

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL ESPECIAL

ASOCIACIÓN DE  
RESIDENTES DE SAN JUAN  
GARDENS, HORIZONS Y  
ROMANY; MIRNA GUZMÁN

Recurrentes

v.

JUNTA DE PLANIFICACIÓN  
DE PUERTO RICO

Recurridos

KLRA201400452

*Revisión  
Administrativa*  
procedente de la  
Junta de  
Planificación

Re:  
Resolución C-18-41

Peticiones Núms.:  
2004-17-0678-JPZ  
2005-17-0627-JPZ  
2005-17-0678-JPZ

Panel especial integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Candelaria Rosa.<sup>1</sup>

Candelaria Rosa, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de enero de 2016.

Comparece la Asociación de Residentes de San Juan Gardens Horizons y Romany (Asociación) y la señora Mirna Guzmán, y nos solicita que dejemos sin efecto la *Resolución C-18-41* emitida el 26 de noviembre de 2013 y notificada el 11 de abril de 2014, por la Junta de Planificación. Mdiante dicha *Resolución*, la Junta de Planificación aprobó y adoptó una enmienda a la Hoja 11-C, del Mapa de Calificación del Municipio Autónomo de San Juan (Municipio de San Juan), conforme a la petición de enmienda 2004-17-0238-JPZ, que buscaba que se autorizara un cambio de un Distrito Residencial

<sup>1</sup> Mediante Orden Administrativa Núm. TA-2014-161, efectiva el 9 de julio de 2014, se designa al Hon. Carlos I. Candelaria Rosa en sustitución del Hon. Sigfrido Steidel Figueroa.

General Uno (Distrito R-1) a un Distrito Comercial Local (Distrito C-1), para un predio de terreno ubicado en el Municipio de San Juan.

Evaluado el expediente de autos en referencia al derecho aplicable, confirmamos el dictamen apelado.

El 15 de marzo de 2004, mediante la Petición Núm. 2004-17-0238-JPZ, Lomas Verdes Office Corp. (LVO Corp.), p/c de José A. Crespo Rivera, Francisco Rafael Díaz Massó, como dueños de la propiedad y José Acevedo & Associates, suscribieron una *Solicitud de Enmienda al Mapa de Zonificación* del Municipio de San Juan, para el predio ubicado en la Carretera 177, Esquina con la Calle San Rosa, Barrio Monacillo del mencionado municipio. El predio al que se hace referencia en la petición cuenta con una cabida de 2,144.6154 metros cuadrados, el cual estaba calificado como un Distrito R-1 y se identifica con el número catastral del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) 11-018-012-18.

La referida solicitud estaba acompañada de varios mapas identificando el terreno objeto de la petición, e identificaba a los distintos colindantes y personas con interés a las que se les notificó sobre la solicitud de rezonificación. Por otra parte, el 22 de noviembre de 2004, se llevó a cabo la vista pública relacionada a la petición que nos atañe. Durante la vista depusieron varias personas con respecto al cambio de zonificación.

Los ingenieros José Acevedo, Francisco Díaz y la licenciada Heidi Serrano, fueron los deponentes a favor de la petición de LVO Corp. La parte opositora a la petición de rezonificación contó con cinco deponentes, entre los que destaca la señora Marta Cortés, Secretaria de la Junta de Directores de la Urbanización San Juan

Gardens Horizon y Ramany, así como la señora Wendy Ramos, representante de los residentes de la Urbanización Las Cumbres.<sup>2</sup>

Cabe destacar, que el 23 de marzo de 2004, el señor Bijan Ashrafi Mahabadi, Director de la Oficina de Planificación y Ordenación Territorial del Municipio de San Juan, presentó ante la Junta de Planificación un escrito que exponía la posición de dicho ayuntamiento. En síntesis, el representante del Municipio de San Juan se opuso a los cambios de zonificación propuestos, ya que “atentan contra el carácter residencial de las comunidades”.<sup>3</sup> El 8 de diciembre de 2004, una vez se había celebrado la vista, el señor Ashrafi Mahabi envió al Presidente de la Junta de Planificación la posición final sobre la rezonificación del Municipio de San Juan, tomando en consideración, entre otros, los aspectos discutidos durante la vista.<sup>4</sup> Así pues, el Municipio de San Juan reiteró su oposición a la rezonificación solicitada, destacando tres asuntos en particular. Sostuvo, que no se pudo justificar el beneficio que derivaría la comunidad con el cambio, que este tipo de cambio de zonificación agudizaría los problemas de estacionamiento y flujo vehicular en el área, así como que sería contrario a su la política pública de proteger a los vecindarios de usos incompatibles.

La Junta de Planificación emitió *Resolución* el 7 de marzo de 2006, notificada a las partes el 28 de marzo de 2006, mediante la cual dispuso lo siguiente:

El Sr. José Antonio Crespo Rivera y Francisco Díaz Massó representados por el Ing. José A. Acevedo Alfau, amparándose en la reglamentación vigente, sometió ante la consideración de la Junta de Planificación

---

<sup>2</sup> Véase apéndice del recurso, págs. 83 y 84.

