

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

José Santiago Suardiaz Peticionario v. Marbella 63, LLC Recurrido Federico Hernández Denton Recurrido José Santiago Suardiaz Recurrido v. Marbella 63, LLC Recurrido Federico Hernández Denton Peticionario	2026 TSPR 95 218 DPR ____
---	---

Número del Caso: CC-2025-0654
cons. con
CC-2025-0666

Fecha: 28 de agosto de 2026

Tribunal de Apelaciones:

Panel Especial

CC-2025-0654

Representante legal de la parte peticionaria:

Lcdo. Juan M. Vázquez Muñoz

Representante legal de la parte recurrida:

Lcdo. Carlos W. López Freytes

CC-2025-0666

Representantes legales de la parte peticionaria:

Lcdo. María Elisa Martínez Avilés
Lcdo. Joarick S. Padilla Avilés
Lcdo. Daniel Martínez Oquendo

Representante legal de la parte recurrida:

Lcdo. Carlos W. López Freytes

Materia: Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico - Concepto del uso limitado dispuesto en el Reglamento de Clasificación Especial del Condado y la distinción entre los trámites ministeriales y discrecionales bajo la Ley Núm. 161-2009.

Este documento está sujeto a los cambios y correcciones del proceso de compilación y publicación oficial de las decisiones del Tribunal Supremo. Su distribución electrónica se hace como un servicio público a la comunidad.

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

José Santiago Suardiaz Peticionario v. Marbella 63, LLC Recurrido Federico Hernández Denton Recurrido	CC-2025-0654 cons. con CC-2025-0666	Certiorari
José Santiago Suardiaz Recurrido v. Marbella 63, LLC Recurrido Federico Hernández Denton Peticionario		

Opinión del Tribunal emitida por el Juez Asociado señor
Kolthoff Caraballo

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de agosto de 2026.

El presente recurso nos permite expresarnos sobre el concepto de Uso Limitado, según lo dispuesto en el Reglamento de Calificación Especial del Condado, *infra*, y la distinción entre trámites ministeriales y discrecionales bajo la Ley Núm. 161-2009, *infra*. Específicamente, debemos determinar si designar el servicio de hospedería Casa de Huéspedes como un Uso Limitado dentro de la Zona Residencial del Condado impide que un profesional autorizado deniegue o expida una solicitud para dicho uso por la vía ministerial.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, resolvemos que la designación de un uso como Limitado no altera, por sí solo, la naturaleza del trámite al que deban ser sometidas las solicitudes de permisos de construcción para dichos usos. Asimismo, aclaramos que el Reglamento de Calificación Especial del Condado, *infra*, establece el uso Casa de Huéspedes en la Zona Residencial del Condado mediante criterios objetivos, definidos y verificables. Por ello, concluimos que nada en la reglamentación especial vigente impide que la determinación sobre una solicitud para establecer una Casa de Huéspedes en una Zona Residencial del Condado se tramite y adjudique mediante un procedimiento ministerial ante un profesional autorizado. Veamos.

I.

El 29 de octubre de 2024, el señor José Santiago Suardiaz (señor Santiago Suardiaz o Peticionario) presentó una *Demanda de injunction* estatutario y revocación de permiso de construcción al amparo del Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, conocida como la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, según enmendada, 23 LPRA sec. 9011 *et seq.*, (Ley Núm. 161-2009), contra Marbella 63, LLC (Marbella o Recurrida).

En síntesis, el señor Santiago Suardiaz alegó ser propietario y residente de un inmueble ubicado en la Calle Marbella #65, en la comunidad El Condado en el Municipio Autónomo de San Juan. Además, sostuvo que, en un predio colindante por el lateral derecho de su propiedad, la Recurrida realizaba actividades de demolición, ampliación y

remodelación al amparo de un permiso de construcción tramitado ante la Oficina de Gerencia de Permisos bajo el número de caso 2024-580644-PCOC-305330 (Permiso de Construcción).

Por otra parte, afirmó que, en su condición de colindante, ostenta intereses propietarios susceptibles de resultar adversamente afectados por la ejecución de las obras autorizadas mediante el Permiso de Construcción. Lo anterior debido a que, según este, dicho permiso fue tramitado y expedido en contravención de los reglamentos y leyes aplicables. A saber: (1) Condado: Reglamento de Calificación Especial, Reglamento Núm. 8989, Junta de Planificación de Puerto Rico, 21 de julio de 2017 (Reglamento de Calificación Especial del Condado); (2) el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios, Reglamento Núm. 9473, Junta de Planificación, 16 de junio de 2023 (Reglamento Conjunto 9473); y (3) la Ley Núm. 161-2009, *supra*.

Cónsono con lo anterior, el Peticionario indicó que el Permiso de Construcción de Marbella fue expedido indebidamente el 18 de julio de 2024 por el profesional autorizado Ing. Julio González Fortuño (Profesional Autorizado), dado que este no tenía la facultad para otorgar este tipo de permiso.

En específico, el señor Santiago Suardiaz detalló que la propiedad objeto del Permiso de Construcción está situada en la Calle Marbella #63, y forma parte de un distrito calificado como Zona Residencial conforme al Reglamento de Calificación Especial de Condado, *supra*. En dicho solar existe

una estructura de hormigón armado y bloques con capacidad para dos unidades de vivienda que, al amparo del Permiso de Construcción, sería convertida en una Casa de Huéspedes destinada a la prestación de servicios de hospedaje con fines turísticos.

Ahora bien, mediante sus alegaciones en la *Demanda*, el Peticionario expuso dos controversias principales para impugnar la validez del Permiso de Construcción. En la primera controversia, el Peticionario sostuvo que la solicitud de un permiso de construcción para el desarrollo de una Casa de Huéspedes dentro de una Zona Residencial, conforme al Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, estaba sujeta a un análisis que excedía la mera aplicación mecánica de criterios reglamentarios objetivos. A su juicio, ello impedía que dicho permiso fuese expedido mediante un procedimiento ministerial ante un profesional autorizado.

En la segunda controversia, el Peticionario planteó que la solicitud del Permiso de Construcción fue presentada utilizando información falsa, incorrecta e incompleta. Como complemento de esta alegación, sostuvo que el Profesional Autorizado incumplió sus deberes legales al expedir el Permiso de Construcción sin requerir la totalidad de los documentos exigidos por ley para la presentación de la solicitud ni verificar el cumplimiento de todas las disposiciones legales y reglamentarias aplicables antes de autorizar el proyecto.

En particular, el señor Santiago Suardiaz afirmó que durante la tramitación del Permiso de Construcción, Marbella no presentó diversos documentos que exige la normativa

vigente, entre ellos los planos certificados correspondientes al proyecto, la recomendación del Municipio Autónomo de San Juan, las recomendaciones de infraestructura de las entidades concernidas, la certificación sobre condiciones de suelo, el estudio de suelos, la determinación final del Departamento de Salud y del Cuerpo de Bomberos, así como el permiso de demolición, entre otros. El Peticionario añadió que los planos certificados, las recomendaciones de infraestructura de las entidades concernidas y otros documentos complementarios incorporados al expediente no guardaban relación con el proyecto objeto del Permiso de Construcción impugnado.

A la luz de lo anterior, el Peticionario solicitó un *injunction* estatutario y la revocación del Permiso de Construcción en virtud del Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*. Por otro lado, a la acción del señor Santiago Suardiaz se unió en calidad de interventor el Sr. Federico Hernández Denton (señor Hernández Denton o Interventor) a quien, mediante *Resolución* judicial con fecha del 20 de noviembre de 2024, el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, le declaró con lugar su *Solicitud de Intervención*.

En su *Solicitud de Intervención*, el señor Hernández Denton alegó ser copropietario de un inmueble residencial ubicado en la Calle Marbella #61, también contigua a la propiedad de la Recurrida. Sostuvo que las obras autorizadas mediante el Permiso de Construcción podían afectar sus intereses patrimoniales y personales. De este modo, se adhirió a las alegaciones y remedios solicitados por el Peticionario en la *Demanda*.

Tras varios incidentes procesales, el Peticionario presentó una *Demanda enmendada* mediante la cual incluyó como codemandado al Profesional Autorizado, según requerido por el Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*.

Posteriormente, Marbella presentó una *Moción de Desestimación* en la que sostuvo que el Permiso de Construcción había sido expedido en estricto cumplimiento con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Además, sostuvo que el permiso podía ser tramitado válidamente por un profesional autorizado, puesto que el uso Casa de Huéspedes constituye un uso permitido dentro de la Zona Residencial donde ubica la propiedad objeto del Permiso de Construcción. Por otro lado, la Recurrida sostuvo que el Peticionario y el Interventor carecían de legitimación activa, tanto en su vertiente constitucional como en la estatutaria que concede el Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*.¹ No obstante, el Tribunal de Primera Instancia declaró No Ha Lugar la solicitud de desestimación.

Posteriormente, el foro primario celebró una vista evidenciaria a la que comparecieron Marbella acompañada de su perito, el Sr. Ángel Rodríguez (ingeniero Rodríguez o Perito de la Recurrida); y la representación legal del Peticionario, asistida por su perito, el Sr. Héctor Ramírez Roque (ingeniero Ramírez Roque o Perito del Peticionario).

Durante la vista, el Tribunal de Primera Instancia interrumpió el redirecto que la representación legal del señor

¹ 23 LPRA sec. 9024.

Santiago Suardiaz realizaba al ingeniero Ramírez Roque, y expresó que la prueba pericial presentada por la parte demandante, dirigida a demostrar bajo el Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, que el Permiso de Construcción se obtuvo mediante fraude o mediante la presentación de información falsa o incorrecta, constituía un planteamiento que debió ser formulado ante la agencia administrativa que expidió dicho permiso, a través del correspondiente mecanismo de revisión administrativa previsto por ley.

Acto seguido, el foro de primera instancia indicó que la controversia a ventilarse ante su consideración consistía en **si, conforme al Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, la clasificación de la Casa de Huéspedes como Uso Limitado requería una evaluación discrecional o si, por el contrario, permitía la expedición del permiso mediante un procedimiento ministerial.** En consecuencia y a la luz del referido pronunciamiento, el foro primario concedió un breve receso con el propósito de permitir a la representación legal de la parte demandante reorganizar el redirecto del testigo pericial. Reanudada la vista, la representación legal del Peticionario formuló varias preguntas al ingeniero Ramírez Roque, quién posteriormente fue contrainterrogado por la representación legal de Marbella.

