

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

MARIO BURGOS OTERO

RECURRENTE

v.

TEMPLO IGLESIA
CRISTIANA BET-EL P/C
ING. ANTONIO LOZADA
DOMÍNGUEZ

RECURRIDOS

KLRA202100190

*Revisión
Administrativa*
procedente del
Municipio Autónomo
de Caguas, Oficina
de Permisos

Caso Núm.:
2020-327056-CCO-
005378

Sobre:

Consulta de
Ubicación
(Anteproyecto y Uso
por Excepción)

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Juez Brignoni Mártir y la Juez Grana Martínez

Brignoni Mártir, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 11 de agosto de 2021.

Comparece Mario Burgos Otero (señor Burgos Otero o el recurrente) y solicita la revocación de la *Resolución* emitida y notificada el 17 de marzo de 2021, por el Director de la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Caguas, Ing. Jaime a. Plaza Velázquez, (la Oficina de Permisos). Mediante la referida *Resolución*, el Director de la Oficina de Permisos, autorizó como uso vía excepción, la Consulta de Ubicación Número 2020-327056-CCO-005378, para Centro de Servicios Religiosos, sometida por el Templo Iglesia Cristiana Bet-el Caguas Inc, (Templo Iglesia Cristiana Bet-el o la recurrida), p/c del Ing. Antonio Lozada Domínguez, así como la variación en el parámetro de construcción de patio lateral derecho, en una estructura localizada en una propiedad con Zonificación Residencial Intermedio (R-I).

Por los fundamentos que expondremos a continuación, revocamos la Resolución recurrida.

I

El 21 de septiembre de 2020, el Templo Iglesia Cristiana Bet-el p/c del Ing. Antonio Lozada Domínguez, presentó la Consulta de Ubicación Número 2020-327056-CCO-005378, ante la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Caguas. Mediante dicha Consulta de Ubicación se propuso la operación de una institución religiosa en una estructura con número de catastro 225-087-001-05, ubicada en la calle Washington U85 de la urbanización José Mercado en el Municipio de Caguas. Según los proponentes, la Iglesia Cristiana Bet-el Caguas Inc., contará con una capacidad de ciento veinticinco (125) personas y nueve espacios de estacionamiento.

La propiedad objeto de la Consulta radica en un distrito calificado R-I (Residencial Intermedio) en un 95% y en un 5% en un Distrito I-L (Industrial Liviano). En la propiedad existen dos estructuras que conforman un área de ocupación de 4,221.9 pies cuadrados (392.29 metros cuadrados). La recurrida presentó evidencia de haber notificado a los vecinos colindantes inmediatos mediante rótulo y correo certificado.

El 23 de septiembre de 2020, el señor Burgos Otero, residente de la urbanización José Mercado en Caguas, presentó Solicitud de Intervención en el caso sobre Consulta Número 2020-327056-CCO-005378. El recurrente se opuso a la remodelación y uso como iglesia de la propiedad objeto de la Consulta, ubicada en la calle Washington U85 de la urbanización José Mercado en Caguas, por entender que el uso propuesto afectaría el goce y disfrute de su propiedad por aumento del flujo vehicular, falta de espacio para estacionamientos, cambio de uso de zona residencial a uno comercial, entre otros. Mediante *Resolución* de 6 de octubre de 2020, la Oficina de Permisos autorizó la intervención del recurrente.

El 11 de diciembre de 2020 se celebró Vista Pública. Toda vez que el señor Burgos Otero presentó ante el Oficial Examinador el planteamiento de falta de legitimación activa de la recurrida para solicitar la Consulta por no ser el dueño de la propiedad, no estar autorizado por los propietarios a

presentar la Consulta de Ubicación y por no haberse completado el proceso de Declaratoria de Herederos, la Oficina de Permisos solicitó a las partes exponer por escrito los fundamentos reglamentarios por los cuales se debería autorizar o denegar la solicitud lo cual hicieron ambas partes. El 19 de febrero de 2021, la Oficina de Planificación del Municipio de Caguas emitió un endoso favorable a la solicitud.

