

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL III

|   |  |  |
|---|--|--|
| JUNTA DE PLANIFICACIÓN<br><br>Recurrido<br><br>v.<br><br>ASOCIACIÓN DE RESIDENTES DE ALTAMIRA, INC.<br><br>Recurrente | KLRA201900242<br><br><br><br><br><br><br>Consolidado | <i>Revisión Administrativa</i><br>procedente del Junta de Planificación<br><br>Casos de Rezonificación:<br>2003-17-0177-JPZ<br>2003-17-0178-JPZ<br>2003-17-0180-JPZ<br>2003-17-0181-JPZ<br>2003-17-0182-JPZ<br>2003-17-0200-JPZ<br><br>Sobre: Mapa de Calificación del Municipio de San Juan |
| MUNICIPIO AUTÓNOMO DE SAN JUAN<br><br>Recurrente<br><br>v.<br><br>JUNTA DE PLANIFICACIÓN<br><br>Recurrido             | KLRA201900246  | <i>Revisión Administrativa</i><br>procedente del Junta de Planificación<br><br>Casos de Rezonificación:<br>2003-17-0177-JPZ<br>2003-17-0178-JPZ<br>2003-17-0180-JPZ<br>2003-17-0181-JPZ<br>2003-17-0182-JPZ<br>2003-17-0200-JPZ<br><br>Sobre: Mapa de Calificación del Municipio de San Juan |

Panel integrado por su presidenta, la Juez Ortiz Flores, el Juez Rivera Colón y la Juez Lebrón Nieves

Ortiz Flores, Juez Ponente

**SENTENCIA EN RECONSIDERACIÓN**

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de julio de 2019.

Comparece la Asociación de Residentes de Altamira, Inc., (Asociación) y el Municipio Autónomo de San Juan (Municipio) (en conjunto recurrentes) mediante recurso de revisión judicial<sup>1</sup> en el que nos solicitan la revisión de la *Resolución C-18-61* titulada *Aprobando y adoptando enmienda a la hoja número 8-B del mapa de calificación de suelo del municipio de San Juan (Resolución)* emitida por la Junta de

<sup>1</sup> La Asociación de Residentes de Altamira, Inc. presentó recurso de revisión judicial ante la Secretaría del Tribunal de Apelaciones el 26 de abril de 2019 al que se le asignó el alfanumérico KLRA201900242. Por su parte, el Municipio Autónomo de San Juan presentó recurso de revisión judicial ante la Secretaría del Tribunal de Apelaciones el 29 de abril de 2019 al que se le asignó el alfanumérico KLRA201900246. Tras solicitud de parte, el 24 de mayo de 2019 emitimos *Resolución* mediante la que, entre otras cosas, consolidamos ambos recursos.

Planificación (Junta) el 27 de febrero de 2019 y notificada el 15 de marzo de 2019.

Adelantamos que, por los fundamentos que expondremos a continuación, se confirma *Resolución* recurrida.

I

El 25 de febrero de 2003 se presentaron ante la Junta varias<sup>2</sup> *Solicitudes de Enmiendas al Mapa de Zonificación del Municipio Autónomo de San Juan*. En estas, se solicitaron enmiendas para los predios: 580, 568, 578, 594, 592, 600, 604, 606 y 612 ubicados en la calle Aldebarán de la Urbanización Altamira del Barrio Gobernador Piñero de San Juan. Los mencionados predios se describieron con cabidas de 525 metros cuadrados y calificados como Distrito R-3.

Conforme la determinación del Tribunal Supremo de Puerto Rico,<sup>3</sup> la Junta celebró una vista pública el 16 de mayo de 2018. Así las cosas, surge del expediente que el 27 de febrero de 2019 la Junta emitió *Resolución C-18-61 Aprobando y adoptando enmienda a la hoja número 8-B del mapa de calificación de suelo del municipio de San Juan*.<sup>4</sup> Esta última enmendó la calificación de las propiedades número 568, 578, 580, 592, 594, 600, 604, 606 y 612 ubicadas en la calle Aldebarán de la Urbanización Altamira de San Juan de un Distrito R-3 a un Distrito CO-1. El 15 de marzo de 2019 la Junta publicó un edicto<sup>5</sup> en el periódico Primera Hora titulado *Aviso sobre cambio de calificación autorizado por la Junta de Planificación de Puerto Rico*. El mencionado edicto dispone lo siguiente:

Para conocimiento del público general y de conformidad con las disposiciones del Artículo 11 de la Ley Núm. 75 del 24 de junio de 1975, según enmendada, conocida como Ley Orgánica de la Junta de Planificación, 23 LPRA sec. 62 et seq., las disposiciones contenidas en la Ley Núm. 38, del 30 de junio de 2017, según enmendada, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRA sec. 2101 et seq., con los Artículos 13.018 y 13.020 de la Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida

<sup>2</sup> A dichas solicitudes se les asignaron los siguientes números: 2003-17-0177JPZ, 2003-17-0178-JPZ, 2003-17-0180-JPZ, 2003-17-0181-JPZ, 2003-17-0182-JPZ y 2003-17-0200-JPZ.