Dado que la controversia quedó circunscrita a una cuestión estrictamente de derecho, resultó innecesaria la presentación de prueba pericial adicional. En este contexto, la representación legal de Marbella solicitó un término al tribunal para someter su memorando de derecho. En su memorando

de derecho, Marbella argumentó que la designación de la Casa de Huéspedes como Uso Limitado, bajo el Reglamento de Calificación Especial de Condado, *supra*, permitía la expedición del permiso mediante un procedimiento ministerial. Por su parte, el Interventor y el Peticionario reiteraron que la Casa de Huéspedes está designada como Uso Limitado bajo el Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, por lo que, según su análisis, el Permiso de Construcción solo se podía expedir mediante un trámite de naturaleza discrecional.

Así las cosas, el Tribunal de Primera Instancia declaró *Ha Lugar la Demanda*. En consecuencia, revocó el Permiso de Construcción expedido a favor de Marbella, ordenó la paralización inmediata de toda obra realizada al amparo de dicho permiso y dispuso la demolición de las estructuras construidas en virtud del permiso que se revocaba mediante la *Sentencia*.

En síntesis, el foro primario concluyó que la clasificación de la Casa de Huéspedes como Uso Limitado bajo el Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, exigía una evaluación más rigurosa y particularizada dirigida a proteger los intereses inherentes a una zona de carácter predominantemente residencial. Por ello, razonó que el Profesional Autorizado excedió el ámbito de las facultades que la ley le confiere al expedir el Permiso de Construcción mediante un trámite ministerial, cuando la normativa aplicable requería una evaluación exhaustiva y multifactorial propia del procedimiento discrecional.

En su *Sentencia*, el foro primario concluyó que la clasificación y trámite del Permiso de Construcción por la vía ministerial, ante un profesional autorizado, cuando se requería su tramitación por la vía discrecional constituyó la solicitud de un permiso utilizando información incorrecta o falsa que justificaba la concesión de los remedios dispuestos en el Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*.²

Por otra parte, en la *Sentencia* quedó constancia de que se admitió solamente como evidencia tanto el testimonio del Perito del Peticionario como su informe pericial y los correspondientes anejos. Inconforme con el dictamen, Marbella acudió ante el Tribunal de Apelaciones mediante un recurso de apelación civil y formuló tres señalamientos de error.

Primero, la Recurrida sostuvo que el Tribunal de Primera Instancia erró al entender en la *Demanda* cuando ni el Peticionario ni el Interventor demostraron tener la legitimación activa necesaria para instar el recurso. Como segundo señalamiento de error, Marbella alegó que el foro primario incidió al concluir que un uso designado como Limitado, conforme al Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, como lo es el de Casa de Huéspedes, autorizado expresamente en la Zona Residencial donde se propone, por sí sola, modifica el carácter del trámite para su autorización a uno discrecional. Finalmente, la Recurrida impugnó la orden de demolición de las obras ejecutadas al amparo del Permiso de Construcción, ya que la Ley Núm. 161-2009, *supra*,

² 23 LPRA sec. 9024.

expresamente autoriza la legalización, subsanación y rectificación del uso o construcción de una propiedad o estructura sin permiso. Tanto el Peticionario como el Interventor comparecieron oportunamente mediante sus respectivos escritos en oposición al recurso de apelación civil.

Mediante *Sentencia* notificada el 28 de agosto de 2025, el Tribunal de Apelaciones revocó el dictamen recurrido tras discutir solo uno de los señalamientos de error. En esencia, el foro apelativo intermedio concluyó que las limitaciones aplicables al uso de Casa de Huéspedes dentro de una Zona Residencial, según el Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, se encuentran definidas mediante criterios objetivos específicos que no requieren la formulación de juicios valorativos ni el ejercicio de discreción administrativa, dado que las limitaciones aplicables al uso de Casa de Huéspedes se encuentra definida mediante criterios objetivos y específicos en el reglamento.

En consecuencia, el Tribunal de Apelaciones determinó que la clasificación de un uso como Uso Limitado no implica, por sí sola, que la solicitud de permiso correspondiente deba someterse a una evaluación discrecional. A su juicio, la autorización del proyecto controvertido podía tramitarse válidamente mediante un procedimiento ministerial basado en la aplicación de los criterios establecidos en el Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*. Por ello, concluyó que el Permiso de Construcción fue expedido válidamente, toda vez que el Profesional Autorizado actuó

dentro del ámbito de las facultades que le fueron delegadas por ley.

Insatisfechos con dicha determinación, el Peticionario y el Interventor acudieron por separado ante este Foro mediante sendos recursos de *certiorari*.

En su escrito, el Peticionario formuló los siguientes señalamientos de error:

Erró en derecho el Honorable TA al revocar la Sentencia Apelada y al concluir que el uso de una hospedería en una zona residencial constituye automáticamente un uso ministerial, y que el Profesional Autorizado actuó dentro de su ámbito de acción, a pesar de que, conforme al Reglamento del Condado, dicho uso se clasifica como un uso limitado, sujeto a un análisis discrecional de criterios cualitativos y cuantitativos, y que por su propia naturaleza, escapa a la jurisdicción de un Profesional Autorizado, careciendo éste de facultad para otorgar la autorización reclamada.

Erró en derecho el Honorable TA al revocar la sentencia apelada emitida por el TPI, mediante la cual se había declarado Con Lugar la Demanda de Injunction Estatutario y la Petición de Revocación del Permiso de Construcción, así como al dejar sin efecto la orden de demolición dictada por dicho foro.

El Interventor, por su parte, realizó el siguiente señalamiento de error:

El Tribunal de Apelaciones erró al revocar la sentencia del Tribunal de Primera Instancia tras concluir que un profesional autorizado puede otorgar el permiso para una casa de huéspedes en una zona residencial, a pesar de que su expedición requiere un análisis discrecional de criterios cualitativos y cuantitativos, y obviando la alegación de que el permiso viola múltiples normas de edificación que imposibilitan que sea tramitado ministerialmente, por lo cual el permiso debió tramitarse mediante consulta de ubicación, único mecanismo que garantiza el escrutinio adecuado y la participación ciudadana.

En su recurso, el Interventor reprodujo los argumentos que sostienen la naturaleza discrecional de un trámite para la expedición de un Permiso de Construcción para el desarrollo de una Casa de Huéspedes en una Zona Residencial del Condado. Por su parte, en su escrito, el Peticionario coincidió con la conclusión del Interventor y, en la alternativa de que este Foro concluyera que el permiso impugnado es de carácter ministerial, suplicó que evaluáramos si el Permiso de Construcción cumplió con todos los requisitos indispensables para ser considerado uno de naturaleza ministerial, mediante la valoración de la prueba desfilada y admitida como evidencia por el foro primario.

Tras la consolidación de los recursos y la expedición de los mismos, y habiendo evaluado los argumentos esbozados por las partes, procedemos a resolver.

II.

A. *Injunction* estatutario del Art. 14.1 de la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico

La Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161-2009, *supra*, establece un mecanismo extraordinario dirigido a garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con el desarrollo, construcción y uso de terrenos en Puerto Rico. Como parte de dicho esquema, el Artículo 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, reconoce expresamente la procedencia de recursos extraordinarios bajo unos supuestos de hechos bien delimitados. En lo pertinente, el Artículo 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, dispone lo siguiente:

La Junta de Planificación, así como cualquier entidad gubernamental concernida, Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V o cualquier otra dependencia o instrumentalidad del Gobierno de Puerto Rico en representación del interés público o una persona privada, natural o jurídica, que tenga un interés propietario o personal que podría verse adversamente afectado, podrá presentar una acción de injunction, mandamus, sentencia declaratoria o cualquier otra acción adecuada para solicitar: (1) la revocación de un permiso otorgado, cuya solicitud se haya hecho utilizando información incorrecta o falsa; (2) la paralización de una obra iniciada sin contar con las autorizaciones y permisos correspondientes, o incumpliendo con las disposiciones y condiciones del permiso otorgado; (3) la paralización de un uso no autorizado; (4) la demolición de obras construidas, que al momento de la presentación del recurso y al momento de adjudicar el mismo no cuenten con permiso de construcción, ya sea porque nunca se obtuvo o porque el mismo ha sido revocado.

Indistintamente de haberse presentado una querella administrativa ante la Junta de Planificación, entidad gubernamental concernida, Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V o cualquier otra dependencia o instrumentalidad del Gobierno de Puerto Rico, alegando los mismos hechos, una parte adversamente afectada podrá presentar un recurso extraordinario en el Tribunal de Primera Instancia. Una vez habiéndose presentado el recurso extraordinario al amparo de esta sección, la agencia administrativa perderá jurisdicción automáticamente sobre la querella y cualquier actuación que llevare a cabo con respecto a la misma será considerada *ultra vires*.³

En definitiva, mediante este artículo se creó un remedio de naturaleza estatutaria para procurar el cumplimiento de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, y sus reglamentos. Se trata de “un mecanismo estatutario, independiente, sumario y limitado” que tiene como propósito “hacer viable la efectividad de las leyes

³ *Íd.*

y los reglamentos de planificación”.⁴ El remedio estatutario del Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, no surge de la equidad y procede dictarlo cuando se demuestre “que la obra o el uso no cuenta con las autorizaciones y los permisos correspondientes”.⁵

El Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, instituyó un mecanismo para que “ciertas personas, entidades o instrumentalidades tengan el acceso y la legitimación para acudir a los tribunales y vindicar un interés propietario o personal que podría verse adversamente afectado por las acciones o la conducta de un tercero” cuando se alegue incumplimiento con la Ley Núm. 161-2009, *supra*, y sus reglamentos.⁶

Ahora bien, el *injunction* estatutario constituye una figura distinta e independiente del *injunction* tradicional.⁷ Por ello, su concesión no está sujeta a los requisitos rigurosos que ordinariamente acompañan a los remedios interdictales, tales como la demostración de daños irreparables o la inexistencia de remedios adecuados en derecho. Ante un *injunction* estatutario, el análisis judicial se enfoca principalmente en determinar si existe una ley o reglamento aplicable que regula el uso o la actividad

⁴ *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et. al.*, 179 DPR 391, 408 (2010) (interpretando el Art. 28 de la Ley Orgánica de la Administración de Reglamentos y Permisos, Ley 76 de 24 de junio de 1975, antecedente legislativo del Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*).

⁵ *Díaz Vázquez et. al. v. Colón Peña et. al.*, 214 DPR 1135, 1148 (2024).

⁶ *Íd.* en las págs. 1153-1154.

