

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
**TRIBUNAL DE APELACIONES**  
**PANEL III**

Sierra Club,  
Toabajeños en Defensa  
del Ambiente, Inc., y su  
portavoz el Sr. Juan  
Camacho, Comité Socio  
Cultural Comunitario  
Arizona, Inc. y su  
portavoz el Sr. Alberto  
Rubio Rodríguez

Recurrente

vs.

Junta de Planificación

Recurrida

KLRA201800437

**REVISIÓN  
ADMINISTRATIVA**  
procedente de la  
Junta de  
Planificación

Sobre:

Resolución Núm.:  
JP-PS-MCH/PU-002-  
2016-04

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, el Juez Rivera Colón y la Juez Cintrón Cintrón<sup>1</sup>.

Rivera Colón, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de noviembre de 2018.

Comparecen Sierra Club, Toabajeños en Defensa del Ambiente, Inc., y su portavoz el señor Juan Camacho, el Comité Socio Cultural Comunitario Arizona San Felipe de Arroyo Inc., y su portavoz el señor Alberto Rubio Rodríguez y solicitan que revisemos la determinación emitida el 9 de agosto de 2017 por la Junta de Planificación (Junta) y aprobada el 3 de julio de 2018, por el gobernador de Puerto Rico mediante la Orden Ejecutiva OE-2018-026. Mediante la misma, la Junta dejó sin efecto las siguientes resoluciones: 1) Resolución Núm. PU-002-2016-75 de 8 de diciembre de 2016, adoptando el Plan Sectorial de Reserva Natural Humedal Playa Lucía; 2) Resolución Núm. PU-002-2016-63 de 22 de diciembre de 2016, adoptando y designando la

<sup>1</sup> Véase Orden Administrativa Núm. TA-2018-193 se designa a la Hon. Sol de Borinquen Cintrón Cintrón en sustitución de la Hon. Gloria L. Lebrón Nieves.

Reserva Natural de Punta Cabullones en Ponce; 3) Resolución Núm. PU-002-2016-67 de 22 de diciembre de 2016, adoptando y designando la Reserva Natural de Punta Petrona en Santa Isabel, y 4) Resolución Núm. PU-002-2016-72 de 22 de diciembre de 2016, adoptando y designando la Reserva Natural de Punta Guilarte en Arroyo.

Solicitan, además, que revisemos la determinación emitida el 20 de diciembre de 2017 por la Junta y aprobada el 3 de julio de 2018, por el gobernador de Puerto Rico mediante la Orden Ejecutiva OE-2018-027. Por medio de la misma, la Junta dejó sin efecto las siguientes resoluciones: 1) Resolución Núm. JP-PS-MCH de 9 de diciembre de 2016, adoptando el Plan Sectorial de la Reserva Natural de Mar Chiquita; 2) Resolución Núm. PU-002-2016-04 de 22 de diciembre de 2016, adoptando la Reserva Natural Finca Nolla en el Municipio de Camuy, y 3) Resolución Núm. PU-002-2016-RC de 27 de diciembre de 2016, adoptando la Reserva Natural Río Camuy en los Municipios de Hatillo y Camuy.

Examinadas las comparecencias de las partes, así como el estado de derecho aplicable, procedemos con la disposición del presente recurso mediante los fundamentos que exponremos a continuación.

**-I-**

El 9 de agosto de 2017, la Junta emitió “Primera Extensión a las Resoluciones PU-002-2016-75, PU-002-2016-63, PU-002-2016-72 y PU-002-2016-67” y dejó sin efecto las referidas resoluciones, adoptando los Planes Sectoriales de las Reservas Naturales Humedal Playa Lucía, Punta Cabullones, Punta Guilarte y Punta Petrona, para que fueran nuevamente objeto de evaluación y estudio por los técnicos de la Junta.

El 20 de diciembre de 2017, la Junta emitió las Resoluciones Núm. JP-PS-MCH/PU-002-2016-04 y PU-002-2016-RC, para dejar

sin efecto las Resoluciones JP-PS-MCH, PU-002-2016-04 y PU-002-2016-RC adoptando el Plan Sectorial de la Reserva Natural Mar Chiquita y las delimitaciones de las Reservas Naturales Finca Nolla y Río Camuy, para que también fueran objeto de evaluación y estudio por los técnicos de la Junta.

El 3 de julio de 2018, el gobernador acogió la solicitud de la Junta y mediante la Orden Ejecutiva OE-2018-026 derogó las Órdenes Ejecutivas: OE-2016-069 (Plan Sectorial Reserva Natural Playa Lucía), OE-2016-074 (Plan Sectorial Reserva Natural Punta Guilarte Arroyo), OE-2016-076 (Plan Sectorial Reserva Natural Punta Petrona Santa Isabel) y OE-2016-078 (Reserva Natural Punta Cabullones).

En igual fecha, mediante Orden Ejecutiva OE-2018-027, el gobernador derogó las Órdenes Ejecutivas OE-2016-64 (Plan Sectorial Reserva Natural Mar Chiquita), OE-2016-77 (Plan Sectorial Reserva Natural Finca Nolla) y OE-2016-81 (Plan Sectorial Reserva Natural del Río Camuy).

Inconforme, el 2 de agosto de 2018, la parte recurrente compareció ante este Tribunal de Apelaciones mediante recurso de revisión judicial y le imputó a la Junta la comisión del siguiente error:

*Erró la Honorable Junta de Planificación al derogar las resoluciones Núm. JP-PS-MCH, PU-002-2016-04, PU-002-2016-RC, PU-002-75, PU-002-2016-63, PU-002-2016-72, PU-002-2016-67 y derogar indirectamente la resolución JP-RA-CN, sin seguir el debido proceso de ley necesario para efectuar tales derogaciones.*

El 31 de agosto de 2018, la Junta presentó “Alegato en Oposición a Recurso de Revisión”.

El 5 de octubre de 2018, Para la Naturaleza, Inc., compareció ante este Foro mediante un escrito titulado “Comparecencia como Amigo de la Corte”.

Así las cosas, el 17 de octubre de 2018, la parte recurrente presentó “Moción Solicitando Orden en Auxilio de Jurisdicción”. Mediante el referido escrito argumentó que: 1) la Junta violó la LPAU y lo admitió en su alegato en oposición; 2) la Junta inició el proceso tras la presentación del recurso de revisión judicial y luego de que este Tribunal asumiera jurisdicción; 3) el inicio del proceso le estaba causando daño a las reservas, y que 4) a la Junta no le afectaba adversamente el remedio solicitado. Así, solicitó que se emitiera una orden en auxilio de jurisdicción y se paralizaran los procesos de elaboración de los nuevos planes sectoriales de la Junta de Planificación con respecto a las reservas en controversia hasta tanto se resolviera el presente recurso.

El 25 de octubre de 2018, la Junta presentó “Alegato en Oposición a al Orden en Auxilio de Jurisdicción”.

El 1 de noviembre de 2018, emitimos Resolución y declaramos No Ha Lugar la moción en auxilio de jurisdicción, así como la “Comparecencia como Amigo de la Corte”.

