

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y FAJARDO
PANEL III

DEPARTAMENTO DE
RECURSOS
NATURALES Y
AMBIENTALES
Recurrido

v.

LUIS RODRÍGUEZ
AMADOR
Recurrente

KLRA201601249

REVISIÓN
procedente del
Departamento de
Recursos Naturales y
Ambientales

Querella Núm.
15-415-ZMT

Sobre:
CONCESIÓN O-BD-
CZM01-00228-
06082007

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, el Juez Hernández Sánchez y el Juez Ramos Torres.

Hernández Sánchez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 14 de junio de 2017.

El señor Luis Rodríguez Amador presenta el recurso de revisión judicial de epígrafe y solicita que revoquemos la resolución del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, emitida el 26 de septiembre de 2016. Mediante la determinación administrativa recurrida, la agencia ordenó dejar sin efecto una concesión, expedida el 15 de marzo de 2012, para el uso de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos y la zona marítimo terrestre.

Por los fundamentos que exponremos, confirmamos la resolución impugnada. Veamos el tracto procesal pertinente.

I.

El señor Luis Rodríguez Amador, mediante la solicitud número O-BD-CZM01-00228-06082007, petitionó al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales una concesión para el uso de aguas territoriales, terrenos sumergidos y zona marítimo terrestre de Boquerón, en el municipio de Cabo Rojo, con el propósito de construir una marina y un hotel náutico. El Departamento otorgó la

concesión el 15 de marzo de 2012, sobre un área de ocupación de 5,525 metros cuadrados, bajo las siguientes condiciones y limitaciones:¹

CONCESIÓN PARA EL USO DE LAS AGUAS
TERRITORIALES
LOS TERRENOS SUMERGIDOS Y LA ZONA MARÍTIMO
TERRESTRE

1. El Concesionario utilizará 5525 metros cuadrados de terrenos propiedad del Pueblo de Puerto Rico y bajo la jurisdicción de El Departamento para el uso y aprovechamiento para la construcción de una marina y hotel náutico de cinco niveles en concreto con 64 habitaciones, según se describe a continuación:

- Parte de la estructura donde ubicara el hotel (195 metros cuadrados).
- Plataforma de 20 metros ancho x 30 metros largo (600 metros cuadrados).
- Muelle norte de 110 metros de largo por 2.5 metros de ancho (275 metros cuadrados), terminando en una "T" con dimensiones de 22.5 metros largo x 4 metros ancho (90 metros cuadrados).
- Muelle sur de 110 metros de largo por 2.5 metros de ancho (275 metros cuadrados).
- Área asociada 4,000 metros cuadrados

Todas las estructuras a construirse sobre terreno sumergido (plataforma y los dos muelles) deberán ser en parrillas ("Grade Decking") y pilotes.

La altura mínima del muelle será de 5 pies sobre el nivel promedio de marea alta. El muelle será sostenido o construido sobre el patrón de dos pilotes separados de los próximos por un mínimo de 10 pies de distancia. Se instalarán barandas o pasamanos en la plataforma y en los dos (2) muelles, desde la orilla hasta alcanzar los 10 metros de largo en cada muelle.

2. El Concesionario pagará la cantidad de \$2,817.00 anuales por los derechos y privilegios aquí concedidos, según descritos en el inciso 1. El pago deberá efectuarse en el mes de enero de cada año. Dicho pago se efectuará mediante giro postal o cheque certificado expedido a nombre del Secretario de Hacienda, ante la Oficina de Pagaduría de El Departamento. El canon anual establecido por El Departamento está sujeto a cualquier enmienda que realice El Departamento al Reglamento 4860, supra.

3. Durante la vigencia de esta Concesión no se podrá efectuar ampliaciones, alteraciones o reconstrucciones que impliquen una mayor área de ocupación en los terrenos de dominio público marítimo terrestre sin que medie una autorización previa por escrito de El Departamento.

4. El término de esta Concesión será por un periodo de cinco (5) años.

¹ Apéndice, págs. 276-279.

5. Formarán parte de esta Concesión todas aquellas resoluciones que alteren, amplíen, modifiquen, cambien, o condicionen la Concesión aquí otorgada.