⁷ *Next Step Medical v. Bromedicon et al.*, 190 DPR 474, 497 (2014).

denunciada y, por otro lado, si la conducta impugnada constituye una violación a dicha normativa.⁸

Como corolario, **cuando una parte demuestra que posee un interés propietario o personal susceptible de verse afectado por una actuación alegadamente contraria a la Ley de Permisos o a sus reglamentos, el Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, supra, le reconoce legitimación para solicitar los remedios expresamente contemplados en la ley, incluyendo la revocación de permisos, la paralización de obras o usos no autorizados y, en los casos que proceda, la demolición de estructuras.**

Dicho esto, el Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, establece supuestos de hechos muy específicos para cada una de las cuatro acciones previstas. Para la primera acción, la **revocación de un permiso otorgado**, la parte impugnante tiene la carga de probar que el permiso de construcción se solicitó utilizando **información incorrecta o falsa**, lo que vicia la concesión del permiso desde su origen. En el segundo supuesto, enfocado en la **paralización de una obra**, se debe demostrar una de dos circunstancias: que la construcción **se inició sin contar con las autorizaciones y permisos correspondientes**, o que, aun teniendo el permiso, se está ejecutando en **incumplimiento con las disposiciones y condiciones** explícitamente impuestas en dicho permiso.

La tercera acción, consistente en la **paralización de un uso**, requiere probar que se está llevando a cabo una **actividad comercial, residencial o de cualquier índole que carece de la**

⁸ A.R.Pe v. Rivera, 159 DPR 429, 445 (2003).

debida autorización o que no se ajusta al uso aprobado para ese espacio. Finalmente, la acción más drástica, la **demolición de obras construidas**, requiere que el demandante pruebe que **la estructura en controversia no cuenta con un permiso de construcción válido, ya sea porque nunca se tramitó o porque fue revocado previamente.**

Ahora bien, en vista de que en el caso de autos el Tribunal de Primera Instancia ordenó la demolición de la obra, es necesario aclarar lo siguiente. Conforme lo argumenta la Recurrida, no todo caso requiere la demolición automática de una obra porque el permiso haya sido revocado. **Máxime, cuando, como en el caso de autos, la revocación del permiso se fundamentó jurídicamente, no en que el permiso no cumplió con los requisitos per se de una u otra sección de la ley o reglamento, sino en que quien lo otorgó alegadamente no le correspondía hacerlo, porque la evaluación requería facultades discrecionales y no ministeriales.**⁹ Además, es claro que el Art. 2.3B de la Ley Núm. 161-2009 autoriza la subsanación de un permiso de construcción,¹⁰ excepto cuando en la otorgación del permiso haya mediado fraude, extorsión, soborno o la comisión de algún otro delito en el otorgamiento del permiso, o en aquellos casos en que la estructura represente un riesgo

⁹ Por eso, en todo caso lo que hubiera correspondido es que el Tribunal de Primera Instancia devolviera el caso a la agencia para que esta evaluara si la obra cumplía con los requisitos que el tribunal había determinado que no eran ministeriales sino discrecionales.

¹⁰ 23 L.P.R.A. sec. 9012b-3.

a la salud o a la seguridad, o debido a condiciones arqueológicas.¹¹

B. Reglamento de Calificación Especial del Condado

La Junta de Planificación de Puerto Rico (Junta de Planificación) tiene su base legal en la Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, conocida como la Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, según enmendada, 23 LPRA sec. 62 *et seq.* (Ley 75-1975). Investida con el mandato imperativo de guiar el desarrollo integral, coordinado y económico de Puerto Rico, esta entidad ostenta la facultad delegada, en virtud del Art. 11(4) de la Ley 75-1975, *supra*, de adoptar y aprobar los reglamentos autorizados y cualesquiera otros necesarios para cumplir con los propósitos de su ley orgánica.¹² Específicamente, el Art. 16(1) de la Ley 75-1975, *supra*, le encomendó a la Junta de Planificación la adopción de reglamentos de zonificación.¹³

Al amparo de esta facultad, la Junta de Planificación adoptó el reglamento Condado: Reglamento de Zonificación Especial, Reglamento Núm. 3319 del Departamento de Estado de 12 de junio de 1986 (Reglamento de Zonificación del Condado). Posteriormente, el organismo aprobó el vigente Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*. Ambos reglamentos comparten identidad de propósito: ordenar el desarrollo del área para asegurar la salud, seguridad, orden, prosperidad, estabilidad económica y bienestar general de los residentes y

¹¹ Art. 9.10.(23 L.P.R.A. sec. 9019i).

¹² 23 LPRA sec. 62c; 23 LPRA sec. 62j.

¹³ 23 LPRA sec. 62o.

usuarios del Condado.¹⁴ Además, como reglamento de planificación especial, las disposiciones del Reglamento de Calificación Especial del Condado prevalecen sobre aquellas establecidas en el Reglamento Conjunto 9473, *supra*.¹⁵

En cuanto a los usos, la Sección 1.02 del Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, establece que las Disposiciones sobre Uso tienen el propósito de **armonizar los usos permitidos con las características que deben prevalecer en un área de naturaleza turístico-residencial como la del Condado**.¹⁶ Del propio texto reglamentario surge, por tanto, que **la intención de la Junta de Planificación fue promover y fomentar la ubicación de aquellos usos compatibles con la naturaleza de cada área**.¹⁷ Ese propósito se materializó mediante un sistema detallado de usos a permitirse y prohibirse.

A esos efectos, la Sección 2.04 establece que todos los usos a permitirse se identificaron en la Tabla de Usos Permitidos (Tabla 1) y dispone expresamente que ciertos usos, “cuya definición se presta a dudas o cuya aplicación al área se limita a ciertas condiciones”, fueron objeto de regulación particular bajo la Sección 2.05 y, por ende, bajo sus subsecciones.¹⁸

¹⁴ Reglamento de Zonificación del Condado, *supra*, sec. 1.02, pág. 1; Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, sec. 1.02, pág. 4.

¹⁵ Reglamento Conjunto 9473, *supra*, sec. 1.6.10.1, págs. 8-9.

¹⁶ *Íd.*

¹⁷ *Íd.*

¹⁸ *Íd.* en las págs. 7-8.

La disposición añade que todo uso allí incluido “deberá acatar las características [especiales] establecidas en el mismo”.¹⁹ De esta manera, el Reglamento distingue entre usos ordinarios y aquellos que, por sus particularidades, requieren el cumplimiento con condiciones especiales adicionales previamente definidas por la Junta de Planificación en el Reglamento.

La Tabla 1 clasifica los usos permitidos en las distintas zonas del Condado mediante tres categorías: Uso Permitido, Uso Prohibido y Uso Limitado. Respecto a estos últimos, la propia Tabla 1 remite a la Sección 2.05. Entre los usos catalogados como Limitados figura la Casa de Huéspedes, único servicio de hospedería clasificado de esa forma en tres zonas simultáneamente, a saber: la Zona Comercial Turística (CT), la Zona Comercial Regional (CRE) y la Zona Residencial (R). Lo anterior, quedó ilustrado de la siguiente forma:

Usos Permitidos	Zonas Designadas			
	CT	CRE	R	INS
Lugares de Bebida y Comida				
discoteca*	L			
barra*/"pubs"	L	L		
club nocturno	L			
restaurante*	X	X		X
restaurante/café al aire libre*	X	X		X
comida ligera/cafetería	L	L		X
Heladería	X	X		
.	.	.	.	.

¹⁹ Íd.

SERVICIOS				
Servicios de Hospedería				
hoteles	X	X		
casa de huéspedes ("guest house") *	L	L	L	
alojamiento y desayuno (Bed & Breakfast)	X	X	X	
alojamiento suplementario por corto periodo (short term rental)	X	X	X	
.				

Uso prohibido	
Uso Permitido	X
Uso limitado (vea Sección 2.05)	L

*categorización y definición de usos seleccionados
incluidos en la Sección 2.05.²⁰

Nótese, en la leyenda que acompaña la Tabla 1, que tanto la categoría de Uso Limitado como la marca de nota al pie (*) refieren a la Sección 2.05 en donde, se indica, se encontrará la categorización y definición de usos seleccionados. El lenguaje empleado en la marca de nota al pie es reiterativo de lo dispuesto en la Sección 2.04 que, recordemos, establece que “[a]lgunos usos, cuya definición se presta a dudas o cuya aplicación en el área se limita a ciertas condiciones, se categorizan en la Sección 2.05, al final de esta sección”.²¹

Cónsono con lo anterior, la Sección 2.05 lleva por título “[c]aracterísticas especiales para usos

²⁰ Íd. en las págs. 7-14.

²¹ Íd. en las págs. 7-8.

seleccionados".²² Obsérvese cómo dicha sección no se instituye con el propósito de definir el concepto de Uso Limitado. En cambio, hace referencia directa a unas pretendidas características especiales para un grupo seleccionado de usos. Cabe destacar que, el Reglamento de Calificación Especial de Condado, *supra*, tampoco define lo que significa un uso permitido o prohibido.

Ahora bien, la Sección 2.05 establece que "[s]e incluyen algunos usos, en orden alfabético, cuyas características es necesario cualificar y cuantificar para asegurar el orden, la seguridad y el bienestar público".²³ Este lenguaje es particularmente revelador. La Junta de Planificación anticipó que identificaría una serie de usos que consideraba relevantes para garantizar la compatibilidad del uso con los objetivos del reglamento.²⁴

En efecto, una lectura integral de la Sección 2.05 revela que las subsecciones que la componen establecen definiciones y características especiales que, en determinadas instancias, limitan la aplicación de los usos de acuerdo con las categorías de zonificación establecidas. Lo anterior ocurre con la Sección 2.05.07, sobre colmado, que en una Zona Comercial Turística está limitado a operar en un espacio que no excederá de mil quinientos pies cuadrados y dentro de un espacio cerrado. Asimismo, sucede con la Sección 2.05.01, relativa al uso de alojamiento y desayuno, que limita el número

²² Íd. en la pág. 15.

²³ Íd.

²⁴ Íd.

de habitaciones a un mínimo de tres y un máximo de seis; con la Sección 2.05.02, sobre alojamiento suplementario por corto período, que fija el alquiler a una duración menor a noventa días; y con la Sección 2.05.15, referente a panaderías y reposterías, que dispone que estas deben operar exclusivamente para la venta de pan y repostería al detal dentro del establecimiento.²⁵

A continuación, se reproduce un fragmento de la Sección 2.05 y sus subsecciones que ilustra lo antes dicho:

2.05 Características especiales para usos seleccionados

Se incluyen algunos usos, en orden alfabético, cuyas características es necesario cualificar y cuantificar para asegurar el orden, la seguridad y el bienestar público.

2.05.01 Alojamiento y desayuno (Bed & Breakfast)

Edificio o residencia ocupada por una persona o familiar, que cuenta con un mínimo de tres habitaciones y hasta un máximo de seis habitaciones para alquiler a diario a huéspedes que cumplan con los requisitos de la Compañía de Turismo.

2.05.02 Alojamiento suplementario por corto periodo (short term rental)

Todo edificio o parte de un edificio, dado en alquiler por un periodo de tiempo menor a noventa días (90), dedicado al alojamiento de personas mediante paga, que cumpla con los requisitos de la Compañía de Turismo.