<sup>3</sup> Véase CC-2008-00172.

<sup>4</sup> Véase Anejo II del Apéndice del recurso KLRA201900242.

<sup>5</sup> Véase Anejo I del Apéndice del recurso KLRA201900242.

como "Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico" 21 LPRA 4601 et seq., y en cumplimiento a las sentencias emitidas por el Honorable Tribunal de Apelaciones Caso KLRA06000647 del 30 de abril de 2007 y Caso KLRA200600618 del 20 de diciembre de 2007 y a la Sentencia del Tribunal Supremo CC-2008-00172 del 1 de agosto de 2012; se informa que la Junta de Planificación de Puerto Rico, enmendó la Hoja Núm. 8-B, del Mapa de Calificación de Suelos del Municipio Autónomo de San Juan, mediante la Resolución C-18-61 del 27 de febrero de 2019, para las siguientes peticiones de enmiendas:

Hoja 8-B

2003-17-0177-JPZ 1. Para autorizar un cambio de un Distrito Residencial General (R-3) a un Distrito Comercial de Oficina Uno (C0-1), un solar con cabida de 525 metros cuadrados, que radica en la Calle Aldebarán Número 580, Urb. Altamira, Barrio Gobernador Piñero, en el Municipio Autónomo de San Juan, con número de propiedad, según el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales es 086-014-479-09. Se autoriza el cambio por ubicar dentro de un Área de Redesarrollo conforme al Plan de Usos del Terreno Región Metropolitana de San Juan.

2003-17-0178-JPZ 2. Para autorizar un cambio de un Distrito Residencial General (R-3) a un Distrito Comercial de Oficina Uno (C0-1), un solar con cabida de 525 metros cuadrados, que radica en la Calle Aldebarán Número 568, Urb. Altamira, Barrio Gobernador Piñero, en el Municipio Autónomo de San Juan, con número de propiedad, según el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales es 086-014-479-03. Se autoriza el cambio por ubicar dentro de un Área de Redesarrollo conforme al Plan de Usos del Terreno Región Metropolitana de San Juan.

2003-17-0180-JPZ 3. Para autorizar un cambio de un Distrito Residencial General (R-3) a un Distrito Comercial de Oficina Uno (C0-1), un solar con cabida de 525 metros cuadrados, que radica en la Calle Aldebarán Número 578, Urb. Altamira, Barrio Gobernador Piñero, en el Municipio Autónomo de San Juan, con número de propiedad, según el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales es 086-014-479-08. Se autoriza el cambio por ubicar dentro de un Área de Redesarrollo conforme al Plan de Usos del Terreno Región Metropolitana de San Juan.

2003-17-0181-JPZ 4. Para autorizar un cambio de un Distrito Residencial General (R-3) a un

Distrito Comercial de Oficina Uno (C0-1), un solar con cabida de 525 metros cuadrados, que radica en la Calle Aldebarán Número 594, Urb. Altamira, Barrio Gobernador Piñero, en el Municipio Autónomo de San Juan, con número de propiedad, según el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales es 086-014-479-16. Se autoriza el cambio por ubicar dentro de un Área de Redesarrollo conforme al Plan de Usos del Terreno Región Metropolitana de San Juan.

2003-17-0182-JPZ 5. Para autorizar un cambio de un Distrito Residencial General (R-3 a un Distrito Comercial de Oficina Uno (C0-1), un solar con cabida de 525 metros cuadrados, que radica en la Calle Aldebarán Número 592, Urb. Altamira, Barrio Gobernador Piñero, en el Municipio Autónomo de San Juan, con número de propiedad, según el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales es 086-014-479-08. Se autoriza el cambio por ubicar dentro de un Área de Redesarrollo conforme al Plan de Usos del Terreno Región Metropolitana de San Juan.

2003-17-0200-JPZ 6. Para autorizar cuatro cambios de un Distrito Residencial General (R-3) a un Distrito Comercial de Oficina Uno (C0-1), con cabidas de 525 metros cuadrados, que radican en la Calle Aldebarán Número 600, 604, 606 y 612, Urb. Altamira, Barrio Gobernador Piñero, en el Municipio Autónomo de San Juan, con números de propiedad, según el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales 086-024-479-19, 086-024-479-21, 086-024-479-22 y 086-024-481-52 respectivamente. Se autorizan los cambios por ubicar dentro de un Área de Redesarrollo conforme al Plan de Usos del Terreno Región Metropolitana de San Juan.