## -II-

Antes de entrar en los méritos de un caso, los tribunales deben determinar si la controversia es justiciable, ya que únicamente pueden entrar a evaluar aquellos casos que son justiciables. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 931 (2011); *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 369-370 (2002); *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552, 596-601 (1958). Así, para que una controversia sea justiciable se debe evaluar que ésta sea: (1) tan definida y concreta que afecte las relaciones jurídicas entre las partes que tienen un interés jurídico antagónico; (2) real y substancial y que permita un remedio específico mediante una sentencia de carácter concluyente; y (3) propia para una determinación judicial, ya que se distingue de una disputa de carácter hipotético o abstracto, y de un caso académico o ficticio.

*Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz, supra*, a la pág. 932; *E.L.A. v. Aguayo, supra*, a la pág. 584.

Un asunto no es justiciable cuando: se trata de resolver una cuestión política; una de las partes no tiene capacidad jurídica o legitimación activa “standing” para promover el pleito; después de comenzado el pleito, hechos posteriores lo convierten en académico; las partes buscan obtener una opinión consultiva; o, se promueve un pleito que no está maduro. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz, supra*, a la pág. 932; *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 421-422 (1994).

Los tribunales tienen el deber de examinar si los demandantes tienen legitimación activa o “standing” para incoar una acción o reclamar determinado remedio. Según el principio de justiciabilidad, éste es un elemento necesario para la debida adjudicación de los méritos de una controversia. *Hernández Torres v. Gobernador*, 129 DPR 824, 835 (1992). A los fines de determinar si una parte tiene legitimación activa debe cumplir con los siguientes requisitos: (1) haber sufrido un daño claro y palpable; (2) que el referido daño sea real, inmediato y preciso, y no abstracto o hipotético; (3) una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada, y (4) que la causa de acción surja bajo el palio de la Constitución o de una ley. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz, supra*, a la pág. 943; *Lozada Tirado et al. v. Testigos Jehová*, 177 DPR 893, 924 (2010).

**Cónsono con lo anterior, una asociación tiene legitimación activa para solicitar la intervención judicial por los daños sufridos por la agrupación y vindicar los derechos de la entidad, en cuyo caso corresponde demostrar que la colectividad sufre un daño claro, palpable, real, inmediato, preciso, no abstracto o hipotético.** *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR 122, 133 (2014); *Fund. Surfrider y otros v. A.R.P.E.*,

178 DPR 563, 572-573 (2010). La agrupación también puede acudir al foro judicial a vindicar los derechos de uno de sus miembros, aunque ésta en sí no haya sufrido daños propios. En este caso, tiene que demostrar que el miembro: (1) tiene legitimación activa para demandar en nombre propio; (2) que los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización, y (3) que la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual. *Íd; Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, 124 DPR 559 (1989).

En torno al requisito del daño que tiene que sufrir la persona que acude ante el foro judicial, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reiterado que puede basarse en consideraciones ambientales, recreativas o espirituales. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, *supra*, a la pág. 133; *Fund. Surfrider y otros v. A.R.PE*, *supra*, a la pág. 573. No obstante, ello no significa que “la puerta está abierta de par en par para la consideración de cualquier caso que desee incoar cualquier ciudadano en alegada protección de una política pública”. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.PE*, *supra*, a la pág. 573; *Salas Soler v. Srio. Agricultura*, 102 DPR 716, 723-724 (1974). Una parte puede considerarse como agraviada e interesada a los fines de participar en los procedimientos ante una agencia, pero carecer de legitimación para presentar un recurso de revisión judicial. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, *supra*, a la pág. 134; D. Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 2da ed., Bogotá, Ed. Forum 2001, pág. 500.

Así, quien cuestione la actuación de una agencia mediante un recurso de revisión judicial tiene que demostrar que goza de legitimación activa en función de las disposiciones de la Sección 4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (“LPAU”), Ley Núm. 38-2017, según

enmendada, 3 LPRA sec. 9672, la cual dispone que “una parte adversamente afectada” por una determinación final de una agencia podrá presentar el aludido recurso ante el Tribunal de Apelaciones. Sobre la citada sección, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado al interpretar la misma que quien recurra en revisión judicial tiene que satisfacer dos requisitos: (1) ser parte y (2) que la decisión de la agencia le haya afectado de manera adversa. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA, supra*, a las págs. 134-135; *Fund. Surfrider y otros v. A.R.P.E, supra*, a la pág. 575. En relación a este segundo requerimiento, el más alto foro ha pronunciado que “no es suficiente que la actuación gubernamental tenga un efecto sobre el litigante, sino que ese efecto tiene que ser adverso o desfavorable a sus intereses”. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA, supra*, a la pág. 135; *Fund. Surfrider y otros v. A.R.P.E, supra*, a la pág. 577.

### -III-

La parte recurrente plantea que la Junta de Planificación erró al derogar las Resoluciones Núm. JP-PS-MCH, PU-002-2016-04, PU-002-2016-RC, PU-002-75, PU-002-2016-63, PU-002-2016-72, PU-002-2016-67 y JP-RA-CN, sin seguir el debido proceso de ley necesario para efectuar tales derogaciones. En lo particular, aduce que la Junta no notificó al público sobre las acciones propuestas, no se celebraron vistas públicas ni se brindó la oportunidad de hacer comentarios acerca de las enmiendas propuestas. Sostiene que las referidas derogaciones tendrían el efecto de eliminar siete reservas naturales y una agrícola. Manifiesta que estos terrenos son áreas con valores ambientales y agrícolas comprobados por agencias estatales y federales. Añade que estas reservas naturales son protectoras de humedales identificadas por el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, que varias de estas áreas contienen Carso y todas,

salvo la del Río Camuy, están identificadas como inundables por los nuevos mapas de niveles de inundación preparados por la Agencia Federal para el Manejo de Emergencia.

Según reseñamos, la legitimación activa es uno de los criterios evaluados por los tribunales para determinar si poseen jurisdicción. El deber de examinar la legitimación activa de los recurrentes es una cuestión de umbral y elemento necesario para la debida adjudicación en los méritos de una controversia. *Hernández Torres v. Gobernador, supra*. Siendo ello así, veamos si los recurrentes poseen legitimación activa para recurrir ante este Foro.

