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

NEW CENTURY DEVELOPMENT, INC. Recurrente v. JUNTA DE PLANIFICACIÓN Recurrida PLAZA LAS AMÉRICAS Parte Interesada	KLRA201500931	*REVISIÓN ADMINISTRATIVA* procedente de la Junta de Planificación Caso Núm. C-18-52 Sobre: RESOLUCIÓN ENMENDANDO LAS HOJAS 6-C Y 6-D DEL MAPA DE CALIFICACIÓN DE SUELO DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN

Panel integrado por su presidenta la Jueza Colom García, el Juez Steidel Figueroa y la Jueza Cortés González[1]

Cortés González, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de abril de 2016.

New Century Development [en adelante, "New Century" o "la recurrente"] nos solicita mediante recurso de revisión judicial que dejemos sin efecto una resolución que emitió la Junta de Planificación [en adelante, "la Junta"] el 16 de julio de 2015 y que notificó ese mismo día mediante aviso público. En la decisión objeto de este recurso, en síntesis, la Junta autorizó una enmienda al Mapa de Calificación de Suelos del Municipio Autónomo de San Juan cuyo efecto fue la recalificación del terreno donde ubica el centro comercial Plaza Las Américas en Hato Rey.

[1]Mediante la Orden Administrativa TA-2015-227 fue asignada la Jueza Nereida Cortés González en sustitución del Hon. Carlos Vizcarrondo Irizarry.

Tras evaluar la totalidad del expediente, hemos encontrado procedente **REVOCAR** la resolución recurrida.

-I-

La recurrente New Century es una corporación que se dedica, entre otras cosas, al desarrollo de instalaciones para ventas al detal y de facilidades de servicios y turísticas. Como tal, afirma ser dueña de la instalación comercial conocida como *The Mall of San Juan,* la cual está aproximadamente localizada a tres millas del centro comercial Plazas las Américas. Según expone, actualmente se encuentran en desarrollo ciertas instalaciones de oficinas y hotel que formarán parte de *The Mall of San Juan*. Alega que su centro comercial compite directamente con Plaza las Américas y con el desarrollo comercial turístico propuesto para el predio territorial en donde una vez mantuvo operaciones la Armería de la Guardia Nacional de Puerto Rico.[2]

Por su parte, Plaza las Américas, Inc. [en adelante, "PLA"], quien comparece como parte interesada, es dueña del predio de terreno en el que está situado el centro comercial Plaza las Américas. Este delimita al norte con la calle Calaf; por el sur con la Ave. F.D. Roosevelt; por el este con el Expreso las Américas; y por el oeste con la Ave. Plaza las Américas. Cuenta con un área superficial de 295,245.8168 metros cuadrados, lo que equivale a 75.1186 cuerdas.[3] Dicho terreno está catalogado en el "Mapa de Calificación de Suelos del Municipio Autónomo de San Juan" [en adelante, "Mapa de

[2] La recurrente indica que dicho predio, aledaño al centro comercial Plaza las Américas, pertenece a Fringe Área IV, LLC, una compañía presuntamente afiliada o subsidiaria de Plaza Las Américas, Inc. que procura desarrollar allí un edificio para ventas al detal y un hotel.

[3] Así surge de la *Escritura Núm. 6 del 28 de marzo de 1979, otorgada ante el Notario Aurelio Emmanuelli Belaval*, Ap. de la Oposición de PLA, págs. 41-50.

Calificación"], como un Distrito de Centro de Mercadeo (C-4) [en adelante, "Distrito C-4"].

La controversia del presente caso se origina con la Resolución núm. C-18-52 que emitió la Junta de Planificación el 16 de julio de 2015 y que ese mismo día notificó mediante un aviso en un periódico de circulación general. Por medio de ésta, la Junta aprobó y adoptó las hojas enmendadas 6-C y 6-D que, según dispuso, a partir 31 de julio de 2015 formarían parte del Mapa de Calificación. La integración de las enmiendas al referido mapa implica una recalificación del terreno donde ubica el centro comercial Plaza las Américas. Este pasaría a estar catalogado como Distrito Comercial Central (C-3) [en adelante, "Distrito C-3"]. En específico, la Junta dispuso lo siguiente:

> Se recalificó de un Distrito de Centro de Mercadeo (C-4) a un Distrito Comercial Central (C-3), un solar con cabida de 74.7682 cdas., que está localizado en la Avenida Roosevelt de la Urb. Industrial Tres Monjitas, actualmente Centro Comercial Plaza las Américas, cuyos números de propiedad, según el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales son: 062-049-826-12, 062-049-826-04, 062-000-005-57 y 062-000-005-58 (parte). Esta petición fue discutida en la vista pública celebrada el 31 de marzo de 1994.[4]

Inconforme con la recalificación decretada, New Century acude ante nos mediante recurso de revisión judicial. Plantea que la Junta incurrió en los siguientes errores:

> PRIMER ERROR: ERRÓ LA JUNTA AL RECALIFICAR LA PROPIEDAD DE UN DISTRITO C-4 A UNO C-3, BASÁNDOSE EN LA APROBACIÓN DE CIERTAS VARIACIONES DE LOS PARÁMETROS DE DISEÑO AUTORIZADOS MEDIANTE LA CONSULTA 1990-17-0243-JPU.
>
> SEGUNDO ERROR: ERRÓ LA JUNTA AL RECALIFICAR EN LA RESOLUCIÓN C-18-52 LA TOTALIDAD DE LOS TERRENOS DE PLAZA LAS AMÉRICAS DE UN DISTRITO C-4 A UNO C-3, CUANDO LO APROBADO EN LA CONSULTA 1990-17-0243-JPU NO FUE LO FINALMENTE CONSTRUIDO.

[4] Véase *Resolución de la Junta de Planificación núm. C-18-52*, Ap. 1 del Recurso de Revisión Judicial de New Century [en adelante, "RRJ"], pág. 1.

> PARA QUE PROCEDA UN CAMBIO DE CALIFICACIÓN INDIRECTA, EL PROPONENTE TIENE QUE CONSTRUIR LO APROBADO EN LA CONSULTA APROBADA. HATILLO CASH AND CARRY V. ARPE, 2008 TSPR 97, 173 DPR 93.

La parte interesada, PLA, compareció mediante una "Solicitud de desestimación y sobre otros extremos" en la que, en síntesis, solicitó la desestimación del recurso que presentó New Century por entender que la recurrente carecía de legitimación activa para ello. Argumentó que New Century no aparece inscrita como titular de la finca donde se construyó *The Mall of San Juan* ni de algún predio donde ubique un centro comercial que pudiese resultar afectado por las enmiendas al Mapa de Calificación que pretende impugnar. Posteriormente, presentó un escrito en Oposición al recurso de revisión judicial en el que, en esencia, se expresó conforme a la recalificación decretada. New Century, por su parte, presentó un escrito exponiendo su Oposición a la solicitud de desestimación interpuesta.