En el mencionado edicto, la Junta notificó que las enmiendas entrarían en vigor a partir de los quince (15) días de la fecha de publicación del edicto. Asimismo, dispuso que cualquier parte afectada por dicha determinación podrá acudir ante este Tribunal mediante recurso de revisión judicial en un término de 30 días contados a partir de la fecha en que entró en vigor la referida enmienda.

Inconforme, la Asociación de Residentes de Altamira, Inc., presentó un recurso de revisión<sup>6</sup> ante este Tribunal de Apelaciones con los siguientes señalamientos de errores:

**Primer error:** Erró la Junta de Planificación al publicar un aviso sobre aprobación de cambio de calificación sin incluir los nombres y direcciones de los dueños de las propiedades objeto de recalificación.

**Segundo error:** Erró la Junta de Planificación al aprobar las solicitudes de recalificación sin adecuada notificación de vistas públicas.

**Tercer error:** Erró la Junta de Planificación al permitir “zonificaciones aisladas” en la Urbanización Altamira.

**Cuarto error:** Erró la Junta de Planificación al aprobar recalificaciones comerciales contrarias al ROT-MSJ y las ordenanzas número 3 y número 50 del municipio de San Juan.

**Quinto error:** Erró la Junta de Planificación al aprobar las solicitudes de recalificación en violación a las servidumbres de en equidad impuestas en la Urbanización Altamira.

**Sexto error:** Erró la Junta de Planificación al aprobar las solicitudes de recalificación mediante memoriales explicativos incompletos y no conformes a Derecho.

**Séptimo error:** Erró la Junta de Planificación al aprobar las solicitudes de recalificación sin que las propiedades contaran con suficientes estacionamientos y que los mismos fueran funcionales.

Por su parte, el Municipio Autónomo de San Juan también presentó un recurso de revisión judicial<sup>7</sup> ante este Tribunal de Apelaciones el siguiente señalamiento de error:

Erró la Junta de Planificación al emitir una Resolución aprobando enmiendas a la Hoja 8-B de los mapas de calificación del municipio de San Juan sin incluir en esta una explicación de las razones para la enmienda incumpliendo con la sección 2.7 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.

El 31 de mayo de 2019 la Junta presentó ante nosotros un *Alegato en Oposición*.

---

<sup>6</sup> KLRA201900242 consolidado con el KLRA201900246.

<sup>7</sup> KLRA201900246 consolidado con el KLRA201900242.

## II

### A. La revisión judicial de decisiones administrativas

En nuestro ordenamiento jurídico la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017 3 LPRA sec. 9601, *et seq.* (LPAU) es el estatuto aplicable a todos los procedimientos administrativos conducidos ante todas las agencias que no estén expresamente exceptuadas por dicha ley. Véase sec. 1.4 de la LPAU, 3 LPRA. sec.9604. En lo pertinente, la sección 4.2 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9672, dispone lo siguiente:

Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la sección 9655 de esta Ley, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. [...]

Por su parte, la sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675, dispone lo siguiente en cuanto al alcance de la revisión judicial:

El tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio. Las determinaciones de hechos 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 por el tribunal.

Se ha resuelto que los dos requisitos para que las órdenes emitidas por las agencias administrativas puedan ser revisadas por este tribunal son los siguientes: 1) que la resolución sea final y no interlocutoria y 2) que la parte adversamente afectada por la orden haya agotado los remedios provistos por la agencia. *Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño*, 168 DPR 527, 543 (2006) que cita a *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 34-35 (2004); *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, *supra*, a la pág. 491.

La revisión judicial de las decisiones administrativas fue un procedimiento que se ideó como parte de un trámite apelativo dirigido a alcanzar el principio constitucional de mayor acceso a los tribunales. J. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, Ediciones SITUM, Inc., 2012, pág. 281. Así pues, “a través de la revisión judicial se controla la acción o inacción, de las agencias administrativas”. *Id.* El propósito de la revisión judicial de las decisiones administrativas es que las agencias demuestren su razonamiento y los hechos en lo que basa sus decisiones y que demuestren que las mismas están dentro del ámbito del poder y la autoridad delegada en ellas. *Id.* en las págs. 281-282. En este esquema, nos corresponde como tribunal fiscalizar con rigurosidad las decisiones administrativas para asegurarnos que las agencias cumplan con sus funciones y que no se pierda la fe en las instituciones de gobierno. *Id.* en la pág. 282.

