

GOBIERNO DE PUERTO RICO
JUNTA DE PLANIFICACIÓN
SAN JUAN, PUERTO RICO

9 de julio de 2025

Resolución JPI-RCEC-01-2025

Resolución para Aclarar Particulares con relación a la designación de un “Uso Limitado” bajo el Reglamento de Calificación Especial del Condado

El 9 de julio de 2025, fue presentada ante la consideración de esta Junta de Planificación, en adelante, “Junta” una solicitud para que aclaráramos o nos expresáramos en cuanto a cuál fue la intención y propósito al designar ciertos usos como “Uso Limitado” en el Reglamento de Calificación Especial del Condado, Núm. 8989 (21 de julio 2017), en adelante, el “RCEC”

La solicitud se realiza debido a la reciente determinación del Tribunal de Primera Instancia en el caso núm. SJ2024CV10054, en el cual determina que la designación de un uso como “Uso Limitado”, por si sola, modifica la naturaleza de la acción o el uso propuesto a uno de carácter “*Discrecional*”, aun cuando el uso propuesto está expresamente autorizado en el distrito de calificación en donde se propone la acción. Por los efectos que esta determinación judicial tiene sobre la aplicación de la designación de todos los usos limitados y, en consecuencia, sobre la comunidad regulada, el desarrollo económico de la zona y sobre todo, la certeza y agilidad de los procesos que se busca a través de la Ley Núm. 161-2009, *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, en adelante, “Ley 161-2009” entendemos prudente y necesario aclarar particulares sobre la interpretación, de forma tal que se pueda tener constancia y certeza sobre el propósito que persigue esta Junta con la designación de un uso limitado en el RCEC.

I. Facultad de la Junta para emitir Resoluciones Interpretativas

En virtud de los poderes conferidos a esta Junta por su ley habilitadora, la Ley Núm. 75 del 1975, según enmendada, conocida como la *Ley Orgánica de la Junta de Planificación* (en adelante, la “Ley 75-1975”); específicamente, y particularmente al amparo de lo dispuesto en los artículos 4 y 11 de dicha ley - los cuales establecen los propósitos, facultades y deberes de esta entidad - emitimos la siguiente resolución con el propósito de aclarar particulares y exponer con claridad la intención normativa de esta Junta al utilizar la designación de un “uso limitado” dentro de las disposiciones del RCEC.

La Ley 75-1975 delegó en la Junta la responsabilidad principal respecto a la planificación y desarrollo integral de Puerto Rico. Con ese fin, le confirió una amplia gama de facultades entre las que se encuentran: la adopción y aprobación de los reglamentos autorizados por ley, entre estos, el Reglamento de Zonificación y Lotificación - así como cualquier otro necesario para

viabilizar los propósitos de la ley, la adopción y aprobación de los mapas de zonificación; hacer determinaciones sobre usos de terrenos dentro de los límites territoriales de Puerto Rico; formulación y adopción de expresiones de política pública en materia de planificación; y ejercer los demás poderes que esta ley y otras leyes que le confieren, incluyendo tomar las medidas necesarias para cumplir con sus propósitos; entre otras tantas funciones y facultades. Véase el Art. 11 de la Ley 75-1975 (23 L.P.R.A § 62j) nuestra facultad para aclarar particulares en cuanto la interpretación o aplicación de las disposiciones en nuestros reglamentos, emana directamente de la facultad que nos ha sido conferida por la Asamblea Legislativa para adoptar y aprobar los reglamentos que autoriza la Ley 75-1975 y cualquier otro necesario para cumplir con los propósitos esta.

II. Trasfondo y Análisis sobre la necesidad de Aclaración

En virtud de las facultades de reglamentación que ostenta la Junta sobre los asuntos bajo su jurisdicción o competencia, el 21 de julio de 2017, adoptó y aprobó el RCEC con el propósito de guiar el uso y desarrollo de terrenos y edificios en el área del Condado en el Municipio de San Juan. La Junta entendió necesaria la promulgación de este reglamento debido a que el Área de Condado, al ser un área urbana y uno de los centros de principal actividad turística en la isla, confrontaba problemas como la falta de estacionamientos, la proliferación de negocios inadecuados y la edificación de estructuras temporeras. Así fue como, a tenor con las recomendaciones vertidas en un estudio realizado sobre los problemas y virtudes del área de Condado, se preparó y adoptó el RCEC para organizar el desarrollo del área, de forma tal que se asegurara y fomentara la salud, seguridad, orden, prosperidad, estabilidad económica y bienestar general de todos los visitantes y residentes del área. Véase Sección 1.02 del RCEC.

