

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Investment G.P. & S.R., Inc.,  
Y Berríos Realty, Inc.  
Proponente-Peticionaria

Vs.

Centro Unido de Detallistas de  
Puerto Rico, Inc., Etc.  
Interventores-Recurridos

José Hernández, Et Als.  
Interventores-Recurridos

Junta de Planificación  
Agencia Revocada

Núm. CC-2004-579

Cartiorari

SENTENCIA

San Juan, Puerto Rico, a 25 de enero de 2007.

I.

En el año 1999 una entidad llamada GP Real Property Corp. presentó ante la Junta de Planificación la consulta de ubicación Núm. 99-29-0657JPU para el desarrollo de un proyecto comercial llamado "Elite Valley" en una finca de 21.94 cuerdas ubicada junto a la Carretera PR-2, Int. Carretera PR-64, Km 179.0, Barrio Sabanetas, Sector El Maní del Municipio de Mayagüez. Según el mapa de zonificación vigente en aquel momento, el distrito en el que está localizada la finca estaba clasificado como R-0 (residencial de baja densidad poblacional). Además, el predio de terreno en cuestión es atravesado por la Quebrada Bquilla, un

tributario del Caño la Boquilla el cual fue declarado reserva natural en noviembre de 2002. En febrero de 2001, la Junta de Planificación aprobó la referida consulta de ubicación (en adelante la primera consulta) como un desarrollo extenso a pesar de la oposición de varias entidades.<sup>1</sup>

En marzo de 2002 la decisión de la Junta fue revocada por el entonces Tribunal de Circuito de Apelaciones, el cual determinó que los proponentes del proyecto habían incumplido con varios requisitos legales. En síntesis, el foro apelativo sostuvo que los proponentes habían fallado al: (a) no discutir la viabilidad, adecuación ni conveniencia del uso solicitado para el terreno en cuestión; (b) no demostrar en qué forma el proyecto propuesto propiciaba el desarrollo integral del sector; (c) incumplir con el Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico; y (d) desatender los comentarios del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (en adelante D.R.N.A.). Dicha determinación del foro apelativo no fue recurrida y advino final y firme a pesar de que nada dispuso respecto a la devolución del asunto ante la Junta para la corrección de los defectos señalados.

Así las cosas, Investment G.P. & S.R., Inc. y Berrios Realty, Inc., (en adelante los proponentes-peticionarios) presentaron el 25 de septiembre de 2002 la consulta de ubicación 2002-29-0856-JPU (en adelante la segunda consulta) para un desarrollo comercial en la referida finca. La

---

<sup>1</sup> Los opositores fueron el Centro Unido de Detallistas de P.R., F.W. Mayagüez, S.C. Limited Partnership, S.E., Western Plaza Shopping Center y K-Mart Corp.

propuesta pretendía una enmienda al mapa de zonificación de Mayagüez para que el distrito en cuestión pasase a ser clasificado de R-0 a C-2 (comercial dos).<sup>2</sup>

Mediante la segunda consulta se propuso esencialmente el mismo proyecto que bajo la anterior -ahora bajo el nombre de "El Maní Plaza"- pero incluyendo documentos adicionales para corregir las deficiencias señaladas por el antiguo Tribunal de Circuito de Apelaciones. Entre dichos documentos se encuentran: un Memorial Explicativo, un nuevo Estudio de Viabilidad Económica y una Evaluación Ambiental actualizada. Cabe destacar que dicha Evaluación Ambiental fue adoptada y circulada por la Administración de Fomento Comercial, la cual asumió el rol de agencia proponente del proyecto.

El 12 de noviembre de 2002, la Junta de Planificación acordó dejar en suspenso la consulta propuesta para que la parte proponente sometiera la documentación necesaria para la celebración de vistas públicas y la presentación de un estudio de impacto económico. También en noviembre de 2002, Berríos Realty Inc. presentó la información necesaria para

---

<sup>2</sup> Dicho proyecto contemplaba un desarrollo de 141,000 pies cuadrados: 99,500 pies cuadrados destinados a negocios de ventas al detal de artículos de uso y consumo corriente del hogar, artículos de oficina y mueblería; 41,500 pies cuadrados para área de apoyo o servicios; 28,000 pies cuadrados para un edificio de oficinas; 3,000 pies cuadrados para dos bancos; y 2,500 pies cuadrados para tres restaurantes de comida rápida. A un costo aproximado de \$30,000,000, el proyecto propuesto debería crear alrededor de 180 empleos directos y 90 indirectos durante la fase de construcción. Durante la fase operacional, debería crear aproximadamente 787 empleos directos y 393 indirectos.

realizar las vistas públicas y en diciembre presentó un estudio de viabilidad económica para el proyecto.

El 12 de febrero de 2003 el Centro Unido de Detallistas solicitó intervención y la desestimación de la segunda consulta de ubicación. La Junta de Planificación aceptó su intervención, pero denegó la solicitud de desestimación.

La vista pública fue celebrada el 14 de febrero de 2003. Varios de los que asistieron se opusieron al desarrollo propuesto y solicitaron que se les concediera un término para someter comentarios.

A mediados de febrero de 2003, Eva Garnier y Enrique Calderón, dueños de una finca colindante, solicitaron intervención en la consulta. José Juan Álvarez y José Juan Rivera solicitaron intervención a principios de marzo de 2003. También a principios de marzo, F.W. Mayagüez, S.C. Limited Partnership, S.E., Western Plaza Shopping Center y K-Mart Corp solicitaron intervención y desestimación de la consulta.