La revisión judicial de las decisiones administrativas abarca esencialmente tres áreas: (1) la concesión del remedio apropiado, (2) la revisión de las determinaciones de hechos de acuerdo con el criterio de evidencia sustancial y (3) la revisión de las conclusiones de derecho. D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Colombia, FORUM, 2013, pág. 688. Ahora bien, es importante señalar que la revisión por parte de los tribunales en cuanto a las determinaciones de las agencias es limitada.

La norma reiterada por nuestro Tribunal Supremo es que las decisiones de las agencias administrativas merecen deferencia judicial por la “vasta experiencia y conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley se les ha delegado”. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177,186 (2009). Los tribunales debemos respetarlas “**a menos que la parte recurrente establezca que hay evidencia en el expediente administrativo suficiente para demostrar que la agencia no actuó razonablemente**”. (Énfasis nuestro.) *Borschow Hosp. v. Jta. de Planificación*, 177 DPR 545, 566 (2009). Por ello, se ha planteado que

“los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad”. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727-728 (2005). Así pues, en nuestra función como tribunal revisor debemos limitar nuestra intervención a **determinar si la actuación de la agencia fue una caprichosa, arbitraria, ilegal o que constituye un abuso de discreción por ser irrazonable.** (Énfasis nuestro.) *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 699 (1975). Lo anterior responde a que “los procedimientos ante un organismo administrativo tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección”. *A.D.C.V.P v. Tribunal Superior*, 101 DPR 875, 880 (1974).

Por otro lado, en cuanto a la revisión de conclusiones de derecho, la norma es que son revisables en todos sus aspectos por este tribunal. *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 DPR 464, 470 (2009). No obstante, debemos señalar que es norma reiterada que “se le debe dar deferencia a la aplicación del Derecho que realiza una agencia administrativa sobre la interpretación de las leyes y los reglamentos que estas administran”. *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, *supra*, pág. 470. Claro está, “los tribunales no están llamados a imprimir un sello de corrección, so pretexto de la deferencia, para avalar situaciones en que la interpretación efectuada resulta contraria a derecho”. Echevarría Vargas, *op. cit.*, en la pág. 301. De igual manera, tampoco será aplicable el criterio de deferencia cuando “la interpretación de la agencia produce resultados incompatibles o contrarios al propósito del estatuto interpretado y a su política pública”. *Asociación de Farmacias v. Caribe Specialty*, 179 DPR 923,942 (2010).

### 1. El concepto de evidencia sustancial

Nos comenta el profesor Demetrio Fernández que “el concepto de la evidencia sustancial tiene más de un siglo de uso”. Fernández Quiñones, *op. cit.*, pág. 693. En el caso de Puerto Rico el término fue



adoptado antes que de su reconocimiento en la legislación. *Id.* Jurisprudencialmente se ha definido evidencia sustancial como “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Hilton Hotels v. Junta Sala Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953). El propósito principal de la evidencia sustancial es “evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor”. *P.C.M.E. Comercial v. Junta de Calidad Ambiental*, 166 DPR 599, 615 (2005) citando a *P.R.T.C. v. Reg. Tel. de P.R.*, 151 DPR 269, 282 (2000).

La determinación de una agencia está cobijada por una presunción de corrección y, por ello, la parte que la impugne debe “demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, **hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración**”. (Énfasis nuestro.) *P.C.M.E. Comercial v. Junta de Calidad Ambiental*, *supra*, en la pág. 616 citando a *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005). El profesor Fernández nos explica en su tratado de Derecho Administrativo que:

La regla de la evidencia sustancial es una que rebasa la norma de la cantidad de la evidencia. La evidencia debe ser considerada en su totalidad, incluyendo aquella que reduzca o menoscabe el peso que la agencia le haya conferido, como también la que lo sostenga [...] De existir dos interpretaciones razonables, la selección de la agencia debe prevalecer **y no si la agencia logró la determinación correcta del hecho o los hechos**. (Énfasis nuestro.) Fernández Quiñones, *supra*, pág. 697.