En el presente caso, la parte recurrente impugna unas determinaciones emitidas por la Junta de Planificación en las que se derogaron varias resoluciones a los fines de que se adoptaran y se devolvieran a la Junta los planes sectoriales de la Reserva Natural Humedal Playa Lucía, la Reserva Natural de Punta Cabullones, la Reserva Natural de Punta Petrona, la Reserva Natural de Punta Guilarte, el Plan Sectorial de la Natural de Mar Chiquita, la Reserva Natural Finca Nolla y la Reserva natural Río Camuy, a los fines de fueran objeto de estudio y evaluación por parte de los técnicos de la Junta. Conforme surge de la determinación emitida por la Junta, la adopción final de las referidas resoluciones adolece de deficiencias que derrotarían el propósito de su creación. Particularmente, se estableció que la pasada Junta de Planificación no proveyó una participación activa al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, por lo que adolecen de información importante para su uso adecuado y para la conservación del recurso. Se añadió que “[a]l aprobarse de manera apresurada no se corrigieron errores que hacen inaplicable la reglamentación que debe regir cada uno de estos Planes Sectoriales y no se elabora sobre el efecto de la designación de



estas reservas naturales en los planes que permanecen vigentes y las políticas públicas existentes.”<sup>2</sup>

Las organizaciones ambientales que recurren ante este Foro no han demostrado que se verán adversamente afectadas por las determinaciones administrativas. Éstas argumentan que las derogaciones a las resoluciones por parte de la Junta tendrían el efecto de eliminar siete reservas naturales con valores ambientales protectoras de humedales identificadas por el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. No obstante, no alegan de qué manera sus derechos y obligaciones se verían afectados. Según la normativa previamente esbozada, para poder impugnar dichas determinaciones los recurrentes tenían que demostrar que sufrirían un daño particularizado por las derogaciones de las resoluciones, así como la relación causal de ese daño con la actuación de la agencia. Advertimos que el hecho de ser ciudadano, sin más, no le confiere legitimación a quien impugne una determinación administrativa. En vista de lo anterior, concluimos que la parte recurrente carece de legitimación activa para comparecer ante este Tribunal de Apelaciones. Por tanto, carecemos de jurisdicción para resolver en los méritos el presente recurso.

**-IV-**

Por los fundamentos expuestos, desestimamos el recurso de revisión judicial, por falta de jurisdicción.

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

La Jueza Fraticelli Torres disiente con opinión escrita.

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

---

<sup>2</sup> Véase Ap., págs. 14 y 17.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL III

SIERRA CLUB,  
TOABAJEÑOS EN DEFENSA  
DEL AMBIENTE, INC., Y SU  
PORTAVOZ EL SEÑOR  
JUAN CAMACHO, COMITÉ  
SOCIO CULTURAL  
COMUNITARIO ARIZONA  
SAN FELIPE DE ARROYO,  
INC. Y SU PORTAVOZ EL  
SEÑOR ALBERTO RUBIO  
RODRÍGUEZ

KLRA201800437

Revisión Judicial  
procedente de la Junta  
de Planificación

Resolución Núm.  
JP-PS-MCH/PU-002-  
2016-04

Recurrentes

V.

JUNTA DE PLANIFICACIÓN

Recurrida

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, el Juez Rivera Colón y la Jueza Cintrón Cintrón.

*“En toda democracia, la opinión del Pueblo, o de los sectores del Pueblo que se ven directamente afectados por iniciativas económicas públicas y privadas, tiene que tomarse en cuenta antes de que tales iniciativas sean avaladas por el Gobierno. Solo una conciencia social activa e informada puede ser capaz de dotar a los gobernantes de cordura y templanza en la administración de la cosa pública y la protección de los bienes de dominio público, así como garantizar el compromiso y el respeto de las generaciones presentes hacia la naturaleza y los escasos recursos naturales que hoy tenemos obligación de custodiar y preservar para las generaciones futuras.”<sup>3</sup>*

### VOTO DISIDENTE DE LA JUEZA FRATICELLI TORRES

Disiento respetuosamente de la sentencia suscrita en este caso por la mayoría del panel. Entiendo que las partes recurrentes, Sierra Club, Toabajenos en Defensa del Ambiente, Inc. y el Comité Socio Cultural Comunitario Arizona San Felipe de Arroyo, Inc., representados por sus respectivos portavoces, tienen legitimación activa para solicitar la revisión judicial de las resoluciones recurridas. Además, considero que procede revisar tales determinaciones porque fueron emitidas por la Junta de Planificación de Puerto Rico para dejar sin efecto previas resoluciones aprobadas por ese mismo organismo y autorizadas por el Gobernador de Puerto Rico mediante las órdenes ejecutivas de rigor, como requiere su

<sup>3</sup> Véase recurso KLRA201001026, sentencia de 23 de marzo de 2012, págs.16-17.

ley habilitadora. Como plantean los recurrentes, tal autorización del Ejecutivo les impartió carácter legislativo a esas resoluciones previas, lo que pudo exigir el cumplimiento estricto del procedimiento establecido por la ley especial para su posterior derogación o modificación, salvo circunstancias extraordinarias que justificaran el proceder administrativo, cosa que declinamos hacer.

La estabilidad, consistencia e integridad administrativa de la Junta de Planificación, con independencia de quienes componen su cuerpo directivo en determinado periodo, imponen respeto y cumplimiento de los procesos establecidos para revisar, modificar o derogar las determinaciones reglamentarias o legislativas vigentes, las que, a su vez, el mismo organismo aprobó luego de cumplir con tales procedimientos. De tener carácter legislativo, tras recibir la autorización del Gobernador, no podía la Junta dejarlas sin efecto por el fundamento de corregir errores administrativos.

Sin duda, las agencias pueden corregir sus errores, pero no pueden, de golpe y porrazo, dejar sin efecto la designación de reservas naturales, planes sectoriales y planes de uso de terrenos, aprobados de conformidad con los criterios procesales mínimos que exigía la ley, **según su propia admisión en este caso**, cuando ya son firmes y, por su alcance y objetivos públicos, revisten carácter legislativo. Estas tienen que sujetarse a los procesos establecidos por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, *infra*, y su ley orgánica, *infra*, para su revisión, modificación o derogación. Al negar legitimación activa a los recurrentes, el alegado desatino de la Junta de Planificación ha quedado fuera del escrutinio judicial oportuno.

No creo prudente considerar los méritos del recurso, ante la posibilidad de que se les reconozca legitimación a los recurrentes por la última instancia y el caso regrese a esta curia. Debo, sin embargo, fundamentar mi opinión relativa la legitimación activa de los recurrentes en este caso.

## I.

Contrario a lo que sostiene la mayoría del panel, no considero que debamos utilizar los criterios de legitimación activa reservados a los casos en que la parte reclamante impugna la decisión adjudicativa o reglamentaria de una agencia porque le afecta adversamente. Por tanto, los criterios tradicionales que, de ordinario, se utilizan para evaluar si una parte tiene legitimación activa para recurrir en revisión judicial ante este foro, no son determinantes en esta ocasión.<sup>4</sup>

Se trata en este caso del cuestionamiento que autoriza la Sección 2.7 de La Ley Núm. 38-2017, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 L.P.R.A. § 9617:

(a) Una regla o reglamento aprobado después de la fecha de efectividad de esta ley será nulo si no cumpliera sustancialmente con las disposiciones de este capítulo.