<sup>3</sup> Íd., pág. 22.

<sup>4</sup> Íd., págs. 23 y 24.

la petición de enmienda al Mapa de Calificación de Suelo del Municipio autónomo de San Juan para la reclasificación de un (1) predio con cabida de 2,144.6154 metros cuadrados de un Distrito Residencial Uno (R-1) a un Distrito Comercial Local (C-1), predio que radica en la Carretera Núm. 177, Esquina Calle Santa Rosa del Barrio Monacillos del Municipio de San Juan, Puerto Rico. La petición fue considerada en el proceso de vista pública celebrado el 22 de noviembre de 2004.

Actualmente, en el predio se encuentra un solar vacante. Se contempla establecer un establecimiento comercial.

Luego de considerar y analizar los aspectos relacionados con la petición, la Junta de Planificación, en su reunión del 7 de marzo de 2006, resolvió **AUTORIZAR la misma un distrito C-1**. Acorde a la Ley Núm. 75 del 24 de junio de 1975, según enmendada, *a su vez este cambio constituye una enmienda a los mapas de zonificación*.

Las actuaciones de la Junta sobre solicitudes de cambios de zonificación son de carácter cuasi-legislativo a tenor con lo establecido en el Artículo 32, Inciso b, de la Ley Núm. 75 del 24 de junio de 1975, según enmendada. [...] <sup>5</sup> Una vez autorizada una enmienda a un Mapa de Zonificación por la Junta, la misma entrará en vigor a los quince (15) días de publicarse un edicto sobre la adopción de enmiendas a los Mapas de Zonificación en un periódico de circulación general. <sup>6</sup>

Surge de la referida *Resolución*, que la misma fue notificada directamente por la Junta de Planificación a varias personas y entidades. Cabe destacar que no surge del expediente que la *Resolución* del 7 de marzo de 2006 hubiese sido objeto de revisión judicial.

El 26 de noviembre de 2013, mediante la *Resolución C-18-41*, la Junta de Planificación aprobó y adoptó la enmienda a la Hoja Número 11-C del Mapa de Calificación de Suelo del Municipio de San Juan. Surge de la *Resolución C-18-41* recurrida, que a tenor con las facultades delegadas por su Ley Orgánica, la Ley de Municipios

---

<sup>5</sup> Se hizo la advertencia que de entenderse que la Junta no cumplió con los requisitos para la adopción y promulgación o enmienda a dichos reglamentos y mapas, se contaba con 30 días desde que entrara en vigor la enmienda para acudir en revisión ante éste Tribunal.

<sup>6</sup> Véase apéndice del recurso, págs. 20-21. (Énfasis suplido en el original, bastardillas nuestras.)

Autónomos y la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU). En ésta se determinó que la hoja enmendada sustituiría a la correspondiente hoja del Mapa de Clasificación de Suelos del Municipio de San Juan una vez se diera cumplimiento al procedimiento establecido en el Artículo 28 de la Ley Núm. 75-1975, según enmendada, el cual había sido originalmente adoptado por la Junta el 3 de octubre de 2012. En cuanto al caso que nos concierne, identificado con el número 2004-17-0238-JPZ, se dispuso lo siguiente:

Se recalificó de un Distrito Residencial General Uno (R-1) a un Distrito Comercial Local (C-1), un solar con cabida de 2,144.6154 metros cuadrados, que está localizado en la Carretera Estatal Número 177, Calle Santa Rosa, cuyo número de propiedad según el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales es 114-018-012-18. Esta petición fue discutida en vista pública celebrada el 22 de noviembre de 2004.

El 11 de abril de 2014, se publicó en el periódico Primera Hora un Aviso sobre el cambio de calificación que autorizó la Junta de Planificación que es objeto de este recurso. En el referido aviso se identifica tanto la Resolución particular mediante la que se autorizó la recalificación, así como el predio de terreno afectado por dicho cambio y la hoja del Mapa de Calificación de Suelos del Municipio de San Juan que se verían afectados por el cambio. De igual manera, se desprende del Aviso el momento en el que entraría en vigor la enmienda y sobre el derecho a revisión judicial que le asiste a cualquier parte afectada por la referida determinación.<sup>7</sup>

Ante lo resuelto por la Junta de Planificación, la parte apelante acude ante nos y formula los siguientes señalamientos de error:

---

<sup>7</sup> Véase apéndice del recurso, pág. 4.

1. Erró la Junta al aprobar la recalificación del solar en cuestión, habiendo opiniones periciales irrefutadas en el expediente del caso, advirtiendo de los serios problemas de tráfico y estacionamiento que causaría el cambio y el carácter predominantemente residencial de la zona.
2. Erró la Junta al tratar de darle validez de la Resolución Recurrída, aun cuando el aviso en el periódico y la notificación por carta de la misma es defectuosa, al no advertir o notificar adecuadamente a las partes afectadas sobre el derecho de revisión judicial, incluyendo, todos los nombres y direcciones de dichas partes afectadas.
3. Erró y actuó de forma *ultra vires*, la Junta al aprobar el mapa de recalificación basada en mapas que contienen información errónea sobre la localización y composición de la parcela a ser recalificada. En vista de lo anterior, erró también la Junta al tratar de darle validez al radio de notificaciones presentado por la parte proponente de la recalificación; la parte proponente trazo el radio de 60 metros desde los límites erróneos del solar o parcela objeto de la solicitud de recalificación.
4. Erró y actuó de forma *ultra vires*, la Junta al aprobar el mapa de recalificación 10 años después de aprobar el cambio de recalificación.
5. Erró y actuó de forma *ultra vires*, la Junta al aprobar el mapa de recalificación basada en un expediente incompleto, y que contiene información contradictoria, ofrecida por los mismos peticionarios del cambio de recalificación.