Mediante *Resolución* de 17 de marzo de 2021, el Director de la Oficina de Permisos, autorizó como uso vía excepción, la Consulta de Ubicación Número 2020-327056-CCO-005378, para Centro de Servicios Religiosos, sometida por la Iglesia Cristiana Bet-el Caguas Inc. y la variación en el parámetro de construcción de patio lateral derecho, en la estructura localizada en la propiedad con zonificación Residencial Intermedio (R-I). En dicha *Resolución* la Oficina de Permisos **no adjudicó el planteamiento de falta de legitimación activa presentada por el peticionario y argumentada por las partes mediante escritos presentados con esos fines.**

Inconforme, el señor Burgos Otero, comparece ante nos mediante el recurso de epígrafe y como único señalamiento de error sostiene lo siguiente:

ERRÓ LA OFICINA DE PERMISOS DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO DE CAGUAS AL EMITIR RESOLUCIÓN AUTORIZANDO LA CONSULTA DE UBICACIÓN PROPUESTA POR LA PARTE RECURRIDA, A PESAR DE QUE DICHA PARTE NO ESTABLECIÓ TENER LEGITIMACIÓN O DERECHO EN CUANTO A LA PROPIEDAD EN CUESTIÓN.

Por su parte, el Templo Iglesia Cristiana Bet-el comparece ante nos mediante *Oposición a Solicitud de Certiorari*. En esencia sostiene, que la parte recurrente presentó ante el Oficial Examinador el planteamiento de falta de jurisdicción de la recurrida, por no ser el dueño de la propiedad; no estar autorizado por los propietarios a presentar la Consulta de Ubicación y por no haberse completado el proceso de Declaratoria de Herederos conforme a los requisitos reglamentarios vigentes. Señala además, que el Oficial Examinador concedió término a las partes para que esbozaran por

escrito los fundamentos reglamentarios por los cuales se debería autorizar o denegar la solicitud y que ambas partes comparecieron por escrito, según lo ordenado. Argumenta la recurrida que aún así la Oficina de Permisos emitió *Resolución* autorizando la Consulta sometida.

Asimismo, la Oficina de Permisos comparece ante nos mediante *Moción en Cumplimiento de Orden*. En esencia sostiene que no es su función examinar la legalidad de los contratos presentados y que el contrato presentado por la recurrida con la Solicitud ante la Oficina de Permisos es un contrato privado que transfiere la posesión de la propiedad, aunque no tiene el efecto de transferir la titularidad. Razona la Oficina de Permisos, que dicho documento es suficiente para la radicación de la solicitud de permisos concedidos.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, disponemos.

II

A.

Mediante la Ley de Municipios Autónomos, Ley 81-1991¹, según enmendada, (21 L.P.R.A. sec. 4001 *et seq*) (Ley 81-1991) la Asamblea Legislativa le otorgó a los municipios un mayor grado de autonomía y de gobierno propio mediante instrumentos administrativos y fiscales nuevos. Igualmente, la legislación le proveyó a estos las herramientas financieras y aquellas facultades necesarias para que asumieran una función central. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 D.P.R. 800, 810-811 (2012), citando a *Mun. de San Juan v. Banco Gub. Fomento*, 140 D.P.R. 873, 885 (1996). Mediante dicha legislación, el Gobierno Central le transfirió a los municipios facultades que al momento de la aprobación de la antes citada legislación tenía la Junta de Planificación y ARPe, para que fuesen los propios municipios quienes asumieran competencia sobre los asuntos de ordenación territorial. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, *supra* pág. 812. Conforme a ello, las facultades que el gobierno central le trasfiriese

¹ Aunque la Ley 81-1991 en la norma vigente a la fecha de los hechos la misma fue derogada por la Ley 107 de 14 de agosto de 2020.

al municipio tendrían que ser ejercidas por éste último de manera cónsona con la legislación, reglamentación y política pública aplicable, incluyendo la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 D.P.R. 947, 964 (2011).