6. Esta Concesión no transfiere derecho alguno de propiedad.

7. El Concesionario no podrá ceder, traspasar, permutar, transferir, arrendar, ni en forma alguna enajenar o gravar la Concesión que por la presente se le concede, ni los terrenos objeto del mismo, ni ningún derecho, título o privilegio que del mismo emane sin la aprobación escrita del Secretario y de la entidad jurídica que financió el proyecto.

8. Esta Concesión es intransferible. La misma se cancelará si El Concesionario cediera o transfiriera las facilidades sin la correspondiente autorización del Secretario.

9. El fondo marino donde ubicarán los dos muelles y la plataforma están cubiertos de hierbas marinas. A tales efectos, y en cumplimiento con la Ley 241 dc 14 de agosto de 1999 mejor conocida como la *Nueva Ley de Vida Silvestre* deberá mitigar por el impacto a dicho sistema natural. La mitigación será mediante el mecanismo de compensación monetaria a razón de \$26,650.60, pagadero en su totalidad 90 días antes del comienzo de la construcción.

10. El incumplimiento de El Concesionario con cualesquiera de los requisitos o condiciones impuestas por el Secretario, así como, su incumplimiento con cualesquiera disposiciones reglamentarias o legislativas aplicables al uso o aprovechamiento permitido por medio de la misma, será causa suficiente para la imposición de una multa administrativa y la suspensión o revocación de la Concesión.

11. En caso de que el aprovechamiento produjera efectos perjudiciales para los bienes del dominio público marítimo terrestre, El Departamento podrá modificar la Concesión, imponer condiciones adicionales o incluso revocar la Concesión, sin derecho a indemnización alguna para su titular.

12. El Concesionario deberá mantener una precaución razonable para prevenir la contaminación o deterioro de las tierras o aguas que pueda resultar como consecuencia del uso autorizado por esta Concesión y dará fiel cumplimiento a las leyes de protección ambiental vigentes.

13. El Concesionario mantendrá las facilidades y sus alrededores en buen estado y será responsable de la limpieza, mantenimiento y seguridad del área durante el tiempo autorizado para la operación de esta agencia.

14. El Concesionario permitirá el libre e ilimitado acceso al área y a las facilidades objeto de esta Concesión al personal [de] El Departamento debidamente identificado.

15. El Concesionario deberá solicitar y obtener un permiso de El Departamento, previo a cualquier

construcción dentro de los límites de la Concesión aquí autorizada.

16. El Concesionario conviene en relevar y exime a El Departamento de toda responsabilidad y asume El Concesionario toda obligación legal por concepto de reclamación por daños a la propiedad o por lesiones personales o de cualquier otra naturaleza o por muerte ocasionada a cualquier persona como consecuencia de las operaciones de El Concesionario en los terrenos objeto de esta Concesión. El Concesionario asumirá la defensa en cualquier reclamación judicial o administrativa que surja contra El Departamento por tales daños, lesiones o muerte y pagará cualquier compensación o sentencia que se conceda.

17. Durante la vigencia de esta Concesión se mantendrá en vigor una póliza de responsabilidad pública donde se asegure a El Departamento y al Gobierno de Puerto Rico contra toda responsabilidad por daños a la propiedad y por lesiones corporales o muerte ocasionada por actividades en los terrenos objeto de esta Concesión. Se presentará una póliza que cubra el periodo inicial, luego otra que cubra el periodo de construcción y una tercera que cubra el periodo de operación y uso de las facilidades aquí autorizadas, cada una con el monto descrito a continuación:

Periodo inicial	\$300,000.00
Periodo de construcción	\$500,000.00
Periodo de Operación y Uso	\$1,000,000.00

La póliza inicial será entregada al momento de recoger la Concesión. La póliza para el periodo de construcción será entregada 90 días antes de comenzar la construcción y la póliza que cubrirá el periodo de operación y uso será entregada 90 días antes de comenzar el uso de las facilidades.

18. El Concesionario deberá obtener todos los permisos y licencias requeridas por cualquier agencia federal o estatal, para la operación de esta Concesión.