El 17 de julio de 2014, la Junta de Planificación presentó su alegato en oposición. En primera instancia, argumentó que la zonificación de los suelos es un poder delegado por la Asamblea Legislativa a la Junta de Planificación de naturaleza cuasi legislativa y por ello, no es necesario expresar determinaciones de hecho y derecho para fundamentar su decisión. En cuanto a las alegaciones de notificaciones defectuosas, la Junta indicó que cumplieron cabalmente con las disposiciones del Artículo 28 de la Ley Núm. 75, 23 L.P.R.A. sec. 63, y advirtieron adecuadamente a las partes con interés sobre su

derecho a acudir en revisión judicial de su determinación. En relación con las alegaciones de los recurrentes sobre errores en la composición del predio afectado y por ende error en la notificación de los colindantes, la Junta indicó que éstos no refutaron sus alegaciones con información concreta, por lo cual, sus planteamientos carecen de validez.

Por otra parte, la Junta de Planificación señaló que es incorrecto el planteamiento de los recurrentes de que la agencia actuó de forma *ultra vires* al no emitir simultáneamente la *Resolución* mediante la cual se aprobó la rezonificación y el mapa correspondiente. Indicó que por medio de la *Resolución* de 7 de marzo de 2006, se autorizó el cambio de calificación, sin embargo, este no entró en vigor hasta tanto se apruebe y se adopte los cambios correspondientes a la Hoja del Mapa de Calificación, lo cual ocurrió mediante la *Resolución C-18-41* notificada el 11 de abril de 2014. Finalmente, adujo que los señalamientos sobre un expediente incompleto eran incorrectos y presentó ejemplos de ello.

El 4 de agosto de 2014, el Municipio de San Juan presentó su alegato, en el cual se unió a la posición de la parte recurrente en contra de la rezonificación que realizara la Junta de Planificación. En suma, el Municipio esbozó que el cambio de una zona residencial a una comercial, como el aprobado por la Junta de Planificación, afecta su política pública, en la medida que atenta contra su postura de proteger los vecindarios y urbanizaciones de usos incompatibles y promover un plan de desarrollo ordenado de sus comunidades.

El 28 de agosto de 2014, la sucesora de LVO Corp., en los derechos del predio de terreno en controversia,<sup>8</sup> Metropolitan Builders S.E. presentó una solicitud de desestimación del presente recurso. Señalaron que los recurrentes no son partes con interés en el caso, “ni con un grado de afectación” que les permita acudir en revisión ante éste Tribunal. El 29 de septiembre de 2014, los recurrentes presentaron su posición en contra a la solicitud de desestimación presentada por Metropolitan Builders S.E.

Una vez reseñados los hechos y el tracto del caso ante el foro administrativa, así como las alegaciones de las partes que han comparecido ante nos, pasemos a evaluar el marco jurídico aplicable a la controversia ante nuestra consideración.

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170-1988, según enmendada, 3 L.P.R.A. sec. 2101 *et.seq.* (LPAU), establece la existencia de dos vertientes dentro de los procesos administrativos. Estos son, los procesos adjudicativos y los procesos de reglamentación. El proceso de adjudicación es considerado uno cuasi judicial, mientras que el proceso de reglamentación se considera como uno cuasi legislativo. *J.P. v. Frente Unido I*, 165 DPR 445 (2005). Independientemente, del proceso al que estemos enfrentados, se ha establecido que las agencias no pueden actuar más allá de los poderes que les fueron delegados y toda actuación administrativa que no obedezca el poder conferido en ley, debe catalogarse como *ultra vires* y por ende nula. *DACo v. AFSCME*, 185 DPR 1 (2012); *Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co.*, 157 D.P.R. 203 (2002).

---

<sup>8</sup> Véase *Comparecencia Especial y Solicitud Urgente de Prórroga*, presentada el 22 de agosto de 2014.



De ahí que los foros administrativos no puedan imponer mediante un reglamento más limitaciones de las que autoriza su ley habilitadora. *Ayala Hernández v. Junta Cond. Bosque Sereno*, 190 DPR 547 (2014). Sin embargo, el alcance de los poderes delegados a las agencias no debe limitarse a una interpretación restrictiva de su estatuto habilitador. La interpretación de la ley debe ser cónsona a la intención legislativa, la política pública y el interés social que la inspira. Id.