El 12 de marzo de 2003 la Junta de Planificación autorizó la intervención de todos los solicitantes, pero denegó las solicitudes de desestimación de la consulta. Tras ciertos trámites, incluida la denegatoria de otra solicitud de desestimación presentada por el Centro Unido de Detallistas, el 19 de septiembre de 2003 la Junta aprobó la segunda consulta de ubicación (2002-29-0856-JPU) como un desarrollo extenso.

La determinación final de la Junta de Planificación fue recurrida ante el Tribunal de Apelaciones por el Centro Unido de Detallistas y, mediante un recurso separado, por F.W. Mayagüez, S.C. Limited Partnership, S.E., Western Plaza Shopping Center y K-Mart Corp. Tras consolidar ambos recursos, el 13 de abril de 2004 el foro apelativo revocó a la Junta al concluir que la controversia ante su consideración constituía cosa juzgada. Según adujo, no surgía del expediente que se hubiesen corregido los señalamientos hechos cuando se revocó la primera consulta de ubicación. Los proponentes-peticionarios presentaron una moción de reconsideración, pero la misma fue declarada no ha lugar por el Tribunal de Apelaciones.

Inconformes con la determinación del foro apelativo, los proponentes-peticionarios acudieron oportunamente ante nos y plantearon, en síntesis, los siguientes señalamientos de error:

1. Erró el Tribunal de Apelaciones al aplicar la doctrina de cosa juzgada a la segunda consulta de ubicación aprobada por la Junta de Planificación;
2. Erró el Tribunal de Apelaciones al concluir que incidió la Junta de Planificación al aprobar el cambio de zonificación propuesto mediante una consulta de ubicación sin requerir una variación de uso del predio en cuestión;
3. Erró el Tribunal de Apelaciones al concluir que incidió la Junta de Planificación por no preparar una Declaración de Impacto Ambiental para la segunda consulta de ubicación;
4. Erró el Tribunal de Apelaciones al concluir que incidió la Junta de Planificación al no requerir que la Junta de Calidad Ambiental emitiese una nueva certificación de cumplimiento del desarrollo propuesto con la Ley 9 de Política Pública Ambiental.

Tras examinar una moción en oposición a la petición de *certiorari*, el 29 de octubre de 2004 expedimos el auto según solicitado para revisar la sentencia recurrida. Con el beneficio de la comparecencia de las partes, y estando en posición de resolver, procedemos a hacerlo.

## II.

### Revisión judicial de las actuaciones administrativas

En numerosas ocasiones hemos reconocido que los tribunales debemos gran deferencia a las decisiones de los organismos administrativos cuando se trata de asuntos dentro del ámbito de especialización de éstos. P.C.M.E. v. J.C.A., res. 23 de diciembre de 2005, 166 D.P.R. \_\_\_\_, 2005 TSPR 202, 2006 JTS 7; Misión Ind. P.R. v. J.C.A., 145 D.P.R. 908 (1998). Las agencias, "contrario a los tribunales, cuentan con conocimientos altamente especializados acerca de los asuntos que les son encomendados por el legislador". Hernández v. Centro Unido, res. el 10 de agosto de 2006, 168 D.P.R. \_\_\_\_, 2006 TSPR 131, 2006 JTS 140, pág. 38 (Citas y énfasis omitidos). Por ello, se presumen correctas las actuaciones de las agencias administrativas al amparo de las leyes que les corresponde poner en vigor y, de ordinario, su criterio no debe ser sustituido por el de los tribunales. P.C.M.E. v. J.C.A., *supra*; Mun. De San Juan v. J.C.A., 152 D.P.R. 673 (2000); P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R., 151 D.P.R. 269 (2000).

El criterio rector para revisar judicialmente las determinaciones legales de las decisiones administrativas es el de la razonabilidad. Otero v. Toyota, res. el 3 de febrero de 2005. 163 D.P.R. \_\_\_\_, 2005 TSPR 8, 2005 JTS 13. Por lo tanto, de ordinario, tal revisión está limitada a verificar si la determinación administrativa fue razonable a la luz de las pautas trazadas por ley. "Si la interpretación de la Ley realizada por la agencia es razonable, aunque no sea la única razonable, los Tribunales deben darle deferencia". Hernández v. Centro Unido, *supra*, pág. 38.

Por su parte, la Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme dispone que las determinaciones de hechos de las agencias administrativas serán sostenidas si se fundamentan en evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad. 3 L.P.R.A. 2175; Misión Ind. P.R. v. J.C.A., *supra*. Según hemos señalado, evidencia sustancial es "aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". Otero v. Toyota, *supra* en la pág. 685.

Como corolario de lo anterior hemos señalado que, en casos como el de autos, la función de los tribunales "se limita a verificar si las agencias concernidas cumplieron cabalmente con todas sus obligaciones legales y si fundamentaron sus determinaciones. No nos corresponde pasar juicio sobre los méritos sustantivos de la acción propuesta, ni nos corresponde sustituir el criterio de la agencia

proponente...". Hernández v. Centro Unido, supra, pág. 39; Mun. De San Juan v. J.C.A., supra; P.C.M.E. v. J.C.A., supra.

III.

La doctrina de cosa juzgada

Al evaluar el caso de autos, el Tribunal de Apelaciones entendió que la sentencia que había emitido revocando la aprobación de la primera consulta de ubicación tenía efecto de cosa juzgada sobre la segunda consulta de ubicación. Para sustentar su conclusión, el Tribunal de Apelaciones destacó los siguientes hechos: ambas consultas fueron solicitadas para desarrollar el mismo predio de terreno, la cabida del proyecto es la misma y el mismo ingeniero certificó los mapas de localización para ambas consultas. En fin, el foro apelativo concluyó que se "trata[ba] del mismo proyecto".