Es importante señalar que “[u]na prueba puede constituir evidencia sustancial, como para sostener una conclusión agencial, **aunque en el expediente exista prueba conflictiva distinta a la adoptada por la agencia**”. (Énfasis nuestro.) Echevarría Vargas, *supra*, pág. 316. La función del Tribunal en estos casos no es la de evaluar la falsedad o veracidad de los hechos, sino que lo que debe considerar es si la determinación se hizo con razonabilidad; el Tribunal no debe sustituir su

criterio por el que fue adoptado por la agencia. *Id.* Así pues, el Tribunal Supremo ha resuelto que “nuestra función es tomar el récord en su totalidad **y poner en vigor la orden si encontramos evidencia sustancial para sostener las conclusiones [...]**”. (Énfasis nuestro.) *J.R.T. v. Escuela Coop. E. M. de Hostos*, 107 DPR 151,157 (1978) que cita a *J.R.T. v. Línea Suprema, Inc.*, 89 DPR 840, 849 (1964)

## B

### **La Junta de Planificación y su facultad de aprobar y enmendar mapas de zonificación**

La Junta de Planificación es una entidad creada por ley con el objetivo principal de guiar el desarrollo integral y balanceado de Puerto Rico. Con el propósito de viabilizar esta función, la Asamblea Legislativa le confirió amplios poderes para clasificar y designar los terrenos en zona y distritos y para establecer las normas que guiarán su uso y desarrollo. *Asociación de Residentes de Park Side v. Junta de Planificación de Puerto Rico*, 147 DPR 277, 284 (1998). Ley Orgánica de la Junta de Planificación, Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada, 23 LPRA secs. 62 *et seq.* Así pues, “los reglamentos y mapas de zonificación aprobados con ese fin pretenden promover el uso más eficaz del limitado recurso tierra, de forma que se promueva el desarrollo urbano de una manera ordenada y lógica con el menor impacto adverso posible sobre el ecosistema”. *Id.* En cuanto a la facultad de zonificar nuestro Tribunal Supremo ha expresado lo siguiente:

“[H]oy día la zonificación, como parte integral del planeamiento urbanístico, es imprescindible para resolver problemas humanos, sociales y económicos derivados, principalmente, de: a) la densidad de población en las áreas urbanas; 2) el tráfico y la circulación en el interior de la ciudad; 3) la centralización industrial e instalación de nuevas fábricas en el casco urbano; 4) la urgencia de proveer viviendas adecuadas, parques, espacios de recreación y descanso, luz y aire para la salud física y mental de los habitantes; 5) la necesidad de asegurar la armonía de conjunto y los valores estéticos de la comunidad [, ] y 6) la obligación de conservar los valores históricos en las zonas antiguas.” *Luan Investment Corp v. Román*, 125 DPR 533, 548-549 (1990) que cita a *López v. Junta de Planificación*, 80 DPR 646, 662 (1958).

En virtud de los poderes conferidos por la Asamblea Legislativa, la Junta tiene facultad para autorizar, adoptar o enmendar los mapas de zonificación. *JP v. Res. Altamira*, 198 DPR 656, 666 (2017), 23 LPRA sec. 62j (5). Las actuaciones realizadas al amparo de esta autoridad constituyen actos de naturaleza cuasi legislativa, pues no adjudican una controversia, sino que establecen una reglamentación. *Luan Investment Corp. v. Román, supra*, en la pág. 545 (1990), 23 LPRA sec. 63(d). Por lo tanto, en un proceso de zonificación la Junta no tiene que expresar las determinaciones de hechos ni de derecho en las que se basó. *JP v. Res. Altamira, supra*, en la pág. 666. Lo anterior responde al hecho de que la aprobación y enmienda de mapas de zonificación “no son actos de naturaleza adjudicativa, dirigidos a resolver una controversia en particular entre una o más personas, sino que son actos producto de los instrumentos con los cuales el Estado ha provisto a la Junta para reglamentar el uso de la tierra en Puerto Rico, de manera que se logre un desarrollo integral y balanceado de nuestra sociedad”. *Id.* en las págs. 666-667.

Por último, es importante señalar que en *Montoto v. Lorie*, 145 DPR 30 (1998) nuestro máximo foro judicial dejó claro que el procedimiento para adoptar o enmendar un reglamento o mapa de zonificación se rige por aquellas disposiciones contenidas en la Ley de Planificación siempre que las mismas no estén en conflicto con la LPAU.

### III

En su primer señalamiento de error de error la Asociación sostiene que la Junta erró al publicar un aviso sobre aprobación de cambio de calificación sin incluir los nombres y las direcciones de los dueños de las propiedades. En esencia, arguye que la Junta no notificó conforme a derecho los cambios de calificación porque el edicto no incluyó los nombres y las direcciones postales de los dueños de las propiedades recalificadas. Para sustentar dicho argumento, la Asociación cita el normativo *Junta de Planificación v. Asociación de Residentes de Altamira*,

198 DPR 656 (2017)<sup>8</sup> y sostiene que conforme a lo resuelto allí el edicto publicado por la Junta debía contener los nombres y las direcciones postales de los dueños de las propiedades reclasificadas. No nos convence su argumento. Luego de un ponderado análisis de las expresiones del Tribunal Supremo en *Junta de Planificación v. Asociación de Residentes de Altamira, supra*, somos del criterio que lo resuelto en dicho caso no se extiende a los edictos. Por lo anterior, resolvemos que no se cometió el primer error señalado.