Por otro lado, al determinar si una agencia se excedió en su autoridad al ejercer su función de reglamentación, los foros judiciales debemos evaluar: (1) si le delegó el poder de reglamentación, (2) si la actuación administrativa está autorizada por ley, (3) si la reglamentación promulgada está dentro de los amplios poderes delegados, (4) si al aprobarse el reglamento se cumplió con las normas procesales de la ley habilitadora de la agencia y la LPAU, (5) si la reglamentación es arbitraria o caprichosa. Si la regla o reglamento no se aprobó con arreglo a todos estos requisitos, hay que concluir que la agencia actuó de manera *ultra vires*. *Ayala Hernández v. Junta Cond. Bosque Sereno*, supra, pág. 560; *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 162 DPR 745 (2004).

En lo que nos concierne, la LPAU define el concepto reglamentación como aquel sujeto a un procedimiento mediante el cual una agencia formula, adopta, enmienda o deroga una regla o un reglamento. 3 L.P.R.A. sec. 2102 (m). Asimismo, define el concepto regla o reglamento como:

[...] cualquier norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los

requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia. El término incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente. 3 L.P.R.A. sec. 2102 (1).

El proceso de reglamentación es uno de aplicación general y no uno de aplicación particular, en el que se adjudican derechos u obligaciones de una o más personas específicas, como sucede en un proceso adjudicativo. En el proceso de adopción de una regla o reglamento no se adjudica una controversia entre una o más personas específicas. Así pues, a diferencia de la adjudicación, la reglamentación dispone sobre la promulgación de reglas de aplicación general que encarnan una política o prescriben una norma legal. Véase, Demetrio Fernández, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2<sup>da</sup> Edición, Bogotá, Ed. Forum, 2001, pág. 108.

Como parte del proceso de reglamentación, la LPAU reconoce dos clasificaciones generales, a saber, las reglas legislativas y las reglas no legislativas. *Tosado v. A.E.E.*, 165 DPR 377 (2005). Las reglas legislativas se han definido como aquellas que crean derechos, imponen obligaciones y establecen un patrón de conducta que tiene fuerza de ley. *Id.*; *Asociación de Maestros v. Comisión*, 159 DPR 81 (2003). Es por ello, que este tipo de regla “impacta directamente a los ciudadanos en general y obliga con fuerza de ley a la agencia”. *Ramírez et al. v. Junta de Planificación*, 185 DPR 748, 757-758 (2012). En consecuencia, las agencias al adoptarlas deben de observar de manera más estricta los requisitos de la LPAU, brindándoles la oportunidad a los ciudadanos de conocerlas y expresar cualquier reparo hacia estas, antes de su aprobación final. *Tosado v. A.E.E.*,

*supra*, pág. 390. De otra parte, las reglas no legislativas son aquellas – interpretativas, procesales o declaraciones de política general– que por sus propósitos no requieren el cumplimiento de las formalidades contempladas en la LPAU. *González v. E.L.A.*, 167 DPR 400 (2006). Ello, porque esta modalidad no vincula a la agencia ni crea derechos sustantivos o procesales en los cuales el ciudadano puede confiar. *Id.*

Como hemos expuesto, la promulgación de reglas legislativas requiere una serie de formalidades legales. Entre los requisitos que la LPAU establece se encuentra la notificación al público de la determinación de la agencia de adoptar la reglamentación. *Mun. de San Juan v. Junta de Planificación*, 189 DPR 895 (2013). De igual forma, la LPAU en su Sec. 2.7, 3 LPRA sec. 2127, dispone sobre el proceso que debe cumplir una agencia administrativa para aprobar un reglamento y el alcance de la participación de la ciudadanía durante la conducción de éste. En síntesis, la referida Sección establece que un reglamento será nulo si no cumple con los procedimientos dispuestos en la propia LPAU; además, sobre el derecho a impugnar de su faz un reglamento mediante revisión judicial; y finalmente señala que cualquier acción que se inicie para impugnar un reglamento, no paraliza su aplicación a menos que la ley habilitadora disponga lo contrario.

Por otra parte, cualquier persona puede impugnar la validez de una regla o reglamento aprobado por una agencia administrativa por el incumplimiento de las disposiciones de la LPAU dentro del término de treinta (30) días siguientes a su vigencia, haya participado o no durante la celebración de las vistas públicas, como parte del proceso para su aprobación. *J.P. v. Frente Unido I, supra*. No tiene que ser

afectado por la aplicación de dicha regla o reglamento para tener la capacidad para promover la referida impugnación ante el Tribunal de Apelaciones. No obstante, cualquier persona afectada por la aplicación de una regla o reglamento aprobado por una agencia administrativa podrá impugnar la validez constitucional del mismo, en cualquier momento, ante el Tribunal de Primera Instancia. *Asociación Dueños Casas La Parguera v. J.P.* 148 D.P.R. 307 (1999).