Los proponentes-peticionarios plantean que todos los señalamientos de error hechos por el Tribunal de Apelaciones al revocar la primera consulta de ubicación fueron atendidos y corregidos para la segunda consulta. Aducen que: (1) se realizó un nuevo estudio de viabilidad económica el cual fue discutido en la vista pública;<sup>3</sup> (2) la Junta de Planificación explicó detalladamente en su resolución el cumplimiento del proyecto con el Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico; (3) el Municipio de Mayagüez expresó que el proyecto propuesto era cónsono con el Plan de Ordenamiento Territorial del

<sup>3</sup> Argumentan que así se atendieron los señalamientos en cuanto a la adecuación y conveniencia del uso propuesto y el desarrollo integral del sector.

Municipio, hasta donde había sido estudiado; y (4) que los comentarios del D.R.N.A. habían sido atendidos al suplementar el documento de evaluación ambiental y preparar un nuevo estudio hidrológico-hidráulico.<sup>4</sup>

Como es sabido, bajo la doctrina de cosa juzgada, una sentencia dictada en un pleito anterior constituye un impedimento para que, en un pleito posterior, las mismas partes litiguen sobre la misma causa de acción y las mismas cosas. Rodríguez Rodríguez v. Colberg Comas, 131 D.P.R. 212 (1992); Capó Sánchez v. Secretario de Hacienda, 92 D.P.R. 837 (1965). Para reconocerle carácter de cosa juzgada a una sentencia se requiere que "concurra la más perfecta identidad entre las cosas, las causas, las personas de los litigantes y la calidad [en] que lo fueron". Art. 1204 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A. sec. 3343. Véase: Acevedo v. Western Digital Caribe, Inc., 140 D.P.R. 452 (1996).

El Tribunal de Apelaciones atendió el planteamiento de la parte aquí peticionaria en torno a que no existía identidad de partes entre los proponentes de la primera y la segunda consulta de ubicación pero resolvió que, aunque físicamente fuesen personas distintas, jurídicamente existía identidad de partes. Según el referido foro, los proponentes de ambas consultas de ubicación estaban unidos por vínculos de solidaridad ya que "ejercita[ron] la misma acción,

<sup>4</sup> Aunque en su petición de certiorari los proponentes peticionarios hacen referencia a un "nuevo" Estudio Hidrológico-Hidráulico, surge del expediente que dicho estudio fue preparado en el año 2001 en relación a la primera consulta de ubicación.

invoca[ron] iguales fundamentos y se apoya[ron] en los mismos títulos".

Cabe señalar que de un examen del expediente no queda del todo claro el historial de los cambios en la titularidad de la finca en cuestión. La Resolución de la Junta de Planificación mediante la cual se aprobó la segunda consulta de ubicación expresa que dicha consulta fue sometida por Investment G.P. & S.R., Inc., por conducto de Berrios Realty, Inc.<sup>5</sup> Sin embargo, la sentencia aquí recurrida señala que en la segunda consulta "los peticionarios son Investment G.P. & S.R., Inc., siendo el dueño Berrios Realty Inc". Así mismo, los proponentes peticionarios sostienen que el dueño del predio de terreno en cuestión es Berrios Realty, Inc.<sup>6</sup>

A pesar de lo antes señalado, no existe ningún impedimento para que dilucidemos el planteamiento de error en cuanto a la doctrina de cosa juzgada ya que dicha doctrina no puede ser aplicada al caso de autos, independientemente de que exista o no identidad de partes entre los proponentes de la primera y la segunda consulta de ubicación.

<sup>5</sup> Aparentemente la parte peticionaria se equivocó al llenar la Solicitud de consulta de ubicación presentada el 25 de septiembre de 2002, ya que la misma sugiere que en efecto el dueño de la finca es Investment G.P. & S.R., Inc., mientras que Berrios Realty, Inc. y José Durand Rodríguez son los proponentes. *por ser los OPTANTC*

<sup>6</sup> No obstante, la escritura pública a la que los peticionarios nos remiten para constar el cambio en la titularidad del predio en cuestión expresa que la parte compradora es Empresa Realty, Inc. No surge del expediente cómo ni cuándo Berrios Realty, Inc. adquirió el terreno de Empresa Realty, Inc, o si es que se trata de una misma entidad que ha cambiado de nombre.

En principio, nada impide que luego que el Tribunal de Apelaciones revoque la aprobación de un proyecto de desarrollo por adolecer de algún defecto, el error en cuestión sea subsanado y el proyecto así modificado sea propuesto de nuevo. En caso de que dicho proyecto sea impugnado otra vez, éste debe ser evaluado en sus méritos, en lugar de ser despachado invocando la doctrina de cosa juzgada. Nótese que no se trata de reevaluar el mismo proyecto sino de evaluar por primera vez un proyecto sustancialmente distinto al que se consideró antes. Como bien señalan los proponentes-peticionarios, la aplicación de la doctrina de cosa juzgada a casos como el de autos implicaría que los proponentes de un desarrollo tendrían una sola oportunidad para cumplir con los requisitos que la ley les exige, y no hay nada en la ley que establezca tal única oportunidad.

En consideración a lo antes expresado, al evaluar la controversia ante nos, lo que debemos determinar es si los proponentes-peticionarios corrigieron los errores válidamente señalados por el foro apelativo al revocar la primera consulta. Además, tenemos que determinar: (a) si la Junta de Planificación cumplió con los requisitos legales para la aprobación de desarrollos extensos mediante el mecanismo de consulta de ubicación; y (b) si se cumplió con la Ley 9 de Política Pública Ambiental.