Habiendo analizado los escritos de las partes, procedemos a resolver.

-II-

MOCIÓN DE DESESTIMACIÓN

Ante una solicitud de desestimación fundamentada en la falta de legitimación activa de la recurrente, no podemos dirimir sobre los méritos del asunto sin antes auscultar nuestra jurisdicción para atender el recurso de revisión que se nos presenta.

Cuando una parte acude a un foro judicial para impugnar una actuación gubernamental, los tribunales debemos determinar si es la persona adecuada para entablar la reclamación en términos de la doctrina de autolimitación

judicial conocida como legitimación activa. De esta forma, nos corresponde evaluar si el promovente de la acción está facultado para comparecer y actuar en un pleito como demandante, demandado, tercero, o en representación de cualquiera de ellos. El propósito es determinar si la controversia que se nos presenta es justiciable. *Mun. de Aguada v. JCA,* res. el 27 de enero de 2014, 190 DPR ____ (2014), 2014 TSPR 7*; MAPFRE v. ELA*, 188 DPR 517, 533 (2013).

Se entenderá que posee legitimación activa aquella parte que demuestre que ha sufrido un daño claro y palpable; que ese daño es inmediato, preciso, no abstracto ni hipotético; que existe una relación causal razonable entre la acción que se ejecuta y el daño alegado; y que la causa de acción surge al amparo de la Constitución o de alguna ley. *Lozada Sánchez, et al. v. JCA*, 184 DPR 898, 917 (2012); *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe*., 178 DPR 563, 572 (2010). La determinación de si un litigante posee legitimación activa debe hacerse liberalmente, especialmente cuando se trata de una reclamación instada contra agencias y funcionarios gubernamentales. *García Oyola v. J.C.A.*, 142 DPR 532, 539 (1997). A estos efectos, cuando se cuestiona la legitimación de una parte, el juzgador debe tomar como ciertas las alegaciones del reclamante, interpretándolas desde el punto de vista más favorable a éste. Es norma reiterada que los requisitos de legitimación activa deben interpretarse de forma flexible y liberal, pues, de lo contrario, se negaría acceso a los tribunales a aquellas personas y entidades que han sido adversamente afectadas por actuaciones del Estado o de personas particulares y que tienen reclamaciones que pueden ser atendidas debidamente por los

tribunales. *Crespo Rivera v. Cintrón Rivera*, 159 DPR 290, 299 (2003). Lo importante es que exista un interés sustancial, ya sea de naturaleza económica, ambiental, recreativa, espiritual o simplemente estética, que resultaría afectado por la actuación de la agencia. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe*., *supra*, en las págs. 605-606. (subrayado nuestro)

Examinados los límites de nuestra jurisdicción, bajo el análisis liberal que promueve nuestro ordenamiento en casos como éste, concluimos que New Century posee legitimación activa para cuestionar la resolución de la Junta en controversia. Veamos.

PLA indica que realizó una investigación en el Registro de la Propiedad correspondiente y encontró que New Century adquirió el predio donde ubica *The Mall of San Juan* el 28 de abril de 2005,[5] pero luego lo vendió a Plaza International Puerto Rico, LLC. el 18 de julio de 2012.[6] A razón de ello, reclama que New Century no es titular registral de dicho predio y, por tanto, no tiene un interés envuelto en el litigio que amerite su intervención y le confiera legitimación activa para cuestionar la resolución de la Junta.

Como señalamos antes, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, ha reiterado que al momento de pasar juicio sobre la legitimación activa de una parte, lo importante es que quede establecido que existe un interés sustancial que puede ser, tanto de naturaleza económica, como ambiental, recreativa, espiritual e incluso artística, el cual pudiese resultar afectado por la actuación de la agencia. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe. supra*. A su vez, nuestro más Alto Foro ha reconocido

[5] Escritura Núm. 4 otorgada ante el Notario Público Javier Vázquez Morales.
[6] Escritura Núm. 61 otorgada ante el Notario Público Luis M. Nolla Vilá.

que el interés económico de un competidor preocupado por una justa y legal competencia en el mercado es, sin duda, un interés legítimo que justifica la intervención de una parte en un proceso en el que procura vindicar sus derechos. *San Antonio Maritime, etc. v. Puerto Rican Cement Company, Inc.*, 153 DPR 374, 394-395 (2001).

En su escrito en Oposición a la desestimación del recurso, New Century argumentó que ella y Taubman San Juan CRL, LLC, son los únicos miembros de la Corporación titular de *The Mall of San Juan.* La recurrente, ampara su participación, en que posee un interés propietario y económico que se afectará con la aprobación de la recalificación de la Propiedad a un distrito C-3 así como con la aprobación de la Consulta de Ubicación. Alega que sus intereses económicos se verían afectados porque "las ventas de The Mall of San Juan […] se reducirán."[7] Añade que su interés propietario y económico también abarca "su preocupación como competidor preocupado por una justa y legal competencia en el mercado en el cual compite directamente con PLA y Fringe."[8]

En su escrito en Oposición a la Solicitud de Desestimación, New Century expresa que aún si no fuera titular en el Registro de la Propiedad donde ubica The Mall of San Juan, ello no le priva de legitimación activa para presentar el recurso de epígrafe. En apoyo a sus argumentos, acompañó una Certificación del Secretario de Plaza International Puerto Rico, LLC, suscrita el 13 de enero de 2016, en la que éste certifica su interés económico y propietario, y, en particular, reconoce que New Century posee derechos de superficie y

[7] Véase, *RRJ Enmendado*, pág. 3.
[8] Id.

desarrollo sobre el predio de terreno donde está localizado The Mall of San Juan, sujeto a ciertos términos y condiciones. Sostiene New Century, que estas alegaciones son suficientes en derecho por establecer que puede sufrir un daño económico probable y deben considerarse como ciertas.

New Century hace referencia y menciona además, que cuenta con unos Informes preparados por peritos que concluyen que su afectación es de naturaleza económica sustancial porque verá reducidas sus ventas, como mínimo en $22.54 millones, y como máximo en $31.54 millones, solo en el primer año de operaciones. Indica que con la recalificación a un distrito C-3, el Centro Comercial Plaza Las Américas podrá, al menos, duplicar el área para la venta al detal, lo que le causará perdidas económicas sustanciales.

Es claro que el caso que nos ocupa involucra dueños o partes con intereses económicos en centros comerciales que compiten entre sí. No solo en ventas al detal, sino también en los proyectos comerciales y turísticos que están destinados a ser parte de estos. Conforme surge de documentos provistos por New Century, esta y Taubman San Juan CRL, LLC, son los únicos miembros de la corporación Plaza International Puerto Rico, LLC.[9] Estos documentos revelan que New Century posee un interés propietario y económico sobre uno de los competidores actuales del centro comercial Plaza las Américas. La información que surge de estos documentos no fue controvertida por PLA.