Es por ello que cuando estamos ante un proceso de reglamentación no existen *partes* como tal ante la agencia. No se hace ninguna determinación específica sobre los derechos y obligaciones de los participantes. *J.P. v. Frente Unido I, supra*, pág. 465. El proceso dirigido a la formulación y aprobación de un reglamento que conducen las agencias administrativas, no es un procedimiento en el que partes adversas dilucidan y se adjudica una controversia. *Id.* La regla o reglamento pautado por la agencia puede ser impugnado al entrar en vigor, comenzando así el proceso de revisión judicial de su aprobación. Una vez se presenta el recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones con tal propósito, el que impugna la actuación administrativa es el recurrente y la agencia pertinente es la recurrida; sólo entonces es que existe un proceso adversativo ante un tribunal, y por lo tanto, *partes* ante ese foro. *J.P. v. Frente Unido I, supra.*

En el caso ante nuestra consideración, el foro administrativo recurrido es la Junta de Planificación y el proceso que se revisa es el cambio de zonificación de un lote de terreno en el Municipio de San Juan. Veamos las disposiciones particulares que aplican en este contexto.

La Junta de Planificación fue creada en virtud de la Ley Núm. 75-1975, 23 LPRÁ sec. 62 *et seq.* (Ley Núm.75-1975), con el fin de proteger los intereses y el bienestar de la ciudadanía en general en el descargo de la política pública de planificación y zonificación. *Luan Investment Corp. v. Román*, 125 DPR 533 (1990). En el descargo de su función ministerial, la Junta de Planificación está facultada para, entre otras cosas, preparar y adoptar mapas de zonificación y considerar y atender las solicitudes de enmiendas a éstos. *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70 (1999). En atención a dicha autoridad, el Art. 16 de la Ley Núm.75-1975, 23 LPRÁ sec. 620, dispone para que la Junta de Planificación adopte reglamentos que fijen el uso y desarrollo por zonas o distritos de los terrenos y edificios públicos y privados.

Así pues, la Asamblea Legislativa delegó en la Junta de Planificación el poder de reglamentación con normas amplias y generales, que le permiten gran discreción en el desarrollo y ejecución de la política pública de zonificación. *López v. Junta de Planificación*, 80 DPR 646 (1958). De igual forma, el Art. 11 de la Ley Núm. 75-1975, 23 LPRÁ Sec. 62 j (5), faculta a dicha entidad gubernamental, no solo para preparar y adoptar los mapas de zonificación de la isla, sino también para considerar y entender en las solicitudes de enmiendas a los mismos. *Negrón Santos v. Junta de Planificación*, 139 DPR 191 (1995).

La zonificación se ha definido como el mecanismo mediante el cual se establecen o fijan los usos adecuados para todos los terrenos

de Puerto Rico y de las islas adyacentes que le pertenecen<sup>9</sup>. *Ramírez et al v. Jta. de Planificación, supra*, págs. 755-756. Por medio de la zonificación, los terrenos se clasifican en zonas o distritos en los que se establecen disposiciones específicas sobre el uso de estos y las obras y estructuras que se permitirán en éstos. *Id.*; *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited, supra*. En dicho ejercicio, también se crean los mapas de zonificación que son los que demarcan y definen los diferentes distritos. *Id.*

Nuestro Tribunal Supremo ha establecido, que los mapas de zonificación y sus enmiendas representan la forma visual y práctica de instrumentar los reglamentos de zonificación y sus enmiendas, por lo que se trata del ejercicio de su función de reglamentación. *Mun. de San Juan v. Junta de Planificación, supra*, pág. 904; *Luan Investment Corp. v. Román, supra*, pág. 546. En ese sentido, se ha establecido que los mapas de zonificación y sus enmiendas son algunos de los instrumentos provistos por el Estado para que la Junta de Planificación pueda reglamentar el uso de la tierra. *Ramírez et al v. Jta. de Planificación; supra*, pág. 757; *Luan Investment Corp. v. Román, supra*, pág. 546.

Por esta razón, se ha determinado que la aprobación de estos reglamentos y sus enmiendas no son actos de naturaleza adjudicativa, dirigidos a resolver una controversia en particular entre una o más personas. *Ramírez et al v. Jta. de Planificación; supra*, pág. 757. Así pues, se ha determinado que los procesos de zonificación son de naturaleza *cuasi* legislativa. *Id.*, pág. 759. No obstante, cabe destacar

---

<sup>9</sup> Véase, Sec. 1.03 del Reglamento de zonificación de Puerto Rico (Reglamento de Planificación Núm. 4 de la Junta de Planificación), Reglamento Núm. 6211, Departamento de Estado, 5 de noviembre de 2000, pág. 1. (Aunque ese reglamento fue anulado por el Reglamento Núm. 7511, Departamento de Estado, 28 de mayo de 2008, era el vigente al momento de los hechos).

que este tipo de reglamentación se clasifica como regla legislativa porque impacta directamente a los ciudadanos en general y obliga con fuerza de ley a la agencia. *Mun. de San Juan v. Junta de Planificación, supra*, pág. 904.