## IV.

**A. Cambios de zonificación mediante consulta de ubicación**

Los proponentes-peticionarios argumentan que erró el Tribunal de Apelaciones al concluir que la Junta de Planificación incidió al aprobar el cambio de zonificación propuesto mediante una consulta de ubicación.

Recientemente emitimos una opinión en la que atendimos, entre otros asuntos, una controversia muy similar a la que tenemos ante nuestra consideración el día de hoy. Al igual que en el caso de autos, en Hernández v. Centro Unido, *supra*, la parte peticionaria solicitó a la Junta de Planificación que le autorizara a construir un proyecto de carácter comercial que requería zonificación C-2, en un predio de terreno ubicado en un sector con zonificación residencial R-0. Según expusimos en aquella ocasión, existen dos vías procesales para que la Junta de Planificación considere cambiar la zonificación de un predio a instancia de una parte. El cambio puede ser pedido directamente sometiendo ante la Junta una solicitud de cambio de zonificación, o de manera indirecta presentando una consulta de ubicación cuya aprobación requeriría cambiar la zonificación de un predio. Hernández v. Centro Unido, *supra*, pág. 40; Véanse además: Secciones 4.06 y 4.09 del Reglamento de Zonificación de Puerto Rico, Reglamento de Planificación Núm. 4 de la Junta de Planificación, Reglamento Núm. 6211, Departamento de Estado, efectivo el 5 de noviembre de 2000 (en adelante Reglamento de Zonificación).

La Sección 2.01 del Reglamento de Zonificación establece que "la consulta de ubicación es el procedimiento mediante el cual la Junta de Planificación pasa juicio sobre propuestos usos de terrenos que no son permitidos ministerialmente por la zonificación aplicable". Hernández v. Centro Unido, supra, pág. 40. La Junta tiene gran discreción para ejercer sus facultades bajo la normativa que controla las consultas de ubicación, "pero ciertamente no [se trata] de un cheque en blanco, ya que está sujeta a las normas y requisitos consignados en ley". T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited, 148 D.P.R. 70, 85 (1999).

Dado que en el caso de autos, al igual que en Hernández v. Centro Unido, supra, los peticionarios propusieron un uso para su terreno que no estaba permitido bajo la zonificación aplicable, emplearon el vehículo procesal de la consulta de ubicación.

La sección 4.09 del Reglamento de Zonificación, supra, incorporada a dicho reglamento en su edición del año 2000, regula los cambios de zonificación mediante consulta de ubicación.<sup>7</sup> Al igual que en Hernández v. Centro Unido, supra,

<sup>7</sup> La sección 4.09 dispone lo siguiente:

La Junta, podrá por iniciativa propia o a solicitud, discutir y considerar cambios de zonificación, mediante el mecanismo de consulta de ubicación para usos específicos; para lo cual la Junta celebrará vista pública cumpliendo únicamente con lo dispuesto a continuación:

1. Radicar de conformidad con la reglamentación vigente una consulta de ubicación.
2. Radicar los documentos que a continuación se indican cuando la Junta los solicite:
  - a. Lista de direcciones postales de:

los proponentes peticionarios parten de la premisa de que no les es de aplicación la sección 4.06 del Reglamento de

1) Todos los dueños de propiedades que radican dentro de una distancia de cien (100) metros, medidos desde todos los límites del solar o parcela objeto de la consulta hasta los límites de cualquier solar o parcela que radique dentro de la distancia antes indicada.

2) Si dentro de la distancia de cien (100) metros, indicada en el apartado (a) anterior, no existieren veinte (20) propiedades, deberá ampliar la distancia de los cien (100) metros, en todas direcciones, hasta incluir un mínimo de veinte (20) propiedades. No obstante, deberá incluir todas las propiedades que existan dentro de la distancia ampliada determinada.

d.[sic.] Identificar, en un plano, las propiedades incluidas en el listado con el número correspondiente al mismo y marcar la distancia de cien (100) metros ó la distancia ampliada determinada.

e.[sic.] Certificar que las direcciones postales que se indican en el listado son correctas, mediante declaración jurada.

f.[sic.] Dos (2) copias del croquis que muestre la localización del proyecto en hojas con dimensiones de 8" x 14", si posible, reproducidos del Mapa Cuadrangular topográfico a escala 1:20,000, debidamente identificadas con el número de la consulta.

g.[sic.] Nueve (9) copias del plano mostrando la representación gráfica de la propuesta en hojas con tamaño de 24"x 36" aproximadamente.

h.[sic.] Deberá incluir dos (2) sobres predirigidos con sellos a cada entidad o propietario que aparezca en el listado de notificaciones, incluyendo las agencias y demás partes con interés (los sobres no deberán tener logo alguno).

Zonificación la cual establece los requisitos generales de para cambios de zonificación.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> La sección 4.06 dispone, en lo pertinente, lo siguiente:

Cuando no sea por iniciativa propia, la Junta podrá considerar el rezonificar a determinado sector o solar bajo uno de los distritos de zonificación de este Reglamento cuando la persona, agencia o entidad peticionaria cumplirá con los siguientes requerimientos:

1. Llene en todas sus partes los formularios correspondientes.

2. Evidencie haber notificado de la intención de radicar la solicitud de cambio de zonificación a los dueños de las propiedades conforme se dispone a continuación:

a. Todos los dueños de aquellas propiedades que radiquen dentro de una distancia de sesenta (60) metros del área propuesta a rezonificarse, medidos desde los límites de la propiedad objeto de la petición.

b. Deberá incluir no menos de veinte (20) dueños de propiedades. Cuando dentro de la distancia indicada en el apartado (a) anterior, no existieren veinte (20) propiedades, se ampliará la misma de forma uniforme incluyendo todos los propietarios que ubiquen dentro de la nueva distancia ampliada.

c. La notificación se hará mediante correo certificado con acuse de recibo, pagado por el peticionario, al momento de radicar se podrá considerar como evidencia suficiente el recibo del correo cancelando los mismos. No obstante, los acuses de recibo deberán de obrar en el expediente del caso al menos cinco (5) días antes de la fecha pautada para la vista pública. De así no hacerse, la Junta podrá tomar la acción que corresponda en derecho. En casos excepcionales y de no poder cumplir con lo antes expuesto, la notificación podrá realizarse personalmente. En cuyo caso al momento de radicar se presentará evidencia de así haberse hecho, la cual incluirá la firma del propietario (o su representante), nombre en letra de molde, dirección, así como la intención del cambio.