**(b) Cualquier acción para impugnar la validez de su faz de una regla o reglamento por el incumplimiento de las disposiciones de este capítulo deberá iniciarse en el Tribunal de Apelaciones dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de vigencia**

<sup>4</sup> De ordinario, la parte demandante tiene legitimación activa para presentar una reclamación judicial si cumple los siguientes requisitos: (1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño es real, inmediato y preciso, es decir, no es abstracto o hipotético; (3) existe un nexo causal entre la acción que se ejercita y el daño alegado; y (4) la causa de acción surge al amparo de la Constitución o de la ley. *Col. Peritos Elec. v. A.E.E.*, 150 D.P.R. 327, 331 (2000); *Asoc. Maestros P.R. v. Scrío. Educación*, 137 D.P.R. 528, 535 (1994); *Hernández Torres v. Hernández Colón, et al.*, 131 D.P.R. 593, 599 (1992); *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 D.P.R. 563, 585 (2010).

En Puerto Rico, la doctrina de acción legitimada tiene plena vigencia en el campo del derecho administrativo. Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* 500 § 8.12 (2da. ed., Forum 2001). Tal doctrina “no tiene rango constitucional y únicamente es un método que los tribunales emplean de forma voluntaria para ejercer con moderación y prudencia sus poderes constitucionales.” *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 D.P.R. 920, 943 (2011). Al exigir legitimación activa al demandante los tribunales procuran que el interés en litigio sea de tal índole que el demandante “con toda probabilidad, habrá de proseguir su causa de acción vigorosamente y habrá de traer a la atención del tribunal las cuestiones en controversia”. *Id.*, en la pág. 942.

De otra parte, también se ha dicho que las organizaciones o asociaciones pueden incoar causas de acción a nombre propio o a nombre de sus miembros o integrantes. Cuando la asociación demanda a nombre propio, ha de cumplir con los cuatro elementos requeridos a cualquier demandante para instar una acción judicial. Cuando demanda a nombre de sus miembros, se les ha reconocido legitimación activa siempre que puedan demostrar que: (1) los miembros de la organización tendrían legitimación activa para demandar a nombre propio; (2) los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización; y (3) la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual de los miembros en el pleito. *Col. Peritos Elec. v. A.E.E.*, 150 D.P.R., a las págs. 331-332; *Asoc. Maestros PR v. Scrío Educación*, 137 D.P.R., en la pág. 536; *Col. Ópticos de PR v. Vani Visual Center*, 124 D.P.R., en la pág. 566.

En el caso concreto de una organización ambiental, se ha reconocido que puede acudir al foro judicial en revisión de una decisión administrativa, pero tiene que demostrar que: (1) al menos uno de sus miembros tendría legitimación activa, y (2) que los intereses del miembro que se procuran proteger están íntimamente relacionados con los objetivos o propósitos ambientales, recreativos, espirituales o estéticos de la organización. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 D.P.R., en la pág. 572-573.

**de dicha regla o reglamento.** La competencia sobre la acción corresponderá a la región judicial donde esté ubicado el domicilio del recurrente.

(c) La acción que se inicie para impugnar el procedimiento seguido al adoptar las reglas o reglamentos de que se trate no paralizará la vigencia de los mismos, a menos que la ley al amparo de la cual se adopta disponga expresamente lo contrario.

3 L.P.R.A. § 9617. (Énfasis nuestro.)

La LPAU define reglamento en su sección 1.3 como:

(m) Regla o reglamento. - Significa **cualquier norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia que tenga fuerza de ley. El término incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente.**

Quedan excluidos de esta definición:

(1) Reglas relacionadas con la administración interna de la agencia o comunicaciones internas o entre agencias que no afectan los derechos o los procedimientos o prácticas disponibles para el público en general.

(2) Documentos guía según definidos en este capítulo.

(3) Órdenes de precios del Departamento de Asuntos del Consumidor y otros decretos u órdenes similares que se emitan o puedan emitir en el futuro por otras agencias, y que meramente realizan una determinación de uno o varios parámetros de reglamentación con base a un reglamento previamente aprobado y que contiene las normas para su expedición.

(4) Formas y sus instrucciones, siempre que no constituyan documentos guía.

3 L.P.R.A. § 9603.

Es decir, en esta ocasión nos corresponde atender una actuación de la Junta de Planificación de Puerto Rico que afecta directamente la previa designación de siete áreas de especial importancia ambiental para el País, por lo que fueron designadas reservas naturales por la administración del Gobierno de Puerto Rico en 2016. Y se aduce que la agencia, recién constituida con nuevos miembros, no cumplió con los procesos establecidos en la LPAU para la derogación de tales designaciones. Y sabemos que esta ley no excluye a la Junta de Planificación de su aplicación. Sección 1.3, 3 L.P.R.A. § 9603

En lo que toca a la revisión de las decisiones de la Junta de Planificación, su Ley Orgánica, Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, 23 LPRA § 62 *et seq.*, dispone:

(a) Cualquier parte afectada por una actuación, decisión o resolución de la Junta de Planificación de Puerto Rico en su función adjudicativa. [...]

(b) Las actuaciones, decisiones o resoluciones de la Junta de Planificación en el ejercicio de sus funciones **cuasi legislativas**, tales como la adopción y promulgación de reglamentos y mapas de zonificación, o las enmiendas a los mismos, serán finales; Disponiéndose, que **en los casos en que la Junta no cumpla con los requisitos estatutarios para la adopción y promulgación, o enmiendas a dichos reglamentos y mapas, podrá recurrirse ante el [Tribunal de Apelaciones], a impugnar el procedimiento seguido, dentro de un término de treinta (30) días naturales, contados a partir de la publicación de los mismos.**

12 L.P.R.A. § 63d.

Ya la jurisprudencia ha interpretado la aparente contradicción de estas disposiciones en lo que toca a la fecha en que comienza a discurrir el plazo jurisdiccional para la revisión judicial ante este foro intermedio. Así, en *Asoc. Dueños Casas Parguera, Inc. v. J.P.*, 148 D.P.R. 307 (1999), donde se cuestionó cuál era el término para impugnar la validez de su faz de un Plan de Uso de Terreno aprobado por la Junta de Planificación, el Tribunal Supremo resolvió que “es el de treinta (30) días a partir de su **fecha de vigencia**, según establece la [...] Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 L.P.R.A. sec. 2127(b), y no a partir de su **publicación**, como establece la [...] Ley Orgánica de la Junta de Planificación, 23 L.P.R.A. sec. 63(d)(b).” Al explicarse esta decisión, se aclaró en la opinión lo siguiente:

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme aprobada el 12 de agosto de 1988, es una ley posterior a la Ley Orgánica de la Junta de Planificación aprobada el 24 de junio de 1975. La misma se creó con el propósito de uniformar todo el procedimiento administrativo ante las agencias gubernamentales. La intención del legislador fue, en parte, establecer "un procedimiento uniforme de revisión judicial a la acción tomada por la agencia al adoptar un reglamento o al adjudicar un caso". Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Exposición de Motivos, *Hernández O’rourke;Farril v. Golden Tower Development Corp.*, 125 D.P.R. 744 (1990).