La *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos* (23 L.P.R.A. sec. 9011 *et seq.*) (Ley 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**. 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. A su vez, esta ley derogó en su totalidad la Ley Orgánica de la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPe), Ley Núm. 76 de 24 de junio de 1975 (Ley 76) y enmendó varios artículos relacionados con la creación de reglamentos y concesión de permisos de las leyes de Puerto Rico. Véase, *Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228, (2014).

Con las facultades delegadas en virtud de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*, y con la aprobación de la Ley 161-2009 se estableció un procedimiento para cuando se presenta una solicitud ante un Municipio Autónomo con facultad para atender asuntos de esta naturaleza.

Asimismo se aprobó el del *Reglamento Conjunto para Obras de Construcción y Usos de Terreno*, 29 de noviembre de 2010, (Reglamento Núm. 7951) según enmendado, que mediante la sección 5.3.5 estableció que todas las solicitudes sobre permiso de proyectos que se presenten ante los municipios autónomos con Jerarquía de la I a la V se presentarán en la Oficina de Permisos del municipio correspondiente. Una consulta de Ubicación es una solicitud relacionada al desarrollo y uso de terrenos.

B.

Por otro lado, una controversia no es justiciable, cuando una de las partes carece de legitimación activa, o cuando hechos posteriores al

comienzo del pleito han tornado la controversia en académica. *Bathia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 68-69 (2017). La legitimación activa se refiere a “la **capacidad que se le requiere a la parte promovente de una acción para comparecer como litigante** ante el tribunal, **realizar con eficiencia actos procesales** y, de esta forma, obtener una sentencia vinculante”. *Bathia Gautier v. Gobernador, supra*, pág. 69 citando a R. Hernández Colón, *Practica jurídica de Puerto Rico; derecho procesal civil*, 6ta ed., San Juan, LexisNexis de Puerto Rico, 2017, pág. 121. La legitimación activa tiene como propósito demostrar al foro adjudicador que el interés del demandante en el pleito es de tal índole que, con toda probabilidad, proseguirá su causa de acción de manera vigorosa. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 371 (2002).

Para demostrar la existencia de legitimación activa, el promovente tiene que establecer que: (1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el referido daño es real, inmediato y preciso, no abstracto ni hipotético; (3) existe una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada; y (4) la causa de acción surge al palio de la Constitución o de una ley. *Bathia Gautier v. Gobernador, supra*, pág. 69.

En lo pertinente al **requisito de legitimación activa** en el ámbito administrativo, **para ejercer las facultades delegadas, la Sección 5.3.7 del Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios** (Reglamento Conjunto) de 29 de noviembre de 2010, Reglamento Núm.7957, dispone lo siguiente²:

Sección 5.3.7 Legitimación Activa (*Standing*)

Toda solicitud relacionada al desarrollo y uso de terrenos en Puerto Rico, o cualquier otra autorización

² El *Reglamento Conjunto de 2010*, Reglamento Núm.7957, es al presente el reglamento vigente. El Reglamento Conjunto de 2020 fue declarado nulo por este Tribunal de Apelaciones en el caso KLRA20210044 y el *Certiorari* presentado ante el Tribunal Supremo en el caso CC-2021-200 fue denegado. Igualmente mediante el caso KLRA201500421 este Tribunal de Apelaciones declaró nulo el Reglamento Conjunto de 2015 y de dicho dictamen no se acudió en alzada al Tribunal Supremo. Finalmente, en el caso KLRA201900143 este Tribunal de Apelaciones declaró nulo el Reglamento Conjunto del 2019. El Tribunal Supremo, en el caso AC-2020-49, expidió el auto de *Certiorari* solicitado para revisar dicha sentencia, y **actualmente se encuentra pendiente de adjudicación en sus méritos. El Reglamento Conjunto del año 2019 contiene una disposición análoga a la Sección 5.3.7 del Reglamento Núm.7957.**

o trámite definido en este Reglamento, podrá ser promovida por el dueño, optante o arrendatario de la propiedad con autorización, por sí o a través de su representante autorizado o por el Jefe de la Agencia o su representante autorizado en caso de un proyecto público.

b. Deberá incluirse **evidencia fehaciente de que el proponente es dueño, optante o arrendatario debidamente autorizado por el dueño de la propiedad.**