Como segundo error, la Asociación plantea ante nosotros que la Junta incidió al aprobar las solicitudes de reclasificación sin una adecuada notificación de vista pública. Específicamente, argumenta que las vistas celebradas por la Junta en las peticiones 2003-0177-JPZ, 2003-0180-JPZ y 2003-0200-JPZ son nulas porque adolecen de una notificación adecuada. La Asociación entiende que los dueños de las propiedades 578, 580 y 612 no cumplieron con la notificación de las vistas públicas conforme a la reglamentación aplicable y que vició de nulidad las vistas públicas y privó de jurisdicción a la Junta. En esencia, la Asociación sostiene que los rótulos de las peticiones mencionadas fueron colocados fuera del término de treinta (30) días que, según entiende, aplica por disposición reglamentaria. Luego de un ponderado análisis de la reglamentación aplicable, resolvemos que no le asiste la razón. Veamos.

---

<sup>8</sup> El Tribunal Supremo esbozó así la norma:

[H]oy resolvemos que la Junta de Planificación tiene el deber de identificar expresamente los nombres y las direcciones postales de dichos dueños en el texto de sus resoluciones. Es decir, en cualquier procedimiento de rezonificación, la Junta tiene que especificar -en la certificación de notificación- el nombre de todos los dueños de las propiedades objeto de dicho procedimiento, o sus representantes legales, junto a sus direcciones postales.

Como mencionamos anteriormente, la conclusión a la cual hoy llegamos resulta indispensable para que cualquier persona -natural o jurídica- que interese presentar un recurso de revisión de un dictamen de la Junta en un proceso de rezonificación, pueda cumplir con la obligación impuesta en *Mun. de San Juan v. Jta. Planificación, supra*. Resolver lo contrario implicaría avalar la omisión de la Junta de Planificación de identificar a todos los dueños de las propiedades objeto del procedimiento de rezonificación, lo que impondría una carga sumamente onerosa en las personas que ejerzan su derecho a revisar un dictamen administrativo. Además, e incluso de mayor envergadura, estaríamos ratificando una conducta que, a todas luces, atenta contra el debido proceso de ley. Al amparo de todo lo previamente esbozado, procedemos a resolver. *Junta de Planificación v. Asociación de Residentes de Altamira, supra*, en la pág. 670.

El Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos del 29 de noviembre de 2010 (Reglamento Conjunto de 2010) en el Capítulo 13 sobre Procesos Cuasi-Legislativos dispone lo siguiente:

Sección 13.1.2 Aviso de Fechas para presentar Peticiones

a. **El Director Ejecutivo de la OGPe** preparará y publicará en un periódico de circulación general, un itinerario anual de Vistas Públicas para atender peticiones de recalificación de terrenos, conforme a las regiones establecidas por la Junta de Planificación. No es requisito que la vista pública se celebre en el municipio en que ubica la solicitud. En este itinerario se indicará la fecha límite para presentar solicitudes de enmienda a los mapas de calificación.

b. Previo a la celebración de la vista pública, para cada región, se le dará aviso al público de la fecha, sitio y naturaleza de las vistas mediante la publicación del aviso **en uno de los periódicos de circulación general en Puerto Rico y en un periódico regional, de existir, con no menos de treinta (30) días de anticipación a la fecha de la vista**, la cual estará disponible, además, en Internet.

Por su parte, en cuanto a los requisitos de rotulación con los que debe cumplir el solicitante, la Sección 13.1.4 del Reglamento Conjunto de 2010 dispone lo siguiente:

Sección 13.1.4 Requisitos de Rotulación

**El solicitante** deberá instalar un rótulo en la propiedad objeto del cambio de calificación **una vez se asigne la fecha de vista pública** para considerar la petición sometida, cumpliendo con las disposiciones de la Sección 6.1.1.