Conforme la intención del legislador al aprobar la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, hemos reconocido, en varias ocasiones, que los términos y procedimientos de esta ley han desplazado aquellos términos incompatibles que dispongan las Leyes Orgánicas de las distintas *Agencias. Carabarán, et al. v. A.R.P.E.*, 132 D.P.R. 938 (1993); *Pagán Ramos v. F.S.E.*, 129 D.P.R. 888 (1992); *Hernández Ors Farril v. Golden Tower Development Corp.*, *supra*. Este mismo análisis hace forzoso concluir que el término que establece la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme para acudir en revisión judicial de una determinación cuasi-legislativa de la Junta de Planificación desplazó al establecido en la Ley Orgánica de la Junta. De lo anterior se desprende que toda persona o parte, que interese impugnar la validez de su faz de una acción cuasi-legislativa de la Junta de Planificación, deberá acudir al Tribunal con competencia dentro de los treinta (30) días siguientes a su vigencia.

[L]a Legislatura le encomendó a la Junta de Planificación la adopción de Planes de Usos de Terreno. Estos Planes de Usos de

Terreno sirven de base para la preparación y revisión de los Mapas de Zonificación. Asimismo, toda obra o proyecto a ser realizado por cualquier persona o entidad, deberá estar de acuerdo con las recomendaciones de los Planes de Usos de Terrenos, una vez adoptados por la Junta de Planificación y aprobados por el Gobernador, 23 L.P.R.A. sec. 62(m).

Debido a la importancia que tienen estos Planes dentro del esquema de las demás obligaciones y facultades de la Junta de Planificación, el legislador proveyó que su vigencia fuese inmediata a la firma del gobernador. La Ley Orgánica de la Junta de Planificación dispone: “**Los Planes de Usos de Terrenos o cualquier parte de los mismos y el Programa de Inversiones de Cuatro Años, regirán inmediatamente después de adoptados por la Junta y aprobados por el Gobernador...**”. 23 L.P.R.A. sec. 63(a) (énfasis añadido). Esta sección de la Ley Orgánica de la Junta fija una fecha de vigencia específica para los Planes de Uso de Terreno. Por lo tanto, **conforme la sección 2128 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, los Planes de Usos de Terreno entran en vigor con la firma del gobernador.**<sup>5</sup>

*Id.*, 148 D.P.R., en las págs. 314- 317. Véase, también, *Fuentes Bonilla v. ELA*, 2018 T.S.P.R. 98, pág. 14.

La Ley Núm. 38-2017 mantiene igual lenguaje que su antecesora. El Tribunal Supremo ha resuelto, pues, en cuanto a la acción para solicitar la nulidad de un reglamento, conforme a lo dispuesto en la LPAU, que:

**Cualquier persona** puede impugnar la validez de una regla o reglamento aprobado por una agencia administrativa por el incumplimiento de las disposiciones de la L.P.A.U. dentro del término de treinta días, **haya participado o no durante la celebración de las vistas públicas celebradas como parte del proceso para su aprobación. No tiene que ser afectad[a] por la aplicación de dicha regla o reglamento para tener la capacidad para promover la referida impugnación ante el Tribunal de Apelaciones.**

*J.P. v. Frente Unido I*, 165 D.P.R. 445, 462-463 (2005) (Énfasis nuestro).

Aún más, sobre materia ambiental, resuena aún en nuestros oídos la teoría sentada en el caso normativo de *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, 102 D.P.R. 716 (1974)

<sup>5</sup> No olvidemos que la firma del Gobernador García Padilla, mediante las órdenes ejecutivas de rigor, tuvo el efecto de fortalecer el carácter legislativo de las resoluciones derogadas, pues fue esa autorización ejecutiva la que determinó su vigencia y firmeza.

Una orden ejecutiva encuentra su base legal en la obligación general del primer ejecutivo de cumplir y hacer cumplir las leyes, vigilar y supervisar la conducta oficial de todos los funcionarios y agencias bajo el poder ejecutivo. Una orden ejecutiva es un mandato dirigido a uno de los brazos auxiliares del poder ejecutivo, conforme a nuestra Constitución y el ordenamiento jurídico estatutario. Pese a lo anterior, el poder del Gobernador para emitir órdenes ejecutivas no puede ejercerse de forma contraria o tener un efecto adverso a lo dispuesto por ley. (18) Una orden ejecutiva promulgada a tenor de la autoridad conferida al Gobernador, ya sea por la Constitución o por la Legislatura, tiene efecto de ley.

*Hernández, Romero v. Pol. de P.R.*, 177 D.P.R. 121, 138 (2009).

Nuestra decisión en este sentido no quiere decir que la puerta está abierta de par en par para la consideración de cualquier caso que desee incoar cualquier ciudadano en alegada protección de una política pública. Debe examinarse el nexo entre el interés del ciudadano y la acción radicada; **el hecho de que los demandantes puedan representar adecuadamente el interés público y asumir su debida defensa**; si el caso es justiciable o si puede montar a una intervención indebida del poder judicial con el funcionamiento de otra parte del gobierno; si la controversia está madura para decisión, y **si el litigio en cuestión constituye un medio adecuado para plantear en su debida dimensión y particularidad el problema de que se trate.**

*Id.*, en las págs. 723-724. (Énfasis nuestro.)

Entonces, ante el señalamiento de que las resoluciones adoptadas por la Junta de Planificación en diciembre de 2016 fueron debidamente aprobadas por el entonces Gobernador de Puerto Rico, **por lo que entraron en vigor con fuerza de ley desde su firma**, este Tribunal debió ejercer su jurisdicción revisora para examinar con más detenimiento la cuestión planteada: *la Junta de Planificación solo podía derogar las resoluciones adoptadas en diciembre de 2016 mediante el procedimiento establecido por la LPAU. Si no lo hizo así, las resoluciones recurridas pueden ser nulas de su faz, por lo que procedía recurrir a este Tribunal apelativo a cuestionarse su aprobación.*

No hay duda de que los recurrentes llegaron en tiempo hábil a impugnar las resoluciones en disputa, pues el Gobernador Roselló Nevárez las firmó el 3 de julio de 2018 y el recurso se presentó el 2 de agosto siguiente. Es mi opinión que los recurrentes tienen legitimación activa para recurrir de las actuaciones de la Junta de Planificación y lo hicieron en tiempo hábil.

Repasemos los hechos procesales que anteceden el recurso para fortalecer la afirmación de que debimos asumir jurisdicción y revisar tales actuaciones.

## II.

Sostiene la parte recurrente que ninguna de las resoluciones aprobadas por la Junta de Planificación entre el 27 y 30 de diciembre de 2016 fue impugnada durante el término de 30 días siguientes a su aprobación por el Gobernador de Puerto Rico, por lo que **advinieron firmes y presuntamente válidas de su faz, con carácter de reglas**



**legislativas.** Ante ese estado de cosas, plantean que la Junta de Planificación no cumplió con los deberes y obligaciones dispuestos en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), *infra*, y en la Ley Orgánica de la Junta de Planificación, *infra*, para derogar las aludidas resoluciones, luego de ser adoptadas por las órdenes ejecutivas emitidas por el Gobernador de Puerto Rico en diciembre de 2016.