2.05.03 Artesanía (industria liviana)

Establecimiento en donde se elaboran artesanías manuales. En el proceso de elaboración no se deberá producir humo, polvo, gases, ruido, vibraciones u otras condiciones perjudiciales al ambiente.

²⁵ Íd. en las págs. 15-17.

2.05.04 Barra o “pubs”

Establecimiento cerrado que se dedica principalmente a la venta al por menor de bebidas alcohólicas para consumo dentro del mismo local. En el área del Condado estos deberán proveer servicios sanitarios para hombres y mujeres. La distancia mínima de las nuevas barras y de otros establecimientos del mismo tipo o de escuela será de doscientos cincuenta (250) pies lineales o de ciento cincuenta (150) pies radiales, lo que sea menor. Las barras dentro de los hoteles están exentas de la restricción de distancia. Se requerirá vista pública previo a la autorización de este uso en el caso de que el solar colinde lateralmente con un distrito residencial.

2.05.05 Casa de huésped[es]

Facilidad de alojamiento que cumpla con las normas de la Compañía de Turismo. En las zona[s] “CT” y “CRE” se permitirán barras y restaurantes que sean completamente interiores y orientados al uso de los huéspedes e invitados; el número de sillas en la barra o el restaurante no podrá exceder el número total de habitaciones y los mismos no podrán anunciarse en el exterior de la estructura o solar. **En la zona “R” no se permitirán casas de huéspedes con barra y restaurante; las mismas se limitarán a brindar cama y desayuno.** (Énfasis suplido). Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, sec. 2.05.05.

.

2.05.15 Panadería y repostería

Establecimiento en donde se elabora pan y repostería, y cuyos productos se venden al detal solamente dentro de la pertenencia. (negrillas suplidas).²⁶

²⁶ Íd. en la pág. 15.

Lo mismo sucede con la **Casa de Huéspedes**. La Sección 2.05.05 no se limita a definir el uso, sino que establece condiciones precisas bajo las cuales puede desarrollarse su actividad en cada zona del Condado. En la Zona Comercial Turística (CT) y Comercial Regional (CRE), debe cumplir con las normas de la Compañía de Turismo; se permiten barras y restaurantes únicamente cuando sean completamente interiores, estén orientados al servicio de huéspedes e invitados, no excedan un número de sillas equivalente al número total de habitaciones y no se anuncien al exterior de la estructura o del solar. Por su parte, **en la Zona Residencial (R), debe cumplir con las normas de la Compañía de Turismo,²⁷ se prohíbe expresamente la operación de barras y restaurantes, según definido en el propio Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, debiéndose limitar el uso a la prestación de cama y desayuno.²⁸**

Estas condiciones evidencian que, para el uso Casa de Huéspedes, la Junta de Planificación realizó precisamente el ejercicio que anunció en el texto introductorio de la Sección 2.05: **cualificó** el uso al definir sus características especiales y operacionales permitidas; y **cuantificó** ese mismo uso mediante parámetros objetivos y medibles, tales como el número máximo de asientos permitido en relación con el número de habitaciones y la prohibición o autorización de determinados servicios según la zona correspondiente.

²⁷ Requisito cuyo cumplimiento queda acreditado con la mera presentación del correspondiente endoso de la Compañía de Turismo de Puerto Rico.

²⁸ *Íd.*

Es menester señalar que las subsecciones de la referida Sección 2.05 no solo cualifican y cuantifican los usos designados como Limitados, sino que igualmente cualifican y cuantifican usos expresamente designados como permitidos. Algunos usos permitidos bajo sus respectivas zonas y para los que, igualmente, se disponen características especiales bajo la Sección 2.05 son la Sección 2.05.11, sobre estacionamientos de automóviles; y la Sección 2.05.15, relativa a restaurantes, entre otros.²⁹

Por último, debe advertirse que los conceptos ministeriales, discrecional y consulta de ubicación son ajenos al lenguaje utilizado en el texto del Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, toda vez que no aparecen ni son utilizados en ninguna de sus disposiciones.

C. Régimen de autorización: ministerial y discrecional

La Ley Núm. 161-2009, *supra*, se aprobó a los fines de establecer el marco legal y administrativo que regirá la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos por el Gobierno de Puerto Rico. Allí, se distingue entre actuaciones ministeriales y discrecionales.

La Ley define la actuación ministerial de la administración pública como "una determinación que no conlleva juicio subjetivo [...] sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción".³⁰ Consiste en la mera aplicación de los "requisitos específicos de las leyes o reglamentos a los

²⁹ Íd. en las págs. 16-17.

³⁰ 23 LPRA sec. 9011.

hechos presentados”.³¹ Es decir, en el ejercicio de esta potestad no se emplea “ninguna discreción especial o juicio para llegar a su determinación, ya que esta determinación involucra únicamente el uso de estándares fijos o medidas objetivas”.³² **Por tanto, en las actuaciones ministeriales se proscribe el uso de “juicios subjetivos, discrecionales o personales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada”.**³³

En contraposición, la actuación discrecional se define como aquella que “conlleva juicio subjetivo [...] sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción”.³⁴ Para su ejercicio se precisa de “conocimiento especializado, discreción y juicio” y en ella se “consideran otros asuntos además del uso de estándares fijos o medidas objetivas”.³⁵

Así las cosas, la Ley Núm. 161-2009, *supra*, creó la figura del profesional autorizado como un ente privado al que dotó con la potestad para evaluar y expedir únicamente permisos de naturaleza ministerial.³⁶ Estos profesionales autorizados deben estar capacitados y acreditados por la Oficina de Gerencia de Permisos, los cuales pueden ser agrimensores, agrónomos, arquitectos, geólogos, ingenieros o planificadores licenciados, así como cualquier otro

³¹ Íd.

³² Íd.

³³ Énfasis nuestro. Íd.

³⁴ Énfasis nuestro. Íd.

³⁵ Íd.

³⁶ 23 LPRA sec. 9017.

profesional licenciado en áreas relacionadas con la construcción.³⁷ El profesional autorizado podrá entender en aquellas actuaciones de naturaleza ministerial relacionadas con la expedición de: permisos de uso; de demolición; de construcción para remodelar; generales, salvo excepciones contenidas en el Art. 2.5 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*; de construcción; de obra de urbanización vía excepción; únicos, según dispuesto en el Reglamento Conjunto 9473, *supra*; y en determinaciones de exclusiones categóricas.³⁸

Cónsono con lo anterior, el Reglamento Conjunto 9473, *supra*, dispone en su Sección 2.3.1.2 que el profesional autorizado podrá otorgar o denegar, siempre y cuando sean de carácter ministerial, aquellas solicitudes sobre los siguientes permisos o determinaciones: permisos de construcción, excepto para actividades de obras de urbanización; determinaciones de exclusiones categóricas; y permisos únicos, según dispuesto en el Reglamento Conjunto 9473.³⁹

La Sección 2.2.1.2 del Reglamento Conjunto 9473, *supra*, dispone que el profesional autorizado deberá evaluar las solicitudes recibidas y emitir su determinación final del caso, denegando o autorizando la solicitud del permiso ministerial, dentro del término máximo de 5 días contado desde su recibo.⁴⁰ Dado que la facultad delegada le fue concedida

³⁷ 23 LPRA sec. 9017 y sec. 9017a.

³⁸ 23 LPRA sec. 9017b.

³⁹ Reglamento Conjunto 9473, *supra*, sec. 2.3.1.2, págs. 60-61.

⁴⁰ Reglamento Conjunto 9473, *supra*, sec. 2.2.1.2, pág. 40.

exclusivamente para realizar actuaciones de naturaleza ministerial, los profesionales autorizados no podrán utilizar juicios subjetivos, discrecionales o personales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada, según la Sección 2.2.1.3 del Reglamento Conjunto 9473.⁴¹ Por tanto, deben limitarse a aplicar solamente los requisitos específicos, en forma de estándares fijos y medidas objetivas, contenidos en las leyes o reglamentos aplicables a los hechos presentados ante su consideración.⁴²

Así, el profesional autorizado podrá expedir el permiso ministerial "únicamente cuando la estructura o uso para lo que se solicite el permiso estén en completa armonía y conformidad con las disposiciones" del Reglamento Conjunto 9473, *supra*, y, como antes dicho, de las leyes y reglamentos aplicables al caso en particular.⁴³ Además, el profesional autorizado tiene la responsabilidad de comprobar que el asunto ante su consideración es uno de naturaleza ministerial, según definido en la Ley Núm. 161-2009, *supra*, y en el Reglamento Conjunto 9473, *supra*.⁴⁴ Lo anterior dado que todo trámite que conlleva actuaciones de naturaleza discrecional está excluido del ámbito de acción del profesional autorizado.

Para expedir un permiso por la vía ministerial el uso debe cumplir cabalmente con las leyes y reglamentos aplicables y, como mínimo, con los parámetros desglosados a continuación:

⁴¹ Reglamento Conjunto 9473, *supra*, sec. 2.2.1.3, pág. 40.

⁴² *Íd.*

⁴³ Énfasis nuestro. *Íd.*

⁴⁴ Reglamento Conjunto 9473, *supra*, sec. 2.3.1.5(c)3, pág. 62.

zonificación o calificación; usos; altura; tamaño del solar; densidad; área de ocupación; área bruta de piso; patios delanteros, lateral y posterior; espacios de estacionamientos; y área de carga y descarga.⁴⁵ Por otro lado, cuando el trámite de un permiso involucre un análisis de naturaleza discrecional, deberá ser atendido por la Junta Adjudicativa, el Secretario Auxiliar de la Oficina de Gerencia de Permisos o los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la III.⁴⁶ Estos entes están facultados para utilizar juicios subjetivos al determinar si la actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada.⁴⁷ La determinación final que hagan mediante resolución deberá considerar la totalidad del expediente e incluir las determinaciones de hechos y conclusiones de derecho en que se fundamenta.⁴⁸ Al evaluar una solicitud que involucre una actuación discrecional, deberán considerar criterios como: localización específica del proyecto; usos existentes en el sector; situación de la infraestructura física y social en el lugar; densidad poblacional; distancia entre los terrenos y las áreas construidas; otras condiciones sociales, económicas y físicas análogas; entre otros.⁴⁹

Con lo anterior en mente, procedamos a resolver.

⁴⁵ 23 LPRA sec. 9017.

⁴⁶ Reglamento Conjunto 9473, *supra*, sec. 2.2.2(a), pág. 41.

⁴⁷ 23 LPRA sec. 9011.

⁴⁸ Reglamento Conjunto 9473, *supra*, sec. 2.2.2(b), pág. 41.