Ante ello, distinto a lo que plantea PLA, entendemos que el hecho de que Plaza International Puerto Rico, LLC. sea el

[9] Véase, *Certificate of Secretary*, Ex. 1 de la Oposición a la solicitud de desestimación, págs. 1-5.

titular inscrito del terreno en el que ubica *The Mall of San Juan*,[10] no implica que New Century carece de legitimación activa para cuestionar la determinación de la Junta. Debemos pues, evaluar, si en efecto, hay intereses envueltos que la puedan catalogar como parte adversamente afectada.

En sus escritos, New Century expone que con su recurso procura vindicar sus derechos como competidor y asegurar que se mantenga la uniformidad de los procesos mediante los cuales se permite hacer negocios. Ciertamente nos encontramos ante la determinación de una Junta que ha resuelto asuntos sobre uno de sus competidores. Sin duda, es el efecto económico que la determinación de la Junta pudiese tener sobre la aquí recurrente, lo que nos lleva a considerar el daño claro, palpable, inmediato y preciso que la recurrente ha descrito y que nuestro ordenamiento distingue como criterio para poder reconocerle la legitimación activa que hoy conferimos a dicha parte.

El expediente revela que New Century no participó de los procesos administrativos informales que se efectuaron en la Junta sobre la consulta de ubicación que dio origen a la recalificación del terreno en cuestión. Es a través del recurso de revisión judicial que podemos evaluar su reclamo como parte adversamente afectada. En la medida que New Century logre demostrar que, tal como alega, no se siguió el trámite adecuado para el cambio de calificación en controversia, sus intereses podrían resultar afectados, si PLA consigue operar bajo este cambio.[11]

---

[10] New Century reconoce este hecho en la pág. 7 de su escrito en Oposición a la solicitud de desestimación.

[11] La determinación de la Junta no se originó dentro un procedimiento de naturaleza adversativa en el cual una parte reclamaba algún derecho sobre la otra. *JP v. Frente Unido I*, 165 DPR 445, 465 (2005).

Habiendo determinado que New Century posee legitimación activa para recurrir ante este Tribunal de Apelaciones sobre la resolución administrativa objeto de este recurso de revisión judicial, denegamos la desestimación solicitada por PLA.

Atendido el planteamiento jurisdiccional, y estando facultados para entender en esta causa, procedemos a analizar los méritos del recurso que nos ocupa.

-III-

Conforme surge de los autos, el centro comercial Plaza las Américas fue inaugurado el 18 de septiembre de 1968 y desde ese entonces ha sido objeto de varias ampliaciones y modificaciones autorizadas por la Junta de Planificación. El 30 de enero de 1990, PLA presentó ante la Junta, la consulta de ubicación núm. 90-17-0243-JPU para la ampliación y remodelación de ciertas áreas del centro comercial. PLA recurrió al mecanismo de consulta de ubicación pues el proyecto propuesto comprendía un uso de terrenos no permitido ministerialmente para un área calificada como Distrito C-4, sino más bien para un Distrito C-3. El 4 de agosto de 1990, la Junta celebró una vista pública para considerar la consulta y finalmente autorizó la misma el 3 de mayo de 1991. En esa ocasión, PLA no solicitó la recalificación de los terrenos.[12]

Luego de varios otros trámites relacionados al desarrollo propuesto, el 27 de septiembre de 1993, PLA solicitó una

[12] El desarrollo propuesto contemplaba la construcción de dos pisos adicionales sobre la antigua tienda Velasco con área bruta de 72,000 pies cuadrados (pies cuadrados). La ampliación incluía tiendas y áreas de exhibición en el segundo nivel y ocho salas de teatro en el tercer nivel. Como parte de la remodelación se removerían los teatros existentes para ubicar en vez un salón de reuniones, un restaurante y aumentar el área de servicios de los restaurantes de comida ligera. Véase *Consulta de Ubicación Núm. 90-17-0243-JPU*, Ap. 2f del RRJ, págs. 753-759.

nueva enmienda a la consulta de ubicación núm. 90-17-0243-JPU; esta vez, para aumentar 804,442 pies cuadrados de área bruta de piso para facilidades comerciales y 957,834 pies cuadrados de área bruta de piso para estructuras de estacionamientos (*North Deck* y *South Deck*), que totalizaban 1,762,276 pies cuadrados. Dada la magnitud y naturaleza del proyecto objeto de esta nueva enmienda, y por entender que el centro comercial se ajustaba a los parámetros de un Distrito C-3, PLA solicitó que se considerara un cambio de zonificación de los terrenos a dicha clasificación.[13] PLA presentó ante la Junta un Memorial Explicativo en el cual, entre otras cosas, detalló las razones por las cuales entendía se justificaba la recalificación procurada. En lo pertinente, expuso lo siguiente:

> Como mencionamos anteriormente, el centro comercial Plaza las Américas se encuentra dentro de un distrito de zonificación C-4 – "Centro de Mercadeo" y dentro de una Zona de Redesarrollo al Plan de Usos de Terrenos para la Región Metropolitana de San Juan. El crecimiento evidente en las zonas circundantes, la demanda de servicios y actividades diversas, así como las vías de comunicación al mismo han creado una necesidad real para un área Comercial Central en un distrito C-3. Tomando en consideración la diversidad de usos comerciales y de servicios prestados actualmente dentro de las facilidades de Plaza las Américas, compatibles a los descritos dentro de los parámetros en un distrito de zonificación C-3, entendemos que dicha necesidad real justificaría un cambio en los parámetros de zonificación aplicables a este tipo de proyecto.
>
> […]
>
> … la actual zonificación C-4 no es compatible con la configuración actual física de Plaza las Américas y la diversidad de actividades comerciales, recreativas y servicios contenidos, ni con el potencial que representa la expansión propuesta. Plaza las Américas se ha convertido en un Centro de diversas actividades no solo comerciales, sino también de carácter comunitario, cultural y deportivo.[14]

Pendiente de celebrarse una audiencia pública sobre esta última enmienda propuesta, el 11 de octubre de 1993, PLA

---

[13]Véase *Memorial Explicativo del 27 de septiembre de 1993*, Ap. 2d del RRJ, págs. 393-419.
[14]Id, en las págs. 407-408.

solicitó que se adelantara su estudio y autorización en cuanto a la ampliación al edificio de estacionamientos existente denominado como *North Deck*.[15] Según expuso, éste debía estar en uso antes de que comenzaran las demás ampliaciones.[16] La Junta accedió a su pedido, por lo que quedó pendiente de consideración el resto de la enmienda solicitada. El 31 de marzo de 1994, se celebró una **vista pública** en relación a los otros aspectos del proyecto. La Junta preparó un Informe sobre lo sucedido durante la vista. Mediante un aviso en un periódico de circulación general, se anunció que entre los asuntos a discutir durante la vista estarían las posibles enmiendas al Mapa de Calificación. En particular, se advirtió que:

> Dichos terrenos están comprendidos dentro de un Distrito C-4, según el Mapa de Zonificación, de San Juan (Sección Rio Piedras) vigente, por lo que la parte proponente deberá discutir y justificar la enmienda que, eventualmente, podría conllevar el referido mapa.[17]

El 19 de septiembre de 1994, la Junta, mediante lo que comprendió la Décima Extensión a la consulta de ubicación núm. 90-17-0243-JPU, aprobó la enmienda solicitada para las mejoras y ampliación del centro comercial Plaza las Américas.[18] Así, autorizó la ampliación del centro comercial mediante la construcción de 804,442 pies cuadrados para facilidades comerciales.[19] El proyecto sería construido en etapas.[20] La

---

[15] Esta estructura de estacionamientos comprendería un área total de 332,010 pies cuadrados distribuidos en tres niveles de 110,670 pies cuadrados cada uno. *Véase Novena Extensión a la Consulta Núm. 90-17-0243-JPU*, Ap. 2c del RRJ, pág. 342-348.

[16] Ap. 2d del RRJ, pág. 386.

[17] *Aviso de Vista Pública*, Ap. 1 del RRJ, pág. 9.

[18] En cumplimiento a una Resolución del 18 de septiembre de 2015 de este Tribunal de Apelaciones, la Junta de Planificación elevó los expedientes administrativos de las Consultas Núm. 90-*17-0243-JPU*, *87-17-2123-JPU, 91-17-1654-JPU Y 2015-17-0303-JPU. Véase además, Ap. 2c del RRJ, págs. 257-268.*

[19] La distribución sería la siguiente: 260,343 pies cuadrados para una tienda por departamentos; 167,554 pies cuadrados para la ampliación de otra tienda por departamentos existente; 200,000 pies cuadrados para nuevas tiendas; 2,078 pies cuadrados para kioskos; la remodelación de 314,657 pies

Junta indicó que para el diseño del proyecto se utilizarían parámetros de diseño conforme a un Distrito C-3.[21] A su vez, clasificó el predio a utilizarse como un "desarrollo extenso", ya que excedía el límite establecido de 4,000 metros cuadrados y 20,000 pies cuadrados de construcción para un Distrito C-3.[22]

El 21 de agosto de 1996, PLA solicitó una nueva enmienda a la consulta de ubicación núm. 90-17-0243-JPU, para reducir una de las áreas de construcción y elevar el área de construcción de la tienda JC Penney, la cual contaría entonces con cuatro niveles. Solicitó además, una variación al Reglamento de Zonificación vigente en cuanto al número de estacionamientos de carga.[23] El 12 de septiembre de 1996, la Junta accedió a lo solicitado mediante una undécima extensión a la referida consulta de ubicación.[24] Asimismo, aprobó una duodécima enmienda el 25 de febrero de 1998, por medio de la cual permitió ciertos ajustes al proyecto. Estos no constituían un aumento al área previamente aprobada.[25]

---

cuadrados del edificio existente; y 834,432 pies cuadrados para el estacionamiento denominado como *South Deck*. Id, en la pág. 259.

[20] La primera etapa comprendería la construcción del nuevo edificio para la tienda JC Penney. Durante la segunda etapa se remodelaría la primera y segunda planta de la actual tienda JC Penney, el lado este del *South Deck* y la ampliación de la tienda González Padín. La tercera etapa incluiría la construcción del lado oeste del *South Deck*, una nueva tienda por departamentos, otras tiendas adicionales y kioskos. También se autorizó la construcción de un acceso a desnivel sobre el Expreso José de Diego y otros accesos, según se había acordado con el Departamento de Transportación y Obras Públicas. Id.

[21] *Señalamiento y recomendación de la Junta núm. 3*, Id, en la pág. 266.

[22] *Conclusión de derecho núm. 4*, Id, en la pág. 264.

[23] *Consulta de ubicación del 21 de agosto de 1996*, Ap. 2b del RRJ, págs. 228-232.

[24] *Undécima extensión a la consulta núm. 90-17-0243-JPU*, Ap. 1 del RRJ, págs. 137-138.

[25] En específico, se permitió que se adicionaran 5,200 ²² a la antigua tienda González Padín; un aumento al área de una de las tiendas por departamento de 15,000 pies cuadrados para un total de 255,000 pies cuadrados (la tienda contaría con tres niveles); utilizar una porción del segundo nivel para cines nuevos y tiendas con un área de 43,255 pies cuadrados; y el aumento en la estructura de estacionamientos *South Deck* a 857,771 pies cuadrados. Véase, *Duodécima extensión a la consulta núm. 90-17-0243-JPU*, Ap. 1 del RRJ, págs. 139-140.

En apretada síntesis del trámite antes descrito, la Junta consignó en su Resolución del 25 de mayo de 2006 para la consulta de ubicación núm. 2005-17-0303-JPU, lo siguiente:

> Mediante la Décima Extensión a la Consulta Número 1990-17-0243-JPU, la Junta de Planificación autorizó la ampliación de Plaza las Américas mediante la construcción de 804,442 pies cuadrados dedicados a ventas al detal, la remodelación del edificio existente (JC Penney) (sic) de 314,657 pies cuadrados y una ampliación de 834,432 pies cuadrados para el estacionamiento Sur del Complejo. Más tarde, mediante la Duodécima Extensión se autorizó a ampliar 5,2000 pies cuadrados a la antigua tienda González Padín, 15,000 pies adicionales para la tienda por departamento #4 y otras mejoras internas así como la ampliación, adicional del área de estacionamiento Sur. Todas estas ampliaciones llevaban a aumentar el área de ventas (GLA) del Centro a 2,064,221 pies cuadrado. Luego de las ampliaciones y remodelaciones que se han hecho en el Centro Comercial, el área de venta (GLA) solo ascendió a 1,946,187 pies cuadrados. Por lo que, el área comercial propuesto está contemplado dentro del Plan Maestro de Plaza las Américas, porque constituye parte del espacio comercial autorizado y no construido, el cual fue objeto de evaluación desde el punto de vista de viabilidad económica adicionales.[26] (Énfasis nuestro).

El 10 de noviembre de 2014, PLA acudió a la Junta para informarle que había finalizado las obras aprobadas y que, habiendo cumplido con las disposiciones reglamentarias aplicables, procedía la recalificación del terreno donde ubica el centro comercial Plaza las Américas de un Distrito C-4 a un Distrito C-3.[27] Sin mayor trámite, la Junta emitió el 16 de junio de 2015 la Resolución núm. C-18-52, con la que aprobó y adoptó la enmienda a las Hojas 6-C y 6-D del Mapa de Calificación para hacer contar la recalificación solicitada. Es de esta determinación, que New Century recurre.