Sin embargo, esto no implica la aplicación automática de la doctrina general sobre la aprobación de reglamentos, pues el proceso de zonificación es uno distinguible y particular. *Ramírez et al v. Jta. de Planificación, supra*, pág. 759. Si bien es cierto que los procesos de rezonificación son *cuasi* legislativos, la realidad es que forman un híbrido al impactar los intereses propietarios de los ciudadanos que presentan las solicitudes de cambios a la zonificación de sus propiedades. *Mun. de San Juan v. Jta. Planificación, supra*, pág. 905. Ante esta particularidad, es ineludible reconocer que estas reglas legislativas impactan de manera particular a los dueños aun cuando sean de aplicación general. *Id.* No obstante, la jurisprudencia reciente ha establecido que ello afecta, mas bien, el proceso de notificación a estos dueños el cual es indispensable para cumplir con el debido proceso de ley. Véase, *Mun. de San Juan v. Jta. Planificación, supra*; *Ramírez et al v. Jta. de Planificación, supra*.

La Sec. 4.06 del Reglamento de Zonificación,<sup>10</sup> establece requisitos diferentes, ya sea si la petición fue por iniciativa propia de la Junta de Planificación, de una persona en particular, una agencia o una entidad. *Ramírez et al. v. Jta. de Planificación, supra*. Esto lo que implica es que los peticionarios en el proceso tendrán que cumplir con las obligaciones y los requisitos que se establecen en el Reglamento de Zonificación para garantizar la validez del proceso. *Id.* No

---

<sup>10</sup> Sec. 4.06 del Reglamento de Zonificación de Puerto Rico, *supra*, págs. 48-50.

obstante, independientemente de quién sea el peticionario en el proceso de cambio de zonificación, tanto el Reglamento de Zonificación como la jurisprudencia establecen la importancia de notificar a los dueños de las propiedades de la zona sujeta al cambio. *Id.*; Sec. 4.06 del Reglamento de Zonificación.

Ahora bien, la función de zonificar u ordenar los territorios del país no es exclusiva de la Junta de Planificación. Los municipios también tienen la facultad de ordenar sus territorios mediante un plan de ordenamiento territorial, en virtud de las disposiciones de la Ley Núm. 81-1991, conocida como Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991 (Ley Núm. 81), 21 L.P.R.A. secs. 4601-4627. Estos planes de ordenación territorial son elaborados o revisados por los municipios en estrecha coordinación con la Junta de Planificación y con otras agencias públicas para asegurar su compatibilidad con planes estatales, regionales y de otros municipios. Art. 13.008 de la Ley Núm. 81, 21 L.P.R.A. sec. 4606. Es por ello, que el Art. 13.005 de la Ley Núm. 81, 21 L.P.R.A. sec. 4603, dispone que a toda decisión sobre el uso del suelo debe aplicársele el plan territorial una vez éste entra en vigor.

Al momento de iniciar el proceso de rezonificación eje de este caso, se encontraba en vigor el Reglamento de Orden Territorial del Municipio de San Juan, 13 de marzo de 2003 (Reglamento de Orden Territorial). En la Sec. 7.02 (f) del mencionado Reglamento, se establece un proceso similar al que establece el Reglamento de Zonificación, *supra*, si quién origina la rezonificación es la Junta de Planificación o el Municipio de San Juan. Sin embargo, cuando la solicitud de cambio es promovida por una particular u otra entidad, el



proceso es un poco distinto que el que establece el Reglamento de Zonificación. En estos casos, quien inicie el proceso debe completar una serie de formularios y entregarlos con su solicitud, un memorial explicativo, un plano de localización, ilustrar la propiedad en el Mapa de Catastro. Véase, Reglamento de Orden Territorial, Sec. 7.02 (f) (1, 3-6)

Por otro lado, la Sec. 7.02 (f) (2) del Reglamento de Orden Territorial, establece los requisitos de notificación que deberá cumplir el proponente del cambio de zonificación. En primera instancia, establece dos parámetros para identificar a las personas que deben ser notificadas y se utilizará el que produzca mayor número. El primer parámetro es identificar al menos 20 dueños de propiedades en un radio de 60 metros del área que se pretende cambiar de zonificación, si esto no se produce se ampliara de forma uniforme el radio hasta contar con 20 propietarios. Sec. 7.02 (f) (2) (a)(b) del Reglamento de Orden Territorial. Una vez se identifiquen los propietarios, la notificación deberá realizarse mediante correo certificado, con acuse de recibo y evidenciarlo a la Junta de Planificación. Sec. 7.02 (f) (2) (c) del Reglamento de Orden Territorial. No obstante, por tratarse de un procedimiento *cuasi* legislativo, esto no requiere una notificación personal a cada una de las personas que se verán afectadas por la reglamentación, sino que es suficiente la notificación general. *Ramírez v. Jta. Planificación, supra*, págs. 758-759. Lo cual garantiza tanto el Reglamento de Orden Territorial, como el Reglamento de Zonificación.

De otra parte, el Art. 27 de la Ley Núm. 75-1975, 23 LPR sec. 62z, establece el procedimiento específico que la Junta de

Planificación debe seguir antes de adoptar, enmendar o de proponer que se adopten o enmienden los mapas de zonificación. En primera instancia, la Junta de Planificación debe avisar y notificar al público sobre la celebración de la vista pública, indicando la fecha, el lugar y naturaleza de la celebración de dicha vista. *Id.* Ahora bien, ello no significa que durante los procesos de reglamentación se le conceda participación a la ciudadanía como si se tratara de un proceso adjudicativo. Véase, Sec. 2.2 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2122. Incluso, de la Sec. 2.3 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2123, se desprende que las agencias administrativas tienen discreción para citar a vistas públicas las que sólo serán obligatorias en los casos en que el estatuto orgánico de la agencia lo requiera.