⁴⁹ Reglamento Conjunto 9473, *supra*, sec. 2.2.5, pág. 43.

III.

El caso ante nuestra consideración requiere una exégesis rigurosa del Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, cuyo propósito cardinal es la ordenación territorial y la compatibilidad de usos dentro de las demarcaciones zonales de la comunidad del Condado. En ese contexto, el ordenamiento clasifica la Casa de Huéspedes como un Uso Limitado dentro de la Zona Residencial. Sin embargo, resulta imperativo aclarar que **la categorización reglamentaria de un uso como Limitado no transfiere, per se, el tracto adjudicativo de un permiso de construcción a la esfera de la discrecionalidad.**

En nuestro ordenamiento jurídico, la distinción entre un acto ministerial y uno discrecional es tajante. La función ministerial se configura cuando el organismo público competente o profesional autorizado se constriñe a la estricta constatación y aplicación de parámetros fijos y normativas objetivas. Este es precisamente el escenario de la adjudicación de una solicitud de Permiso de Construcción para la operación de una Casa de Huéspedes en la Zona Residencial del Condado. Ante tal supuesto, el profesional autorizado viene llamado a actuar sin margen para la interposición de juicios valorativos o consideraciones de política pública.

Tras examinar la Sección 2.05 del Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, **no albergamos duda de que las limitaciones impuestas a la Casa de Huéspedes en la Zona Residencial del Condado descansan sobre criterios estrictamente fijos y medibles.** La norma reglamentaria es taxativa al prohibir de forma absoluta la integración de

facilidades de barra y restaurante, según definidas en el Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, circunscribiendo el uso correcto, de manera exclusiva, al ofrecimiento de cama y desayuno.

Por tanto, **el uso Casa de Huéspedes, bajo la sección 2.05.05, responde inequívocamente a la lógica de un trámite que conlleva un análisis ministerial.** Los criterios aplicables fueron preestablecidos por la propia norma y su cumplimiento es verificable mediante datos objetivos. Así, el análisis no depende de apreciaciones subjetivas sobre la conveniencia del uso, sino de determinar si el solicitante satisface o no las condiciones reglamentarias expresamente establecidas. En ese sentido, la disposición 2.05.05 adoptada por la Junta de Planificación es consistente con la noción de actuación ministerial, donde la consecuencia jurídica viene predeterminada por la norma una vez constatada la concurrencia de los supuestos de hechos que esta exige.

Al pautar estas reglas de cumplimiento obligatorio, la Junta de Planificación diseñó de antemano parámetros exactos y cuantificables. Consecuentemente, el profesional autorizado, al amparo de las facultades delegadas por la Ley Núm. 161-2009, *supra*, ejerce una potestad de naturaleza puramente ministerial. Su mandato legal se reduce a la corroboración mecánica de que la solicitud del Permiso de Construcción se subsume a la norma; es decir, que la operación se limita a cama y desayuno, sin infringir la prohibición expresa de barra o restaurante.

Por otra parte, y como señalamos, el Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, estatuye un mecanismo procesal destinado a vindicar el interés adversamente afectado ante infracciones a la reglamentación de permisos. La concesión de los remedios previstos en dicho precepto legal está estrictamente subordinada a la configuración precisa de los elementos fácticos que el propio legislador dispuso. Particularmente, para que proceda en derecho la revocación de un permiso de construcción mediante los remedios extraordinarios del Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, recae sobre la parte que lo impugna la carga de demostrar que la solicitud del permiso fue presentada mediante información falsa o incorrecta.

En este contexto, Marbella argumentó tanto en el foro de primera instancia como en el foro apelativo intermedio que el Peticionario no cumple con los requisitos ordinarios de legitimación activa. Dado que tal argumento no se abordó en ninguna de las dos instancias, nos vemos precisados a aclarar que el Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, estableció lo que se conoce como un *injunction* estatutario y definió quiénes están legitimados a solicitar tales remedios. Específicamente, la norma legal reconoce legitimación activa a quien demuestre la existencia de un interés personal o propietario que pudiera verse adversamente afectado como consecuencia de que la parte demandada inició una obra sin contar con los permisos correspondientes, está realizando un uso no autorizado, construyó unas obras sin el permiso correspondiente u obtuvo un permiso por medio de información

incorrecta o falsa. A la luz de las alegaciones formuladas en la *Demanda*, es evidente que tanto el Peticionario como el Interventor poseen intereses propietarios que pudieran verse adversamente afectados dada la cercanía de sus residencias a las obras desarrolladas bajo el Permiso de Construcción. Por ello, tanto el Peticionario como el Interventor gozan de legitimación activa a la luz del Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*.

Por otra parte, en sus señalamientos de error, el Interventor destaca que el foro apelativo intermedio erró al ignorar las alegaciones sobre la violación de múltiples normas de edificación que imposibilitan el trámite ministerial del Permiso de Construcción. Solicita, a tales efectos, que consideremos la evidencia presentada ante el foro de instancia. En sintonía, el Peticionario coincidió con tal conclusión y, en la alternativa de que este Foro entendiera (como así lo hemos determinado) que el permiso impugnado es de carácter ministerial, suplicó que evaluáramos si el Permiso de Construcción cumplió con todos los requisitos indispensables para ser considerado uno de naturaleza ministerial, mediante la valoración de la prueba desfilada y admitida como evidencia por el foro primario.

A esos efectos, al examinar el expediente del caso de marras advertimos que el Tribunal de Primera Instancia celebró una vista evidenciaria durante la cual manifestó que la controversia ante su consideración era estrictamente de derecho, circunscrita a la naturaleza discrecional o ministerial del concepto Uso Limitado. Asimismo, **el foro**

primario determinó que los señalamientos relativos al uso de información incorrecta, falsa o incompleta debían ventilarse a través de los procedimientos ordinarios de revisión.

Como ya habíamos señalado, el Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, reconoce que una parte adversamente afectada podrá presentar un recurso extraordinario al amparo de dicha sección indistintamente de haberse iniciado la revisión ante los foros administrativos correspondientes.⁵⁰ Por tanto, ante un *injunction* estatutario presentado al palio del Art. 14.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, el Tribunal de Primera Instancia tiene la jurisdicción y el deber legal de atender una *Demanda* en la que se alegue la existencia de un interés propietario o personal que pudiera verse adversamente afectado como consecuencia de un permiso de construcción expedido en violación a las leyes y reglamentos aplicables. Es decir, la evaluación de las alegaciones en sus méritos procede independientemente de la existencia de recursos alternos de revisión administrativa o revisión judicial.

Lamentablemente, el pronunciamiento errado del Tribunal de Primera Instancia tuvo el efecto real de limitar la prueba sometida exclusivamente a la evidencia documental y testifical del perito del Peticionario, inhibiendo así a Marbella de que presentara prueba en apoyo a sus contenciones, a pesar de que esta compareció a la vista con su testigo perito disponible para deponer.

⁵⁰ 23 LPRA sec. 9024.

En vista de lo anterior, procede que el caso regrese al Tribunal de Primera Instancia para que permita la presentación de la prueba de la parte demandada y evalúe si el Permiso de Construcción fue otorgado conforme a las exigencias de nuestro ordenamiento jurídico.

IV.

Por los fundamentos expuestos, determinamos que la figura del Profesional Autorizado que establece la Ley Núm. 161-2009, *supra*, ostenta la potestad para conceder un Permiso de Construcción por la vía ministerial. Sin embargo, revocamos la *Sentencia* recurrida a los fines de devolver el caso al Tribunal de Primera Instancia para que permita la presentación de la prueba de la parte demandada y evalúe si el Permiso de Construcción fue otorgado conforme a las exigencias de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, y demás leyes y reglamentos aplicables.

Se dictará Sentencia en conformidad.

Erick V. Kolthoff Caraballo
Juez Asociado

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

José Santiago Suardiaz Peticionario v. Marbella 63, LLC Recurrido Federico Hernández Denton Recurrido	CC-2025-0654 cons. con CC-2025-0666	Certiorari
José Santiago Suardiaz Recurrido v. Marbella 63, LLC Recurrido Federico Hernández Denton Peticionario		

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de agosto de 2026.

Por los fundamentos antes expuestos en la Opinión que antecede, la cual se hace formar parte íntegra de la presente, determinamos que la figura del Profesional Autorizado que establece la Ley Núm. 161-2009, conocida como la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, según enmendada, 23 LPRA sec. 9011 et seq., ostenta la potestad para conceder un Permiso de Construcción por la vía ministerial. Sin embargo, revocamos la *Sentencia* recurrida a los fines de devolver el caso al Tribunal de Primera Instancia para que permita la presentación de la prueba de la parte demandada y evalúe si el Permiso de Construcción fue otorgado conforme a las exigencias de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, y demás leyes y reglamentos aplicables.

Así lo pronunció, manda el Tribunal y certifica el Secretario del Tribunal Supremo. La Jueza Presidenta Oronoz Rodríguez emitió las expresiones disidentes siguientes:

Una lectura íntegra del Reglamento de Calificación Especial de Condado, Reglamento Núm. 8989 (Reglamento Especial), Departamento de Estado, 21 de julio de 2017, demuestra que el propósito de esta reglamentación es asegurar y fomentar la salud, la seguridad, el orden, la prosperidad, la estabilidad económica y el bienestar general de todas las personas que visitan o residen en el área de Condado.⁵¹ De igual modo, las disposiciones de uso **existen para armonizar los usos permitidos con las características que deben prevalecer en un área turístico-residencial, tal como lo es Condado.**⁵² A tal efecto, esta reglamentación pretende lograr una “conformación de los usos conflictivos” en pro del bienestar general.⁵³

La Sección 2.02 del Reglamento Especial establece que el área del Condado se divide en cinco zonas, de acuerdo con la actividad existente o a permitirse, a saber: la Zona Comercial Turística, la Zona Comercial Regional, la Zona Residencial, la Zona Institucional y la Zona Pública. En lo pertinente, la Zona Residencial “se establece para clasificar áreas dedicadas exclusivamente al uso residencial”. *Íd.* En cuanto a los usos permitidos por zona, la Sección 2.04 dispone que los servicios de hospedería —particularmente, las casas de huéspedes— se permiten bajo la categoría de “uso limitado”. *Íd.* Sin embargo, el Reglamento Especial no contiene una definición de qué constituye un “uso limitado”; simplemente se limita a distinguir entre este y los usos prohibidos o permitidos.

Ahora bien, la Sección 2.05 provee una lista de usos y las características que se deben cualificar y cuantificar para garantizar el orden, la seguridad y el bienestar público.⁵⁴ Respecto al uso objeto de controversia, la Sección 2.05.05 establece lo siguiente sobre las casas de huéspedes:

⁵¹ Reglamento de Calificación Especial de Condado, Junta de Planificación de Puerto Rico, Reglamento Núm. 8989, Departamento de Estado, 21 de julio de 2017, pág. 4.