---

[26] *Primera Extensión a la Consulta Núm. 2005-17-0303-JPU*, Ap. 5 del RRJ, pág. 919.
[27] *Hoja de Junta y Memorial explicativo del 10 de noviembre de 2014*, Ap. 1 del RRJ, págs. 3-7.

-IV-

RECURSO DE REVISIÓN JUDICIAL

-A-

Con la revisión judicial de las actuaciones administrativas se garantiza que los ciudadanos tengan un foro a donde recurrir para vindicar sus derechos y obtener un remedio frente a las determinaciones de los organismos administrativos. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. de P.R.*, 144 DPR 425, 435 (1997); *Hernández Denton v. Quiñones Desdier*, 102 DPR 218, 223-224 (1974). Es norma reiterada en nuestro ordenamiento jurídico que, en el ejercicio de la revisión judicial de decisiones administrativas los tribunales, debemos conferirle deferencia a las resoluciones que emiten las agencias administrativas. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013); *Mun. de San Juan v. CRIM*, 178 DPR 163, 175 (2010). Podemos entonces precisar que las decisiones de las agencias gozan de una presunción de corrección. *Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe.*, 173 DPR 934, 960 (2008). Este principio se fundamenta en la premisa de que son las agencias quienes cuentan con el conocimiento experto y con la experiencia especializada sobre los asuntos que les han sido encomendados. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). Es por ello que, ante una revisión judicial, los tribunales debemos ser cuidadosos al intervenir con el criterio de la agencia. *González Segarra et al. v. CFSE*, *supra*; *Empresas Loyola v. Com. Ciudadanos*, 186 DPR 1033, 1041 (2012).

Al evaluar recursos de revisión administrativa, la facultad revisora de los tribunales es limitada. *Mun. de San Juan v. CRIM*, *supra*, en la pág. 175. Sobre el alcance de la revisión judicial, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme [en adelante,

"LPAU"], Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA sec. 2175, establece lo siguiente:

> El Tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el peticionario tiene derecho a un remedio.
> Las determinaciones de hecho de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el Tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.
> Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos.

3 LPRA sec. 2175.

Cónsono con lo anterior, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que los tribunales no debemos intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo si de la totalidad del expediente administrativo surge evidencia sustancial que las apoye. *González Segarra et al. v. CFSE*, *supra,* en las págs. 276-277. Comprende "evidencia sustancial" aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. Id. La parte que procura controvertir las determinaciones de hechos de un organismo administrativo debe demostrar la existencia de otra prueba que revele que la decisión de la agencia no estuvo fundamentada en evidencia sustancial o que reduzca el valor de la evidencia impugnada. *González Segarra et al. v. CFSE*, *supra*, en la pág. 277; *Otero v. Toyota*, *supra*, en la pág. 728. De no lograrlo, el tribunal deberá abstenerse de sustituir el criterio de la agencia por el suyo. *González Segarra et al. v. CFSE*, *supra*.

No obstante, cuando se trata de conclusiones de derecho, el tribunal puede revisarlas en todos sus aspectos sin sujeción a norma o criterio alguno. *González Segarra et al. v. CFSE*, *supra*; *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond*., 182 DPR 485, 513 (2011). En reconocimiento de la pericia y el conocimiento

especializado que poseen las agencias sobre las leyes y reglamentos que se les encomendó velar por su administración y cumplimiento, cuando la interpretación que realice sobre estas sea razonable, aunque no sea la única, los tribunales deberán darle deferencia. *González Segarra et al. v. CFSE*, *supra*; *Asoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 436 (1997). Los tribunales podrán sustituir el criterio de la agencia por el propio cuando no encuentren base racional que explique la decisión administrativa. *Otero v. Toyota*, *supra*, en la pág. 729. Por tanto, se trata de un ejercicio de determinar la razonabilidad de la agencia.

En fin, la revisión judicial de decisiones administrativas se debe limitar a determinar si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76 (2004); *Fuertes y otros v. A.R.Pe.*, 134 DPR 947, 953 (1993). Corresponde a los tribunales determinar si: (1) el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) las determinaciones de hecho realizadas por la agencia están sostenidas por evidencia sustancial en el expediente administrativo; y (3) las conclusiones de derecho fueron las correctas. Rivera v. A & C Development Corp., 144 DPR 450, 460-461 (1997).

-B-

Por otra parte, la Junta de Planificación fue creada por la Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975 [en adelante, Ley Núm. 75"], también conocida como la Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, 23 LPRA secs. 62 *et seq*. Es el organismo estatal encargado de "guiar el desarrollo integral de Puerto Rico, tomando en consideración las actuales y futuras

necesidades sociales y nuestros recursos humanos, ambientales, físicos y económicos." *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 957 (2011); Artículo 4 de la Ley Núm. 75, 23 LPRA sec. 62c.

En el marco de sus funciones, la Junta debe centrarse en fomentar la salud, la seguridad, el orden, la convivencia y la prosperidad del país. Id. Para ello, cuenta con la facultad de zonificar las distintas áreas de nuestra isla, la cual emana del poder de reglamentación que le delegó nuestra Asamblea Legislativa. Artículo 11 de la Ley Núm. 75, 23 LPRA sec. 62j; *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, *supra*. La Junta posee amplia discreción en el desarrollo e implementación de la política pública sobre calificación, que es sinónimo de zonificación. Esta puede clasificar los terrenos en zonas o distritos con el fin de aplicar normas generales sobre su uso y definir las características de las obras y edificaciones permitidas. *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, *supra.* Ello, mediante la creación de reglamentos y la adopción, aprobación y enmienda a mapas de calificación que procuren el uso eficaz de los terrenos y promuevan el desarrollo urbano ordenado y lógico. Podrá también prohibir determinados usos y tomar medidas provisionales y preventivas para lograr el uso óptimo de los terrenos. Id.

El proponente de un proyecto interesado en la recalificación de un predio cuenta con dos vías procesales para solicitarla ante la Junta. Puede procurar el cambio de forma directa mediante una solicitud de rezonificación directa ("aquellos en los que una parte propiamente solicita un cambio de zonificación para un predio de su pertenencia"). También podrá hacerlo de forma indirecta ("aquellos en que mediante el

vehículo procesal de la consulta de ubicación una parte pretende la aprobación de un proyecto que eventualmente conllevará la rezonificación del predio"). *López v. Antonio Roig Sucrs., Inc*., 157 DPR 186, 197 (2002); *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, *supra*, en la pág. 959; *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 619-620 (2006).

Una consulta de ubicación es el trámite mediante el cual la Junta evalúa, pasa juicio y decide sobre propuestos usos de terrenos que no son permitidos ministerialmente por la reglamentación aplicable en áreas zonificadas, pero que las disposiciones reglamentarias proveen para que sean considerados. *Ortiz Gómez v. Junta de Planificación*, 152 DPR 8, 18 (2000). La concesión o denegatoria de una consulta de ubicación es un ejercicio discrecional de naturaleza cuasi adjudicativa que emana del poder de reglamentación que posee la Junta. *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, *supra*, en las págs. 958-960. Al evaluar una consulta de ubicación, la Junta deberá considerar la totalidad del expediente administrativo, además de "los documentos pertinentes de política pública sobre la planificación como lo son, entre otros, el Plan de Desarrollo Integral, los Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico y los Planes de Ordenación Territorial municipales, adoptados por la Junta y aprobados por el Gobernador". Id, en la pág. 960.