En todas las circunstancias antes expuestas deberá presentarse una declaración jurada

donde se certifique el haber dado fiel cumplimiento a lo antes expuesto.

En la eventualidad de que no se pueda identificar el nombre o dirección de algún propietario, la notificación podrá ser mediante la publicación de un edicto, en un periódico de circulación general, el cual deberá incluir el número de catastro de la propiedad, la dirección física y la intención de solicitar un cambio de zonificación.

En estos casos al momento de radicar se deberá presentar copia del edicto, donde se incluya la fecha y el nombre del periódico.

3. Plano de Localización--Deberá ser a la misma escala del mapa cuyo cambio se solicita y deberá indicar, además:

a. El Norte

b. La propiedad objeto de la petición

c. Las propiedades cuyos dueños han sido notificados de la intención de radicar la propuesta enmienda con un número que identifique a sus respectivos propietarios.

d. Los usos circundantes si alguno.

4. Ilustrar la propiedad en el Mapa de Catastro.

5. Memorial Explicativo--Una descripción clara y completa del sector, su localización, características sobresalientes, importancia agrícola, histórica, escénica, cultural o natural, las razones que apoyan la solicitud del cambio de zonificación y justificación del beneficio que derivaría la comunidad o el sector con respecto al mismo.

.....

La Junta podrá exigir otros requisitos así como dispensar de cumplir con algunos de los requisitos antes indicados cuando se demuestre, a satisfacción de ésta, que no se puede cumplir con los mismos. En tal circunstancia el peticionario deberá solicitar la dispensa mediante carta que fundamente la petición de dispensa.

.....

Si bien es cierto que bajo la sección 4.09 del Reglamento de Zonificación, no se requiere la preparación de un memorial explicativo como se requiere bajo la sección 4.06, *supra*, reiteradamente hemos resuelto que todo proyecto que conlleve un cambio de zonificación "deber[á] cumplir con las normas sobre rezonificación, independientemente de si el cambio de zonificación se trata de obtener de forma directa (presentando una solicitud de cambio de zonificación propiamente dicha), o de forma indirecta (presentando una solicitud de consulta de ubicación para un proyecto que, de ser aprobado, conllevaría un cambio de zonificación)". Hernández v. Centro Unido, supra; López v. Antonio Roig Sucrs., Inc., 157 D.P.R. 186 (2002).

Ya antes hemos reconocido los problemas que conllevaría acoger la interpretación según la cual la Junta de Planificación puede obviar los requisitos aplicables a los cambios de zonificación en general mediante el mecanismo de consulta de ubicación. Dicho resultado, además de apartarse de nuestros pronunciamientos anteriores, conllevaría "establecer que la Junta de Planificación puede conceder un cambio de zonificación sin que la parte proponente presente, entre otras cosas, un documento con una descripción clara y completa de las razones que apoyan la solicitud de cambio de zonificación y la justificación del beneficio que derivaría la comunidad o el sector con respecto al mismo". Hernández v. Centro Unido, supra, pág. 42. Véase, además, López v. Antonio

Roig Sucrs., supra, y T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited,  
supra.

No obstante, al igual que en Hernández v. Centro Unido,  
supra, en el caso de autos tampoco tenemos que resolver si  
basta cumplir con los requisitos de la sección 4.09, supra.  
Esto, porque además de cumplir con los mismos, incluyendo lo  
referente a la notificación a los vecinos del sector donde  
ubicaría el proyecto, y con los demás requisitos de la  
sección 4.06, supra, los proponentes presentaron un memorial  
explicativo con las razones que apoyan su solicitud de cambio  
de zonificación y la justificación del beneficio que  
derivaría el sector en cuestión. Más aún, la discusión de  
dichos asuntos fue ampliada mediante el estudio de viabilidad  
económica presentado por los proponentes peticionarios.

En la sentencia recurrida, el Tribunal de Apelaciones  
expresó que los proponentes "no solicitaron un cambio de  
zonificación mediante la consulta de ubicación". Sin embargo,  
la Junta de Planificación expresó lo siguiente en sus  
determinaciones de hechos:

...La parte proponente, propone enmienda al Mapa  
de Zonificación de Mayagüez vigente, para la  
reclasificación de los terrenos objeto de consulta  
de un Distrito R-0 a un Distrito de Zonificación  
C-2 (Comercial Dos). Actualmente el Plan  
Territorial del Municipio de Mayagüez está en su  
cuarta fase y de acuerdo a [una] comunicación  
enviada por el Municipio... con fecha de 18 de  
diciembre de 2002 indica que el proyecto propuesto  
está conforme al Plan Territorial, hasta donde ha  
sido estudiado. (Énfasis añadido).

La aludida expresión del Tribunal de Apelaciones parece  
referirse a que los proponentes no solicitaron un cambio de

zonificación por la vía directa, al amparo de la sección 4.06 del Reglamento de zonificación, *supra*. Sin embargo, como vimos anteriormente, los proponentes peticionarios cumplieron con los requisitos para cambios de zonificación por la vía indirecta mediante la presentación de una consulta de ubicación bajo el palio de la sección 4.09, *supra*. Por ello, es forzoso concluir que erró el foro apelativo al revocar el dictamen de la Junta de Planificación en lo referente al cambio de zonificación.