⁵² *Íd.*

⁵³ *Íd.*

⁵⁴ *Íd.*, pág. 15.

Facilidad de alojamiento que **cumpla con las normas de la Compañía de Turismo**. En las zona "CT" y "CRE" se permitirán barras y restaurantes que sean completamente interiores y orientados al uso de los huéspedes e invitados; el número de sillas en la barra o el restaurante no podrá exceder el número total de habitaciones y los mismos no podrán anunciarse en el exterior de la estructura o solar. **En la zona "R" no se permitirán casas de huéspedes con barra y restaurante; las mismas se limitarán a brindar cama y desayuno.** (Negrilla suplida).

Por otro lado, el Reglamento 8856 de la Compañía de Turismo define una "casa de huéspedes" del siguiente modo:

[C]ualquier edificio, parte de él o grupo de edificios **aprobados por la Compañía [de Turismo]** para ser operados principalmente en el interés del turismo para el alojamiento de huéspedes, con un mínimo de siete (7) habitaciones y hasta un máximo de veinticinco (25) habitaciones.⁵⁵ (Negrilla suplida).

El mismo reglamento añade que una casa de huéspedes es aquella hospedería que cumple con las disposiciones reglamentarias de la Compañía de Turismo y que "no estén en conflicto con el ambiente familiar que ha de prevalecer".⁵⁶ En resumen, el Reglamento 8856 dispone los requisitos físicos y operacionales con los cuales debe cumplir este tipo de hospedería.

Distinto a lo que interpreta la mayoría, un estudio conjunto de ambas disposiciones reglamentarias deja claro que los requisitos impuestos son escuetos y se limitan mayormente a las necesidades estructurales que debe satisfacer la propiedad que se pretende emplear para una casa de huéspedes. Estos estatutos no proveen métricas específicas para cualificar el uso limitado permitido a modo que no conflija con el ambiente que ha de prevalecer en una zona residencial. A

⁵⁵ Reglamento de Hospederías de Puerto Rico, Compañía de Turismo, Reglamento Núm. 8856, Departamento de Estado, 22 de noviembre de 2016, pág. 33.

⁵⁶ Íd.

mi juicio, no bastaría con obtener un endoso de la Compañía de Turismo para validar el uso de hospedería en una zona residencial, pues no sería suficiente para determinar si el uso limitado está en conflicto con el ambiente residencial. A lo anterior se añade el hecho de que, como norma general, los hoteles están prohibidos en la zona residencial. En vista de que la casa de huéspedes constituye un servicio de hospedería y no un mecanismo de residencia habitual, la concesión de un permiso de uso en este contexto requeriría un estudio más riguroso y discrecional.

Por último, la Opinión mayoritaria invisibiliza los reclamos del interventor en cuanto a las violaciones a las normas de edificación. Esto, a pesar de que los foros inferiores reconocieron que el interventor ostenta legitimación activa estatutaria para presentar sus alegaciones. No empecé a lo anterior, la mayoría se limita a devolver el asunto al Tribunal de Primera Instancia para que se pase prueba sobre la validez del permiso, sin más. De un estudio de la ponencia mayoritaria, se pudiera interpretar que el permiso de uso debe cumplir solo con unas exigencias mínimas tales como el número de cuartos, lo cual no es cierto. La mayoría no aborda las alegaciones específicas del interventor relativas a la línea de edificación, la ausencia de estacionamiento, el patio delantero, el pago de arbitrios, entre otros. Discrepo de este proceder, pues no debemos ignorar los reclamos válidos de una parte quien posee derechos propietarios que podrían verse afectados por la aprobación de este permiso.

La reglamentación aplicable se limita a brindar criterios generales y escuetos para determinados usos. Resultaría en un sin sentido validar la tramitación de un permiso de un uso limitado por la vía ministerial cuando no se proveen parámetros medibles que permitan que se cualifique o cuantifique el uso limitado no conflictivo con la zona residencial. Considero que la designación de un uso como limitado tiene consecuencias jurídicas para el trámite de permisos e impide que este tipo de permiso se tramite por la vía ministerial. Por esto, disiento respetuosamente.

El Juez Asociado señor Colón Pérez emitió una Opinión Disidente a la cual se unió la Jueza Presidenta Oronoz Rodríguez. El Juez Asociado señor Martínez Torres se inhibió. El Juez Asociado señor Estrella Martínez no intervino.

Javier O. Sepúlveda Rodríguez
Secretario del Tribunal Supremo

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

José Santiago Suardiaz		
Peticionario		
v.		
Marbella 63, LLC y otros		
Recurridos		
Federico Hernández Denton		
Recurrido	CC-2025-0654	
	cons. con	
José Santiago Suardiaz	CC-2025-0666	
Recurrido		
v.		
Marbella 63, LLC		
Recurrido		
Federico Hernández Denton		
Peticionario		

Opinión Disidente emitida por el Juez Asociado señor COLÓN PÉREZ, a la cual se une la Jueza Presidenta ORONoz RODRÍGUEZ.

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de agosto de 2026.

Si algo debe definir la palabra “especial” es su contraposición a lo ordinario, a lo fijo, a lo rutinario, a lo general. “Especial” es aquello que presenta circunstancias o características singulares o particulares que requieren distinguirlo o darle un tratamiento diferenciado de lo demás.

En ese sentido, nos parece que hoy una mayoría de este Tribunal se ha apartado de esa noción básica, al avalar una interpretación que, a todas luces, ignora las circunstancias propias de una comunidad para la cual se tuvo que desarrollar

una reglamentación especial, precisamente, en atención a los retos urbanísticos que ésta enfrenta. Nos explicamos.

I.

Los hechos medulares que dan margen al presente litigio se recogen, con particular precisión, en la *Opinión* que hoy emite este Tribunal, razón por la cual hemos decidido adoptar los mismos por referencia. En esencia, se trata aquí de cierta acción judicial instada, ante el Tribunal de Primera Instancia, por determinados vecinos de la calle Marbella, -- la cual ubica en la zona residencial del Condado, en San Juan de Puerto Rico --, en contra de Marbella 63, LLC. En ésta, el mencionado grupo de vecinos solicitó al foro primario la revocación de cierto permiso de construcción previamente otorgado en favor de la referida empresa, el cual le permitía a Marbella 63, LLC edificar una casa de huéspedes (*guest house*) en la ubicación antes indicada. A juicio de los vecinos de la calle Marbella, el mencionado permiso de construcción se obtuvo mediante el trámite ministerial que contempla la Ley Núm. 161-2009, mejor conocida como la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico (en adelante, "Reforma de Permisos"), *infra*, -- el cual se gestiona ante un profesional autorizado --,¹ cuando lo que correspondía era seguir el procedimiento discrecional de una consulta de ubicación,

¹ Como explicaremos más adelante, la Reforma de Permisos, *infra*, creó la figura del "profesional autorizado" como una alternativa para que determinados profesionales, -- incluyendo a agrimensores, ingenieros, arquitectos y planificadores --, pudiesen expedir ciertos permisos sencillos mediante una aplicación mecánica de criterios objetivos preestablecidos, sin incurrir en ningún tipo de discreción o juicios valorativos. Art. 7.1 de la Reforma de Permisos, *infra*.

también regulado por el precitado cuerpo legal. A tal planteamiento, oportunamente, la referida empresa se opuso.

Así pues, luego de haber celebrado la vista evidenciaria de rigor, y de haber evaluado las alegaciones de hecho y de derecho de todas las partes con interés en el presente litigio, el foro primario revocó el permiso en cuestión, al entender que el mismo constituía un asunto típico de un procedimiento discrecional que merecía una evaluación exhaustiva y multifactorial, de modo que no podía ser tramitado ante un profesional autorizado.² Como resultado de lo anterior, el Tribunal de Primera Instancia ordenó la paralización inmediata de las obras de construcción relacionadas con la aludida casa de huéspedes, así como la demolición de las estructuras edificadas hasta ese momento en virtud del permiso revocado.

Empero, a petición de Marbella 63, LLC, el Tribunal de Apelaciones revocó el dictamen del foro primario. Ello, esencialmente, al concluir que la expedición del permiso de construcción aquí en cuestión, -- entiéndase, uno que permitía la edificación de una casa de huéspedes (*guest house*) en una zona residencial del Condado --, no requería la formulación de juicios valorativos ni el ejercicio de discreción administrativa, típicos de un procedimiento discrecional, por lo que el mismo podía concederse mediante un procedimiento ministerial ante un profesional autorizado.

² Para arribar a dicho dictamen, el Tribunal de Primera Instancia razonó que el profesional autorizado que expidió el permiso aquí impugnado excedió las facultades que le fueron conferidas en ley. Ello, al haber seguido un trámite ministerial, cuando la normativa aplicable requería una evaluación exhaustiva y multifactorial, propia de un procedimiento discrecional.

Insatisfechos con dicha determinación, el grupo de vecinos antes mencionado acudió ante nos mediante los recursos de *certiorari* de epígrafe. En esencia, en los referidos escritos, éstos exponen que el Tribunal de Apelaciones erró al revocar el dictamen del Tribunal de Primera Instancia, toda vez que, a su entender, el permiso aquí controvertido viola múltiples normas de edificación que imposibilitan que sea tramitado ministerialmente, por lo cual éste debió tramitarse mediante una petición de consulta de ubicación.

Ante dichos planteamientos, hoy una mayoría de este Tribunal ha decidido confirmar al foro apelativo intermedio. **Al así hacerlo, pauta, -- a nuestro juicio, erradamente --, que la expedición de permisos como el que hoy nos ocupa constituye un asunto que se puede tramitar mediante el procedimiento ministerial que contempla la Reforma de Permisos, infra, prescindiendo con ello de un análisis integral, particularizado y participativo para la autorización de una construcción comercial en una zona residencial de una comunidad muy peculiar en términos urbanísticos.**

Con tal lectura, no podemos estar conformes. A continuación, expondremos los fundamentos que motivan nuestro disenso, no sin antes repasar la normativa que rige los asuntos aquí bajo estudio.

II.

A.

Como se sabe, con los objetivos de modernizar la estructura de permisos existente; promover el desarrollo

económico y, a la vez, una planificación sostenible; y evitar las "construcciones informales o 'al garete' en todo Puerto Rico", en el año 2009, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 161-2009, mejor conocida como la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, 23 LPRA sec. 9011 *et seq.* Exposición de Motivos de la Reforma de Permisos, *supra*.

i.