De su parte, la Junta de Planificación sostiene que procede la derogación de las resoluciones adoptadas entre el 27 y 30 de diciembre de 2016, debido a que la adopción de las reservas naturales fue hecha de manera apresurada, sin cumplir con los requisitos mínimos que la ley exige para la adopción de planes sectoriales y reservas naturales. Afirma que, al no cumplirse con los requisitos expuestos en la ley, el procedimiento llevado a cabo en 2016 para la adopción de los planes sectoriales y reservas en cuestión fue nulo. Además, aduce que la Ley de Junta de Planificación, *infra*, la inviste del poder para derogar resoluciones previamente adoptadas, aunque tuvieran la aprobación del Gobernador.

No obstante, ninguna persona cuestionó la validez de las resoluciones aprobadas por la Junta de Planificación en diciembre de 2016, por fallas procesales en su aprobación, al amparo de la Sección 2.7 de la derogada Ley Núm. 170, ya citada. Curiosamente, la Junta admite en su oposición que, para la adopción de las resoluciones derogadas, se cumplieron los requisitos procesales dispuesto en la LPAU y la Ley de la Junta de Planificación.<sup>6</sup> Presumiéndose entonces su validez, ¿cómo dejarlas sin efecto en una reunión ejecutiva de la Junta, sin los estudios previos ni las garantías procesales y de participación ciudadana que disponen las leyes concernidas?

La Junta de Planificación adoptó los siete planes sectoriales y reservas naturales en disputa mediante sendas resoluciones emitidas durante el mes de diciembre de 2016, con el propósito de **declarar como**

---

<sup>6</sup> *Id.*, págs. 18-20.

**política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico la preservación, restauración y conservación de los planes sectoriales y reservas naturales que son objeto de este recurso.**

El 8 de diciembre de 2016 la Junta aprobó el **Plan Sectorial Humedal Playa Lucía**, mediante la Resolución Núm. PU-002-2016-75, que fue adoptada por el Gobernador de Puerto Rico el 28 de diciembre de 2016 en virtud de la Orden Ejecutiva Núm. OE-2016-069. Advierto que el **Humedal de la Playa Lucía del Municipio de Yabucoa** fue declarada **Reserva Natural de Puerto Rico** mediante la Ley Núm. 58-2004. 12 L.PRA § 5131 et seq.

El 9 de diciembre de 2016 la Junta designó la reserva natural **Mar Chiquita del Municipio de Manatí**, mediante la Resolución Núm. JP-PS-MCH, y el Gobernador la adoptó el 27 de diciembre de 2016, al suscribir la Orden Ejecutiva Núm. OE-2016-077.

El 22 de diciembre de 2016 la Junta aprobó cuatro planes sectoriales para las siguientes reservas naturales: **Punta Cabuyones en el Municipio de Ponce**, Resolución Núm. PU-001-2016-63; **Punta Petrona en el Municipio Santa Isabel**, Resolución Núm. PU-002-02; **Punta Guilarte en el Municipio de Arroyo**, Resolución Núm. PU-001-2016-72, y **Finca Nolla en el Municipio de Manatí**, Resolución Núm. PU-002-2016-04. Dichas resoluciones fueron adoptadas por el Gobernador el 30 de diciembre de 2016, mediante las correspondientes órdenes ejecutivas: OE-2016-078, OE-2016-076, OE-2016-74 y OE-2016-077.

Finalmente, el 27 de diciembre de 2016 la Junta designó la reserva natural **Río Camuy en los Municipios de Hatillo y Camuy**. El Gobernador aprobó esta reserva natural mediante la Orden Ejecutiva Núm. OE-2016-081. **Todas las resoluciones indicadas arriba supuestamente fueron aprobadas de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica de la Junta de Planificación y la LPAU.**

Tras la designación de sus nuevos miembros, que comenzarían sus funciones a partir del año 2017, la Junta de Planificación derogó

todas las resoluciones mencionadas. Así, el 9 de agosto de 2017 derogó las resoluciones que adoptaron las siguientes reservas naturales: Plan Sectorial Humedal Playa Lucía, Resolución Núm. PU-002-75; Punta Cabuyones en el Municipio de Ponce, Resolución Núm. PU-002-2016-63; Punta Petrona en el Municipio de Santa Isabel, Resolución Núm. PU-002-02; Punta Guillarte en Municipio de Arroyo, Resolución Núm. PU-001-2016-72. El Gobernador Rosselló aprobó la resolución derogatoria mediante la Orden Ejecutiva Núm. OE-2018-026 el 3 de julio de 2018.<sup>7</sup>

Señala la Junta de Planificación en su comparecencia escrita que el plan sectorial de la reserva natural humedal Playa Lucía tiene varios conflictos relacionados con los propuestos distritos de ordenación y forma urbana que se utilizarían como reglamento de calificación del Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico. En particular, puntualiza que los distritos no fueron sometidos a ninguna evaluación ambiental y que los Distritos de Ordenación de Forma Urbana (DOTFU) estaban sujetos al Reglamento Conjunto de 2015 que fue anulado por el presente Foro Intermedio.<sup>8</sup> A su vez, la Junta de Planificación estableció en la resolución del 9 de agosto de 2017 que los Planes Sectoriales de Punta Cabuyones en el Municipio de Ponce, Punta Guillarte en el Municipio de Arroyo y Punta Petrona en el Municipio de Santa Isabel están contenidas dentro de la propuesta de adopción del Plan Sectorial de la Costa Sur, sin contar con un reglamento de ordenación y calificación.<sup>9</sup>

La segunda resolución recurrida se adoptó el 20 de diciembre de 2017 y en ella la Junta de Planificación derogó las siguientes tres resoluciones adoptadas en el mes de diciembre de 2016: La reserva natural de Mar Chiquita en el Municipio de Manatí, Resolución Núm. JP-PS-MCH; la reserva natural de Finca Nolla en el Municipio de Camuy, Resolución Núm. PU-002-2016-04, y la reserva natural Río Camuy en los

---

<sup>7</sup> Ap., págs. 1-4.

<sup>8</sup> Ap., pág. 18.

<sup>9</sup> *Id.*, pág. 19.

Municipios de Hatillo y Camuy, Resolución Núm. PU-002-2016-RC.<sup>10</sup> El 3 de julio de 2017 el Gobernador Rosselló aprobó la indicada resolución mediante la Orden Ejecutiva Núm. OE-2018-27.<sup>11</sup>

La Junta de Planificación determinó dejar sin efecto la resolución concerniente a la reserva natural de Mar Chiquita en el Municipio de Manatí debido que el Plan Sectorial adoptó un reglamento que limita el uso de turístico de la zona.<sup>12</sup> Con relación a la reserva natural Finca Nolla, la Junta llegó a su determinación debido que no se señaló vista pública, aunque son terrenos públicos. Adujo que así lo requiere el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Junta de Planificación.<sup>13</sup>

Finalmente, la Junta de Planificación dejó sin efecto la delimitación y designación de la Reserva Natural Río Camuy, por utilizarse como base legal el Reglamento Conjunto de 2015, que fue declarado nulo por este foro.<sup>14</sup> Añade a su fundamento que no se incluyó el documento del DOTFU en la Determinación de Cumplimiento Ambiental por Exclusión Categórica, a pesar de que sí se hizo mención de él en el memorial explicativo.<sup>15</sup>

Hay que destacar que la Junta también fundamenta su actuación ante nos en que la intención de las órdenes ejecutivas emitidas en el año 2016 se vio **“empañada por motivo de fin de año y cambio de gobierno”**.<sup>16</sup> Incluso, argumenta que **se realizó el trámite de adopción y aprobación de forma atropellada y rápida**, lo que provocó serios problemas para su implementación.<sup>17</sup> Aunque la Junta de Planificación justifica así la derogación de las resoluciones descritas, **admite que en**

---

<sup>10</sup> *Id.*, págs. 11-13.