#### B. Desarrollos extensos

La regulación relativa a los desarrollos extensos está consignada en las secciones 79.00 y subsiguientes del Reglamento de zonificación, *supra*. "Están clasificados como desarrollos comerciales extensos aquellos proyectos que excedan los veinte mil (20,000) pies cuadrados de construcción o que conlleven un cambio de zonificación para terrenos que excedan las cabidas máximas establecida en la Sección 4.05 del Reglamento de Zonificación". Hernández v. Centro Unido, *supra*, págs. 40-41. (Énfasis omitido).

La sección 4.05 del Reglamento de Zonificación, *supra*, establece "que cuando la cabida de un predio exceda de 2,000 metros cuadrados y el cambio de zonificación implicado sea para que dicha propiedad quede zonificada como c-2, deberán cumplirse las reglas aplicables a las consultas de ubicación y a los desarrollos extensos". Hernández v. Centro Unido, *supra*. Como habíamos adelantado, dado que el proyecto

presentado mediante la segunda consulta de ubicación tiene las características antes señaladas, la Junta de Planificación evaluó el mismo como un desarrollo extenso. Un análisis del expediente de autos, en particular la Resolución de 19 de septiembre de 2003, demuestra que al aprobar la segunda consulta la Junta de Planificación determinó que la misma cumplía con todos los criterios esbozados en la sección 79.03<sup>9</sup> del Reglamento de zonificación, supra, tales como la forma en que el proyecto propicia el desarrollo integral del sector y la viabilidad del uso propuesto.

Cabe señalar que los proponentes-peticionarios enfatizan que al momento en que la Junta de Planificación aprobó la consulta de ubicación, el Municipio de Mayagüez le había

<sup>9</sup> El Reglamento de zonificación, supra, dispone, en lo pertinente:

79.03 Criterios--La determinación que se tome sobre un proyecto de desarrollo extenso propuesto bajo las disposiciones de esta Sección descansará en la evaluación de factores que presente y demuestre la parte interesada en el caso a base, pero sin limitarse a, de los siguientes factores [sic.]:

1. Conformidad del uso propuesto y su intensidad con el Plan de Usos de Terrenos o al Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

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, adecuación [sic.] y conveniencia del uso propuesto.

informado que el desarrollo de su Plan Territorial se encontraba en su cuarta fase y que el proyecto propuesto era cónsono con el mismo hasta donde había sido estudiado. De por sí, esto sería insuficiente para la aprobación del proyecto como un desarrollo comercial extenso. Esto, toda vez que el referido Plan de Ordenación Territorial no está vigente y el Reglamento de zonificación establece que "el proyecto estará conforme con las recomendaciones del Plan de Usos de Terrenos vigente". Sección 81.03(2), Reglamento de Zonificación, *supra*. (Énfasis añadido).<sup>10</sup>

En el caso de autos, al igual que en Hernández v. Centro Unido, *supra*, la Junta de Planificación estaba obligada a analizar el proyecto a base del documento Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico, Reglamento Núm. 5414 del 31 de octubre de 1995, el cual sí está vigente y ha sido descrito por la Junta como un documento fundamental de planificación. No obstante, surge de la resolución de la Junta de planificación que ésta sí consideró el referido documento de Objetivos y Políticas Públicas y explicó cómo el proyecto de autos cumple con el mismo.

#### C. variaciones de uso

Una variación de uso es un permiso para dedicar una propiedad a un uso prohibido por la reglamentación aplicable.

<sup>10</sup> Según dispone la Ley orgánica de la Junta de Planificación, los Planes de Usos de Terrenos regirán tan pronto sean adoptados por la Junta de Planificación y aprobados por el Gobernador. 23 L.P.R.A. sec. 63(a).

T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited, supra. Según el Reglamento de zonificación, el propósito de las variaciones en uso es "evitar que la aplicación literal de los requerimientos de [el] Reglamento result[e] en una confiscación del disfrute de la propiedad". Sección 82.02 del Reglamento de zonificación, supra.

En la sentencia aquí recurrida, el Tribunal de Apelaciones expresó que:

[E]l proponente deberá cumplir con los requisitos reglamentarios necesarios para que la Junta evalúe la consulta conjuntamente con la concesión de una variación para que fuera considerada conjuntamente con la consulta.

Si bien dichas expresiones del foro apelativo no son muy claras, aparentan reafirmar uno de los fundamentos que adujo para revocar la primera consulta de ubicación, a saber, que no se solicitó una variación de uso para el predio en cuestión.

Sin embargo, como señalamos anteriormente, en el caso de autos se cumplieron los requisitos para aprobar un cambio de zonificación por la vía indirecta. No estamos ante una situación en que se haya solicitado permiso para dedicar una propiedad a un uso prohibido por la reglamentación aplicable. Por ende, a pesar de que al revocar la primera consulta de ubicación el foro apelativo concluyó que el desarrollo propuesto requería una variación de uso, dicho trámite no es de aplicación a la controversia de autos.

v.