Entre las seis áreas que abarca el RCEC, sus disposiciones sobre los usos están dirigidos a armonizar los usos permitidos con las características que deben prevalecer en un área turístico - residencial. *Id.*

Con este breve trasfondo, procedemos con el análisis sobre la intención y los efectos de la designación de un uso como “uso limitado” en el RCEC. No obstante, antes de adentrarnos en la médula de esta consulta, precisa repasar algunos conceptos que inciden sobre el asunto planteado; a saber, las características y diferencias entre las determinaciones de carácter *Discrecional* y aquellas de carácter *Ministerial*. Para esto, es necesario discutir las disposiciones pertinentes de la Ley Núm. 161 del 1 de diciembre de 2009, según enmendada, conocida como la Ley 161-2009 y el *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*, Reg. Núm. 9473 del 16 de junio de 2023, en adelante, el “Reglamento Conjunto”.

En su inciso núm. 26, la Ley 161-2009, define la determinación *Discrecional* como:

“[U]na determinación que conlleva juicio subjetivo por parte de la Junta Adjudicativa, del Secretario Auxiliar o un Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción. Éstos utilizan su conocimiento especializado, discreción y juicio para llegar a su determinación, ya que esta determinación considera otros asuntos además del uso de estándares fijos o medidas objetivas. El Secretario Auxiliar o el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V, puede utilizar juicios subjetivos discrecionales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe realizarse” (énfasis suplido) 23 LPRA § 9011 (26).

Mientras, en su inciso núm. 48 define la determinación *Ministerial* como:

“[D]eterminación que no conlleva juicio subjetivo por parte de un funcionario público o Profesional Autorizado sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción. El funcionario o Profesional Autorizado meramente aplica los requisitos específicos de las leyes o reglamentos a los hechos presentados, pero no utiliza ninguna discreción especial o juicio para llegar a su determinación, ya que esta determinación involucra únicamente el uso de estándares fijos o medidas objetivas. El funcionario no puede utilizar juicios subjetivos, discrecionales o personales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada. Por ejemplo, un permiso de construcción sería de carácter ministerial si el funcionario sólo tuviera que determinar si el uso es permitido en la propiedad bajo los distritos de calificación aplicables, si cumple con los requisitos de edificabilidad aplicables (e.g., Código de Construcción) y si el solicitante ha pagado cualquier cargo aplicable y presentado los documentos requeridos; el Reglamento Conjunto de Permisos contendrá una lista en la que se incluyan todos los permisos que se consideran ministeriales” (énfasis suplido) 23 LPRA § 9011 (48).¹

De estas definiciones se desprende que, la diferencia principal de estas dos determinaciones o trámites consiste en que la primera (*Discrecional*) surge como resultado de una evaluación subjetiva por parte del organismo o funcionario público con competencia que lo evalúa y la segunda (la *Ministerial*), no requiere tal evaluación, solo la aplicación de requisitos específicos o estándares fijos u objetivos establecidos en la propia reglamentación.

¹ Véase además *Capote Rivera v. Voili Voila Corporation*, 213 DPR 743, 756 (2024).

El trámite *Discrecional* requiere de una evaluación subjetiva, en el que es necesario emplear conocimientos especializados y la discreción, ya que en este proceso se consideran asuntos que afectan la forma en la que se lleva a cabo la actividad o uso propuesto, en adición a la aplicación de estándares fijos o medidas objetivas.

En particular, la Sección 2.2.2 del Reglamento Conjunto discute lo pertinente a las determinaciones o asuntos *Discrecionales*. Esta sección ordena que los asuntos discrecionales sean atendidos por la Junta Adjudicativa, el Secretario Auxiliar de la OGPe o los Municipios Autónomos con las jerarquías competentes, luego de considerar la totalidad del expediente. Además, requiere que, en la evaluación de estos asuntos, se prepare y notifique una resolución en la cual se incluyan las determinaciones de hechos y conclusiones de derecho que justifiquen la determinación tomada. Estos requisitos demuestran el carácter complejo y subjetivo de este tipo de determinación, que va más allá de la aplicación de criterios objetivos específicos.