19. El incumplimiento de cualesquiera de las cláusulas y condiciones de esta Concesión, conllevará la revocación de la misma.

20. La Concesión vencerá si durante su vigencia el tenedor no puede pagar el canon anual por razón de insolvencia económica o quiebra total.

21. El Concesionario tendrá derecho a una Vista Administrativa a celebrarse según provisto en el Artículo 11 de “El Reglamento”, previo a la modificación, suspensión o revocación de la Concesión. Disponiéndose que el Secretario podrá expedir órdenes de cese y desista, de hacer y no hacer u otras similares con antelación a la celebración de la vista.

22. El hecho de que el Departamento no tome acción alguna contra El Concesionario al momento de ocurrir cualquier incumplimiento o infracción a lo dispuesto en esta Concesión, no se considerará como que consiente ni que renuncia al derecho de

dar por terminada esta Concesión, pudiendo en cualquier momento hacer uso de todos o cualesquiera de los derechos y acciones que la ley o esta Concesión le permita.

(Énfasis nuestro).

Transcurridos más de tres años y medio, el 23 de diciembre de 2015, el Departamento notificó al recurrente una orden para que mostrara causa por la cual la agencia no debiera revocar la concesión O-BD-CZM01-00228-06082007.² La agencia indicó que el recurrente no había obtenido los permisos necesarios de las entidades estatales y federales pertinentes. Tampoco había iniciado la construcción de la marina ni del hotel, que justificaban la otorgación de la concesión. El Departamento expresó que la concesión se había otorgado “bajo la premisa falsa de que el señor Roberto Iñesta [Rodríguez] era el poseedor de la estructura y parte del terreno ocupado por la misma” en el solar adyacente al predio del recurrente. Además, acotó que, al momento, el Departamento tenía conocimiento de que la estructura pertenecía a la señora Digna Ramírez Ramírez y parte de los terrenos donde enclavaba la misma eran propiedad de otra agencia gubernamental. El Departamento le imputó al señor Rodríguez Amador la infracción del Artículo 10.3 A del Reglamento 4860, infra, por incumplir los requisitos o condiciones impuestas. A tales efectos, se le ordenó comparecer a una vista administrativa el 11 de febrero de 2016.

Luego de sucesivas posposiciones imputadas al recurrente y culminados otros procedimientos de rigor, la vista se celebró 23 de septiembre de 2016. El Departamento presentó como prueba documental la solicitud de concesión “Federal and Commonwealth Joint Permit Application Form for Water Resource Alterations in Waters, Including Wetlands”; la concesión otorgada; y un documento en el que se afirmaba que el municipio de Cabo Rojo

² Apéndice, págs. 274-275.

solicitó la transferencia de título de tres propiedades ubicadas en la calle José de Diego en Boquerón, para el Proyecto Ventana al Mar, en proceso de construcción. Además, ofreció y se admitió como prueba una certificación³ sobre el lote 7, expedida por el Departamento de Transportación y Obras Públicas y fechada el 29 de agosto de 2016, la cual establece: que la titularidad del remanente de la finca original, la cual fue segregada, corresponde al Estado; que no consta ninguna solicitud de expediente de dominio ni de arrendamiento, salvo la petición de transferencia del municipio; y que, salvo por justa causa, no se consentiría ninguna concesión por dicha agencia.⁴

Por su parte, el recurrente presentó un escrito intitulado “Impugnación de Cancelación de Concesión”, que incluía, entre otras cosas, una lista de 37 documentos, relacionados con las gestiones realizadas.⁵

La Oficial Examinadora que presidió el procedimiento, licenciada María Virginia Ortega Ramírez, determinó probados los siguientes hechos:⁶

1. Los predios para los cuales el promovido solicitó la Concesión para la[s] Alteraciones en las Aguas, incluyendo “wetlands” de Puerto Rico, identificados en la solicitud realizada por el promovido, como **los lotes 7 y 8 Avenida De Diego, Boquerón, Cabo Rojo, Puerto Rico, son propiedad patrimonial del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.**

2. **El promovido no presentó prueba alguna de que sea propietario de los lotes 7 y 8 antes mencionados.** Por el contrario, de la propia solicitud antes mencionada “Federal and Commonwealth Joint Permit

³ Apéndice, págs. 263-264; 265-266.