En lo aquí pertinente, la precitada Reforma de Permisos, *supra*, instauró una dicotomía entre determinaciones "ministeriales" y determinaciones "discrecionales", de cuya diferenciación depende el ente facultado para considerar el permiso del que se trate, así como el proceso a seguirse para conceder el mismo. Véase Art. 1.5, incisos (26) y (48), de la Reforma de Permisos, *supra*.

Al respecto, la disposición legal aquí bajo estudio define el concepto de actuación ministerial como "una determinación que no conlleva juicio subjetivo [. . .] sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción", de modo que consiste en la mera aplicación de "requisitos específicos de las leyes o reglamentos a los hechos presentados". (Énfasis suplido). *Íd.* Así pues, no puede considerarse como ministerial el asunto que requiera ejercer "juicios subjetivos, discrecionales o personales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada". (Énfasis suplido). *Íd.*

A contraparte, la precitada Reforma de Permisos, *supra*, establece que una actuación discrecional es aquella que

"conlleva [un] juicio subjetivo [. . .] sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción", para la cual se precisa de "conocimiento especializado, discreción y juicio", y en la que se "consideran otros asuntos además del uso de estándares fijos o medidas objetivas". (Énfasis suplido). *Íd.*

Ante una controversia en extremo similar a la que hoy nos ocupa, en *Voilí Violá Corp. et al. v. Mun. Guaynabo*, 213 DPR 743 (2024), este Tribunal tuvo la oportunidad de aclarar si la obtención de un permiso en un distrito de calificación particularizada constituía un asunto ministerial o discrecional. Allí, ciertos vecinos colindantes de un predio para el cual una corporación había solicitado un permiso ministerial, -- con el objetivo de realizar actividades agroturísticas --, solicitaron intervenir en los procesos relacionados con éste (entiéndase, el permiso) para oponerse a su expedición. Ello, bajo el fundamento de que el trámite ministerial no era el procedimiento adecuado para gestionar el permiso en cuestión, toda vez que se pretendía usar una propiedad residencial para una actividad comercial incompatible con la calificación especial de "conservación de recursos" a la que estaba sujeta el área.

Al igual que sucedió en el caso de marras, en *Voilí Violá Corp. et al. v. Mun. Guaynabo, supra*, el Tribunal de Apelaciones, -- habiéndosele presentado el asunto a través de un recurso de revisión judicial --, determinó que el permiso en cuestión podía otorgarse ministerialmente. Ello, al razonar que las categorías de actividades comerciales para las cuales

se había expedido figuraban, de manera expresa, en cierta tabla de usos permitidos para esa zona, incluida en el reglamento allí bajo estudio.

Sin embargo, -- elevado dicho dictamen ante su consideración --, este Tribunal revocó al foro apelativo intermedio, e invalidó el permiso previamente concedido por la vía ministerial, por entender que el mismo debía canalizarse de manera discrecional. Al así hacerlo, entre otros señalamientos, este Alto Foro expuso que: (1) el reglamento allí en controversia no especificaba que los permisos para las actividades impugnadas se podían tramitar ministerialmente; (2) su listado de usos permitidos no era taxativo, sino que admitía otros usos consistentes con la calificación aplicable; (3) condicionaba la concesión de un permiso a evaluar sus posibles impactos o conflictos en los recursos o en el terreno, en atención a las "circunstancias ambientales y físicas" particulares de la zona especialmente regulada; y (4) requería, además, realizar un análisis multifactorial e integrado de numerosos parámetros, cuya "cantidad y complejidad" son incompatibles con "un procedimiento objetivo y automático como lo es la expedición ministerial de permisos". *Voilí Violá Corp. et al. v. Mun. Guaynabo, supra*, págs. 761-764. **Como veremos más adelante, lo antes dicho es de particular importancia para la correcta disposición de los asuntos ante nuestra consideración.**

Pues bien, aclaradas las diferencias entre ambos conceptos, nos corresponde ahora examinar los entes facultados

y los procedimientos correspondientes al momento de evaluar determinado permiso, dependiendo de si el mismo se trata de un asunto ministerial o de uno discrecional.

ii.

En primer orden, y como ya adelantamos, el cuerpo legal aquí bajo estudio creó la figura del "profesional autorizado" como una alternativa para que determinados profesionales licenciados, autorizados o certificados pudiesen tramitar ciertos permisos ministeriales, bajo la concesión, capacitación y supervisión de la Oficina de Gerencia de Permisos (en adelante, "OGPe"). Art. 7.1 de la Reforma de Permisos, *supra*. Así, se autorizó, entre otros profesionales, a agrimensores, arquitectos, ingenieros y planificadores a expedir permisos ministeriales, incluyendo algunos permisos de construcción. Arts. 7.1 y 7.3 de la Reforma de Permisos, *supra*. **Esto último, limitándose, claro está, a aplicar mecánicamente parámetros objetivos preestablecidos, de modo que sea innecesario formular determinaciones de hechos y conclusiones de derecho. *Íd.***

En ese sentido, la actividad a autorizarse ministerialmente por este tipo de profesionales debe cumplir cabalmente con las leyes y reglamentos aplicables y, como mínimo, con cada uno de los siguientes parámetros, definidos previamente de manera objetiva: zonificación o calificación; usos; altura; tamaño del solar; densidad; área de ocupación; área bruta de piso; patios delanteros, lateral y posterior;

espacios de estacionamientos; y área de carga y descarga. Art. 7.1 de la Reforma de Permisos, *supra*.

En lo concerniente al proceso a seguirse por los profesionales autorizados al momento de evaluar la concesión de un permiso ministerial, es el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios, Reglamento Núm. 9473 de 16 de junio de 2023 (en adelante, "Reglamento Conjunto"), el cuerpo legal de mayor especificidad. Particularmente, su Sección 2.2.1.2 dispone que, cuando se le presente un caso, este último deberá evaluar la solicitud de permiso y los documentos que la acompañen.

Así pues, del profesional autorizado entender que la solicitud de permiso se puede tramitar ministerialmente y que está en completa armonía y conformidad con las disposiciones estatutarias y reglamentarias aplicables, expedirá el permiso en un término máximo de cinco (5) días, contados a partir de la fecha en que reciba la petición. Secs. 2.2.1.2 y 2.2.1.3 del Reglamento Conjunto, *supra*. Al realizar ese análisis, este último no puede utilizar "ninguna discreción especial o juicio para llegar a la determinación, ya que la misma involucra únicamente el uso de los estándares fijos y medidas objetivas". Sec. 2.2.1.2 del Reglamento Conjunto, *supra*.

Ahora bien, cuando el trámite de un permiso involucre un análisis de naturaleza discrecional, -- como lo es el permiso objeto del presente litigio, según explicaremos más adelante --, éste deberá ser atendido por la Junta Adjudicativa, el

Secretario Auxiliar de la OGPe o los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la III. Art. 1.5 (26) de la Reforma de Permisos, *supra*. Estos últimos entes, a tenor del precitado estatuto, están facultados para utilizar juicios subjetivos al determinar si la actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada, puesto que deben considerar otros asuntos además del uso de estándares fijos o medidas objetivas. *Íd.*

A diferencia de los trámites ministeriales, las determinaciones finales que realicen los antedichos entes públicos deberán considerar la totalidad del expediente e incluir las determinaciones de hechos y conclusiones de derecho en que se fundamenten. Regla 2.2.2 del Reglamento Conjunto, *supra*. Además, al evaluar una solicitud que involucre una actuación discrecional, éstos deberán considerar, entre otros, criterios como la localización específica del proyecto; los usos existentes en el sector; la situación de la infraestructura física y social en el lugar; la densidad poblacional; la distancia entre los terrenos y las áreas construidas; y otras condiciones sociales, económicas y físicas análogas. Sec. 2.2.2.5 del Reglamento Conjunto, *supra*.

iii.

Sobre este último extremo, uno de los procedimientos discrecionales contemplados en la precitada Reforma de Permisos, *supra*, es el de la consulta de ubicación, el cual permite que los entes públicos antes aludidos "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". (Énfasis suplido). Art. 1.5 (14) de la Reforma de Permisos, *supra*. **Ello, particularmente, en determinaciones "que por su naturaleza y complejidad requieran un grado mayor de análisis".** (Énfasis suplido). *Íd.*

En atención a lo anterior, -- y, a diferencia de la naturaleza más sencilla, mecánica y expedita de los trámites ministeriales ante un profesional autorizado --, el mecanismo de la consulta de ubicación se caracteriza por exigir mayores garantías procesales que fomentan una consideración más detenida, rigurosa y ponderada del permiso solicitado, así como la participación ciudadana en dicha determinación. Particularmente, la consulta de ubicación exige que la parte solicitante notifique su pretensión, -- mediante correo certificado y dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de su petición --, a los colindantes inmediatos de la propiedad donde se propone realizar la actividad. Art. 9.8 de la Reforma de Permisos, *supra*; Sec. 2.2.2.2 del Reglamento Conjunto, *supra*.

Asimismo, el referido mecanismo requiere presentar un memorial explicativo en el que se incluya, entre otros elementos, la localización específica del proyecto; los usos existentes en el sector; las recomendaciones de las agencias concernidas; y la situación de la infraestructura física y social en el lugar, incluyendo calles, acueductos, alcantarillados, energía eléctrica, transportación, recogido de basura, seguridad, entre otros. Sec. 2.2.2.5 del Reglamento

Conjunto, *supra*. Incluso, se permite que, -- *motu proprio*, a petición de parte o cuando el interés público así lo requiera --, el Secretario Auxiliar de la OGPe ordene la celebración de vistas públicas para nutrir la determinación. *Íd.*

Por último, es menester destacar que, a tenor de la Sección 2.2.3.2 del Reglamento Conjunto, *supra*, resulta imperativo utilizar el mecanismo de la consulta de ubicación cuando el permiso solicitado no se pueda tramitar ministerialmente "por la reglamentación aplicable en áreas calificadas". Asimismo, la precitada disposición también exige una consulta de ubicación para construir en una "ubicación especial" que requiera una "consideración especial". *Íd.*

Por lo tanto, al examinar la reglamentación de calificación especial que discutiremos a continuación, nos parece que, sin lugar a duda, era la consulta de ubicación el mecanismo exigido e idóneo para tramitar el permiso aquí en pugna, y no el trámite mecánico que se lleva ante un profesional autorizado. Veamos.

B.

i.

Allá para la década de 1980, el desarrollo urbano acelerado que estaba experimentando la zona del Condado de San Juan, así como los reclamos ciudadanos por los problemas que ello estaba generando, llevaron a la Junta de Planificación de Puerto Rico a realizar el estudio intitulado *Condado: Inventario, Diagnóstico y Recomendaciones*, publicado en 1986. Específicamente, la referida agencia gubernamental buscaba

examinar "las particularidades de esa zona con el propósito de formular recomendaciones para el desarrollo físico del área y servir de insumo y base para [formular] nueva reglamentación". *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 718 (2000). **A raíz del referido documento, se creó el Reglamento de Zonificación Especial del Condado, Reglamento Núm. 3319, Junta de Planificación de Puerto Rico, 7 de junio de 1986; antecesor del actual Reglamento de Calificación Especial del Condado, Reglamento Núm. 8989, Junta de Planificación de Puerto Rico, 21 de julio de 2017.**

Así pues, la precitada reglamentación se concibió como un intento de "remediar los problemas particulares que aquejan al sector del Condado", especialmente, respecto al impacto de los nuevos desarrollos en "la economía, la seguridad, la tranquilidad, el tránsito peatonal y vehicular, la integridad y el carácter del corazón de una de las zonas más importantes del área metropolitana". *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, *supra*, págs. 696, 707. Dicho sea de paso, al estudiar los retos particulares por los cuales se adoptó dicha normativa especial para la zona del Condado, este Alto Foro ha destacado, por ejemplo, "la necesidad de estacionamiento",³ "los graves problemas de tránsito que afectan de ordinario al sector", "la seria congestión vehicular que actualmente ocurre [. . .] al

³ Como cuestión de hecho, una de las controversias suscitadas en el caso de epígrafe versa, precisamente, sobre la falta de espacios de estacionamiento suficientes en la edificación propuesta, incluyendo la imposibilidad de que vehículos de una longitud promedio de entre quince (15) y dieciocho (18) pies puedan retroceder en un área de apenas diez (10) pies, donde, además, se edificaron paredes y columnas que obstaculizan el paso. *Certiorari* del recurso CC-2025-0654, pág. 21.

acceder los negocios y propiedades existentes en el área" y el impacto negativo de los servicios de carga y descarga comercial en "calles angostas de carácter principalmente residencial". *Íd.*, págs. 696, 717, 732.

En ese sentido, este Tribunal ha señalado que el propósito de crear una reglamentación de calificación especial para el Condado fue "precisamente corregir la situación adversa creada por las edificaciones existentes", de modo que, cuando éstas se modifiquen o sustituyan por otras nuevas, logren "ajustarse cabalmente al requisito reglamentario que ya no puede exigírseles a las existentes", respecto a las nuevas necesidades particulares de la zona. (Énfasis suplido). *Íd.*, pág. 720. Lo anterior, bajo la premisa de que, al ser una reglamentación "de carácter especial, prevalece sobre las disposiciones de carácter general" de otros reglamentos en vigor, las cuales le servirán de complemento "hasta donde éstas no sean incompatibles con la materia específicamente regulada por el Reglamento del Condado". (Énfasis suplido). *Íd.*, pág. 723; Sec. 1.07 del Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*.

ii.

Pues bien, -- en ese contexto y en vista de esas preocupaciones --, el referido reglamento especial establece una serie de factores o parámetros que deben evaluarse conjuntamente para conceder un permiso, dependiendo, entre otras consideraciones, de la zona donde se pretenda realizar la actividad en cuestión. Particularmente, éste divide al

Condado en cinco zonas, a base de sus usos predominantes o potenciales: (1) zona comercial turística; (2) zona comercial regional; (3) zona residencial; (4) zona institucional; y (5) zona pública. Secs. 2.01 y 2.02 del Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*.

Entre los aludidos factores, se encuentra el de usos permitidos. Este parámetro se atiende mediante una tabla que enumera categorías de usos para cada una de las zonas mencionadas. Sec. 2.04 del Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*. Sin embargo, además de los allí especificados, se permite que la OGPe considere usos adicionales en ciertas zonas, "cuando se demuestre que el uso propuesto armoniza con los objetivos de esta reglamentación especial". (Énfasis suplido). *Íd.*, pág. 8. Por lo tanto, la presente se trata de una reglamentación de usos de numeración abierta, o *numerus apertus*, más propia de un asunto discrecional, según los criterios elaborados en *Voilí Violá Corp. et al. v. Mun. Guaynabo, supra*, págs. 761-762.

Establecido lo anterior, y en lo aquí pertinente, la referida tabla de usos permitidos contempla el de "casa de huéspedes" (*guest house*) como uno "limitado" en las zonas residenciales. Sec. 2.04 del Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, pág. 11. En consecuencia, resulta imperativo dirigirse a la Sección 2.05 del precitado reglamento, la cual precisa usos "cuyas características es necesario cualificar y cuantificar para asegurar el orden, la

seguridad y el bienestar público". Sec. 2.05 del Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, pág. 15.

En cuanto a las casas de huéspedes ubicadas en zonas residenciales, el inciso .05 de la precitada disposición reglamentaria establece que las mismas: (1) tienen que cumplir con las normas de la Compañía de Turismo; (2) no pueden tener barra ni restaurante; y (3) se tienen que limitar a brindar cama y desayuno (*bed and breakfast*)⁴. Sec. 2.05.05 del Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*.

Ahora bien, como indicamos, el parámetro de uso no es el único criterio que se tiene que evaluar a la hora de analizar si procede conceder un permiso a tenor del Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, puesto que la referida normativa especial exige examinar, además, otros factores que requieren ejercer juicios de valor y estudiar circunstancias particulares de la edificación propuesta, así como del área donde estará ubicada.⁵

⁴ A su vez, la Sec. 2.05.01 del Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, define el uso de "alojamiento y desayuno" (*bed and breakfast*) como el de un "edificio o residencia ocupada por una persona o familiar, que cuenta con un mínimo de tres habitaciones y hasta un máximo de seis habitaciones para alquilar a diario a huéspedes que cumplan con los requisitos de la Compañía de Turismo".

⁵ Por ejemplo, la precitada reglamentación confiere discreción para autorizar el uso compartido de estacionamientos, "siempre que se demuestre **mediante los correspondientes estudios** que los usos operan de forma escalonada y que la capacidad de área de estacionamiento total nunca será menor a la **necesidad** en horas pico". (Énfasis suplido). Sec. 3.11 del Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, pág. 32. De otro lado, requiere que los rótulos de las edificaciones propuestas estén "diseñados en **buen gusto** y en **armonía** con la zona y el edificio". (Énfasis suplido). Sec. 3.15 del Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, pág. 35. Asimismo, exige **evaluar los impactos adversos que los nuevos permisos de construcción concedidos pudiesen infligir en los desarrollos existentes**, especialmente en cuanto al "**ambiente peatonal** en las calles principales" y a evitar "**nuevos elementos de conflictos** en el área urbana". (Énfasis suplido). Sec. 5.00 del Reglamento de Calificación Especial del Condado, *supra*, pág. 41.

Es, pues, a la luz de la normativa antes reseñada, que procedemos a abordar, -- desde la disidencia --, la controversia que hoy nos concierne.

III.

Como ya adelantamos, en la causa de epígrafe, este Tribunal debía determinar si el hecho de que una reglamentación especial de calificación para una zona urbanísticamente sensible posea criterios determinables u objetivos respecto al parámetro específico de uso de determinado inmueble torna, o no, la expedición de un permiso de construcción, relacionado con el mismo, en un asunto meramente ministerial, de modo que un profesional autorizado tenga la autoridad para tramitarlo. Ante esa interrogante, una mayoría de este Alto Foro hoy concluye, -- a nuestro parecer, equivocadamente --, que la mera inclusión, en el reglamento aquí bajo estudio, de ciertos criterios medibles u objetivos para el parámetro específico de uso convierte en un asunto ministerial la concesión de un permiso de construcción en una zona de calificación especial. Falla malamente.

Y es que, de conformidad con la normativa antes expuesta, nos parece insostenible interpretar que, -- en escenarios como los aquí bajo estudio --, la determinación de si se concede, o no, un permiso de construcción depende exclusivamente del uso que se le da a determinado inmueble. A nuestro juicio, tal evaluación requiere, además, un análisis multifactorial e integrado de parámetros, como el área de ocupación, la densidad poblacional, la altura de los edificios, los

estacionamientos necesarios, los materiales y el diseño de la obra, la rotulación y hasta el entorpecimiento de las vías vehiculares y peatonales. **En consecuencia, -- incluso cuando el factor específico de uso se haya definido en términos objetivos o medibles --, si algún otro parámetro a considerarse requiere hacer juicios de valor, como aquí sucede, el permiso se tiene que considerar como discrecional.**

En ese sentido, debemos recordar que en *Voilí Violá Corp. et al. v. Mun. Guaynabo, supra*, resolvimos que una exigencia reglamentaria de realizar un análisis multifactorial para conceder un permiso en un distrito con una calificación particularizada podría implicar que tal determinación no sea una meramente objetiva o automática, de modo que podría resultar incompatible con un procedimiento ministerial. Lo anterior, principalmente, en aquellos escenarios en los que se deban evaluar los posibles impactos o conflictos que la actividad que se autorice pueda generar en una zona especialmente regulada o protegida; se requieran estudios; los usos permitidos sean de numeración abierta; y no se haya precisado reglamentariamente que se pueden tramitar por la vía ministerial.⁶ *Íd.*, págs. 761-764. Desde nuestra perspectiva, tal es el caso de autos.

⁶ Reconocemos que, a diferencia del reglamento objeto de análisis en el precitado caso, el reglamento aquí en pugna no emplea los términos "ministerial", "discrecional", "profesional autorizado" o "consulta de ubicación". No obstante, somos del criterio de que, -- toda vez que el mismo se aprobó luego de la Reforma de Permisos, *supra* --, si la intención administrativa hubiese sido que los permisos expedidos a tenor de éste fuesen ministeriales, se hubiese hecho referencia expresa a tales conceptos, en vez de limitarse a dirigir sus disposiciones a la OGPe, ente público facultado para tramitar los permisos discrecionales.

Lo anterior, más aún al tratarse aquí de una comunidad que enfrenta unos retos de planificación y urbanismo muy particulares, para los que, precisamente, se han tenido que adoptar normas especiales. Por lo tanto, resultaba imperativo que la referida autorización se tramitase mediante una consulta de ubicación, único mecanismo que garantiza el escrutinio adecuado de las circunstancias particulares que presenta el Condado de San Juan, así como la participación ciudadana de las personas afectadas o interesadas.

IV.

A partir de las razones antes expuestas, somos del criterio de que, en la causa de epígrafe, se debió haber revocado el fallo emitido por el Tribunal de Apelaciones y, en consecuencia, reinstalado en su totalidad la determinación tomada por el Tribunal de Primera Instancia. Como ese no fue el curso de acción seguido hoy por una mayoría de mis compañeras y compañeros de estrado, disintimos del dictamen que aquí se emite.

Ángel Colón Pérez
Juez Asociado