Esta evaluación subjetiva se da, ordinariamente, en el contexto de la solicitud de variación a los requisitos reglamentarios aplicables en la zona o área donde ubicaría el uso o acción propuesta, requiriendo entonces que se lleve a cabo una *Consulta de Ubicación* cuando se solicita la variación a los parámetros de uso o una *Consulta de Construcción* cuando lo que se busca es la concesión de una variación sobre los parámetros de construcción aplicables a la zona. Puntualizamos que, en estos casos, la reglamentación exige que el organismo que atiende el asunto *Discrecional*, sea la Junta Adjudicativa o el Municipio Autónomo con la facultada delegada, justifique, mediante sus determinaciones de hechos y conclusiones de derecho, la determinación final acordada sobre el asunto ante su consideración.

En los asuntos *Ministeriales* no hay tal exigencia. Distinto al asunto *Discrecional*, la consideración de un asunto de carácter *Ministerial* no requiere de conocimientos especializados ni la justificación detallada de la determinación tomada, porque solo conlleva la aplicación de requisitos específicos y fijos, según establecidos en las leyes y los reglamentos aplicables. Por consiguiente, el funcionario que evalúa los asuntos *Ministeriales* no tiene discreción para otorgar variaciones en cuanto a permitir el uso o la actividad propuesta, siempre que la actividad esté inequívocamente permitida bajo la calificación de la zona donde ubica y se cumplan con todos los demás requisitos aplicables.

Específicamente, la Sección 2.2.1.3 del Reglamento Conjunto establece lo pertinente a la forma y/o los criterios que se usarán en la evaluación de asuntos de carácter *Ministerial*. La sección lee como sigue:

“a. Para la evaluación de solicitudes de permisos ministeriales se aplicarán solamente los requisitos específicos de las leyes o reglamentos

aplicables a los hechos presentados, y no se utilizará 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.

b. Al evaluar solicitudes de permisos ministeriales, los funcionarios o el PA no podrán utilizar juicios subjetivos, discrecionales o personales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada.

c. Se expedirán permisos ministeriales únicamente cuando la estructura o uso para lo que se solicite el permiso estén en completa armonía y conformidad con las disposiciones de este Reglamento.

d. Los permisos ministeriales se otorgarán para los usos específicamente permitidos en cada distrito y siempre deberán cumplir cabalmente con los siguientes parámetros:

- 1. Calificación*
- 2. Usos*
- 3. Altura*
- 4. Tamaño del Solar*
- 5. Densidad*
- 6. Área de Ocupación*
- 7. Área Bruta de Piso*
- 8. Patios (Delantero, laterales y Posterior)*
- 9. Espacios de Estacionamientos*
- 10. Área de carga y descarga”.*

(énfasis suplido).

De aquí se confirma que, la evaluación de los asuntos *Ministeriales* no admite la evaluación subjetiva o discrecional, pues esta se limita a confirmar que el uso esté expresamente autorizado y que la acción propuesta cumpla, cabalmente y sin margen a duda, con los demás criterios objetivos aplicables a la zona donde ubica, incluyendo los distintos parámetros de construcción.

Aclarados estos conceptos, evaluamos las disposiciones pertinentes en el RCEC en cuanto a los efectos de la designación de un uso como un “uso limitado”.

La Sección 2.04 del RCEC nos ofrece un preámbulo sobre las categorías y la forma en la que se deben considerar o atender los usos permitidos en el área del Condado. La Sección dispone lo siguiente:

“La Tabla de Usos Permitidos (ver Tabla 1) establece las categorías de uso por zonas. Algunos 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. Todo uso permitido, de aparecer en esta sección, deberá acatar las características establecidas en el mismo” (énfasis suplido).

En la Tabla 1 de la Sección 2.04, Tabla de Usos Permitidos, se identifican siete (7) tipos de usos marcados con la letra “L” para designarlos como de “uso limitado”. Estos son: tienda de mercancía general, estaciones de gasolina, discotecas, barras/ “pubs”, club nocturno, comida ligera/cafetería y las casas de huéspedes. Con el fin de establecer, definir y definir y categorizar las limitaciones establecidas para los usos designados como “usos limitados”, el RCEC nos refiere a su Sección 2.05.

Precisamos que los usos designados como “uso limitado” en el RCEC se incluyeron en todas las zonas del área del Condado, incluyendo las zonas Comercial Turísticas (CT), Comercial Regionales (CRE) y Residenciales (R). El propósito que se persigue con esta acción es asegurar que el uso así designado (como uso limitado) cumpla específicamente con los requisitos y limitaciones que en esta sección se establecen, independientemente del distrito de zonificación donde ubica.

Véase la *Imagen # 1* abajo que es una sección de la Tabla 1, Tabla de Usos Permitidos.

Reglamento de Calificación Especial del Condado
Sección 2.00 Disposiciones sobre uso

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

* categorización y definición de usos seleccionados incluidos en la Sección 2.05.

Imagen 1

Al acudir a la Sección 2.05, es allí en donde se definen las *limitaciones* u otras exigencias particulares o características que son aplicables a los distintos usos permitidos. A estos efectos, la sección inicia con el siguiente lenguaje: “[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*” (énfasis suplido). La intención de esta Junta al incluir esta sección es abundar y ofrecer información suficiente sobre los usos allí

identificados para facilitar la comprensión sobre los requisitos que deben acatarse para que el uso sea un uso permitido en la zona. Del mismo modo, en la referida sección se ofrece información suficiente para que se pueda identificar cuando no es posible cumplir con los requisitos allí dispuesto, por lo que el uso no sería permitido en la zona y requerirá de la correspondiente variación a los parámetros de uso para poder establecerse en la zona.

Al respecto, nótese que en las subsecciones de la referida Sección 2.05, se identifican y describen otros usos, entre los cuales se **incluyen tanto los usos permitidos y como los no permitidos**, entre otros que no están designados como de "Uso limitado". Entre los usos que están descritos en la Sección 2.05 que no están designados como "uso limitado" se encuentra: (1) el **alojamiento y desayuno** (*Bed & Breakfast*) (Sección 2.05.01); (2) el **alojamiento suplementario por corto periodo** (*Short Term Rental*) (Sección 2.05.02); (3) **artesanía** (Sección 2.05.03); (4) **colmado** (2.05.07), y hasta el **de come y vete y "food trucks"** (Sección 2.05.08), entre muchos otros. Debe destacarse que el propósito de esta estructura normativa es facilitar una evaluación clara y predecible, que pueda ser realizada por la vía ministerial, sin necesidad de incurrir en procesos que impliquen el ejercicio de juicio discrecional. La intención de la Junta al adoptar el RCEC, y particularmente la Sección 2.05, no fue la de establecer requisitos que conviertan el trámite en uno de naturaleza *discrecional*. Por el contrario, el objetivo medular de esta disposición es proveer información adicional- o, más precisamente, establecer parámetros-que deben ser considerados y cumplidos conforme a las características inherentes al uso al que se refiere la norma. Esto se logra mediante la identificación de requisitos claros, objetivos y específicos, que permitan una aplicación uniforme y precisa, en cumplimiento con las disposiciones correspondientes a la calificación de la zona.

Dicho de otro modo, la finalidad de la Sección 2.05 es precisamente eliminar márgenes de discrecionalidad en la evaluación de ciertos usos, evitando así su aplicación arbitraria o sujeta a juicio subjetivo y permitir que los mismos puedan ser evaluados de manera *ministerial*, de cumplirse con los requisitos allí dispuestos. En ese contexto, opera como un mecanismo de precisión regulatoria, que delimita con claridad las condiciones bajo las cuales determinados usos son admisibles dentro de la zonificación correspondiente.

Es decir que, la intención de la redacción de la Sección 2.05 es ofrecer suficiente información, objetiva, específica y descriptiva de manera tal que no haya duda sobre alcance y características del uso especificado (sus parámetros y/o requisitos particulares) que lo hace un uso permisible dentro de la calificación de la zona.

En consecuencia, aclaramos que la designación de un uso como un "uso limitado" en el RCEC no tiene el efecto, o implicación por sí solo, que dicho uso adquiera un carácter discrecional. Tal designación no altera la naturaleza del trámite aplicable al uso. Por el contrario, la intención normativa es que, ante

una clasificación de "limitado" se acuda a la Sección 2.05 a fin de identificar los requisitos, parámetros y limitaciones de cada uso allí designado, con el fin de que pueda fácilmente verificar objetivamente su cumplimiento.

ADOPTADO en San Juan, Puerto Rico hoy, 9 de julio de 2025.

HÉCTOR MORALES MARTÍNEZ, BS, JD, LL.M, LCDO

Presidente

REBECCA RIVERA TORRES, MRP, PPL

Miembro Alterno

LUIS E. LAMBOY TORRES, MP, PPL, JD,
LCDO

Miembro Alterno

EMANUEL R. GÓMEZ VÉLEZ, MP, PPL

Miembro Alterno

CERTIFICO: Que he notificado copia fiel y exacta de la presente resolución, bajo mi firma y sello oficial de esta Junta de Planificación, a todas las partes mencionadas en el Notifíquese, habiendo archivado el original en autos.

En San Juan, Puerto Rico, hoy **AUG - 1 2025**

Edgardo Vázquez Rivera
Secretario de Junta