Por otra parte, del Art. 27 de la Ley Núm. 75-1975, *supra*, que en los casos en que sea necesario rendir algún tipo de decisión o acuerdo, cualquier miembro, delegado o empleado de la Junta de Planificación podrá encargarse de los procedimientos. El funcionario que presida la vista, brindará su recomendación del caso, junto con una exposición de la evidencia, conclusiones de hechos y de derecho, así como cualesquiera otras consideraciones pertinentes, de manera que la Junta de Planificación pueda estar en posición de finalmente emitir la correspondiente decisión. *Id.* En dicha disposición legal, no se establece que el documento donde emita sus recomendaciones el funcionario que preside la vista es de carácter público, más bien se trata de un documento interno de trabajo que le facilita a la Junta de Planificación llegar a su determinación final.

Ahora bien, no perdamos de vista que la adopción o para la enmienda a un mapa de zonificación es de naturaleza cuasi legislativa,

pues establece una reglamentación de aplicación general. *Luan Investment Corp. v. Román, supra*, pág. 545. De manera que, tratándose de un procedimiento de tal naturaleza, la Junta de Planificación “no tiene que expresar las determinaciones de hecho y de derecho en que fundamenta su decisión como si se tratara de un procedimiento de naturaleza adjudicativa para dirimir una controversia particular.” *Id.*, pág. 547; *Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe.*, 173 DPR 934, n. 5 (2008).

Por otro lado, el Art. 28 de la Ley Núm. 75-1975, 23 L.P.R.A. sec. 63, dispone sobre la vigencia de los reglamentos adoptados por la Junta de planificación. En este se dispone, que una vez dicho Reglamento o enmienda sea aprobado por el gobernador comenzara a regir a los 15 días de su aprobación. Destacamos que del referido Artículo surge lo siguiente:

Los reglamentos así aprobados se radicarán a la mayor brevedad en la Secretaría de Estado y en lugar de su publicación total, la Junta podrá dar aviso al público de que los reglamentos y las enmiendas a los mismos han sido aprobados publicando, para conocimiento de las personas interesadas, en uno (1) o más periódicos de circulación general en Puerto Rico, **una descripción en forma general de las disposiciones que mayormente interesen o afecten al público; Disponiéndose, que los Mapas de Zonificación que la Junta apruebe y adopte, formarán parte integral y regirán conjuntamente con el Reglamento de Zonificación, ya adoptado por la Junta; Disponiéndose, además, que los Mapas de Zonificación que adopte la Junta regirán después de firmados por el Gobernador a los quince (15) días, a contar de la fecha en que se inicie su exposición al público,** en las casas alcaldías de los municipios afectados; Disponiéndose, además, que la Junta dará a conocer públicamente la adopción de los Mapas de Zonificación, la exposición de los mismos en las casas alcaldías correspondientes, y la existencia de los mismos en la Secretaría de la Junta, mediante la publicación de un anuncio por tres (3) días consecutivos en un periódico de circulación general en Puerto Rico.

Las enmiendas que posteriormente apruebe la Junta a los Mapas de Zonificación, adoptados y firmados por el Gobernador, no introducirán cambios fundamentales al mapa vigente excepto con el propósito de instrumentar las recomendaciones del Plan de Uso de Terrenos y del Plan de Desarrollo Integral de Puerto Rico hasta donde éstos hayan sido aprobados. Estas enmiendas aprobadas por la Junta también serán llevadas al conocimiento del público mediante el procedimiento dispuesto en esta sección para los Mapas de Zonificación; Disponiéndose, sin embargo, que en estos casos la publicación del anuncio en la prensa se hará una (1) sola vez en un periódico de circulación general en Puerto Rico.

Una vez aprobada una enmienda a un Mapa de Zonificación por la Junta, no será necesaria la aprobación y firma del Gobernador de dicha enmienda y la misma entrará en vigor a los quince (15) días de publicación en un periódico de circulación general en Puerto Rico, sujeto a las disposiciones de la sec. 63c de este título. 23 L.P.R.A. sec. 63. (Énfasis nuestro.)

Como vemos, una vez la Junta de Planificación publica el aviso correspondiente sobre las enmiendas que se efectúan a los mapas de zonificación, entran en vigor a los 15 días de su publicación. *Id.* Es a partir de ese momento que comienza a transcurrir el término de 30 días para impugnar la validez de su faz de una regla o reglamento emitido por la agencia. 3 L.P.R.A. sec. 2127(b); *Mun. de San Juan v. Jta. de Planificación*, supra, pág. 904. Ciertamente, esto no requiere una notificación personal a cada una de las personas que se verán afectadas por la reglamentación, sino que es suficiente la notificación general. *Ramírez v. Jta. Planificación*, supra, págs. 758-759.