Asimismo, la Sección 6.1.1 del Reglamento Conjunto de 2010 dispone lo siguiente:

Sección 6.1.1 Rótulo de Presentación

a. Con excepción de las solicitudes de uso ministeriales, una vez presentada una solicitud para cualquier consulta de construcción o permiso ante la OGPe, el dueño de la obra deberá instalar un rótulo. Excepto en el caso de las consultas de ubicación y los cambios de calificación que exceden el tamaño establecido en la tabla incluida en la Sección 13.1.1, inciso c, el rótulo será instalado en la entrada principal de la propiedad donde se llevará a cabo la obra.

b. [...]

c. [...]

d. El rótulo deberá cumplir con las siguientes especificaciones:

1. Número de solicitud
2. Tipo de solicitud presentada
3. Dueño y proponente de la obra
4. Dirección postal y electrónica de la OGPe para recibir comentarios sobre la solicitud.

5. Descripción del rótulo:

i. En el caso de las consultas de ubicación y los cambios de calificación que exceden el tamaño establecido en la tabla incluida en la Sección 13.1.1, inciso c, el rótulo será de tamaño no menor de cuatro (4) pies de alto por 8 pies de ancho (4' x 8'), con letras negras sobre un fondo blanco, que sea legible desde la vía pública, en los demás casos deberá tener un tamaño mínimo de 2' x 4'.

ii. En el caso de las consultas de ubicación y los cambios de calificación que exceden el tamaño establecido en la tabla incluida en la Sección 13.1.1, inciso c, se colocará paralelo a la vía pública o vías públicas que den frente al solar en un lugar que sea cómodamente visible desde la vía pública. En caso de solares de esquina, se colocarán dos rótulos, cada uno dando frente a la vía. Estos no podrán invadir o proyectarse sobre los terrenos de las vías públicas y estarán ubicados totalmente dentro de los límites del solar

e. Cualquier incumplimiento con la presente Sección será causa suficiente para el archivo de la solicitud y/o para el correspondiente referido a la OIGPe.

Como señaláramos, la Asociación argumenta que el peticionario de una solicitud de recalificación debe publicar el rótulo que da aviso de la vista pública dentro de un término de treinta (30) días antes de la celebración de la vista pública. Arguye que los dueños de las propiedades 578, 580 y 612 incumplieron con la reglamentación al no haber colocado los rótulos con al menos treinta (30) días de anticipación a la celebración de la vista pública. De una lectura integral de las disposiciones antes citadas somos del criterio de que el término de 30 días al que alude la Asociación le aplica a la Junta y no a los peticionarios de las solicitudes de rezonificación. Nos explicamos.

La Sección 13.1.2 (a) del Reglamento Conjunto de 2010 dispone que el Director Ejecutivo de la OGPe preparará y publicará un itinerario

anual de vistas públicas para atender las peticiones de reclasificación de terrenos conforme a las regiones establecidas por la Junta. A renglón seguido, la Sección 13.1.2 (b) del Reglamento Conjunto de 2010 dispone que previo a la celebración de vista pública se le dará aviso al público de la fecha, sitio y naturaleza de las vistas mediante la publicación de un aviso en uno de los periódicos de circulación general de Puerto Rico y en uno regional, de existir, con no menos de treinta (30) días de anticipación a la fecha de la vista. Coincidimos con la apreciación de la Junta en cuanto a que el dicho requisito se le impone a la agencia, que en los casos de epígrafe es la Junta. Así pues, no existe controversia, y así surge de un examen del expediente que tuvimos ante nosotros, que la Junta publicó el correspondiente aviso de vista pública en el periódico *Primera Hora* en su edición del 12 de abril de 2018, así como en el periódico *El Expresso* en su publicación del 12 al 18 de abril de 2018 en los que notificó de la celebración de vista pública a celebrarse el 16 de mayo de 2018 de varias peticiones de rezonificación entre las que figuran las solicitudes de las propiedades 578, 580 y 612. Lo anterior, evidentemente cumplió con lo requerido por la Sección 13.1.2 (b) del Reglamento Conjunto de 2010.

Ahora bien, la Sección 13.1.4 del Reglamento Conjunto de 2010, sobre requisitos de rotulación, dispone que **el solicitante** deberá instalar en la propiedad el rótulo que notifica de la vista pública **una vez se asigne la fecha de la vista pública** cumpliendo con las disposiciones de la Sección 6.1.1 del mismo reglamento. Al evaluar la Sección 6.1.1, sobre el rótulo de presentación, nos percatamos que dicha sección contiene disposiciones relacionadas a las especificaciones y descripciones del rótulo. Como podrá apreciarse, ninguna de las antes citadas secciones del Reglamento Conjunto de 2010, dispone que el solicitante de la rezonificación debe colocar el rótulo que da aviso de la vista pública en un término de treinta (30) días. Así pues, del expediente surge que la Junta notificó de la fecha de la vista pública el 12 de abril de 2018 y que el

dueño de las propiedades 578 y 580 colocó los correspondientes rótulos el 27 de abril de 2018. Asimismo, surge que la dueña de la propiedad 612 colocó el rótulo el 25 de abril de 2018. Siendo ello así, resolvemos que no se cometió el segundo error señalado.