<sup>11</sup> *Id.*, págs. 5-9.

<sup>12</sup> *Id.*, págs. 11.

<sup>13</sup> *Id.*

<sup>14</sup> *Id.*, pág. 12.

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Id.*, pág.18.

<sup>17</sup> *Id.*

**su aprobación se cumplieron los requisitos mínimos procesales requeridos por la LPAU y la Ley de la Junta de Planificación.<sup>18</sup>**

En fin, no está en controversia que la Ley 75 faculta a la Junta para revisar sus órdenes y resoluciones, **pero al momento de derogar cualquier resolución u orden puesta en vigor lícitamente, no puede hacerlo de forma arbitraria y caprichosa, que constituya abuso de su discreción.** Debe cumplir con los deberes y obligaciones impuestos por su Ley Orgánica y la LPAU. Dichas obligaciones estriban en que la derogación de una resolución debe estar fundamentada en estudios e informes realizados por la Junta de Planificación, con la colaboración de las agencias gubernamentales, por medio del proceso establecido para lograrlo. En los informes o estudios realizados se debe demostrar la pertinencia de derogar la resolución para el cumplimiento del principio constitucional de conservar los recursos naturales de la forma más eficaz y promover su desarrollo para el beneficio de la comunidad. 23 L.P.R.A. § 227k.

Surge de la resolución de 9 de agosto de 2017 que la Junta de Planificación se limitó a examinar el expediente, tras lo cual resolvió lo siguiente:

Esta Junta concluye necesario dejar sin efecto las Resoluciones PU-002-2016-75, PU-002-2016 y PU-002-2016, PU-002-2016-67 adoptando los Planes Sectoriales de las Reservas Naturales Humedal Playa Lucia, Punta Cabuyones, Punta Guilarte y Punta Petrona respectivamente **para que se devuelvan a la Junta y se culmine con el estudio y adopción posterior**, luego de un estudio detallado por parte de los técnicos de la Junta.<sup>19</sup>

La resolución del 20 de diciembre de 2017 emitida por la Junta de Planificación utiliza el mismo lenguaje para llegar a igual determinación.

Allí expuso:

Esta Junta concluye necesario dejar sin efecto las Resoluciones JP-PS-MCH, PU-002-2016 y PU-002-2016-RC, adoptando los Planes Sectoriales de la Reserva Natural de Mar Chiquita y Delimitación y Designación Finca Nolla y Río Camuy respectivamente **para que se devuelvan a la Junta y se culmine con el estudio y adopción posterior**, luego de un estudio detallado por parte de los técnicos de la Junta.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> *Id.*, págs. 18-20.

<sup>19</sup> *Id.*, pág. 19.

<sup>20</sup> *Id.*, pág. 13.

Tal parece que ambas determinaciones se hicieron antes de producir los estudios, informes y recomendaciones de las diferentes agencias gubernamentales llamadas a asistirle en esa gestión ministerial.

Ante este escenario es que la parte recurrente recurre a este foro intermedio y plantea que erró la Junta de Planificación de Puerto Rico al derogar las resoluciones número: JP-PS-MCH, PU-002-2016-04, PU-002-2016-RC, PU-002-2016-75, PU-002-2016-63, PU-002-2016-72, PU-002-2016 y derogar indirectamente la resolución JP-RA-CN, sin seguir el debido proceso de ley necesario para efectuar tales derogaciones.

### III.

Sin duda, el manejo y conservación de las reservas naturales está revestido de un alto interés público por mantener y preservar los recursos naturales y ambientales de inmensurable valor para las presentes y las futuras generaciones que ocupen estas tierras. Las protecciones concedidas responden a un claro mandato constitucional.

Dispone la sección 19 del artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que “[s]erá política pública del Estado Libre Asociado **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. PR. Art. VI § 19 (Énfasis nuestro). Cónsono con este mandato constitucional, la Asamblea Legislativa adoptó la Ley Núm. 416-2004 o Ley sobre Política Ambiental, para “alentar y promover el bienestar general y asegurar que los sistemas naturales estén saludables y tengan capacidad de sostener la vida en todas sus formas, así como la actividad social y económica para crear y mantener las condiciones bajo las cuales el hombre y la naturaleza puedan existir en armonía y cumplir con las necesidades sociales y económicas.” 12 L.P.R.A. § 8001(a). Además, **esta ley reconoce el derecho a toda persona al disfrute de un medio ambiente saludable y le impone a esta la responsabilidad de contribuir a la conservación y mejoramiento del medio ambiente.** 12 L.P.R.A. § 8001 (b). A su vez, le

impone una mayor obligación y responsabilidad al Gobierno de Puerto Rico de utilizar todos los medios prácticos disponibles para mejorar y coordinar planes, funciones, programas y recursos con el propósito de:

- (1) Cumplir con las responsabilidades de cada generación como custodio del medioambiente y nuestros limitados recursos naturales para beneficio de las generaciones subsiguientes, según dispuesto en la Constitución de Puerto Rico;
- (2) asegurar para todos los puertorriqueños paisajes seguros, saludables, productivos y estéticos y culturalmente placenteros;
- (3) lograr el más amplio disfrute de los usos beneficiosos del medioambiente sin degradación, riesgo a la salud o de seguridad u otras consecuencias indeseables;
- (4) preservar los importantes aspectos históricos, arquitectónicos, arqueológicos, culturales y naturales de nuestro patrimonio y mantener, donde sea posible, un medioambiente que ofrezca diversidad y variedad a la selección individual, tanto para las generaciones presentes, así como las futuras;
- (5) lograr un balance entre la población y el uso de los recursos que permita altos niveles de vida y una amplia participación de las amenidades de la vida, y
- (6) mejorar la calidad de los recursos renovables y velar por el uso juicioso de aquellos recursos que sufran agotamiento.

12 L.P.R.A § 8001(a).

De su parte, la Junta de Planificación se inserta en esta agenda ambiental al preparar y adoptar Planes de Uso de Terrenos y otros planes e iniciativas que realicen los organismos gubernamentales o entidades que ella designe. 23 L.P.R.A § 62m. De igual forma, tiene como obligación asesorar, coordinar y asistir a organismos y entidades en la preparación de la metodología a utilizarse en la formulación de estos Planes de Uso de Terrenos, de manera que, en términos físicos y ambientales, estén de conformidad con las políticas y estrategias del desarrollo de Puerto Rico adoptadas por la Junta en el Plan de Desarrollo Integral. 23 L.P.R.A. § 62m. Las agencias, municipios e instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico colaboran con la Junta de Planificación en la adopción y planificación de los Planes de Uso de Terrenos. 23 L.P.R.A. § 227k. Los planes adoptados tienen que ser aprobados por el Gobernador de Puerto Rico.

La adopción y creación de Planes de Uso de Terrenos no operan en el vacío. Están reguladas por la Ley de Plan de Uso de Terrenos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 550-2004, 23 L.P.R.A. §

227 *et seq.* Dispone la ley que los planes deben elaborarse de una forma estratégica, que recoja las necesidades a largo plazo de la ciudadanía. Entre las estrategias que dispone la ley se destaca que los planes deben “definir y utilizar como guías los tres componentes principales del desarrollo sustentable: desarrollo económico, integridad de los ecosistemas y equidad social.” 23 L.P.R.A. § 227c. De igual forma, **deben permitir la participación de la ciudadanía desde el inicio del proceso**, ya sea mediante el establecimiento de comités de trabajos o cualquier otro método que se estime necesario. 23 L.P.R.A. § 227c (k).

Los Planes de Uso de Terrenos contienen reglamentos que exponen el propósito, la justificación, los costos y los beneficios de su adopción. Tales reglamentos deben cumplir a cabalidad con la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 L.P.R.A. § 9601 *et seq.* Los requisitos esenciales del procedimiento de reglamentación son las siguientes: (1) notificación de la propuesta de adopción del reglamento; (2) participación ciudadana; (3) vistas públicas; (4) considerar los comentarios de las agencias peritas en el tema de reservas naturales; (5) cumplir con el contenido, estilo y forma del reglamento, y (6) mantener disponible para inspección pública la adopción de la reglamentación. 3 L.P.R.A. §§ 9611-9617. Aplican estas normas también a la derogación de reglas ya adoptadas.

Destaca entre toda la legislación relativa a los recursos naturales la intención legislativa de reconocer a la ciudadanía una participación activa y real en materia de protección, vigilancia y disfrute de tales recursos. Véase, a modo de ejemplo, la Ley Núm. 314-1998 o Ley de Reservas Naturales Humedales en Puerto Rico, 12 L.P.R.A §§ 5001-5005; Ley Núm. 250-1999 o Ley del Programa Adopte una Playa, 12 L.P.R.A §§ 257-257(b); Ley Núm. 228-1999, Ley de la Reserva Natural de la Finca Seven Seas, 12 L.P.R.A §§ 5006-5010; Ley Núm. 173-2000 o Ley de Protección de las Playas Aspirantes a la Bandera Azul, 12 L.P.R.A §§ 258-258(e); Ley Núm. 175-2003, Ley de Comité Interagencial para la



Conservación y Desarrollo de la Reserva Natural Cueva del Indio, 12 L.P.R.A §§ 5057- 5059; Ley Núm. 17-2004, Reserva Marina Tres Palmas de Rico, 12 L.P.R.A. §§ 5060-5069; Ley Núm. 92-2008, Reserva Natural del Humedal Punto Viento de Patillas, 12 L.P.R.A §§ 5071-5080; Ley Núm. 126-2012 o Ley de la Gran Reserva Natural del Corredor Ecológico del Noroeste, 12 L.P.R.A §§ 5101-5109, entre otras.

Nos llama dramáticamente la atención lo dispuesto en la última pieza legislativa mencionada, la Ley de la Gran Reserva Natural del Corredor Ecológico del Noroeste, pues en su artículo 10 recoge lo que constituye la política pública esencial más reciente sobre el tema que nos ocupa, esta es, reconocer el derecho de un ciudadano o grupo de ciudadanos a recurrir a los tribunales para la defensa de los temas ambientales y los recursos naturales sin temor a que su causa se rechace:

Art. 10. Causas de acción e intervención ciudadana en procesos administrativos

Se establece y reconoce como política pública las acciones judiciales y administrativas de los ciudadanos como instrumento esencial y deseable para lograr y garantizar los objetivos de conservación y preservación de la Reserva Natural del Corredor Ecológico del Noreste, conforme a la sec. 5101 de este título, tanto como en aquellas protecciones o restricciones que de tiempo en tiempo se establecen a los cauces de los ríos y terrenos con cubierta forestal y otros a los cuales se refiere a la sec. 5108 de este título. A estos fines, se dispone que:

(a) Personas naturales o jurídicas dedicadas a o con interés en la preservación y protección de los recursos naturales o el medio ambiente, incluyendo aquellos con interés o dedicados a la conservación y preservación de los valores naturales del CEN; así como investigadores científicos en el campo de las ciencias naturales, podrán presentar solicitudes de *mandamus* o interdicto contra cualquier agencia pública con deberes bajo este capítulo con el objetivo de que se cumpla con los mismos.

(b) Personas naturales o jurídicas con interés en la preservación y protección de los recursos naturales o el medio ambiente, incluyendo aquellos con interés o dedicados a la conservación y preservación de los valores naturales del CEN; así como investigadores científicos en el campo de las ciencias naturales podrán presentar, con el propósito de asegurar el cumplimiento con los objetivos y política pública de este capítulo y los reglamentos que bajo ella se promulguen, solicitudes de intervención ante la Junta de Planificación, la Oficina de Gerencia y Permisos o cualquier otra agencia o municipio. Dichas solicitudes serán otorgadas liberalmente.

(c) Podrán, igualmente, y con el mismo objeto, presentar recursos de revisión ante el Tribunal de Apelaciones bajo las disposiciones y requisitos de las secs. 2101 et seq. del Título 3, conocidas como "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme", contra cualquier determinación administrativa por ser

ésta presumiblemente contraria a las disposiciones de este capítulo o de los reglamentos que bajo ella se promulguen.

(d) No serán aplicables las disposiciones sobre intervención y recursos de revisión ante la Junta Revisora de Permisos, según dispuesto en las secs. 9011 et seq. del Título 23, conocidas como "Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico", ni de cualquier otra disposición de ley o reglamento incompatible con lo aquí dispuesto.

**(e) No se desestimaré o declararé sin lugar, solicitud o recurso alguno ante cualquier foro judicial o administrativo, basado en el fundamento de falta de capacidad o legitimidad o interés, a menos que medie la celebración de una vista evidenciaría para presentar prueba testifical y documental sobre dicho asunto.**

12 L.P.R.A. § 5108a. Adicionado como artículo 10 mediante la Ley Núm. 8-2013. (Énfasis nuestro.)

Creo que el mensaje legislativo es claro para el tipo de caso que nos ocupa. Por eso disiento de la decisión suscrita por la mayoría del panel.

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de noviembre de 2018.

MIGDALIA FRATICELLI TORRES  
Jueza de Apelaciones