⁴ La finca número 1664 consta inscrita al folio 113, tomo 3 a favor del Estado Libre Asociado se describe como sigue:

Urbana: Terreno ocupado por el barrio del mismo nombre del término Municipal de Cabo Rojo y colinda ; por el Norte, con terrenos de Vicente Carlo, Tomás Pabón, Andrés Pagán, Carlos Guigliotti, Juan Cancio Ortiz, camino de la calle Muñoz Rivera, o sea, el camino que de Cabo Rojo conduce a Boquerón y lo separa de terrenos pertenecientes a la hacienda Boquerón, y con el caño Boquilla; por el Este, con el referido camino que de Cabo Rojo conduce a Boquerón y con terrenos de la hacienda Boquerón; y por el Oeste, con la zona marítima de la Bahía de Cabo Rojo y con manglares pertenecientes a “el Pueblo de Puerto Rico”.

⁵ Apéndice, págs. 112-241.

⁶ Apéndice, págs. 98-111.

Application Form”, surge que **[sobre] el lote 7 el promovido informó [que] era propiedad de Roberto Iñesta [Rodríguez], sin que se sometiera documento alguno que autorizase al promovido a utilizar dicho predio, de hecho, la solicitud indica que el señor Iñesta [Rodríguez] “...agreed to sell, property”, pero el promovido no presentó prueba alguna al respecto.**

3. El lote 8, con relación al cual el promovido se atribuye ser dueño, de la propia solicitud surge que el mismo sólo alega un interés propietario junto al señor Alberto Toro López, en una relación de socios. No se sometió la escritura de sociedad que describiera la relación entre los socios y quién podía representar a la sociedad, ni escritura de poder alguna para representar a la sociedad, ni escritura de poder alguna para representar al señor Toro López.

4. De la propia solicitud surge que ni el señor Toro López ni el señor Iñesta [Rodríguez] autorizaron al promovido a realizar gestiones por ellos en el apartado denominado “An Agent May Sign Above Only if the Applicant Completes the Following”

I hereby designate and authorize the agent listed above to act on my behalf, or on behalf of my corporation, as the agent in the processing of this application for the permit and/or proprietary authorization indicated above; and to furnish, on request, supplemental information in support of the application. In addition, I aut[h]orized the above-listed agent to bind me, or my corporation, to perform any requirement which may be necessary to procure the permit or authorization indicated above. **I understand that knowingly making any false statement or representation in this application is a violation of 18 U.S.C. Section 1001”.**

El espacio para que las personas que tenían un alegado interés en los lotes 7 y 8 firmaran está en blanco. Los interesados que debieron firmar fueron: Alberto Toro López, Roberto Iñesta Rodríguez.

5. El entonces Secretario de este Departamento, Hon. Daniel J. Galán Kerkadó, concedió al promovido una Concesión para el Uso de las Aguas Territoriales los Terrenos Sumergidos y la Zona Marítimo Terrestre el día 15 de marzo de 2012. La vigencia de la concesión se fijó en 5 años.

6. El párrafo 18 de la concesión dispuso:

18. El Concesionario deberá obtener todos los permisos y licencias requeridas por cualquier agencia federal o estatal, para la operación de esta Concesión.

7. El párrafo 19 de la concesión dispuso:

19. El incumplimiento de cualesquiera de las cláusulas y condiciones de esta Concesión, conllevará la revocación de la misma.

8. El promovido realizó ciertas gestiones para obtener los permisos y licencias, según surge de los documentos

relacionados en el “Listado de Exhibits” que acompaña a la Impugnación de Cancelación de Concesión.

9. A la fecha de la vista, el promovido no tenía ningún permiso ni licencia para la operación de la concesión, habiendo transcurrido cuatro (4) años y cinco (5) meses desde la expedición de la concesión.

(Énfasis nuestro).

La funcionaria concluyó que el recurrente no mostró causa por la cual no debía revocarse la concesión otorgada a su favor. Esto, porque no presentó evidencia conducente a refutar la titularidad de los lotes 7 y 8, los cuales pertenecen al Estado. Asimismo, se desprende que en una vista previa, celebrada el 15 de julio de 2016, el señor Rodríguez Amador admitió la ausencia de título de propiedad sobre los predios. Consiguientemente, la licenciada Ortega Ramírez recomendó la revocación de la concesión O-BD-CZM01-00228-06082007.

El Departamento acogió la recomendación y el 26 de septiembre, notificada al día siguiente, dictó una resolución en la que ordenó la revocación de la concesión.⁷ No conteste, el señor Rodríguez Amador oportunamente solicitó al organismo que reconsiderara su determinación.⁸ Denunció que, en un breve lapso, el municipio de Cabo Rojo y otras entidades públicas estaban realizando labores en los predios en cuestión. Imputó a la funcionaria que presumió erróneamente que el recurrente había abandonado el proyecto. Indicó que la decisión era arbitraria, toda vez que ha realizado múltiples gestiones para viabilizar el proyecto propuesto. Añadió que la obtención de los permisos toma tiempo. Indicó que la discusión sobre la titularidad de los solares era impertinente y que debía dirimirse en un tribunal. Aclaró que sólo unos 120 metros cuadrados de la zona marítimo terrestre

⁷ Apéndice, págs. 82-97. El 29 de septiembre de 2016, el Departamento notificó una resolución *nunc pro tunc*, véase el Apéndice, págs. 80-81.

⁸ Apéndice, págs. 52-79.

corresponden a la colindancia este del solar 7 y, por tanto, forman parte de la concesión. Indicó que el alegado perjudicado no compareció a reclamar sus derechos. El recurrente acotó, además, que era titular, con facultades dominicales, por prescripción adquisitiva. Resintió que la vista no se suspendiera como solicitó y alegó quedar en un estado de indefensión porque no pudo declarar un testigo pericial. Posteriormente, presentó un escrito con otros fundamentos en favor de la reconsideración.⁹ Así, la licenciada Ortega Ramírez sometió un segundo informe;¹⁰ y el 31 de octubre de 2016, el Departamento dictó una resolución en reconsideración mediante la cual declaró sin lugar la solicitud.¹¹

Inconforme aún, el señor Rodríguez Amador presentó el recurso de revisión judicial que nos ocupa y señaló los siguientes errores:

Erró el DRNA al adjudicar una controversia en violación al derecho a un debido proceso de ley.

Erró el DRNA al adjudicar una controversia sobre la cual no tiene autoridad sobre la materia.

En cumplimiento de orden, el Departamento presentó su alegato en oposición, por conducto de la Oficina del Procurador, por lo que con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, podemos resolver.

II.

A.

La revisión judicial de las determinaciones finales del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales se realiza en virtud de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (en adelante, LPAU), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 LPRA §§ 2171 y ss. Tanto el estatuto uniformador,

⁹ Apéndice, págs. 33-41.

¹⁰ Apéndice, págs. 21-32.

¹¹ Apéndice, págs. 8-20.

como la jurisprudencia que la interpreta, disponen que la revisión judicial se circunscribe a evaluar: (1) si el remedio concedido por la agencia es el adecuado; (2) si las determinaciones de hechos están sostenidas por la evidencia sustancial que surge de la totalidad de expediente; y (3) si las conclusiones de derecho son correctas, para cuyo escrutinio el foro revisor no tiene limitación alguna. 3 LPRA § 2175; *OCS v. Triple-S*, 191 DPR 536, 555 (2014).

Las determinaciones de hechos del ente administrativo se sostendrán si se basan en la evidencia sustancial que obra en el expediente, considerado en su totalidad. A esos fines, el concepto de “evidencia sustancial” ha sido definido por la jurisprudencia como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 186-187 (2009); *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999); *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 887 (1953). Ello no requiere que a la luz de la prueba que obre en autos la decisión de la agencia refleje la única conclusión lógica a la que podría llegar un juzgador. Sin embargo, no se considerará como correcta una determinación sostenida por un mero destello de evidencia. El criterio rector en estos casos será la razonabilidad de la determinación de la agencia luego de considerarse el expediente administrativo completo. *Pagán Santiago, et al v. ASR*, 185 DPR 341, 358-359 (2012).

La parte que impugna judicialmente las determinaciones de hechos de una agencia administrativa tiene el peso de la prueba para demostrar que estas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que llegó la agencia son irrazonables. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004). Por ello, la parte legitimada debe demostrar que existe otra prueba que sostenga que la actuación de la agencia no está fundamentada en evidencia sustancial o que reduzca el valor de la evidencia impugnada.

Morales Tañón v. AEE, 193 DPR 144, 550 (2015); *OEG v. Santiago Guzmán*, 188 DPR 215, 227 (2013).

Como mencionamos, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el foro revisor. Los tribunales, como concedores del Derecho, no tienen que dar deferencia a las interpretaciones de las normas jurídicas que hacen las agencias administrativas. *Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella*, 175 DPR 464, 469-470 (2009). No obstante, es norma asentada que los tribunales no pueden descartar livianamente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1002-1003 (2011). Por el contrario, deben dar gran peso y deferencia a las interpretaciones de los organismos administrativos de las leyes y reglamentos que administran. Incluso, en los casos dudosos, y aun cuando pueda haber una interpretación distinta de las leyes y reglamentos que administran, “la determinación de la agencia merece deferencia sustancial”. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, supra, pág. 187; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010).

A base de lo expuesto antes, es norma reiterada que los procedimientos y las decisiones de los organismos administrativos están también cobijados por una presunción de regularidad y corrección. *OCS v. Triple-S*, supra, pág. 693; *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012); *Caribbean Communications v. Pol. de P.R.*, 176 DPR 978, 1006 (2009); *Vélez v. A.R.Pe.*, 167 DPR 684, 693 (2006); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 761 (2000). Es decir, las determinaciones de las agencias administrativas merecen gran respeto y deferencia, siempre y cuando no constituyan una actuación arbitraria, ilegal, irrazonable o cuando la determinación no se sostenga por evidencia sustancial que obre en el expediente. Por ello, sólo se justifica la intervención del tribunal en los casos que exista una ausencia de prueba

adecuada o error manifiesto en la apreciación de la evidencia. *OEG v. Santiago Guzmán*, supra, pág. 227. Debido a esto, la revisión judicial se limita al examen de la razonabilidad de la actuación de la agencia. El tribunal revisor, por tanto, podrá intervenir con los foros administrativos cuando la decisión adoptada no está basada en la evidencia sustancial, o se ha errado en la aplicación de la ley, o cuando la actuación es arbitraria, irrazonable, ilegal o afecta derechos fundamentales. *Caribbean Communication v. Pol. de P.R.*, supra, pág. 1006.

En fin, la norma general establecida es que las decisiones de las agencias administrativas deben ser consideradas con gran deferencia por los tribunales apelativos, por razón de la experiencia y conocimiento especializado de estas respecto a las facultades que se les han delegado. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, supra, pág. 186. Precisamente, con el alcance limitado de la función apelativa de los tribunales lo que se pretende es “evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor”. *Vélez v. A.R.Pe.*, supra, pág. 693; *P.R.T.C. v. Junta Reg. Tel. de P.R.*, 151 DPR 269, 282 (2000).

B.

La preeminencia del uso adecuado de nuestros recursos naturales es un valor de entronque constitucional. La Constitución de Puerto Rico establece como política pública del Gobierno “la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad”. Const. de P.R., Art. VI, § 19; *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 614, 617 (2006). *Ortiz Gómez et al. v. J. Plan.*, 152 DPR 8, 16 (2000). Es sabido que la política pública dirigida a la protección de los recursos naturales se ha establecido a través de una amplia legislación. Por ello, cada

organismo adjudicativo debe tener presente el ordenamiento legal y reglamentario, al momento de adoptar las decisiones que puedan afectar el medio ambiente, conforme las competencias que le han sido encomendadas. *Maldonado v. Junta de Planificación*, 171 DPR 46, 63-64 (2007).

En el ejercicio de su poder para viabilizar el ideal de la Carta Magna, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, 3 LPRA, §§ 151 y ss., con el propósito de implantar la política pública del Estado y poner en vigor programas para la utilización y conservación de los recursos naturales de la Isla, supeditado a las normas establecidas por la Junta de Calidad Ambiental y a tenor de la Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970, 12 LPRA §§ 1121 y ss. 3 LPRA § 153. Entre otras facultades y deberes, es menester del Departamento

Ejercer la vigilancia y conservación de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos bajo ellas y la zona marítimo-terrestre, conceder franquicias, permisos y licencias de carácter público para su uso y aprovechamiento y establecer mediante reglamento los derechos a pagarse por los mismos. A estos efectos estará facultado para ejercer aquellos poderes y facultades que le puedan ser delegadas por cualquier agencia o instrumentalidad del gobierno federal bajo cualquier ley del Congreso de los Estados Unidos.

3 LPRA § 155(h). (Énfasis nuestro).

Además, la Asamblea Legislativa facultó a la agencia a aprobar, enmendar y derogar reglamentos para llevar a cabo sus objetivos. 3 LPRA § 155(d). A estos efectos, el Departamento promulgó el Reglamento Núm. 4860, *Reglamento para el Aprovechamiento, Vigilancia, Conservación y Administración de Aguas Territoriales, los terrenos Sumergidos y Zona Marítimo Terrestre*, según enmendado, cuyo propósito es:

A. Delimitar la zona marítimo terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en

su caso, las medidas de protección y restauración necesarias.

- B. Garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público marítimo terrestre, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.
- C. Regular la utilización racional de estos bienes en términos acordes con su naturaleza, sus fines y con el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico.
- Ch. Conseguir y mantener, en armonía con las normas adoptadas por la Junta de Calidad Ambiental, un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar.
- D. Implantar procedimientos uniformes y eficientes para la delimitación de la zona marítimo terrestre y la otorgación de autorizaciones y concesiones para el uso o aprovechamiento de ésta, al igual que para el uso o aprovechamiento de las aguas territoriales y los terrenos sumergidos bajo ellas.**
- E. Evitar o significativamente reducir los riesgos a la vida, propiedad y seguridad pública, mediante la eliminación de desarrollos existentes, o la prohibición de nuevos desarrollos en áreas de alto riesgo y el control adecuado de desarrollo en otros sectores de riesgo.
- F. Evitar o significativamente reducir el daño a los sistemas naturales, particularmente, en las áreas de Reserva Natural, al igual que fomentar su conservación y preservación.

Reglamento Núm. 4680, Art. 1.3. (Énfasis nuestro).

En lo que atañe al caso de autos, el Inciso (A)(3) del Artículo 10.2 Reglamento Núm. 4860 establece, entre las instancias para denegar la renovación de una concesión, “[q]ue el Departamento determine que el peticionario carece de la autoridad o capacidad necesaria para solicitar la autorización o concesión; que éste le suministró al Departamento información falsa con el propósito de obtener la misma”.

De otro lado, el Inciso (A) del Artículo 10.3 de la precitada reglamentación dispone:

10.3 Revocaciones

- A. El incumplimiento del tenedor de una autorización o concesión con cualquiera de los requisitos o condiciones impuestas por el Secretario, así como su **incumplimiento con cualesquiera disposiciones reglamentarias o legislativas aplicables al uso o aprovechamiento permitido por medio de la misma,**

será causa suficiente para la imposición de una multa administrativa, y la suspensión o revocación de tal autorización o concesión.

(Énfasis nuestro).

III.

En el presente caso, el señor Rodríguez Amador aduce que el Departamento violó su debido proceso de ley al no advertir que en la vista se trataría el tema de la titularidad de los solares 7 y 8, lo que catalogó, además, de impertinente a la controversia. Alega también que el Departamento carece de autoridad para atender la materia acerca de los derechos sobre un inmueble.

Es sabido que para determinar si se ha violado el debido proceso de ley, en su vertiente procesal, es preciso identificar, primero, si existe o no un interés personal de libertad, propiedad o vida afectado por el procedimiento administrativo. “El debido proceso de ley encarna la esencia de nuestro sistema de justicia. Su prédica comprende elevados principios y valores que reflejan nuestra vida en sociedad y el grado de civilización alcanzado. Es herencia de nuestros antepasados, fruto de nuestro esfuerzo colectivo y nuestra vocación democrática de pueblo”. *Amy v. Adm. Deporte Hípico*, 116 DPR 414, 420 (1984). Conforme la LPAU, en un procedimiento adjudicativo la agencia debe salvaguardar a las partes: el derecho a la notificación oportuna de los cargos o querellas o reclamos en contra de una parte; el derecho a presentar evidencia; el derecho a una adjudicación imparcial; y el derecho a que la decisión esté basada en el expediente. *Almonte v. Brito*, 156 DPR 475, 482 (2002); 3 LPRA § 2151. En el ámbito del derecho administrativo, se cumple con el debido proceso de ley cuando el proceso es justo e imparcial. *Domínguez Castro, et al v. E.L.A. I*, 178 DPR 1, 47 (2010).

Evaluada la orden del Departamento, que dio inicio al proceso, colegimos que la agencia no transgredió el debido proceso de ley del

recurrente, quien omitió citar en el recurso parte del contenido del documento. En la orden de mostrar causa se expone diáfanaamente la contención de la agencia de que la concesión se otorgó bajo una “premisa falsa”, en referencia a la creencia que el señor Iñesta Rodríguez “era el poseedor de la estructura y parte del terreno ocupado por la misma en el solar adyacente al solar” del recurrente. De igual forma, la agencia dio conocimiento expreso al recurrente sobre el hecho de que la propiedad era de la señora Ramírez Ramírez y del Estado. No es correcto, pues, que la controversia acerca de la titularidad se haya introducido sin aviso previo en la vista. Es un hecho, entonces, que el señor Rodríguez Amador carece de capacidad jurídica para disponer de los terrenos en disputa. Éste no rebatió la titularidad del Estado ni la información inexacta y mendaz incluida en la solicitud, cuando indicó que el lote número 7 era propiedad exclusiva del señor Iñesta Rodríguez; y el 8 le pertenecía únicamente a él y al señor Toro López.¹²

Por otra parte, no nos persuade el argumento de que el asunto de la titularidad era necesario dirimirlo en un tribunal. Contrario a lo afirmado por recurrente, entendemos que el Departamento no adjudicó titularidad alguna, sino que concluyó que la prueba ante su consideración demostraba la información imprecisa de la solicitud. Además, la ley habilitadora y el propio Reglamento Núm. 4860 confieren autoridad al Departamento para velar que los concesionarios cuenten con la autorización necesaria para tramitar la concesión. En el caso de autos, el recurrente omitió satisfacer orden de mostrar causa, pues no entregó ningún documento de la alegada sociedad con el señor Toro López ni otra prueba documental sobre la adquisición prescriptiva que invocó.

¹² Apéndice, págs. 102-103.

No albergamos duda alguna que el Departamento obró conforme a derecho al revocar la concesión al recurrente. Éste sometió información falaz e incorrecta y no logró contravenir las imputaciones con prueba a su favor. Por el contrario, la evidencia sometida por el recurrente avala la orden de mostrar causa, toda vez que probó que el solar 7 le pertenecía al Estado, no al señor Iñesta Rodríguez.¹³ Así también el hecho que la señora Ramírez Ramírez, dueña de una residencia declarada estorbo público, consintió a su demolición.¹⁴ El recurrente tuvo una amplia oportunidad de acreditar su derecho sobre los predios adyacentes a la zona marítimo terrestre, como representó en la solicitud y por lo que, en parte, se justificó otorgarle la concesión. Tampoco impugnó las certificaciones emitidas por el Departamento de Transportación y Obras Públicas. Estas fueron las razones, no las del referido abandono o falta de permisos, sobre las cuales el Departamento fundamentó su determinación. Por tanto, en ausencia de error, arbitrariedad o una actuación irrazonable, procede confirmar.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, los cuales hacemos formar parte de este dictamen, confirmamos la resolución del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales.

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

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

¹³ Apéndice, págs. 71-73.

¹⁴ Apéndice, pág. 74.