Conforme a los poderes que le fueron delegados, la Junta aprobó el 16 de septiembre de 1992 el Reglamento de Zonificación de Puerto Rico [en adelante, "Reglamento de Zonificación de 1992"], Reglamento Núm. 4844, conocido

también como Reglamento de Planificación Número 4.[28] Este era el reglamento de calificación vigente cuando PLA solicitó el 27 de septiembre de 1993 la enmienda a la consulta de ubicación núm. 90-17-0243-JPU, que resultó en la aprobación de su Décima Extensión. Como el pedido de recalificación formó parte de dicha solicitud de enmienda, también se regía por este.[29]

El Reglamento de Zonificación de 1992 creó varios tipos de distritos de zonificación, entre éstos, residenciales, comerciales, industriales, agrícolas, y describía los propósitos de cada uno, sus distintas variantes y definía sus posibles usos. En lo pertinente, permitía que aquellas estructuras localizadas en un Distrito C-4 fueran utilizadas para agencias de viajes, barberías, bancos, comercio al detal de artículos de consumo o uso corriente del hogar, estaciones de gasolina, y otros. Sección 24.02 del Reglamento de Zonificación de 1992. En cuanto a parámetros de altura, se permitían estructuras hasta un máximo de dos niveles que no sobrepasaran los nueve metros de altura. Sección 24.03 del Reglamento de Zonificación de 1992. Para áreas calificadas como Distrito C-3 se contemplaban usos adicionales a aquellos bajo un Distrito C-4. Sección 23.02 del Reglamento de Zonificación de 1992. Permitía que las estructuras allí ubicadas alcanzaran hasta un máximo de seis niveles. Sección 23.03 del Reglamento de Zonificación de 1992.

---

[28] Tras varias versiones aprobadas, sus disposiciones actualmente se encuentran contenidas en lo que comprende el "Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Uso de Terrenos", Reglamento Núm. 8573 del 24 de marzo de 2015 [en adelante, "Reglamento Conjunto de 2015"].

[29] No obstante, a tenor con lo resuelto en *Maldonado v. Junta de Planificación*, 171 DPR 46 (2007), al momento en que la Junta autorizó las enmiendas al Mapa de Calificación el 16 de julio de 2015, el proceso se regía por el Reglamento Conjunto de 2015.

El Reglamento de Zonificación de 1992 contemplaba la posibilidad de que la Junta, a iniciativa propia o a solicitud de parte, considerara cambios de calificación mediante una consulta de ubicación. El proceso estaba regulado por las secciones 4.00-4.12 del referido cuerpo de normas. Cuando no era por iniciativa propia, la parte interesada en el cambio de calificación debía proveer un plano de localización y evidencia de que notificó a los dueños de las propiedades cercanas sobre su solicitud de recalificación. Se le requería además que presentara un memorial explicativo en el que expresara las razones por las que entendía se debía permitir el cambio procurado y los beneficios que se derivarían de ello. Sección 4.06 del Reglamento de Zonificación de 1992. El Reglamento también exigía la celebración de vista pública. Sobre el particular, disponía que:

> Siguiendo el procedimiento establecido en el Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Junta se requerirá la celebración de una vista pública previo a cualquier determinación de la Junta sobre la propuesta de zonificación o rezonificación. Las solicitudes de enmienda a mapas de zonificación serán radicadas ante la Junta de Planificación con anterioridad a la fecha de la audiencia pública a celebrarse para entender en las mismas. […]

Sección 4.08 del Reglamento de Zonificación de 1992.

El Reglamento imponía unos trámites adicionales al promovente cuando la cabida de la propiedad excedía los límites establecidos. En el caso de un Distrito C-3, la sección 4.05 del Reglamento de Zonificación de 1992 establecía que el tamaño máximo de una propiedad para la que se podría solicitar dicha calificación era de 2,000 metros cuadrados.[30]

---

[30] Es de común conocimiento que una cuerda equivale aproximadamente a 3,930 metros cuadrados. Por tanto, toda vez que el predio en el que ubica el centro comercial Plaza las Américas comprendía 75 cuerdas de terreno, evidentemente sobrepasaba el límite establecido en esta sección.

Como el predio del centro comercial Plaza las Américas comprendía aproximadamente 75 cuerdas de terreno, y por tanto, excedía el límite establecido para el distrito interesado, PLA venía obligada a tramitar el cambio de calificación mediante el procedimiento establecido en las secciones 95.00, 96.00 y 97.00 para aquellos proyectos de desarrollo extensos. Se catalogaban como "desarrollos extensos" aquellos:

> …desarrollos residenciales para veinte (20) o más familias o solares en pueblos o áreas con una población urbana censal menor de diez mil (10,000) personas; treinta (30) o más familias o solares en pueblos o áreas con una población urbana censal entre diez mil (10,000) a cuarenta mil (40,000) personas y cuarenta (40) o más familias o solares en pueblos o áreas con una población urbana censal sobre cuarenta mil (40,000) personas conforme a los resultados del último Censo Poblacional, o el desarrollo de facilidades comerciales, industriales, institucionales o recreativos que excedan veinte mil (20,000) pies cuadrados de construcción o en terrenos que excedan cuatro mil (4,000) metros cuadrados.

Sección 2.00 del Reglamento de Zonificación de 1992.

Así pues, una vez la propiedad excedía la cabida permitida, se exigía tramitar el proceso a la luz de las disposiciones sobre "desarrollos extensos", lo que implicaba que la parte interesada en el cambio de calificación tendría que cumplir con ciertos requisitos adicionales. Se le exigía también demostrar:

> 1. Conformidad del uso propuesto y su intensidad con el Plan de Usos de Terrenos hasta donde éste haya sido adoptado o estudiado.
> 2. Disponibilidad, programación y mejoras propuestas por el proyecto a la infraestructura del sector en que ubica.
> 3. La forma en que el proyecto propicia el desarrollo integral del sector y mantiene o mejora las condiciones existentes.
> 4. La viabilidad, adecuacidad y conveniencia del uso propuesto.

Sección 95.03 del Reglamento de Zonificación de 1992.

Como se puede apreciar, la Junta establecía una supervisión más directa y detallada para proyectos de gran escala en comparación con aquellos proyectos de recalificación

de menor impacto.[31] Para los proyectos de envergadura se postergaba el cambio de zonificación hasta tanto se cumpliera con los requisitos impuestos. Todo esto con miras a garantizar el mejor desarrollo de los terrenos. Una vez finalizaran los trámites de rigor, la Junta permitía que la parte solicitara el cambio de zonificación sin la celebración de una nueva vista. *López v. Antonio Roig Sucrs., Inc*., *supra,* en la pág. 197. Sobre ello, el Reglamento de Zonificación de 1992 establecía:

> Cuando se trate de un uso previamente autorizado por la Junta para el cual se hubiere celebrado vista pública, notificado de la intención de cambiar el distrito de zonificación y expedido el permiso de uso, la parte interesada podrá iniciar el procedimiento de cambio en el mapa de zonificación sometiendo una copia del permiso de uso certificado y autorizado por la Administración de Reglamentos y Permisos como evidencia de que el mismo se construyó y se autorizó su uso conforme a las disposiciones de la consulta. Cuando se verifique que la consulta se culminó, la Junta podrá enmendar el mapa sin necesidad de nueva vista. (Énfasis nuestro)

Sección 4.06 del Reglamento de Zonificación de 1992.[32] La Junta evaluaría si se cumplieron todas las exigencias aplicables para un cambio de calificación, incluidas aquellas sobre desarrollos extensos cuando se trate de un proyecto a gran escala. Id, en la pág. 199. Debido a que nuestra realidad social obliga al Estado a salvaguardar las calificaciones existentes, la Junta ha de evaluar si las circunstancias del lugar han cambiado de forma tal que la calificación original sea incompatible con el ambiente prevaleciente. De ser así, podría decretar la recalificación que se le solicita, de lo contrario, se mantendría la original. *Montoto v. Lorie*, 145 DPR 30, 43 (1998).

A tenor con la normativa expuesta, resolvemos.

---

[31] Así lo reconoció nuestro Tribunal Supremo en *López v. Antonio Roig Sucrs., Inc*., *supra*.

[32] El Reglamento Conjunto de 2015, vigente al momento en que la Junta aprobó las enmiendas al Mapa de Calificación, contenía una disposición similar.

-IV-

Son dos los errores que New Century le imputa a la Junta en su recurso de revisión judicial, que por estar estrechamente relacionados, los discutiremos en conjunto. En esencia, cuestiona el proceso y los fundamentos que utilizó la Junta para aprobar la recalificación del predio donde ubica el centro comercial Plaza las Américas de un Distrito C-4 a un Distrito C-3.

New Century plantea que para que la Junta pudiera autorizar la recalificación, venía obligada a determinar: (a) que se solicitó, evaluó y aprobó una recalificación indirecta de la totalidad de la propiedad; (b) que se notificó adecuadamente sobre la enmienda propuesta al Mapa de Calificación vigente; (c) que se evaluaron los aspectos relacionados con la recalificación procurada en cuanto a la totalidad de la propiedad; y (d) que el proyecto se construyó conforme lo aprobado en la consulta de ubicación. Indica que nunca se publicó un aviso sobre la intención específica de PLA de que se recalificara la totalidad de la propiedad de un Distrito C-4 a un Distrito C-3. Señala además que, la Junta no discutió en sus resoluciones aspectos relacionados a la recalificación. A su vez, expone que la Junta permitió que se utilizaran parámetros de diseño para un Distrito C-3 solo para los cuatro componentes del proyecto propuesto y no para la totalidad.[33] Alude a otros proyectos relacionados al referido centro comercial, para los cuales se aprobaron consultas de ubicación en los que se mantuvo la clasificación de los terrenos como

[33] Por estos cuatro componentes, la recurrente se refiere a: (a) la expansión de la tienda por departamentos González Padín; (b) la relocalización de JC Penney; (c) una nueva tienda por departamentos denominada "Department Store #4"; y (d) la nueva estructura de cuatro niveles para estacionamientos denominada como "South Deck".

Distrito C-4.[34] New Century advierte que tanto la Torre de Plaza, como la tienda *The Sports Authority* y el estacionamiento *North Deck,* ubican en terrenos que no fueron evaluados para el cambio de calificación procurado, por lo que no se cumplió con el proceso establecido.

PLA, por su parte, se expresó conforme a la recalificación ordenada. En cuanto a ello, expone que la recalificación formó parte de un denominado "Plan Maestro" que inició en el año 1993 cuando expresó su interés a la Junta de obtenerla para el predio en controversia. Aduce que cumplió con todos los requerimientos necesarios; que no estaba obligado a construir todo lo autorizado en la consulta de ubicación, sino que lo importante era que lo que finalmente construyó contara con la aprobación de la Junta. Afirma que una vez construyó las obras aprobadas, lo que restaba era que la Junta culminara el proceso de recalificación indirecta y recalificara los terrenos.

Así pues, nos corresponde evaluar si actuó correctamente la Junta al autorizar el cambio de calificación sobre el predio en controversia. Como mencionamos, interesado en lograr la recalificación indirecta del predio en el que ubica el centro comercial Plaza las Américas, el 27 de septiembre de 1993, PLA solicitó a la Junta que considerara recalificarlo de un Distrito C-4 a un Distrito C-3. Su pedido formó parte de la solicitud de enmienda a la consulta de ubicación núm. 90-17-0243-JPU que presentó ese día.

---

[34] En particular, la recurrente se refiere a aquellas consultas de ubicación concernientes a la tienda Toys R' Us (consulta de ubicación núm. 87-17-2123-JPU); a un centro de usos comerciales que complementaría al centro comercial Plaza las Américas denominado "Plaza las Américas Power Center", el cual a pesar de haberse autorizado nunca se construyó (consulta de ubicación núm. 91-17-1654-JPU); y a la de un desarrollo comercial consistente de dos plantas dedicadas a ventas al detal (consulta de ubicación núm. 2005-17-0303-JPU).

Según el marco jurídico antes reseñado, cuando una persona está interesada en lograr la recalificación de un predio mediante el proceso de recalificación indirecta, habrá de hacerlo mediante una consulta de ubicación. Para ello, le corresponderá cumplir con ciertos requisitos. Entre éstos, asegurar la celebración de una vista pública en la que deberá exponer los fundamentos en los que ampara su reclamo y a la que aquellas personas interesadas puedan comparecer para exponer sus planteamientos y preocupaciones. Véase, Sección 4.08 del Reglamento de Zonificación de 1992. Según surge de la Resolución recurrida, en el presente caso, la Junta estimó que la vista que se efectuó el 31 de marzo de 1994, cumplió con las exigencias de aquella que se requiere cuando se procura la recalificación de un predio de manera indirecta. Analizamos pues, esta determinación.

Ciertamente, en el aviso de la vista pública que se publicó se incluyó como asunto a discutir las "POSIBLES ENMIENDAS AL MAPA DE ZONIFICACIÓN DE SAN JUAN (SECCIÓN RÍO PIEDRAS)". De igual forma, se advirtió que, por estar los terrenos comprendidos dentro de un Distrito C-4, "la parte proponente deberá discutir y justificar la enmienda que, eventualmente, podría conllevar el referido mapa [de calificación]."[35] (Énfasis nuestro). Sin embargo, una lectura del Informe de la vista revela que dicho asunto tuvo poca o ninguna discusión.

Convocada la vista pública, ésta se llevó a cabo el día indicado. Del referido Informe surge que la vista fue presidida por la Oficial Examinadora Elena R. Gari Madrigal. A esta acudieron los representantes de la parte proponente. Entre los

[35] *Aviso de vista pública, supra.*

presentes, se destacó la participación de los representantes del Departamento de Comercio, del Departamento de Recreación, de la Oficina de Planificación del Municipio de San Juan, y de la Asociación de Comerciantes de la Avenida Roosevelt. Comparecieron por escrito: la Autoridad de Carreteras y Transportación, la Autoridad de Energía Eléctrica, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, el Departamento de Recursos Naturales y la Junta de Calidad Ambiental.

Durante la vista, se detallaron las características del predio y del proyecto propuesto, así como las distintas etapas en las que habría de realizarse. Por su parte, las agencias expusieron sus exigencias y recomendaciones en cuanto al desarrollo propuesto. La Oficial Examinadora evaluó la viabilidad del proyecto en consideración del lugar donde se llevaría a cabo. Esta hizo constar en el Informe que el proyecto estaba "acorde a la definición de "Centro de Mercadeo" del reglamento de referencia" y comprendía un "desarrollo extenso".[36] En cuanto a la posible recalificación del predio, la Oficial Examinadora concluyó que, a su mejor criterio, "se debe mantener la clasificación de Distrito C-4 que actualmente posee el predio objeto de consulta."[37] No se detalló si todo era parte de un plan de recalificación a largo plazo del proponente ni se establecieron las condiciones y requisitos con los que debería cumplir para que la Junta accediera a su pedido.

Obsérvese que a pesar que durante la vista el proponente estaba supuesto a discutir y justificar la enmienda que podría conllevar el referido Mapa de Calificación, según se advirtió en el

[36] *Informe sobre audiencia pública*, Ap. 1 del RRJ, pág. 318.
[37] Id.

anuncio publicado en la prensa, del Informe no surge que ello haya ocurrido. La proponente no fue eximida de cumplir con este requisito. *López v. Antonio Roig Sucrs., Inc., supra,* en la pág. 198. Sobre el asunto, la Oficial Examinadora solo manifestó que se mantendría la calificación del predio. No surge del Informe preparado que se haya planteado por escrito o de manera verbal alguna inquietud, recomendación o exigencia de parte de las agencias o entidades que allí se dieron cita, pues no hubo una discusión o presentación en la que se argumentara sobre el tema de la posible recalificación. De esta forma, no hay constancia de que se hubiese cumplido con los fines para los que se convocó la vista pública en cuanto a la posible reclasificación del predio en controversia.

Ante esta realidad, resolvemos que una vista pública que se limitó a discutir un desarrollo propuesto mediante consulta de ubicación, no equivale a la exigida en un proceso de recalificación indirecta.

Por otro lado, nos llama la atención el tiempo que transcurrió entre la denominada vista pública y el momento en que la Junta dispuso la aprobación de la enmienda al Mapa de Calificación. La vista se efectuó el 31 de marzo de 1994, mientras que PLA compareció ante la Junta el 10 de noviembre de 2014, indicando que como la construcción de las obras aprobadas habían concluido, procedía la recalificación solicitada, a lo que la Junta accedió el 16 de junio de 2015. Es decir, transcurrieron más de veinte (20) años desde que se efectuó la vista pública que la Junta equiparó a aquella requerida dentro de un proceso de recalificación indirecta.

Reconocemos que cuando la Junta autoriza la recalificación de un terreno, ejercita una función cuasi

legislativa, pues no adjudica sino que establece una norma reglamentaria. Reconocemos además, que la Junta posee un amplio margen de discreción para implantar la política pública estatal sobre zonificación y que sus actuaciones ostentan una presunción de validez y regularidad, por lo que nos compete a los tribunales es examinar la validez jurídica de sus actuaciones. *Asociación de Residentes de Park Side v. Junta de Planificación de Puerto Rico.,* 147 DPR 277, 286-287 (1998). Es en pleno ejercicio de nuestra facultad revisora, tras examinar el tracto procesal y lo que surge del expediente administrativo que nos ocupa, concluimos que cuando las actuaciones de la Junta pueden interferir con los intereses económicos de terceros, en un ejercicio de razonabilidad y en consideración del tiempo transcurrido, debe brindarse a estos la oportunidad de su participación en el proceso. Ello, mediante la celebración de una vista pública que se ajuste a las exigencias de ley.

En lo que relacionado al presente caso, tanto el Reglamento Conjunto de 2015, vigente al momento en que la Junta autorizó la recalificación, como su homólogo del año 2010, vigente al momento en que PLA solicitó la recalificación, facultaban a la Junta para que, a iniciativa propia, ordenara la celebración de vistas públicas o administrativas cuando fuese necesario.[38] No obstante, conforme surge de los autos, y en particular, del expediente administrativo de la Junta, no hubo una audiencia como tal para tratar el tema de la recalificación. Este asunto había quedado en suspenso.

---

[38] Véase, las secciones 55.5.1 y 55.8.1 del Reglamento Conjunto de 2015; y la sección 58.5.1(g) del Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos del 30 de noviembre de 2010, Reglamento Núm. 7951.

Las circunstancias antes descritas y el tiempo transcurrido, sin duda, justifican y hacen necesaria la celebración de una vista pública que sea notificada y brinde la oportunidad de contar con la participación de aquellos que hoy pudiesen resultar adversamente afectados, pero que hace más de 20 años atrás ni siquiera eran vecinos del lugar o podían considerarse como competidores del centro comercial Plaza las Américas.

Una vez la Junta ordene, avise al público y celebre esta vista —en la que el proponente discuta y fundamente la posible enmienda al Mapa de Calificación— bajo las exigencias estatutarias y reglamentarias aplicables, podrá resolver si procede o no la enmienda al Mapa de Calificación. Consecuentemente, le corresponde emitir una resolución en la que consigne los criterios que considere al decretar su dictamen. Lo aquí dispuesto aporta a que la Junta cumpla con su encomienda de velar que los requisitos estatutarios contenidos en sus reglamentos se cumplan. A su vez, garantiza la transparencia de los procesos que allí se ventilan.

-V-

En mérito de lo expuesto, **SE REVOCA** la resolución recurrida. En consecuencia y en virtud de los pronunciamientos consignados, **SE ORDENA** a la Junta de Planificación de Puerto Rico que efectúe una vista pública, conforme disponen sus leyes y reglamentos, enfocada en la discusión de la recalificación propuesta. La Solicitud de Desestimación quedó Denegada.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones