

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

FELICITA ESCANELLAS Y
JOHN J. GUZZARDO

Recurrente

v.

OFICINA DE PERMISOS
DEL MUNICIPIO
AUTÓNOMO DE SAN JUAN

Recurrido

KLRA202000257

Revisión
Administrativa
procedente de la
Oficina de Gerencia de
Permisos (OGPe)

Caso Núm.:2020-
295842-SDR-003751

Sobre:
Solicitud de
Anteproyecto Núm.:
18OP-47257AA-HRN

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

Candelaria Rosa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de septiembre de 2020.

Comparece la señora Felicita Escanellas Núñez y el señor John J. Guzzardo Vasapollo (en conjunto, los recurrentes) y nos solicitan que revoquemos una determinación administrativa notificada por la División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) el 7 de julio de 2020. Por los fundamentos expuestos a continuación, confirmamos la resolución recurrida.

Según se desprende del expediente ante nuestra consideración, el señor Jorge M. de la Torre y la señora Yarisa E. Díaz (en conjunto, los proponentes) presentaron una solicitud de anteproyecto para la remodelación y ampliación de una estructura para su uso como centro de cuidado de envejecientes el 19 de julio de 2018. La propiedad en cuestión consta de tres plantas y se encuentra ubicada en la

Urbanización el Vedado del Municipio de San Juan. Asimismo, el predio objeto de la solicitud ostenta una calificación de Distrito Residencial General Tres (R-3), según definido en el *Reglamento de Ordenación Territorial del Municipio de San Juan* (ROT).

Una vez que los colindantes fueron notificados, los recurrentes presentaron una solicitud de intervención y la misma fue aprobada el 6 de febrero de 2019. Luego de cierto trámite procesal, el Municipio celebró una vista administrativa el 5 de abril de 2019, a la cual comparecieron las partes representadas por sus abogados y se les brindó oportunidad de realizar sus planteamientos. De tal manera, el 2 de diciembre de 2019, el Municipio emitió una resolución mediante la cual declaró ha lugar la solicitud de anteproyecto y autorizó la preparación de los planos para las obras requeridas.

En desacuerdo, los recurrentes presentaron el recurso de revisión administrativa de título ante la OGPe el 2 de enero de 2020. Allí plantearon varios errores de derecho. Luego de que se presentara la oposición a la revisión por parte de los proponentes y de la celebración de la correspondiente vista administrativa el 27 de febrero de 2020, la OGPe denegó el recurso de revisión administrativa y notificó su determinación el 7 de julio de 2020. Inconformes, los recurrentes acuden ante este foro intermedio y plantean que incidió la OGPe al determinar que el ROT permite para los distritos R-3 una institución para el cuidado de envejecientes vía excepción, cuando de conformidad con dicho reglamento solo puede autorizarse por variación. También, sostienen que no se observó su debido proceso de ley al no atender adecuadamente sus señalamientos y que se aplicaron incorrectamente ciertas expresiones de este Tribunal de Apelaciones a los hechos del

caso. Finalmente, plantean que no se observó nuestro estado de derecho en cuanto a las servidumbres en equidad y que la propiedad en cuestión no cuenta con los espacios de estacionamiento ni los rociadores automáticos contra incendios requeridos. Los peticionarios, por su parte, sostienen la corrección de la determinación recurrida.

La Ley Núm. 161–2009, conocida como *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, 23 LPRÁ sec. 9011 *et seq.*, establece el marco legal y administrativo que rige la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos en Puerto Rico. *Spyder Media, Inc. v. Mun. de San Juan*, 194 DPR 547 (2016). Mediante dicha ley se creó la OGPe adscrita a la Junta de Planificación. De tal manera, la OGPe es la entidad encargada de la evaluación, concesión o denegación de las determinaciones finales y permisos relativos al desarrollo y el uso de terrenos. 23 LPRÁ sec. 9012d; *Cordero, et al. v. ARPe et al.*, 187 DPR 445 (2012).

Por otro lado, el Art. 13.004 de la derogada Ley Núm. 81-1991, conocida como *Ley de Municipios Autónomos*, autorizó a los municipios a adoptar planes de ordenación, disponiendo que toda decisión sobre el uso del suelo se haría de conformidad con estos. Arts. 13.004 y 13.005, 21 LPRÁ secs. 4602 y 4603. Consecuentemente, el *Reglamento de Ordenación Territorial del Municipio de San Juan* (ROT) dispone en su Sección 8.02 que el Distrito Residencial General con solar mínimo de 300 metros cuadrados (R-3) se establece para clasificar áreas residenciales desarrolladas o que puedan desarrollarse y en donde se permitirán diferentes tipos de viviendas en solares de 300 metros cuadrados o más. Dichos usos residenciales permitidos en el Distrito R-3 son casas de apartamentos, casas de una o dos familias,

casas en hilera y casas patio. Cabe señalar que, aunque los centros de cuidado de envejecientes no están contemplados expresamente como un uso permitido en el Distrito R-3, los mismos pueden permitirse vía excepción si se evalúa como un uso residencial compatible con el carácter esencial del Distrito R-3. Incluso, están permitidos vía excepción en todos distritos residenciales sin necesidad de celebrar una vista pública previo a su autorización. Véase, Apéndice II, Tabla I, del ROT.

Asimismo, la Sección 16.02 (b) del ROT dispone los criterios para evaluar la procedencia del permiso de uso vía excepción, entre los que se cuenta que se proteja la salud, seguridad y bienestar de los ocupantes de la propiedad objeto de la solicitud así como de propiedades limítrofes: que no se menoscabe el suministro de luz y aire a la edificación a usarse u ocuparse, o a las propiedades limítrofes; que no se aumente el peligro de fuego; que no se ocasione reducción o perjuicio a los valores de las propiedades establecidas en áreas vecinas, y que se demuestre la viabilidad, adecuación (sic) y conveniencia del uso solicitado.

En el marco del presente caso, el término excepción se refiere a la autorización para usar la propiedad en alguno de los modos admitidos y tolerados por la propia reglamentación de zonificación cuando se cumpla con ciertas condiciones. *Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70 (2000). Al igual que ocurre con las variaciones, la concesión de un permiso de uso por la vía de excepción es discrecional de la agencia. *Asoc. Vec. Urb. Huyke v. Bco. Santander*, 157 DPR 521 (2002). Así, cuando se solicita la aplicación de una excepción, el interés

público tiene primacía sobre el interés del dueño del terreno. *Quevedo Segarra v. J.A.C.L.*, 102 DPR 87 (1974).

Asimismo, al considerarse una excepción, debe evaluarse la necesidad que tenga el vecindario en particular de la actividad que se pretende establecer; su conveniencia en cuanto a que no resulte adversa a la salud, moral, seguridad y bienestar público del vecindario; las características particulares del vecindario en controversia; la no deseabilidad de la concentración de facilidades similares en un mismo sector; el tráfico vehicular y ruido que generará la actividad solicitada, y si el carácter específico del vecindario en particular amerita un tratamiento distinto al sector en general, entre otros. *Asoc. C.D. Octubre v. J.A.C.L.*, 116 DPR 326 (1985).

Pertinente al presente caso, cabe mencionar que con la aprobación de la Ley Núm 19-2017, que enmendó la Ley Núm. 161-2009, *supra*, la Junta de Planificación inició un proceso de reglamentación, que dio como resultado la aprobación del *Reglamento Conjunto Para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios* (Reglamento Conjunto 2019), el cual entró en vigor el 7 de junio de 2019. Mediante el Reglamento Conjunto 2019 se derogaron, entre otros, los reglamentos de ordenación municipales. No obstante, la OGPe estableció que todo trámite presentado en una fecha anterior al 7 de junio de 2019 y que no hubiese sido adjudicado -como en el caso de la solicitud presentada por los proponentes-, sería evaluado y adjudicado de conformidad con las disposiciones reglamentarias aplicables al momento de la presentación; aunque, de resultar más favorecedor a la solicitud presentada, se podría evaluar la misma a tenor con lo dispuesto

en el Reglamento Conjunto 2019. Véase *Orden Administrativa: OGPe 2019-05*.¹

De otra parte, las servidumbres en equidad constituyen cargas o gravámenes reales, por lo que crean derechos reales inscribibles en el Registro de la Propiedad, los cuales una vez inscritos, son oponibles *erga omnes*. *Asoc. Vec. Urb Huyke v. Bco. Santander, supra*. Por ello, la concesión de un permiso por parte de una agencia administrativa “no tiene el efecto ni el alcance de anular restricciones privadas que resulten inconsistentes con el permiso concedido”. *Id.*, pág. 554. En tal caso, para impedir violaciones a las limitaciones impuestas y hacer efectivos sus derechos, los dueños de predios sujetos a servidumbres en equidad tienen disponible el recurso de *injunction*. *Asociación de Propietarios de Playa Húcares v. Rodríguez*, 167 DPR 255 (2006). Una vez determinada la validez y la vigencia de dicha servidumbre en equidad, “los tribunales deben hacer cumplir a cabalidad los propósitos del acuerdo al que las partes han aceptado someterse al adquirir la propiedad gravada”. *Id.*, pág. 264.

Así las cosas, la revisión judicial nos permite asegurar que los organismos administrativos actúen de acuerdo con las facultades que legalmente les fueron concedidas. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998 (2008). Sin embargo, al intervenir y revisar determinaciones administrativas, corresponde concederles deferencia y no reemplazar el criterio especializado de las agencias por el nuestro. *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603 (2012). Ello, dado que

¹ Tomamos conocimiento de que el trámite de aprobación del Reglamento Conjunto 2019 fue impugnado ante este foro apelativo y que otro panel determinó que el reglamento es nulo. Véase *Sentencia* del 4 de marzo de 2020 en el caso KLRA201900413. No obstante, hasta tanto culmine el trámite apelativo y dicho dictamen advenga final y firme, el Reglamento Conjunto 2019 es para todos los efectos válido, así como los permisos otorgados al amparo del mismo.

las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección, la cual subsistirá mientras no se produzca suficiente prueba como para derrotarla. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206 (2012).

En el caso ante nuestra consideración, cabe destacar que este mismo panel del Tribunal de Apelaciones, aunque con otra composición, tuvo ante sí un caso similar al de autos, el cual fue citado por el Municipio como fundamento para emitir su determinación. En efecto, en *Asociación de Propietarios de Crown Hills v. OGPe*, KLRA201700232, determinamos mediante *Sentencia* emitida el 30 de noviembre de 2017 que un permiso de uso vía excepción para un centro de cuidado de envejecientes era afín al carácter residencial del distrito y que no tenía efecto adverso alguno al Distrito R-3. Del mismo modo, allí concluimos que la concesión del permiso de uso para el hogar de envejecientes protegía el interés público al garantizar y proveer una alternativa de vivienda adecuada y digna.

Para alcanzar dicha conclusión, recurrimos al análisis de jurisprudencia de distintas jurisdicciones de Estados Unidos en cuanto a los reglamentos de zonificación o calificación de suelos, al momento de considerar permisos de uso o autorizaciones para hogares que alberguen personas con impedimentos y, en particular, respecto a hogares para personas de edad avanzada, cuando dichos reglamentos entran en conflicto con normativa federal como la *American With Disabilities Act* (ADA) 42 USCA sec.12131 *et seq.* y la *Fair Housing Act* (FHA) 42 USC 3601 *et seq.* Así, destacamos que la FHA prohíbe las cláusulas restrictivas especiales que no provean los medios

adecuados o limiten la integración de personas con impedimentos en una comunidad.

Por otro lado, la jurisprudencia discutida en aquel caso establece claramente que un edificio de uso residencial es aquel en el cual las personas hacen sus hogares, en lugar de uno en el que se lleva a cabo un negocio; incluso, si se trata de una vivienda grupal o *group home* para personas con impedimentos. Véase *Jackson v. Williams*, 714 P.2d 1017 (Okla. 1985); *Knudtson v. Trainor*, 216 Neb. 653, 345 N.W.2d 4 (Neb. 1984); *J. T. Hobby & Son, Inc. v. Family Homes of Wake County*, 302 N.C. 64; 274 S.E.2d 174 (N.C.1981). De modo similar, un hogar de ancianos es considerado vivienda o *dwelling*, bajo las disposiciones de la FHA que prohíben el discrimen en la venta o alquiler de vivienda, ya que para las personas envejecientes y con impedimentos que residen allí, ese será su hogar, en muchas ocasiones, por el resto de sus vidas. *Hovsons, Inc. v. Township of Brick*, 89 F.3d 1096 (3er Cir.1996).

Como resultado de lo anterior, no nos persuaden los argumentos de los recurrentes en cuanto a que el centro de cuidado de envejecientes es incompatible con el uso residencial familiar consignado en las servidumbres en equidad de la urbanización. No le corresponde al Municipio ni al foro administrativo pasar juicio y determinar la validez y la vigencia de una servidumbre en equidad. Tampoco se desprende del expediente que hubiesen presentado un recurso de *injunction* ante el Tribunal de Primera Instancia para que este hiciera cumplir a cabalidad los propósitos del gravamen real. Finalmente, no nos persuaden los recurrentes de que no se observó el debido proceso de ley, en la medida en que comparecieron por escrito y se celebraron vistas tanto ante el Municipio como ante la OGPe, en las que estuvieron

representados por abogado y tuvieron oportunidad de presentar evidencia y exponer sus argumentos.

Aun si fuera como plantean los recurrentes, en cuanto a que el uso propuesto por los peticionarios es cónsono con el de una *institución* para el cuidado de envejecientes y no con el de un *centro*, el cual no es permitido vía excepción por el ROT para un Distrito R-3, lo cierto es que con la entrada en vigor del Reglamento Conjunto 2019 se convirtió la zonificación de Distrito R-3 en Distrito Residencial Intermedio (R-I) y se permitieron los hospedajes especializados y los centros de cuidado como usos compatibles con los propósitos del distrito; es decir, sin siquiera tener que recurrir a una excepción. Véase Secc. 6.1.2.2 del Reglamento Conjunto 2019.

De cualquier manera, el Municipio evaluó y adjudicó la solicitud al amparo del ROT, que era la normativa vigente al momento en que se presentó la solicitud de los proponentes. Este nada dispone en cuanto al número específico de estacionamientos que el centro de cuidado de envejecientes deba tener. Por cierto, en *United States v. Com. of Puerto Rico*, 764 F. Supp. 220 (D.P.R. 1991), el Tribunal Federal de Distrito para Puerto Rico resolvió que cuando la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE) denegó un permiso para operar un centro de cuidado de envejecientes en un Distrito R-3, basándose en la aplicación de una regla técnica sobre espacios de estacionamiento, ello constituyó una violación al acomodo razonable contemplado por la FHA. Por último, en cuanto al requisito de instalar sistemas de rociadores automáticos contra incendios, el cual no se exige en la etapa de los procedimientos de un anteproyecto, mediante la recientemente aprobada ley Núm. 132-2020 que añadió un nuevo Artículo 8.4B a la

Ley 161-2009, *supra*, se exceptuó de su cumplimiento a los hogares de personas de edad avanzada.

En resumen, no se desprende del expediente de autos que la OGPe hubiese actuado de manera irrazonable o contraria a derecho al denegar la solicitud de revisión administrativa atinente a la solicitud de anteproyecto de los proponentes. Por el contrario, somos del criterio de que actuó correctamente la agencia al no intervenir con la determinación del Municipio. Dado que los recurrentes no han logrado probar que el ejercicio de discreción de la agencia administrativa hubiese sido arbitrario o que los hechos sobre los cuales la OGPe basó su determinación fuesen infundados, resulta evidente que no nos han puesto en posición de prescindir de la deferencia que suele caracterizar a las determinaciones administrativas. Por tanto, confirmamos la resolución recurrida.

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

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