Declaraciones de Impacto Ambiental

La Ley sobre Política Pública Ambiental, Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970, 12 L.P.R.A. sec. 1121 et seq. (en adelante Ley 9), fue aprobada para poner en vigor la disposición constitucional que establece como política pública del Estado Libre Asociado la "conservación de los recursos naturales, así como el mayor aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad". Sec. 19 del Art. VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, L.P.R.A., Tomo I, ed. 1999, pág. 421. Dicha política pública vincula a "[t]odos los departamentos, las agencias, las corporaciones públicas, los municipios y las instrumentalidades del [E.L.A.]". Municipio de Loíza v. Sucesiones. Suárez et al., 154 D.P.R. 333, 348 (2001). La referida Ley creó la Junta de Calidad Ambiental y le encomendó velar por "el fiel cumplimiento de la política pública ambiental y [los] requisitos procesales y sustantivos contenidos en [la Ley Núm. 9] y los reglamentos aprobados a su amparo". Mun. de Loíza v. Sucns. Suárez et al., supra, pág. 348; Colón y otros v J.C.A., 148 D.P.R. 434 (1999); García Oyola v J.C.A., 142 D.P.R. 532 (1997).

Los proponentes-peticionarios plantean que el foro apelativo erró al concluir que para desarrollar su proyecto se requería una declaración de impacto ambiental (en adelante D.I.A.). Como veremos, en cuanto a este asunto, no les asiste la razón.

Según el Artículo 4(C) de la Ley 9, *supra*, antes de efectuar cualquier acción o promulgar cualquier decisión que afecte significativamente la calidad del medioambiente, todos los departamentos, agencias, corporaciones públicas, municipios e instrumentalidades del Estado Libre Asociado están obligados a realizar una declaración escrita y detallada sobre el impacto ambiental de la acción o decisión. 12 L.P.R.A. sec. 1124(c); P.C.M.E. v. J.C.A., *supra*. Anteriormente hemos señalado que, "[p]or medio de la [D.I.A.] nuestro ordenamiento jurídico provee un mecanismo que nos ayuda a asegurar la conservación y el uso racional de los recursos naturales". Mun. De Loíza v. Sucns. Suárez et al., *supra*, págs. 350-351.

La responsabilidad de examinar la declaración sometida por la agencia proponente y verificar que se hayan cumplido los requisitos impuestos por la Ley 9 le corresponde a la Junta de Calidad Ambiental. Mun. De Loíza v. Sucns. Suárez et al., *supra*. Para encausar el descargo de dicha responsabilidad, la Junta de Calidad Ambiental aprobó el Reglamento para el Proceso de Presentación, Evaluación y Trámite de Documentos Ambientales (en adelante Reglamento sobre Documentos Ambientales). Según el referido reglamento, la agencia que proponga cualquier acción que pudiera tener algún impacto sobre el ambiente tendrá que presentar una Evaluación Ambiental de dicha acción ante la Junta de Calidad Ambiental. Reglas 202(B), 203, 241(A), 243, Reglamento sobre Documentos Ambientales, *supra*. El propósito de la Evaluación

Ambiental es que la Junta de Calidad Ambiental pueda determinar si el impacto ambiental de la acción propuesta será o no significativo. Regla 202, Reglamento sobre Documentos Ambientales, *supra*.

En aquellas instancias en que la Junta de Calidad Ambiental determine que la acción propuesta no conllevará un impacto ambiental significativo, dará por cumplido el proceso de evaluación ambiental del proyecto y no será necesario presentar una D.I.A. Regla 243(c), Reglamento sobre Documentos Ambientales, *supra*. Si por el contrario, la Junta determina que la acción propuesta tendrá un impacto ambiental significativo, le requerirá a la agencia proponente que prepare una D.I.A. conforme al antes mencionado artículo 4(c) de la Ley 9.

A tenor con lo antes expuesto, queda claro que el trámite de preparar una D.I.A. está reservado para aquellas ocasiones en que el impacto ambiental de la acción propuesta será significativo o sustancial y por ello, requiere un análisis más riguroso de la acción. Hernández v. Centro Unido, *supra*. Como hemos reiterado en numerosas ocasiones, los tribunales no debemos intervenir livianamente con las decisiones administrativas. Sin embargo, la intervención judicial se justifica cuando las determinaciones de la agencia no están sostenidas por evidencia sustancial y puede ser revocada si una evaluación del expediente en su totalidad demuestra que las mismas fueron irrazonables.

Al revocar la aprobación del proyecto de autos, el Tribunal de Apelaciones dio por sentado que el mismo tendría un impacto ambiental significativo y que, por lo tanto, se requería la preparación de una D.I.A. El referido foro expresó lo siguiente:

...[E]l proyecto propuesto conlleva la relocalización de la quebrada que nutre la reserva natural del [C]año la Boquilla. Dicho caño es un sistema estuario de gran valor ecológico. El [C]año la Boquilla fue designado como reserva natural por la Junta de Planificación y a petición del Departamento de Recursos Naturales... (énfasis añadido).

Según surge de la resolución de la Junta de Planificación en la que se aprobó la segunda consulta de ubicación, la Administración de Fomento Comercial preparó y circuló una Evaluación Ambiental actualizada para el desarrollo según solicitado por la parte proponente. Por su parte, la Junta de Calidad Ambiental consideró que la acción propuesta no tendría un impacto ambiental significativo sobre el Caño la Boquilla y por ende, entendió que no era necesario preparar una D.I.A. para el proyecto.<sup>11</sup> No obstante, no surge del expediente que su análisis haya sido exhaustivo, sino que se limitó a reafirmar el visto bueno que ya antes le había dado a la primera consulta de ubicación. Veamos.

