como parte de una consulta de ubicación a ser evaluada por OGPE, los procedimientos de recalificación). Por su parte, el Capítulo 4 del Reglamento Conjunto definía el cambio de calificación directa como “el procedimiento mediante el cual la OGPe evalúa, celebra vistas públicas, pasa juicio y toma las determinaciones sobre posibles enmiendas a los mapas de Calificación con el propósito de modificar el distrito de calificación que ostenta determinado predio de terreno”.

y en cuanto exceda las instrucciones delegadas por el legislador a la agencia. *Pueblo v. Barahona Gaitan*, 201 DPR 567, 576-577 (2018).

Surge claramente del récord de este caso que la Recurrente está solicitando una **recalificación indirecta**, la cual, bajo la Ley 161, le corresponde evaluar a la Junta. Aunque la OGPe puede atender consultas de ubicación, e incluso consultas que impliquen “propuestos usos de terrenos que no son permitidos ministerialmente”, 23 LPRA sec. 9011(14), la OGPe no puede pasar juicio sobre una consulta que, como ocurre aquí, implicaría una recalificación indirecta de un terreno. Véanse, *Borschow Hosp*, 177 DPR a pág. 557; *T-Jac, Inc.*, 148 DPR a la pág. 85; *Misión Ind. PR*, 146 DPR a las págs. 117–118; *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, *supra*; véase, además, *López v. Antonio Roig Sucrs., Inc.*, 157 DPR 186 (2002).

De hecho, la nueva reglamentación, adoptada recientemente por la Junta (luego de presentarse el recurso de referencia), elimina las disposiciones reglamentarias anteriores que eran contrarias a la Ley 161 por permitir a la OGPe pasar juicio sobre recalificaciones de terrenos. En efecto, en junio de 2019 entró en vigor el *Reglamento Conjunto para la evaluación y expedición de permisos relacionados al desarrollo, uso de terrenos y operación de negocios* (el “Nuevo Reglamento”). Se dispone ahora que “los cambios de calificación o recalificación directa de solares y las de transacciones de terrenos públicos, serán evaluadas por la [Junta]”. Nuevo Reglamento, Sec. 2.1.1.2; Regla 2.2.4; véanse, además, Sec. 7.5.5.1 y Glosario, C(18) del Nuevo Reglamento.

En fin, concluimos que la agencia recurrida actuó correctamente al no aprobar la Consulta, ello porque la misma, como el propio Recurrente reconoce, y como la agencia reconoció al estipular que lo solicitado implicaba un “cambio de calificación”, implica una solicitud de recalificación indirecta del terreno, asunto



que la Ley 161, así como la reglamentación actual, expresamente delega en la Junta.

V.

Por los fundamentos antes expresados, se confirma la resolución recurrida.

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

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