Dicha evidencia puede ser satisfecha mediante uno o más de estos medios:

1. Escritura pública.
2. Contrato de arrendamiento.
3. Contrato de opción de compra.
4. Certificación registral.
5. Declaratoria de herederos.

c. Cuando se trate de más de un propietario, se someterá evidencia de que todos autorizan la acción propuesta ante la OGPe o que se ha delegado dicho derecho a una sola persona.

d.

e.

f. Cuando la solicitud de servicio sea presentada por un profesional licenciado, éste deberá incluir la evidencia que demuestre que el profesional es licenciado y/o colegiado en Puerto Rico. (Énfasis suplido)

III

En la argumentación de su único señalamiento de error, el recurrente sostiene que la recurrida, como proponente de la Consulta de Ubicación, carece de legitimación activa para iniciar dicho proceso adjudicativo administrativo, pues incumplió con los requisitos reglamentarios establecidos para ello. Razona el señor Burgos Otero que con la evidencia sometida por la recurrida se pretendió cumplir de forma defectuosa con los requisitos reglamentarios que exigen evidencia fehaciente de que el proponente es dueño, optante o arrendatario debidamente autorizado. Aduce el recurrente que la Iglesia Cristiana Bet-el Caguas Inc sometió documentos que incumplen con los requisitos reglamentarios establecidos y que la Oficina de Permisos emitió la *Resolución* recurrida sin adjudicar el planteamiento de falta de legitimación activa de la Iglesia Cristiana Bet-el Caguas Inc.

La determinación de si una parte tiene legitimación activa para iniciar una Consulta de Ubicación, la cual es una **solicitud relacionada al desarrollo y uso de terrenos en Puerto Rico**, es una cuestión de umbral que debió adjudicar la Oficina de Permisos. Del examen de la *Resolución* recurrida no surge que la Oficina de Permisos hubiese evaluado el cumplimiento de los requisitos reglamentarios necesarios para determinar si la Iglesia Cristiana Bet-el Caguas Inc tiene o no legitimación activa para iniciar un proceso de Consultad de Ubicación sobre el predio propuesto. En la *Resolución* recurrida la Oficina de Permisos omite hacer determinaciones de hecho sobre esos extremos.

Es preciso destacar que de determinarse que la recurrida carecía de legitimación activa, para iniciar un proceso de consulta de ubicación, según definida por la Sección 5.3.7, *supra*, cualquier determinación de la Oficina de Permisos referente a la aprobación de la consulta sería *ultra vires*.

Ante la omisión de la Oficina de Permisos de adjudicar el asunto medular de si la recurrida tiene o no legitimación activa para presentar la Consulta de ubicación aprobada por dicho organismo, procede revocar la *Resolución* recurrida por no pronunciarse sobre esos extremos y abstenerse de adjudicarlo, a pesar de haber sido planteado por recurrente.

La Oficina de Permisos debe adjudicar si la Iglesia Cristiana Bet-el Caguas Inc. tiene legitimación activa para presentar la Consulta de Ubicación de referencia. Para ello deberá evaluar si la recurrida cuenta con **evidencia fehaciente de que como proponente es dueña, optante o arrendataria debidamente autorizada por el dueño de la propiedad**, Como bien dispone la Sección 5.3.7, *supra*, dicha evidencia a considerar por la Oficina de Permisos puede ser satisfecha mediante uno o más de estos medios: Escritura Pública, Contrato de Arrendamiento, Contrato de opción de compra, Certificación Registral o Declaratoria de herederos.

IV

Por los fundamentos anteriormente expuestos, los cuales hacemos formar parte de esta sentencia, revocamos la *Resolución* recurrida. Se

devuelve el caso a la Oficina de Permisos del Municipio de Caguas, para que dicho foro proceda conforme a lo dispuesto en esta Sentencia y proceda adjudicar si la recurrida tiene o no legitimación activa para iniciar el procedimiento de Consulta de Ubicación.

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

La Juez Grana Martínez concurre con el resultado sin opinión escrita.

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