La aprobación del proyecto fue condicionada al cumplimiento de varias medidas exigidas o recomendadas por las distintas agencias consultadas. Entre las referidas

---

<sup>11</sup> Cabe señalar que el Departamento de Recursos Naturales endosó el desarrollo propuesto y el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos confirió un permiso para el desarrollo propuesto.

medidas se encuentran algunas dirigidas a minimizar el impacto al Caño la Boquilla de las descargas de escorrentías y de la sedimentación que surgirán a raíz de la construcción del proyecto. No obstante, en su resolución, la Junta de Planificación apenas hizo referencia a la canalización y reubicación de la Quebrada Boquilla. Entre las determinaciones de hecho se limitó a expresar lo siguiente:

Según el Memorial Explicativo y la Evaluación Ambiental Actualizada, la parte proponente indica que la Quebrada Boquilla es un Tributario menor del Caño la Boquilla, la cual atraviesa diagonalmente el predio y el Caño Algarrobo que atraviesa el Western Plaza, al Sur del proyecto propuesto. Al Oeste del proyecto existe un canal de drenaje, no natural, construido por el Soil Conservation Service en el 1972, que recoge (sic.) las aguas de los dos caños anteriormente mencionados considerados ambos tributarios del Caño la Boquilla. La hidráulica de dicho canal será mejorada según se indicó en la Vista Pública y en el Estudio Hidrológico-Hidráulico aprobado por el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales.

La citada expresión -copiada textualmente del informe sobre la vista pública celebrada el 14 de febrero de 2003- sugiere que lo que se verá alterado será el "canal de drenaje, no natural" que recoge las aguas de los dos caños y se limita a expresar que su hidráulica sería mejorada. Sin embargo, la referida determinación de hechos contrasta con lo expresado en el Estudio Hidrológico-Hidráulico en el cual se apoya. En dicho estudio se expresó lo siguiente:

#### **Atarjea y Canalización de Quebrada Boquilla**

EL NUEVO SISTEMA CONSISTE DE UNA CANALIZACIÓN Y REUBICACIÓN DE LA QUEBRADA BOQUILLA de tal manera que descargue mediante una atarjea de 122 metros de longitud y 8 metros de ancho. La nueva atarjea

se inicia en la atarjea existente de 6 metros de ancho que cruza la carretera PR-2 en el lado este (sic.) de los predios del proyecto... (Énfasis suplido)

Evidentemente el referido Estudio Hidrológico-Hidráulico contempla la canalización de la Quebrada Boquilla, no del "canal de drenaje, no natural" al que hace referencia la Junta de Planificación. Más aún, resulta incomprensible cómo la reubicación de un tributario de una reserva natural puede ser despachada mediante una expresión tan parca como: "la hidráulica de dicho canal será mejorada." En efecto lo que se propone es rellenar la Quebrada Boquilla y sustituir su cauce natural por un nuevo canal. Obviamente esta actividad conllevaría descargas de sedimento en el Caño la Boquilla y, concebiblemente, las mismas podrían tener un impacto ambiental significativo sobre el ecosistema en cuestión.<sup>12</sup>

Si bien la determinación del Tribunal de Apelaciones en cuanto a la necesidad de preparar una D.I.A. estuvo escuetamente fundamentada, un análisis de la totalidad del expediente nos lleva a concluir que, en cuanto al posible impacto ambiental de la canalización de la Quebrada Boquilla, las determinaciones de hechos de la Junta de Planificación no están amparadas en evidencia sustancial que obre en el

<sup>12</sup> Según se desprende de la Resolución de la Junta de Planificación, el Departamento de Recursos Naturales expresó que las obras propuestas podrían causar descargas en terrenos bajo la jurisdicción del Cuerpo de Ingenieros de Estados Unidos, entendiéndose en el Caño la Boquilla, y por ello podría ser necesario un permiso de dicha agencia federal. Cabe señalar que la obligación de las agencias administrativas de Puerto Rico de poner en vigor nuestra política pública ambiental no queda descargada con un mero referido al Cuerpo de Ingenieros u otra agencia federal.

expediente. Como es sabido, los tribunales no estamos obligados a imprimir un sello de corrección, só pretextó de deferencia, para avalar situaciones en que las acciones administrativas son contrarias a derecho. A.A.A. v. Unión Abo. A.A.A., 2002 T.S.P.R. 149, 2002 J.T.S. 155, 158 D.P.R.\_\_\_\_(2002); Calderón v. Adm. Sistemas de Retiro, 129 D.P.R. 1020 (1992).

Por lo tanto, resolvemos que actuó correctamente el foro apelativo al revocar la segunda consulta de ubicación por no haberse preparado una D.F.A. En vista de ello, no es necesario resolver el planteamiento de error en torno a si la Junta de Calidad Ambiental tenía que emitir una nueva certificación de cumplimiento del desarrollo propuesto con la Ley 9 de Política Pública Ambiental.

#### VI.

En vista de los fundamentos expuestos en la secciones III y IV de esta Sentencia, concluimos que le asiste la razón a los proponentes peticionarios en cuanto a que erró el Tribunal de Apelaciones al revocar la segunda consulta de ubicación (a) invocando la doctrina de cosa juzgada; (b) por ~~razón~~ que el cambio de zonificación en cuestión no fue aprobado conforme a derecho, y; (c) por no haberse solicitado una variación de uso. Sin embargo, a la luz de las razones expuestas en la sección V de esta Sentencia, concluimos que no le asiste la razón a los proponentes peticionarios en

... el requisito de preparación de una Declaración de Impacto Ambiental.

Por los fundamentos señalados, se revoca en parte y se confirma en parte la sentencia recurrida. El caso se devuelve a la Junta de Planificación para que continúen los procedimientos de conformidad con lo aquí expresado.

Lo pronunció, manda el Tribunal y certifica la Secretaria del Tribunal Supremo. El Juez Presidente señor Hernández Denton está inhabilitado. El Juez Asociado señor Rivera Pérez no interviene.

Aida Ileana Oquendo Graulau  
Secretaria del Tribunal Supremo