Discutiremos en conjunto los señalamientos de errores tercero, cuarto, quinto y séptimo. En estos la Asociación plantea que la Junta erró al permitir zonificaciones aisladas (*spot zoning*), así como que erró al aprobar recalificaciones comerciales contrarias al ROT-MSJ y las ordenanzas número 3 y 50 del Municipio de San Juan. Sostienen, además, que la Junta se equivocó al aprobar las rezonificaciones del caso de epígrafe en violación a la servidumbre en equidad de la Urbanización Altamira. Asimismo, arguye que la Junta erró al aprobar las solicitudes de rezonificación sin que las propiedades contaran con los suficientes estacionamientos funcionales.

Según señalamos, las determinaciones de las agencias gozan de una presunción de regularidad y corrección. Es a la parte que impugna la determinación de la agencia a la que le corresponde demostrar que en el expediente existe prueba que reduce o menoscaba el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no sea posible concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración. Como explicáramos, lo anterior responde a que son las agencias los organismos que cuentan con la experiencia y el conocimiento especializado en las materias que por ley le fueron encomendadas. La norma es que como tribunal revisor debemos deferencia a las determinaciones de las agencias y nuestra intervención se limita a determinar si la actuación de la agencia fue una arbitraria, caprichosa, ilegal o un abuso de discreción por ser irrazonable. Cónsono con lo anterior, resolvemos que la Asociación no logró rebatir la presunción de corrección que cobija la determinación de la que recurre. Ante nosotros tenemos un caso sumamente técnico y especializado que, además, constituye un proceso cuasi legislativo.



La materia de zonificación constituye un tema sumamente especializado y complejo. Como tribunal no podemos sustituir el criterio de la Junta que es el organismo especializado en estos temas por el nuestro. Cónsono con lo anterior, luego de un detenido análisis del voluminoso expediente que tuvimos ante nuestra consideración, concluimos que no encontramos nada en el expediente que nos lleve a concluir que la determinación de la agencia fue arbitraria, caprichosa, ilegal o un abuso de discreción por ser irrazonable. No nos convence el argumento de la Asociación en cuanto a que las rezonificaciones en el caso de epígrafe constituyen zonificaciones aisladas. Tampoco nos convence el argumento de que las mismas son contrarias a la servidumbre en equidad existente en la Urbanización Altamira. Sobre esto último, es norma conocida que el hecho de que se haya concedido una rezonificación no tiene el efecto de anular aquellas restricciones privadas que resulten incompatibles con la misma. Cuando ello ocurre, los beneficiarios de la restricción pueden recurrir en una acción independiente, entre ellos el injuncion ordinario, para que se atiendan sus reclamos en cuanto a la servidumbre en equidad. *Asoc. Vec. Urb. Huyke v. Bco. Santander*, 157 DPR 521 (2002). Por entender que este no es el caso propicio para atender dicho reclamo, no vamos a emitir pronunciamientos al respecto.

Como sexto señalamiento de error la Asociación sostiene que la Junta incidió al aprobar las rezonificaciones del caso de epígrafe mediante memoriales explicativos incompletos. Sobre este particular coincidimos con la argumentación de la Junta en cuanto a que el expediente administrativo en la que basan su determinación no se limita al documento titulado memorial explicativo, sino que se complementa con los documentos, mociones complementarias e incluso con la celebración de la vista pública. Un procedimiento tan técnico y especializado como el de los casos de epígrafe es uno que necesariamente se nutre de los diferentes documentos que se presenten como parte del expediente

administrativo. Así pues, resolvemos que tampoco se cometió el sexto error señalado.

Por último, como único señalamiento de error el Municipio sostiene ante nosotros que la Junta erró al aprobar enmiendas a la Hoja 8-B de los mapas de calificación del Municipio de San Juan sin incluir una explicación de las razones para dicha enmienda. Según expusimos, la enmiendas a los mapas de zonificación constituyen actos cuasi legislativos. Ello implica que la Junta no tiene que explicar las determinaciones de hechos ni de derecho en las que basó su determinación. *JP v. Res. Altamira, supra*, en la pág. 666. Cónsono con lo anterior, resolvemos que tampoco se cometió el error señalado por el Municipio.

#### IV

Por los fundamentos que anteceden se confirma la Resolución C-18-61 titulada Aprobando y adoptando enmienda a la hoja número 8-B del mapa de calificación de suelo del municipio de San Juan emitida por la Junta de Planificación.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones