

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VI

KINGDOM BUSINESS
GROUP, LLC

Recurrente

v.

OFICINA DE GERENCIA
DE PERMISOS

Recurrida

KLRA202100497

REVISIÓN JUDICIAL
Procedente de la
Oficina de Gerencia y
Permisos

Núm.:
2021-377902-SDR-
006039

Consulta de Ubicación
Núm.:
2020-308671-CUB-
001449

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Birriel Cardona, la Jueza Brignoni Mártir¹ y la Jueza Álvarez Esnard.

Álvarez Esnard, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de enero de 2022.

Comparece ante nos la parte recurrente, Kingdom Business Group, LLC (“Kingdom” o “Recurrente”), mediante recurso de Revisión Judicial presentado el 21 de septiembre de 2021, a los fines de solicitar que se revoque la *Resolución* emitida el 23 de agosto de 2021 por el Departamento de Desarrollo y Comercio, Oficina de Gerencia de Permisos (“OGPe”). En virtud de la aludida Resolución, se declaró No Ha Lugar la solicitud de revisión administrativa presentada por el Recurrente y se sostuvo la determinación emitida por la Oficina de Gerencia de Permisos del Municipio Autónomo de Bayamón (“Oficina de Permisos del Municipio”), en la cual denegó una solicitud de Consulta de Ubicación.

Por los fundamentos que se exponen a continuación,

CONFIRMAMOS la Resolución emitida por la OGPe.

¹ Mediante Orden Administrativa OATA-2022-002 se designa a la Hon. Maritere Brignoni Mártir en sustitución del Hon. Héctor J. Vázquez Santisteban, ya que se acogió a los beneficios del retiro.

I.

El 18 de febrero de 2020, la Oficina de Permisos del Municipio presentó una *Querrela* en contra de la Sra. Ivonne Laureano (“Laureano”) por la construcción de dos plantas sin contar con los permisos requeridos. El mismo día, la Oficina de Permisos del Municipio emitió notificación de *Paralización de Construcción, Demolición y/o Citación*, en virtud de la cual se le apercibió de las posibles actuaciones en su contra de no acatar lo ordenado. Además, se desprende de la misma que mediante llamada telefónica se le citó para la orientación del proceso y adquisición del correspondiente permiso. Así pues, el 20 de febrero de 2020, Laureano visitó la Oficina de Permisos del Municipio y fue orientada respecto a la *Querrela*. Mediante notificación escrita, se le concedió un término de treinta días calendario para radicar una Consulta de Construcción (“CCO”), de manera que se legalizaran las obras que llevaba a cabo.

Así las cosas, mediante *Escritura de Compraventa*, el 21 de febrero de 2020, Kingdom, representada por Laureano, adquirió el solar situado en el Barrio Pájaros de Bayamón (“Solar”) el cual fue objeto de la *Querrela*. Posteriormente, el 2 de junio de 2020, la Oficina de Permisos del Municipio nuevamente se comunicó con Laureano y le notificó que debía paralizar la obra inmediatamente hasta completar correctamente el proceso para la aprobación del permiso de construcción. A tales efectos, se le concedieron diez días para radicar la CCO. Posteriormente, el 12 de junio de 2020, Kingdom presentó la CCO para la legalización de los dos locales comerciales.

Mediante *Hoja de Evaluación Consulta de Construcción*, el 16 de febrero de 2020, la Oficina de Permisos de Bayamón refirió la CCO al Comité de Permisos. Así las cosas, el 27 de julio de 2020, el Comité de Permisos opinó y recomendó como No Favorable la CCO

solicitada, dado a que el proyecto no se ajustaba a los parámetros de calificación vigentes y que no contaban con los espacios para estacionamientos requeridos. Por su parte, el 19 de agosto de 2020, la Oficina de Permisos del Municipio denegó la CCO. En desacuerdo, el 2 de septiembre de 2020, Kingdom presentó *Solicitud de Revisión Administrativa* ante la División de Revisiones Administrativas de la OGPe. Acogida la *Solicitud de Revisión Administrativa*, el 14 de octubre de 2020, se señaló vista a celebrarse el 2 de noviembre de 2020. Iniciados los procesos en la fecha antes descrita, el Recurrente solicitó desistir del recurso presentado, debido a que el 31 de agosto de 2020 había presentado una Consulta de Ubicación (“CUB”) para legalizar el aludido proyecto, solicitud a la cual, la Oficina de Permisos del Municipio no tuvo reparos. Por lo tanto, el 1 de diciembre de 2020, mediante *Resolución de Revisión Administrativa*, la OGPe declaró Ha Lugar la solicitud de desistimiento de Kingdom y ordenó el archivo del caso.

Conforme a lo anterior, a través de la CUB presentada ante la Oficina de Permisos del Municipio con relación al mismo proyecto, Kingdom solicitó una variación de uso y de los parámetros de construcción. No obstante, el 25 de marzo de 2021, el Comité de Permisos emitió una recomendación de No Favorable conforme a las variaciones solicitadas, debido a la ubicación de la propiedad, el hecho de que no se especificó la variación solicitada en uso y que el proyecto no fue endosado por la Autoridad de Carreteras y Transportación. Asimismo, el 7 de mayo de 2021, la Oficina de Permisos del Municipio denegó la CUB. Entre otros fundamentos, la referida Oficina sostuvo que el proyecto no mostraba características especiales, que el sector se comportaba como uno residencial y que no tenía los espacios requeridos para estacionamientos. Además, concluyó que no se logró probar que el proyecto propuesto cumpliera con los criterios conforme a las variaciones solicitadas y que la no

concesión de estas conllevaría a una confiscación del uso de la propiedad.

El 25 de mayo de 2021, Kingdom acudió a la OGPe mediante *Solicitud de Revisión Administrativa*. Por su parte, el 21 de junio de 2021, la OGPe ordenó la celebración de vista. La misma se llevó a cabo el 6 de julio de 2021. Como corolario de ello, el 18 de agosto de 2021, el Oficial Examinador recomendó confirmar la determinación de la Oficina de Permisos del Municipio. Finalmente, el 23 de agosto de 2021, mediante *Resolución de Revisión Administrativa*, la OGPe adoptó la recomendación del Oficial Examinador y, por tanto, sostuvo la determinación impugnada. Por su parte, la OGPe expuso las siguientes determinaciones de hecho:

1. El 31 de octubre de 2020, la parte recurrente presentó una solicitud de consulta de ubicación, ante la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Bayamón (en adelante Municipio). La solicitud fue identificada con el número 2020-308671-CUB-001449.
2. La propiedad objeto de solicitud está localizada en la Urb. Rexville, Solar 23 Bloque BB, Barrio Pájaros, en el Municipio de Bayamón.
3. El predio objeto de revisión tiene una cabida superficial de 338.00 metros cuadrados.
4. Se propone legalizar la construcción de un edificio de dos (2) niveles, existente en el predio, de aproximadamente 2,728.00 pies cuadrados, para dos (2) locales comerciales. La nueva construcción propuesta consiste en un edificio construido hasta la colindancia en los patios laterales y en el posterior de la propiedad, donde ubicaría el frente de los locales comerciales, orientados hacia la Avenida las Cumbres.
5. En el mismo predio enclava otro edificio de hormigón y bloque de dos (2) niveles, dedicado a uso multifamiliar, pero que tiene entrada por el lado norte del solar a través de una calle municipal.
6. El predio está calificado Residencial Intermedio (R-I), según el mapa de Calificación del Municipio de Bayamón.
7. Para los locales comerciales no se proponen estacionamientos dentro del predio.
8. La construcción inicialmente fue paralizada una vez se presentó la querrela número 2020-15-0020-Q.
9. Se presentó una consulta de construcción, número de caso 2020-308671-CCO-004945. La misma fue denegada por el Municipio mediante resolución del 19 de agosto de 2020.
10. Luego de la denegación de la consulta de construcción, 31 de octubre de 2020, la parte Recurrente presentó la solicitud de consulta de ubicación objeto de revisión.

11. El proyecto propuesto presenta las siguientes condiciones:
 - a. El área de ocupación es equivalente al 71% del área del solar; se requiere 60%.
 - b. El patio lateral izquierdo está 0.00 metros de la colindancia; se requiere dos (2) metros.
 - c. El patio lateral derecho está a 0.00 metros de la colindancia; se requiere dos (2) metros.
 - d. El patio delantero tiene 0.00 metros de la colindancia, se requiere 3 metros.
 - e. El patio posterior está a 0.00 metros de la colindancia.
 - f. No se propone área de estacionamiento.
12. Mediante Informe sobre Acuerdo Adoptado por el Oficial de Permisos (Informe sobre Acuerdo) notificado el 7 de mayo de 2021, el Municipio denegó la solicitud de consulta de ubicación objeto de revisión. En dicho Informe se indica lo siguiente:

3. Luego de varias incidencias procesales, el Comité de Permisos, en su reunión del 23 de marzo de 2021, a las 9:30 am de la mañana. [sic] Recomendó la Denegación del proyecto por lo siguiente: Las variaciones solicitadas no se favorecen para el entorno donde se ubica la propiedad. Tampoco se indica la variación solicitada de uso. Además, la Autoridad de Carreteras y Transportación expreso, [sic] como parte de una solicitud de recomendación de infraestructura, que NO ENDOSA el proyecto.
13. El Municipio en su Informe sobre Acuerdo indicó que la estructura que está orientada hacia la Calle 38 se dividió en varios apartamentos, y no se presentó evidencia de permiso de construcción para dividir la estructura en apartamentos.
14. En las Conclusiones de Derecho del Informe sobre Acuerdo, se indica que el Municipio evaluó la solicitud y deniega la misma basados en lo siguiente:

*“Tomando en consideración lo anteriormente expuesto, concluimos que el proyecto objeto de esta Consulta de Ubicación **NO** muestra características especiales y el sector se comporta como uno residencial.*

*Examinado el expediente, la parte proponente **NO** logro [sic] probar que tomando en consideración las circunstancias existentes en el sector, que el proyecto propuesto cumpliera con los criterios para otorgar la variación solicitada.*

La parte proponente NO ha demostrado como: la NO concesión de las variaciones solicitadas, [sic] conllevaría la confiscación del uso de la propiedad. (Sección 6.3.2.4 Inciso “a” del Reglamento Conjunto).

*El proyecto propuesto **NO** cumple con todas las disposiciones de la citada Sección 6.1.2.4. del Reglamento. Y tampoco cumple con espacios requeridos para estacionamiento, según la Sección 8.5.3 del Reglamento”.*
15. Inconforme con dicha determinación, el 25 de mayo de 2021, la parte Recurrente presentó la solicitud de revisión administrativa de referencia, en la cual indicó lo siguiente, en parte:
16. [...]

17. La solicitud de revisión administrativa fue acogida por esta División mediante Notificación Acogiendo Solicitud de Revisión Administrativa emitida el día 3 de junio de 2021.
18. El 21 de junio de 2021, se emitió una Orden Señalando Vista para el 6 de julio de 2021, a través del programa Microsoft Teams. La vista fue presidida por Carlos Hernández, como Oficial Examinador. Compareció la parte recurrente representada por la Lcda. Leonor Porrata Doria. El Municipio Autónomo de Bayamón estuvo representado por el Lcdo. José M. Fullana y asistido por el Ing. Albert Andaluz.
19. El día de la vista, la parte Recurrente indicó que acudió al Municipio para legalizar la construcción. Allí le indicaron que contratara un ingeniero y cumpliera con los procesos de ley. Así lo hizo, pagó patentes, arbitrios y el Fondo del Seguro del Estado.
20. La parte Recurrente indicó que en los predios orientados hacia la Carretera número 199 se operan usos comerciales. Estos no proveen estacionamientos, por lo que se utilizan las aceras y una isleta que ubica en el medio de la carretera número 199. Cuando compró la propiedad en la misma residían cuatro (4) familias.
21. El Ing. Juan Vázquez Muñoz, perito del Recurrente, declaró que por instrucciones del Municipio presentaron una solicitud de permiso de construcción. Se notificó la aprobación condicionado al pago de arbitrios, Fondo del Seguro de Estado e instalación de un rótulo. El Municipio recibió el pago solicitado. Cuando instaló el rótulo, el Municipio le indicó que había sido un error. En este predio se operó un *car wash*, lo que es un precedente, cambiando el uso productivo de esta propiedad. Indicó que el Municipio erró al determinar que el sector se comporta residencial. Se le presentó al Municipio un estudio de comportamiento del sector, donde se ilustra que todas las estructuras en esa línea son comerciales. El uso residencial está orientado hacia la Calle 38 y el comercial hacia la Avenida número 199. Para estos usos, los estacionamientos se ubican en la acera. Recomendaciones de la Autoridad de carretera no son vinculantes. En este proyecto se proponen estacionamientos en las mismas condiciones que los demás negocios. Además, se pueden proveer cuatro (4) estacionamientos dentro del predio y así cumplir con lo solicitado por la Autoridad de Carreteras. Este proyecto no afecta la infraestructura y seguridad del sector.
22. El Ing. Vázquez Muñoz indicó que se solicitó la variación en uso y la variación en construcción. En este proyecto se proponen estacionamientos en las mismas condiciones que los demás negocios.
23. El Municipio indicó en la vista que cuando la Recurrente acudió a sus oficinas, se le informó que la propiedad ya tenía una querrela. La escritura de compraventa establece que existía una estructura unifamiliar. La solicitud 2020-308671-PCOC-006608 corresponde a un permiso de construcción para legalizar la estructura objeto de revisión en el presente caso. El documento no tiene firma, ni sello. Añadió que el *car wash* tenía un solo nivel. El uso propuesto requiere seis (6) estacionamientos. En este predio se puede seguir operando el uso residencial. Si hay requerimiento reglamentario de la Autoridad de Carreteras, hay que cumplir con el mismo. Expresó que si se demuelen partes de la estructura se pueden hacer estacionamientos dentro del predio. El Municipio

entiende que la parte Recurrente no logró derrotar la presunción de corrección que le cobija, por lo que se debe sostener la determinación emitida.

24. Luego de la vista, la parte Recurrente presentó un *Memorial Post-Vista*, con fecha de 9 de julio de 2021. En el mismo, indica:

[...]

3. De acuerdo a la *Determinación de Hechos Núm. 1 de la Resolución que fuera estipulada surge que el lote donde ubica la estructura, hacia la Calle 38 de la Urbanización Rexville es residencial, y la parte hacia la Avenida 199 es comercial.*

4. *La OPMAB no presentó prueba testifical ni documental que pueda establecer que el área hacia la Ave. 199 sea de uso residencial, se demostró que la estructura comercial a legalizar es la única que no está en operación al contrario de las demás propiedades que ubican en esa misma línea hacia la Avenida 199. De este apéndice surgen las propiedades con sus números de catastro y se identifica el lote de la recurrente ubicado en medio de la línea de propiedades por lo que tiene presión de desarrollo para fines comerciales.*

5. ...

6. *La prueba demostró que los estacionamientos de la estructura comercial serán provistos en el perímetro de la propiedad que, según el Ing. Vázquez, perito de la recurrente se proveerán en diagonal. Hacia la calle que es en uso residencial, no se pueden proveer espacios de estacionamiento para la operación comercial frente a la Ave. 199; pues no hay espacios en el delantero, y se invadiría el área completamente residencial de la Calle 38 de la Urb. Rexville.*

SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA OFICINA DE PERMISOS DE BAYAMÓN EN LA VISTA CELEBRADA

7. *Su posición es especulativa, sobre la demolición parcial o total de la propiedad para dedicarla a fines comerciales.*

8. *Esto no es un fundamento contenido en la normativa, sobre las variaciones en construcción y uso, ni formó parte de las razones expuestas en la Resolución del MAB. El proceso de legalización de obra construida está contenido en el Reglamento Conjunto.*

9. *De interpretarse que la demolición es una condición para otorgar variaciones, deja sin efectividad el proceso convencional y de excepción para conceder variaciones en construcción y uso.*

[...]

12. *La prueba demostró que las edificaciones comerciales allí existentes se proyectan hacia la PR 199 y que estos no guardan los patios reglamentarios. Por lo cual es el comportamiento es similar, sin que se haya demostrado por el Municipio que hay querellas en torno a la proximidad de la propiedad de la recurrente a sus colindantes. Por el contrario, ha sido selectivo en cuanto al caso de la recurrente, aplicando normas e interpretaciones que están reñidas con el debido proceso de ley e igual protección de las leyes.*

[...]

EN CUANTO A QUE LA PROPUESTA NO PUEDE CONLLEVAR UN CAMBIO DE CALIFICACIÓN

19. *El cambio de calificación es un proceso cuasi legislativo y no cuasi adjudicativo como lo es enmendar los mapas de calificación.*

20. *De la solicitud hecha sobre la variación en construcción y otras por el recurrente, no surge que se haya solicitado cambio de calificación alguno. Esto conlleva un proceso formal y el sentido jurídica de esta limitación es que en ningún momento cuando se otorga una variación se puede conceder un cambio de calificación que sea directa o indirectamente. En el único caso que se da una recalificación indirecta es en la consulta de ubicación. Si bien es cierto que la “variación” es para un uso prohibido, se reconoce el derecho a la concesión de la misma, si se cumple con la normativa aplicable a ese respecto.*

21. *Lo que esto quiere decir es que no se viola la norma de la calificación sobre la cual se concede la variación. Esto permanece inalterado y la agencia no está autorizada a mediante una variación conceder un cambio de calificación.*

22. *Si interpretamos que el hecho de dar una variación conlleva un cambio de calificación esto es una concepción incorrecta contrario a la norma y a la política pública. [...]*

En lo pertinente, la OGPe concluyó que la estructura destinada para uso residencial no contaba con un permiso de construcción, que el predio no proveía espacios para estacionamientos ni para el uso residencial ni para el uso comercial, y que de la prueba no surgía la justificación de conceder unas variaciones de tal magnitud. Además, la referida agencia resaltó que al predio se le daba un uso residencial, por lo que no se había demostrado que el no conceder las variaciones solicitadas conllevaría la confiscación del uso de la propiedad.

Insatisfecho, Kingdom acudió ante esta Curia y sostuvo los siguientes señalamientos de error:

Erró en derecho la División de Revisiones Administrativas de la OGPe al sostener la determinación de la Oficina de Permisos del Municipio de Bayamón que alega que el sector se comporta como uno residencial.

Erró en derecho la División de Revisiones Administrativas de la OGPe por sostener la actuación de la Oficina de Permisos del Municipio de Bayamón, pues la misma es una violación al debido procedimiento de ley.

Erró en derecho la División de Revisiones Administrativas de la OGPe al sostener la determinación de hechos número 3 de la Resolución emitida por la Oficina de Permisos del Municipio de Bayamón, pues la misma es nula por ser contraria a la prueba presentada.

Erró en derecho la División de Revisiones Administrativas de la OGPe al concluir que en el predio no se proveen estacionamientos para el uso residencial ni para el uso comercial.

Con el beneficio de la comparecencia del Municipio Autónomo de Bayamón y de la OGPe, evaluados los planteamientos esbozados, procedemos a exponer el derecho aplicable.

II.

A. Estándar de revisión judicial de determinaciones administrativas

“Es norma reiterada en nuestro ordenamiento jurídico que los tribunales apelativos debemos conceder deferencia a las decisiones de las agencias administrativas . . .”. *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 626 (2016). Esto se debe “a la experiencia y el conocimiento especializado que éstas poseen sobre los asuntos que se les han delegado”. *Id.* Véase, también, *Ramos Román v. Corp. Centro Bellas Artes*, 178 DPR 867, 882–85 (2010) (Sentencia).

“Las determinaciones administrativas gozan de una presunción de regularidad y corrección”. *Ramos Román v. Corp. Centro Bellas Artes*, *supra*, pág. 882. Este Tribunal solo debe intervenir “cuando la agencia haya actuado de forma arbitraria, ilegal o irrazonable”. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 36 (2018). En ese caso, cede la deferencia a la agencia en cuanto a “las aplicaciones e interpretaciones de las leyes y de los reglamentos que administra”. *Id.* (Cita omitida). Lo mismo ocurre cuando esta no se fundamenta en evidencia sustancial o la agencia aplica equivocadamente la ley. *Id.* (Cita omitida).

Ahora bien, la norma antes mencionada no es absoluta ni impide a los tribunales revisar determinaciones o interpretaciones administrativas irrazonables, ilegales o, simplemente, contrarias a derecho. *Torres Rivera v. Policía de PR*, *supra*, págs. 627-628. Así pues, como bien hemos expresado en ocasiones anteriores, tal deferencia cede si el dictamen recurrido no está basado en evidencia

sustancial, si la agencia erró en la aplicación de la ley o si actuó de forma irrazonable o ilegal. *Id.*

Además, al revisar las interpretaciones que hace una agencia administrativa, el tribunal debe evaluar de forma independiente la aplicación del derecho a los hechos que la agencia estimó pertinentes y que pudieron conducir a injusticias. *Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico v. Point Guard Ins. Co., Inc.*, 205 DPR 1005, 1026-1028 (2020). De confrontarse con un resultado distinto al obtenido por la agencia, el tribunal deberá determinar si la discrepancia surge de un ejercicio razonable de la discreción administrativa, fundamentado en su pericia, consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba que tuvo ante sí. *Id.* “El tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio sólo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa”. *ECP Inc. v. Oficina del Comisionado de Seguros*, 205 DPR 268, 282 (2020) (Citas omitidas).

De otra parte, puesto a que a las agencias administrativas pueden ejercer funciones adjudicativas conforme a los poderes delegados tienen la autorización para interferir con los intereses de libertad y propiedad de los individuos, por lo que se les ha extendido las garantías mínimas del debido proceso de ley. Véase, *Báez Díaz v. ELA*, 179 DPR 605, 633 (2010). A tales fines, a los procesos que involucran la adjudicación administrativa se les ha reconocido las siguientes garantías: (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juzgador imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a contrainterrogar a los testigos y examinar la evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado; y (6) que la decisión se base en el récord. *Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros*, 172 DPR 232, 245-246 (2007); *López y otros v. Asoc. de Taxis de Cayey*, 142 DPR 109, 115-116 (1996).

B. Reglamento Conjunto

La Ley Núm. 161-2009, conocida como la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico adoptó como política pública mejorar la calidad y eficiencia en la administración de procesos, los cuales involucren solicitudes para el otorgamiento, autorización o denegación de consultas, así como permisos para desarrollos de proyectos de construcción. Artículo 1.2 de la Ley Núm. 161-2009. Del mismo modo, creó la División de Revisiones Administrativas como organismo adscrito a la OGPe, la cual tendría la facultad de revisar las determinaciones de la OGPe y de ciertos Municipios Autónomos. Artículo 11.1 de la Ley Núm. 161-2009.

Como corolario, el citado estatuto exigió la preparación y adopción de un Reglamento Conjunto, el cual, en lo pertinente, estableciera la evaluación y expedición de permisos y recomendaciones que involucraran obras de construcción y uso de terrenos. Ante ello, se creó el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios Reglamento Núm. 9081 de 7 de junio de 2019 (“Reglamento Conjunto de 2019”).² Al amparo de la Regla 2.2.3 del citado Reglamento Conjunto de 2019, tanto la OGPe, como ciertos Municipios Autónomos, tienen la facultad de considerar las Consultas de Ubicación, las variaciones en uso y de construcción.

² Para la fecha en que se presentó la CUB, la reglamentación vigente era el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios, Reglamento Núm. 9081 de 7 de junio de 2019, por lo que conforme a la Orden Administrativa: OGPe 2020-017 es el aplicable al caso de autos. Ahora bien, cabe destacar que el aludido Reglamento Conjunto fue declarado nulo por un panel hermano mediante *Sentencia* emitida el 4 de marzo de 2020 bajo el alfanumérico KLRA201900413. No obstante, se recurrió al Tribunal Supremo, donde se le asignó el número de caso CC-2020-0320 consolidado con el AC-2020-49. Al momento de emitir nuestro dictamen, el mismo se encuentra sometido en sus méritos desde el 18 de junio de 2021. En situación similar se encuentra el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios, Reglamento Núm. 9233 de 2 de diciembre de 2020, el cual fue declarado nulo por paneles hermanos en los casos KLRA202100044 y KLRA202100047. De igual forma, ambos casos están pendientes de consideración ante el Tribunal Supremo.

C. Consulta de Ubicación

El Reglamento Conjunto de 2019, define la Consulta de Terrenos y Ubicación como:

Procedimiento de recalificación mediante el cual se toma una determinación final de carácter discrecional, que nunca podrá ser considerada como un permiso, sobre: a. propuestos usos de terrenos que no son permitidos ministerialmente por la reglamentación aplicable en áreas calificadas, pero que las disposiciones reglamentarias o legales proveen para que sean consideradas por la Junta Adjudicativa de la OGP e o Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V; b. proyectos en los que se propone una densidad o intensidad mayor a la que permite el distrito en que ubica y no cumplen con el uso permitido en el distrito; [...]. Véase, Glosario de Términos del Reglamento Conjunto de 2019.

La Sección 2.2.3.2 dispone los proyectos que requieren la presentación de una Consulta de Ubicación. Específicamente, la aludida Sección en su inciso a. establece ciertas instancias, las cuales se requerirá la presentación de una consulta de ubicación, entre otras, cuando los “[p]ropuestos usos de terrenos que no son permitidos ministerialmente por la reglamentación aplicable en áreas calificadas”. Véase, además, *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 197 (2009). De igual manera, la referida Sección decreta en el inciso h. lo siguiente:

Requerirán la presentación de consulta los proyectos en los que se **proponga la construcción de una estructura que no satisfaga los requisitos de este Reglamento** o los Códigos de Construcción adoptados por la OGP e en cuanto a parámetros de construcción **y que**, debido a la condición del solar, la ubicación especial o el uso particular, **confronte una dificultad práctica y amerite una consideración especial**, siempre que no se cree un perjuicio a las propiedades vecinas. (Énfasis nuestro).

A esos fines, conforme a la Sección 2.2.3.3, se deben evaluar los siguientes criterios:

- a. El proyecto deberá estar conforme con el Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico o el Plan de Ordenación Territorial Principio Rectores, Metas y Objetivos establecidos en el *Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico* aplicables a municipios que no cuenten con un Plan Territorial aprobado.
- b. Que exista o se pueda proveer la infraestructura necesaria para atender las necesidades del proyecto propuesto y para mitigar sus efectos directos e indirectos.
- c. La viabilidad, aceptabilidad y conveniencia del uso propuesto.

d. La cabida del predio deberá exceder el máximo permitido para un cambio de calificación directo.

e. Cómo se atienden las necesidades de la comunidad donde ubica el proyecto propuesto y cómo el mismo responde al interés público.

No obstante, lo antes expuesto no constituye una lista taxativa. *Id.* Además, al momento de tomar una determinación sobre la consulta de ubicación, el organismo deberá considerar, las leyes aplicables, los documentos y elementos de juicio contenidos en la Sección 2.2.3.14.

D. Variaciones

El Reglamento Conjunto de 2019 define dos tipos de variaciones: la variación en uso y la variación en general. A esos fines, se considera variación en uso lo siguiente:

Variación en Uso – **Es un permiso para dedicar una propiedad a un uso prohibido** por las restricciones impuestas por este reglamento en una zona o distrito y que **solo se concede, vía excepción para evitar perjuicio a una propiedad cuando se demuestre que, debido a las circunstancias extraordinarias, la aplicación estricta de esa reglamentación equivaldría a una confiscación de la propiedad.** (Énfasis nuestro) Véase, Glosario de Términos del Reglamento Conjunto de 2019.

La variación en uso se rige por la Regla 6.3.1 del Reglamento Conjunto de 2019. Por tanto, la Sección 6.3.1.1 en su inciso a., especifica que la referida variación “es un permiso para dedicar una propiedad a un uso prohibido por las restricciones impuestas por el Reglamento Conjunto”. Ante ello, la Sección 6.3.1.1 dispone en su inciso b., que “[p]or la naturaleza del interés público en la planificación urbana, **las variaciones no se favorecen.** Estas deben concederse **cuando concurren circunstancias extraordinarias y para evitar perjuicios a la propiedad**”. (Énfasis suplido). Además, se podrán “considerar variaciones en uso **cuando se demuestre que ninguno de los usos permitidos en el distrito de calificación es factible desde el punto de vista físico o económico**”. (Énfasis

suplido). A esos fines, conforme al inciso e. de la aludida Sección, se tomará en consideración las siguientes situaciones:

1. Es necesario que **el propietario del predio demuestre que ninguno de los usos que están permitidos en el distrito es viable en la propiedad desde el punto de vista económico o físico**. Se debe probar que **su propiedad está particularmente afectada** por la reglamentación que resulta innecesariamente gravosa.

2. Es necesario que las razones por las cuales se solicita la variación **sean únicas a la estructura y no una característica generalizada del distrito donde ubica**. No podrán haber sido causados por el dueño.

3. Se podrá de la celebración de vista pública.

4. El costo de adaptar la propiedad a los usos permitidos debido a disposiciones de este Reglamento y el beneficio que se derivaría una vez adaptada ésta para los usos permitidos.

5. **El uso** para el cual se solicita la variación a las disposiciones reglamentarias **es compatible con los propósitos del distrito y del vecindario o comunidad en que ubica**.

6. La variación solicitada **no afecta adversamente**, entre otros, los siguientes factores: a) La disponibilidad de infraestructura. b) El contexto en el que ubica. c) El ambiente del vecindario. d) La seguridad y tranquilidad de los vecinos. e) El uso propuesto beneficia al vecindario. f) El uso para el cual se solicita la variación está permitido por las disposiciones del Capítulo 7.4 del Tomo VII sobre Zonas Escolares de este Reglamento. (Énfasis suplido).

En esencia, el propósito de la concesión de una variación en uso “será evitar que la aplicación literal de los requerimientos de este Reglamento resulte en una confiscación del disfrute de la propiedad (*taking*)”. Véase, Sección 6.3.1.2 del Reglamento Conjunto de 2019. Sin embargo, la reglamentación aplicable establece que los requisitos para aprobarlas nunca se deben aplicar con laxitud, pues ello “socava la política pública de desarrollo ordenado latente en la legislación sobre planificación”. Véase, Sección 6.3.1.1 inciso b. del Reglamento Conjunto de 2019.

Por su parte, el Reglamento Conjunto de 2019 define toda aquella variación que no constituya una variación en uso como:

Variaciones - en estos casos la variación no va dirigida a alterar el uso, sino a **dispensar al propietario del cumplimiento de uno o más de los requisitos que**

establece este reglamento para la zona donde radica el inmueble. Una persona que solicita una variación según este apartado, al contrario de aquel que invoca la variación en uso, **desea seguir utilizando la propiedad para el uso permitido, pero necesita que se le exima de uno de los requisitos de calificación para asegurar la viabilidad del uso permitido.** (Énfasis nuestro) Véase, Glosario de Términos del Reglamento Conjunto de 2019.

Este tipo de variación se rige por la Regla 6.3.2 y, conforme al inciso a. de la Sección 6.3.2.1, estas van dirigidas solamente “a dispensar al propietario del cumplimiento de uno o más de los requisitos que establece el Reglamento Conjunto, para la zona o distrito de calificación donde ubica o radica el inmueble o propiedad”. En este caso, según dispone el inciso b. de la aludida Sección:

La parte interesada que solicita una variación según antes señalado, al contrario de aquel que invoca la variación en uso, desea seguir utilizando la propiedad para el uso permitido por la reglamentación, pero **necesita que se le exima de uno de los requisitos establecidos en el distrito de calificación para asegurar la viabilidad del uso permitido.** (Énfasis nuestro).

No obstante, la Sección 6.3.2.4 dispone que:

No podrá autorizarse una variación en construcción, lotificación u otras, en todo o en parte, **a menos que:**

- a. Que la variación **sea necesaria para la preservación y el disfrute de un derecho de propiedad y se demuestre que la variación aliviará un prejuicio claramente demostrable.**
- b. Que la autorización de tal variación **no afectará adversamente** el disfrute y valor de las pertenencias cercanas en el uso presente y para cualquier otro uso futuro permitido.
- c. Que el peticionario, a su vez, está en disposición de aceptar las condiciones y requisitos adicionales a los requisitos reglamentarios que el Secretario Auxiliar de la OGPe o Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V le imponga para beneficio o protección del interés público.
- d. Solicitar comentarios a la Unidad de Hidrogeología de la JP en áreas propensas a inundaciones o a deslizamientos de terrenos.
- e. No afecte la integridad ecológica de la Reserva Agrícola, Natural, Áreas de Planificación Especial o se ocasione peligro a los recursos naturales, históricos, culturales o agrícolas existentes. (Énfasis nuestro).

E. Distrito Residencial Intermedio (“R-I”)

Específicamente, la Regla 6.1.2 del Reglamento Conjunto de 2019, atiende lo relacionado al Distrito Residencial Intermedio (“R-I”) y la Sección 6.1.2.1 dispone que el “distrito de densidad poblacional intermedia se establece para identificar áreas residenciales desarrolladas o que puedan desarrollarse y en donde se permitirán diferentes tipos de viviendas”. Conforme a ello, la Sección 6.1.2.2 del Reglamento Conjunto de 2019, expone que la aludida clasificación permite usos residenciales, de servicios de hospedajes especiales o centros de cuidado, hospederías y otros que involucren empresas emergentes regidos por ciertos requisitos relacionados a la capacidad de la estructura, ruidos, entre otros.³

Por vía de excepción, la Sección 6.1.2.3 del Reglamento Conjunto de 2019 permite, entre otros, los “usos comerciales livianos”. Además, decreta en el inciso f, lo siguiente:

f. Usos comerciales livianos, en proyectos de casas de apartamentos para cien (100) o más unidades de vivienda, de acuerdo con lo siguiente: 1. La instalación comercial a permitirse será de cinco mil (5,000) pies cuadrados por las primeras cien (100) unidades de vivienda, los que podrán ser incrementados razón de quince (15) pies cuadrados de área de piso por cada unidad de vivienda provista sobre las primeras cien (100). 2. La instalación comercial se localizará a nivel de la primera planta. 3. El área de piso a utilizarse para cualquier uso en particular no excederá el cincuenta por ciento (50%) del área de piso total a permitirse para las instalaciones comerciales y se proveerán instalaciones sanitarias para no menos de tres (3) de los usos indicados en el inciso anterior. 4. Se deberá proveer espacios de estacionamientos independientes a los destinados a los residentes conforme el Capítulo 8.5 del Tomo VIII (Estacionamientos).

Por su parte, la Sección 6.1.2.4 establece los parámetros de diseño en este distrito, los cuales requieren 275 metros cuadrados de cabida mínima, tres metros para patio delantero y posterior o una quinta parte de la altura, dos metros para laterales, entre otros.⁴

³ Véase, Tabla 6.26 de Usos Distrito R-I por Categoría del Reglamento Conjunto de 2019.

⁴ Véase, Tabla 6.28 de Parámetros de Diseño de Distrito R-I del Reglamento Conjunto de 2019.

Con relación a los espacios de estacionamientos para vehículos de motor, el Reglamento Conjunto de 2019 exige, entre varios otros requisitos, que los mismos deben ser diseñados de forma funcional, de manera que no se esté obligado a entrar en el tránsito en retroceso. Sección 8.5.2.1 (a.) del Reglamento Conjunto de 2019.

III.

Expuesto el marco jurídico, la controversia del caso bajo consideración surge debido a que la Oficina de Permisos del Municipio denegó la CUB presentada por Kingdom. Este último no tenía los permisos de construcción y reconoce que su proyecto no es cónsono con los parámetros del distrito que provee el Reglamento Conjunto de 2019, por lo cual solicitó variaciones y variaciones en uso. En síntesis, Kingdom suplicó que se le permitiera operar un comercio en el distrito R-I y obviar los requisitos de construcción para los dos locales comerciales. Ante ello, nos corresponde revisar si la decisión adoptada y alcanzada por la OGPe se sostiene con la totalidad del expediente administrativo, lo que nos permitirá concluir, si en efecto, responde a una determinación administrativa razonable conforme al Reglamento Conjunto de 2019 y el resto del ordenamiento aplicable.

En primer lugar, corresponde establecer que Kingdom impugna la determinación #3 de la Oficina de Permisos del Municipio, la cual expone lo siguiente:

Luego de varias incidencias procesales, el Comité de Permisos, en su reunión del 23 de marzo de 2021, a las 9:30 am de la mañana. Recomendó la Denegación del proyecto por lo siguiente: Las variaciones solicitadas no se favorecen para el entorno donde se ubica la propiedad. Tampoco se indica la variación solicitada de uso. Además, la Autoridad de Carreteras y Transportación expresó, como parte de una solicitud de recomendación de infraestructura, que NO ENDOSA el proyecto.

Su principal reclamo descansa en que se llegó a tal determinación contrario a la prueba presentada y que se le ha dado

un trato discriminatorio, pues a las propiedades aledañas se les ha permitido el uso comercial. El Recurrente enfatiza que el sector no se comporta como uno residencial y que tienen los espacios para estacionamientos de forma diagonal según requiere la reglamentación aplicable.

Sin embargo, si bien el sector bajo consideración tiene varias localidades y propiedades comerciales, el distrito se encuentra calificado como uno R-I, lo que implica que los usos permitidos son limitados y los parámetros de diseño ya están establecidos por el Reglamento Conjunto de 2019. Por ello, conforme a lo exigido por el aludido Reglamento Conjunto, del expediente no surge que el Recurrente haya demostrado que los usos permitidos en el distrito le están privando del uso de su propiedad, de manera que se constituya una confiscación de la misma. Tampoco podemos concluir que Kingdom demostró que su propiedad está afectada por una reglamentación innecesariamente gravosa. Véase, *Mun. de San Juan v. Bosque Real S.E.*, 158 DPR 743, 762 (2003). De hecho, todo lo contrario, del expediente se desprende que actualmente la propiedad está siendo utilizada y opera una actividad de alquiler residencial. De igual forma, Kingdom no fundamentó la necesidad de la variación en uso, más allá de reiterar que las propiedades aledañas tienen un uso comercial permitido por el Municipio de Bayamón.

Asimismo, respecto a la solicitud de variaciones, luego de examinar el expediente, Kingdom no logró establecer razones que justifiquen las variaciones solicitadas en cuanto al espacio de los patios, más allá de argüir que así fue construida. Por otra parte, alega que de no aprobarse las mismas, los locales serían muy pequeños. Sin embargo, dicha alegación no es persuasiva cuando Kingdom no ha identificado el negocio o comercio propuesto, de manera que pueda demostrar la necesidad de las variaciones.

Además, distinto a lo alegado por el Recurrente, de las fotografías presentadas surge que los comercios aledaños cuentan con un espacio abierto accesible por medio de portón entre las colindancias, contrario a lo que propone Kingdom para sus propios locales.

Con relación a los estacionamientos, nuevamente Kingdom se ampara en el comportamiento de los negocios circundantes, los cuales cuentan con estacionamientos en diagonal sobre la acera. Sin embargo, de un examen de las fotografías presentadas se desprende que estos negocios son de una planta o, teniendo dos plantas, operan un solo comercio.

De un análisis detenido del expediente ante nuestra consideración y evaluación de la copia certificada del expediente administrativo, no se desprende que Kingdom haya demostrado la necesidad real individual de que se le concedieran las variaciones, más allá de realizar una comparación con los vecinos comerciantes. Debemos destacar que el estándar de evaluación para la concesión de una variación requiere que “la variación sea necesaria para la preservación y el disfrute de un derecho de propiedad y se demuestre que la variación aliviará un perjuicio claramente demostrable”. Sección 6.3.2.4 del Reglamento Conjunto de 2019. Conforme a lo antes esbozado, resulta forzoso concluir que lo anterior no fue demostrado por Kingdom.

Además, cabe señalar que la parte Recurrente alega que se le ha violentado el derecho a un debido proceso de ley, debido a que la decisión no se tomó a base del expediente administrativo. Sin embargo, no podemos coincidir con la referida alegación. A la parte Recurrente se le han garantizados los derechos que emanan del debido proceso de ley, los cuales incluyen que la decisión esté basada en el récord administrativo. *López y otros v. Asoc. de Taxis de Cayey*, supra.

Contrario a lo exigido por el Reglamento Conjunto de 2019, del expediente no surgen circunstancias especiales o alguna confiscación de la propiedad que, ante la OGPe, adelantaran y promovieran su solicitud. A nuestro juicio, el expediente carece de las justificaciones necesarias para conceder las solicitudes instadas por la parte Recurrente, por lo que este último no nos puso en posición para entender que recibió un trato discriminatorio. Por ello, la determinación recurrida se sostiene a base de la totalidad del expediente administrativo. De hecho, tan es así que del mismo surge que la Autoridad de Carreteras y Transportación inicialmente no endosó el proyecto, recomendación que, tanto la Oficina de Permisos del Municipio, como la OGPe, tomaron en consideración para denegar lo solicitado.

Cónsono con el conocimiento especializado que ostenta la agencia administrativa recurrida y dado a que surge una determinación basada en la totalidad del expediente administrativo, la cual es razonable conforme a la reglamentación aplicable, corresponde otorgar la debida deferencia. *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 626. Conforme a lo anterior, toda vez que del expediente bajo consideración no se desprenden argumentos que nos permitan sustituir el criterio de la OGPe por el nuestro y debido a que al organismo administrativo recurrido le asiste una presunción de corrección, determinamos que la OGPe actuó correctamente, por lo que la determinación recurrida se confirma.

IV.

Por los fundamentos esbozados, **CONFIRMAMOS** la determinación administrativa 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