El Art. 32 de la Ley Núm. 75-1975, 23 L.P.R.A. sec. 63d, contempla la revisión judicial para las actuaciones cuasi legislativas que lleva a cabo la Junta de Planificación. A esos efectos dispone expresamente que “la adopción y promulgación de reglamentos y mapas de zonificación, o las enmiendas a los mismos, serán finales”, y que el foro judicial sólo podrá revisar si la Junta de Planificación ha

cumplido con el procedimiento dispuesto por ley para la adopción, promulgación o enmiendas a los referidos reglamentos y mapas. En particular, se ha establecido que hemos de evaluar los siguientes factores: (1) si la actuación administrativa está autorizada por ley; (2) si se delegó el poder de reglamentación; (3) si la reglamentación promulgada está dentro de los poderes delegados; (4) si al aprobarse la reglamentación se cumplió con las normas procesales; y (5) si la reglamentación es arbitraria o caprichosa. *Montoto v. Lorie*, 145 DPR 30 (1998), que cita con aprobación a *Aulet v. Depto. Servicios Sociales*, 129 DPR 1 (1991).

Luego de evaluar la posición de las partes, analizar detenidamente los documentos que surgen del expediente judicial y el estado de derecho aplicable, nos encontramos en posición de resolver. En primer lugar, atendemos la solicitud de desestimación que presentó ante nos Metropolitan Builders S.E. Dicha entidad, actual dueña del predio de terreno en controversia, cuestionó la legitimación activa de los recurrentes para acudir a este foro en revisión judicial. Argumentaron, que al éstos carecer de legitimación activa para presentar el recurso, éste Tribunal carece de jurisdicción para atenderlo. Conforme a la normativa antes discutida, cualquier persona que se vea afectada por la implantación de una nueva zonificación podrá, dentro del término dispuesto para ello, impugnar un este tipo de reglamentación de su faz. Tal condición se satisface en este caso, tanto más porque, incluso, una de las recurrentes es residente dentro del radio de notificación conforme surge de los documentos presentados que fueron parte del expediente ante la Junta de

Planificación. Por lo tanto, declaramos no ha lugar, la solicitud de desestimación presentada.

De otra parte, en este caso los recurrentes formulan cinco señalamientos de error, por los cuales entienden debemos dejar sin efecto la *Resolución C-18-41*. Al examinarlos, vemos que en esencia cuestionan la evaluación o el peso que se le dio a la prueba que le fue presentada durante el trámite en la Agencia, la notificación que se hizo de las determinaciones de la Junta, así como el proceso para aprobar y adoptar el cambio de zonificación en los Mapas de Calificación. Luego de evaluar con detenimiento sus alegaciones, así como las posiciones de las distintas partes que comparecieron ante este foro, determinamos que los errores señalados no se cometieron. Veamos.

En primer lugar, es norma trillada que la apreciación o peso que le del foro administrativo a la prueba que tuvo ante su consideración merece gran deferencia, ya sea por la pericia, por consideraciones de política pública. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005). Por tal razón no habremos de entrar a calibrar la pericia de la Junta de Planificación al evaluar la prueba que le fue presentada. De esta manera, si la Junta de Planificación entendió que la prueba que le presentó la parte promovente cumplía con los requisitos de notificación que disponen el Reglamento de Ordenación Territorial y el de Zonificación, no intervendremos en dicha apreciación en ausencia de razón contundente en contrario.

Por otro lado, los recurrentes cuestionaron la manera en que se notificó la rezonificación del área en controversia. Señalaron que dicha notificación fue defectuosa porque no expuso determinaciones

de hecho y derecho. Sin embargo, tal y como reseñamos con detalle los cambio de zonificación, constituyen una acción *cuasi* legislativa de la agencia. Es por ello, que no es necesario que la publicación general que se hace del cambio o la resolución contenga este tipo de determinaciones. La única instancia en la que se requiere determinaciones de la referida naturaleza es en el informe que prepara la persona encargada de presidir las vistas públicas a los miembros de la Junta de Planificación para tomar su determinación y que no requiere que sea notificado al público general. Por lo tanto, es un requisito interno de la Junta de Planificación, que conforme a los documentos que obran en el expediente se cumplió.

Finalmente, los recurrentes cuestionan la demora entre la aprobación del cambio en la zonificación y el correspondiente cambio en el mapa de zonificación. Ciertamente, el tiempo que transcurrió entre la aprobación del cambio de zonificación y la respectiva enmienda del mapa, no es el ideal. Sin embargo, el que no se haya realizado de manera conjunta no invalida el cambio de zonificación, pues surge del expediente que se cumplieron con los requisitos procesales para ello. El único efecto que tuvo la discrepancia entre uno y otro evento, es en la efectividad del mismo. Es decir, el cambio de zonificación no surte efecto hasta tanto y en cuanto se cumpliera con la modificación del mapa. Por lo tanto, determinamos que no es nulo el cambio realizado por la Junta de Planificación.

Por las consideraciones antes expuestas, se confirma la actuación de la Junta de Planificación.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones