

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VII

FIDEICOMISO DE  
CONSERVACIÓN DE PUERTO  
RICO

Recurrente

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO  
DE PUERTO RICO; WANDA  
VÁZQUEZ GARCED;  
MUNICIPIO DE CANÓVANAS;  
JUNTA DE PLANIFICACIÓN  
DE PUERTO RICO

Recurridos

KLRA202000194

REVISIÓN  
JUDICIAL  
procedente de  
la Junta de  
Planificación  
Ambiental

Caso Núm:  
OE-2020-042

Sobre:  
Impugnación de  
Plan Ordenación  
Territorial

Panel integrado por su presidente el Juez Figueroa Cabán, el Juez Flores García y el Juez Salgado Schwarz.

Flores García, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de marzo de 2021.

**I. Introducción**

Comparece la parte recurrente, el Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico, y solicita la revocación de la Segunda Revisión Parcial del Plan de Ordenación Territorial del Municipio Autónomo de Canóvanas (el "Municipio"), adoptado mediante la Orden Ejecutiva OE-2020-042, la Resolución JP-PT-80-08 de la Junta de Planificación de Puerto Rico y la Resolución Núm. 42, Serie 2019-2020, de la Legislatura Municipal de Canóvanas.

Veamos la procedencia del recurso promovido.

**II. Relación de Hechos**

El 12 de junio de 2000, se aprobó el Plan de Ordenación Territorial del Municipio Autónomo de Canóvanas a través de la Orden Ejecutiva OE-2000-23A, en virtud de la Ley de Municipios Autónomos, *infra*,

que confiere autoridad a los municipios para aprobar sus planes de ordenación territorial.

Posteriormente, se aprobó la Ley para el Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico, Ley Núm. 550-2004, *infra*, provocando que, el 30 de noviembre de 2015, entrara en vigor el Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico (el "Plan de Uso de Terrenos de 2015"), adoptado por la Junta de Planificación de Puerto Rico.

Conforme al Artículo 13 de la Ley Núm. 550-2004, 23 LPRA sec. 227(j), "[l]os planes regionales y los planes municipales de ordenación territorial, establecidos bajo la Ley de Municipios Autónomos, según enmendada, deberán armonizar y ser compatibles con la política pública y con las disposiciones del Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico cuya preparación e implantación se requiere por virtud de esta Ley." Como resultado, el Municipio se dio a la tarea de gestionar la aprobación de una revisión a su plan de ordenación territorial para armonizarlo a las zonas y clasificaciones uniformes establecidas en el Plan de Uso de Terrenos de 2015. Así, el 1 de agosto de 2019, publicó un Aviso de Vista Pública en el periódico Primera Hora. Además, el 24 de junio de 2019, se celebró una reunión de la Junta Comunitaria para el Plan de Ordenación Territorial.

Tras varios trámites, el 9 de octubre de 2019, la Legislatura Municipal del Municipio de Canóvanas emitió la Resolución Núm. 42, Serie 2019-2020, "Para aprobar la Segunda Revisión Parcial del Plan de Ordenación Territorial del Municipio Autónomo de Canóvanas y para autorizar a su alcaldesa, Hon. Lorna J. Soto Villanueva a presentar a la Junta de

Planificación para su adopción y aprobación por la Gobernadora de Puerto Rico y para otros fines". Una vez aprobada, la Segunda Revisión Parcial del Plan de Ordenación Territorial del Municipio fue presentada ante la Junta de Planificación el 23 de octubre de 2019.

El 17 de diciembre de 2019, la Junta de Planificación aprobó la Resolución Núm. JP-PT-80-08, "Adoptando la revisión parcial al Plan Territorial del Municipio Autónomo de Canóvanas". Finalmente, el 5 de junio de 2020, la Gobernadora de Puerto Rico emitió la Orden Ejecutiva OE-2020-042, "Para aprobar la Revisión Parcial al Plan de Ordenación Territorial del Municipio Autónomo de Canóvanas", la cual fue firmada por el Secretario de Estado el 8 de junio de 2020.

Inconforme con la aprobación de la Segunda Revisión Parcial al Plan de Ordenación Territorial del Municipio Autónomo de Canóvanas, el 15 de julio de 2020, la parte recurrente acudió ante esta segunda instancia judicial mediante el recurso de Revisión Judicial de epígrafe. En su petitorio, la parte recurrente le imputa a la parte recurrida, a saber, el Gobierno de Puerto Rico, el Municipio Autónomo de Canóvanas y la Junta de Planificación, la comisión de los siguientes errores:

Primer Error: Erraron las Recurridas al adoptar y aprobar la Revisión Parcial al Plan de Ordenación Territorial de Canóvanas en incumplimiento con lo dispuesto en la Ley para el Plan de Uso de Terrenos del ELA, Ley Núm. 550-2004;

Segundo Error: Erraron las Recurridas al adoptar y aprobar la Revisión Parcial al Plan de Ordenación Territorial de Canóvanas adoptando zonificaciones y clasificaciones distintas a las establecidas en el Plan de Usos [sic] de Terrenos del 2015;

Tercer Error: Erraron las Recurridas al incumplir con los requisitos de notificación de propuestas y vistas públicas establecidos en la LPAU, Ley Núm. 38-2017;

Cuarto Error: Erraron las Recurridas al adoptar y aprobar la Revisión Parcial al Plan de Ordenación Territorial de Canóvanas en incumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81-1991;

Quinto Error: Erraron las Recurridas al adoptar y aprobar la Revisión Parcial al Plan de Ordenación Territorial de Canóvanas en incumplimiento con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, Ley Núm. 75-1975;

Sexto Error: Erraron las Recurridas al enmendar el Plan de Usos de Terrenos del 2015 y la Ley Núm. 550-2004 en violación a la doctrina constitucional de delegación de poderes.

Tras varios trámites procesales, el 11 de septiembre de 2020, el Gobierno de Puerto Rico, por conducto del Procurador General, presentó un escrito intitulado "Escrito en Cumplimiento de Orden, Comparecencia Especial y Solicitud de Desestimación Parcial por Falta de Jurisdicción sobre la Materia". Argumentó que, por tratarse de la impugnación de su faz de una regla o reglamento administrativo, este Tribunal carece de jurisdicción para atender los señalamientos de error relacionados a la aplicación sustantiva de la referida regla o reglamento. Por el contrario, sostuvo que nuestra intervención debe limitarse a determinar si, en términos procesales, la aprobación del Plan cumplió sustancialmente con las exigencias de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, *infra*. Por tanto, solicitó la desestimación parcial de los señalamientos de error #1, #2, #5 y #6, por entender que este Tribunal carece de jurisdicción para atenderlos. En cuanto a los señalamientos de error #3 y #4, indicó que este Tribunal sí tenía jurisdicción para adjudicar los planteamientos

relacionados a falta de notificación de la propuesta de adopción de reglamentación y aviso público exigidos por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, *infra*, y aquellos aspectos procesales relacionados al incumplimiento con las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos, *infra*.

El 11 de septiembre de 2020, el Municipio Autónomo de Canóvanas solicitó la desestimación del recurso de Revisión Judicial presentado por la parte recurrente. Adujo que, conforme al Artículo 15.002 de la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 81-1991, 3 LPRA sec. 4702, el Tribunal de Primera Instancia es el foro con jurisdicción para atender la impugnación de cualquier acto legislativo o administrativo de cualquier funcionario u organismo municipal que lesione derechos constitucionales de un querellante o que sea contrario a las leyes de Puerto Rico. Además, alegó que dicha revisión o impugnación debe presentarse dentro del término de veinte (20) días contados desde el depósito en el correo de la copia de la notificación del acuerdo final o adjudicación. Por tanto, toda vez que la Legislatura Municipal aprobó la Segunda Revisión Parcial del Plan de Ordenación Territorial el 9 de octubre de 2019, sostuvo que el término dispuesto para su revisión venció el 29 de octubre de 2019, sin que la parte recurrente interpusiera su recurso oportunamente y ante el foro correspondiente. Así, solicitó la desestimación del recurso de Revisión Judicial presentado por la parte recurrente por falta de jurisdicción.

El 13 de octubre del 2020, la parte recurrente presentó una moción en oposición a las solicitudes de desestimación promovidas por el Gobierno de Puerto Rico y el Municipio Autónomo de Canóvanas. Argumentó que, contrario a lo alegado por el Gobierno de Puerto Rico, su recurso está dirigido a impugnar la suficiencia de la notificación de la propuesta de Revisión Parcial del Plan de Ordenación Territorial y las vistas públicas, según establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, *infra*, así como las actuaciones de las entidades gubernamentales concernidas durante el proceso autorizado por sus respectivas leyes habilitadoras y la Constitución de Puerto Rico. Por eso, sostuvo que este Tribunal sí ostenta jurisdicción para atender todos los señalamientos de error incluidos en el recurso.

Sostuvo además que a diferencia de la postura del Municipio Autónomo de Canóvanas, el foro con jurisdicción para atender la controversia es el Tribunal de Apelaciones, y no el Tribunal de Primera Instancia. Ello pues, para que la Revisión Parcial del Plan de Ordenación Territorial entre en vigor, es necesaria la aprobación, no solo por la Legislatura Municipal, sino por la Junta de Planificación y el Gobernador de Puerto Rico. Además, sostuvo que, conforme al Artículo 13.008 de la Ley de Municipios Autónomos, *infra*, el proceso para la elaboración, adopción o revisión de los planes de ordenación debe cumplir con las exigencias de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, *infra*, la cual establece el término de treinta (30) días para acudir en revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones.

Hemos examinado cuidadosamente los escritos de las partes, el contenido del expediente para este recurso y deliberado los méritos del recurso entre el panel de jueces, por lo que estamos en posición de adjudicarlo de conformidad con el Derecho aplicable.

### III. Derecho Aplicable

#### A. Proceso de Reglamentación e Impugnación de su Faz de una Regla o Reglamento

La Sección 1.3 (l) de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico ("LPAU"), Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9603(l), define el "proceso administrativo" como "la formulación de reglas y reglamentos, la adjudicación formal de toda controversia o planteamiento ante la consideración de una agencia, el otorgamiento de licencias y cualquier proceso investigativo que inicie una agencia dentro del ámbito de su autoridad legal."

A tenor, las agencias administrativas gozan del poder cuasilegislativo de aprobar reglas y reglamentos. Sierra Club v. Junta de Planificación, 203 DPR 596, 605 (2019). Conforme a la Sección 1.3 (m) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9603(m), una regla o reglamento significa:

...[C]ualquier **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. [Énfasis y subrayado nuestro.]

En otras palabras, por medio del proceso de reglamentación no se adjudican derechos u obligaciones de personas particulares, sino que las agencias crean declaraciones de aplicación general que definen o interpretan la política pública o prescriben una norma legal. Además, se ha reconocido en nuestro ordenamiento dos categorías de reglas: las legislativas y las no legislativas. Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*.

Por un lado, las reglas no legislativas "constituyen pronunciamientos administrativos que no alteran los derechos ni las obligaciones de los individuos". Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A., 185 DPR 684, 696 (2012). Bajo las enmiendas recientes a la Sección 1.3 (m), *supra*, las reglas no legislativas se bifurcan entre las reglas internas y los documentos guías.

La LPAU define un documento guía como "un documento físico o electrónico de aplicabilidad general desarrollado por una agencia, que carece de fuerza de ley[,] pero expresa la interpretación de la agencia sobre alguna legislación, la política pública de la agencia o que describe cómo y cuándo la agencia ejercerá sus funciones discrecionales. Incluye interpretaciones oficiales, según definidas en esta Ley. Este término no



incluye documentos que son reglamentos o reglas según definidas en esta Ley." Sec. 1.3 (c) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9603(c). Véase, además, Sec. 2.20 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9630, sobre documentos guía.

Conforme a lo anterior, los documentos guía incluyen las reglas interpretativas y procesales que emite una agencia sobre alguna ley o reglamento bajo su jurisdicción o sobre su política pública.

Así, las reglas interpretativas y procesales se encargan de aclarar el alcance de una ley y los reglamentos legislativos promulgados por la agencia. Asoc. de Maestros v. Comisión, 159 DPR 81, 93 (2003); Agosto Serrano v. F.S.E., 132 DPR 866, 872 (1993). En estos casos, la LPAU dispensa del procedimiento formal de la reglamentación. Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*. Véase, además, Sección 1.3 (m) de la LPAU, *supra*.

Por otro lado, las reglas legislativas "crea[n] derechos, impone[n] obligaciones y establece[n] un patrón de conducta que tiene fuerza de ley". Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*, pág. 605; Asociación Maestros v. Comisión, *supra*, pág. 93; Mun. de San Juan v. J.C.A., 152 DPR 673, 692 (2000). A diferencia de las reglas no legislativas, por la importancia que revisten las reglas legislativas y el efecto que pueden acarrear para el público en general, su proceso de reglamentación debe cumplir con los requisitos establecidos en la LPAU. Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*; Asociación Maestros v. Comisión, *supra*.

Conforme a lo anterior, todo procedimiento de reglamentación legislativa debe cumplir con cuatro

requisitos básicos: (1) notificar al público la reglamentación que se aprobará; (2) proveer oportunidad para la participación ciudadana, que incluya vistas públicas cuando sea necesario u obligatorio; (3) presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para la aprobación correspondiente; y (4) publicar la reglamentación aprobada. Véase, Secs. 2.1, 2.2, 2.3, 2.8 y 2.11 de la LPAU, 3 LPRA secs. 9611-9613, 9618 y 9621. Véase, además, Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*, pág. 606; Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb., 174 DPR 174 (2008); Municipio de San Juan v. J.C.A., *supra*, págs. 690-691.

El cumplimiento con los requisitos antes esbozados es imprescindible e ineludible. Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*; Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A., *supra*, pág. 695. Además, "es indispensable para poder reconocerle fuerza de ley a la regla promulgada, ya que ello forma parte de las garantías procesales que permean todo el estatuto". Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*, pág. 606; Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*, pág. 183. "Si la regla o reglamento no se conforma y ajusta a lo establecido [en la LPAU], carecerá de fuerza de ley y estará sujeto a que se cuestione judicialmente. La agencia está impedida de sustituir el procedimiento de la ley so pena de que se vicie de nulidad la reglamentación adoptada". D. Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3ra ed., Colombia, Ed. Forum, 2013, pág. 138. Por tanto, será nulo todo reglamento que se adopte en violación a las disposiciones de la

LPAU. Sec. 2.7 (a) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9617(a).

Así, cualquier persona puede impugnar de su faz una regla o un reglamento ante el Tribunal de Apelaciones dentro del término de treinta días contado a partir de su vigencia. Sec. 2.7 (b) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9617(b). Véase, además, Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*; Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*, pág. 183. Por ser reglas de aplicación general, cualquier persona tiene la capacidad para impugnar el incumplimiento con las disposiciones de la LPAU ante el Tribunal de Apelaciones, independientemente de si participó durante la celebración de las vistas públicas, formó parte de los procedimientos para su aprobación o si se ha visto afectada por la aplicación de dicha regla o reglamento. J.P. v. Frente Unido I, 165 DPR 445, 462-463 (2005). Es decir, en la impugnación de su faz de un reglamento "no se requiere demostrar una lesión a un interés individualizado del litigante para que proceda la revisión, ya que ésta busca invalidar el reglamento en toda circunstancia en que pueda ser aplicable". Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*, pág. 607; Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*, pág. 186.

Ahora bien, el Tribunal de Apelaciones solo tendrá jurisdicción para atender aquellas situaciones donde se alegue el **incumplimiento con las garantías procesales mínimas que impone la LPAU**. [Énfasis nuestro.] Fuentes Bonilla v. E.L.A., 200 DPR 364, 378 (2018); Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*. Empero, una persona que alegue haber sido afectada personalmente por la aplicación de un

reglamento puede impugnar su validez constitucional ante el Tribunal de Primera Instancia. Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*; Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*; J.P. v. Frente Unido I, *supra*.

#### **B. Planes de Ordenación Territorial**

La Ley para el Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico, Ley Núm. 550-2004, 23 LPRA secs. 227-227o, se aprobó con el propósito de establecer como política pública el promover la elaboración de un Plan de Uso de Terrenos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para que sirva de instrumento principal en la planificación del desarrollo sustentable y el aprovechamiento óptimo de los terrenos, basado en un enfoque integral, en la justicia social y en la más amplia participación de todos los sectores de la sociedad. Véase, Art. 2 de la Ley Núm. 550-2004, 23 LPRA 227 nota.

Debido a su importancia, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que el proceso de planificar y zonificar es un **proceso cuasilegislativo y reglamentario**. Luan Investment Corp. v. Román, 125 DPR 533, 545-546 (1990). Además, los permisos que se conceden deben mantenerse dentro del marco de lo aprobado por la Junta de Planificación en función de sus facultades para guiar la política pública en la ordenación territorial. Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe., 173 DPR 934, 950 (2008). Ello pues, es a través de la zonificación que el Estado regula el uso de la propiedad y pone en práctica la política pública y los principios de la planificación que guiarán el desarrollo armonioso de Puerto Rico. Borchow Hosp. v.

Jta. De Planificación, 177 DPR 545, 556-557 (2009); Hatillo Cash & Carry v. A.R.Pe., *supra*, pág. 953.

Sin embargo, la función de zonificar u ordenar los territorios de Puerto Rico no es exclusiva de la Junta de Planificación. Los municipios también tienen la facultad de ordenar sus territorios mediante un plan de ordenación territorial. Véase, Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 81-1991 ("Ley Núm. 81"), 21 LPRA secs. 4601-4627.<sup>1</sup> Los planes de ordenación territorial son elaborados o revisados por los municipios en estrecha coordinación con la Junta de Planificación y con otras agencias públicas para asegurar su compatibilidad con planes estatales, regionales y de otros municipios. Art. 13.008 de la Ley Núm. 81, 21 LPRA sec. 4606.

Así, conforme al Artículo 13 de la Ley para el Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico, Ley Núm. 550-2004, Ley Núm. 550-2004, *supra*, "[l]os planes regionales y los planes municipales de ordenación territorial, establecidos bajo la Ley de Municipios Autónomos, según enmendada, deberán armonizar y ser compatibles con la política pública y con las disposiciones del Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico cuya preparación e implantación se requiere por virtud de esta Ley."

De otra parte, la elaboración de un plan de ordenación territorial por parte de un municipio requiere un proceso intenso de participación ciudadana

---

<sup>1</sup> Derogada el 13 de agosto de 2020 por el Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020. Empero, la Ley Núm. 81 se encontraba vigente para la fecha en que se aprobó la Segunda Revisión Parcial del Plan de Ordenación Territorial del Municipio Autónomo de Canóvanas.

mediante vistas públicas y, además, su adopción debe cumplir con los requisitos de reglamentación establecidos en la LPAU. Art. 13.008 de la Ley Núm. 81, *supra*. La política pública es crear un vínculo fundamental entre el ciudadano y el gobierno. Borchow Hosp. v. Jta. De Planificación, *supra*, pág. 559. La vigencia de un plan de ordenación territorial está supeditada a la aprobación de la Legislatura Municipal, la adopción por parte de la Junta de Planificación y la aprobación del Gobernador. Art. 13.008 de la Ley Núm. 81, *supra*.

### **C. Jurisdicción**

Es norma trillada que los tribunales somos guardianes de nuestra propia jurisdicción y esa responsabilidad nos obliga a determinar si tenemos facultad legal para entender en un recurso, antes de considerarlo en sus méritos. SLG Szendrey Ramos v. F. Castillo, 169 DPR 873, 882 (2007); Soc. de Gananciales v. A.F.F., 108 DPR 644, 645 (1979).

La jurisdicción es la autoridad que tienen los foros judiciales para atender controversias con efecto vinculante para las partes, por lo que la falta de jurisdicción impide que el Tribunal de Apelaciones pueda atender la controversia que se le presenta. Véase, Pérez Soto v. Cantera Pérez, Inc. y otros, 188 DPR 98 (2013).

La Regla 83 (B) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 83 (B), le confiere autoridad al Tribunal para desestimar un recurso por cualquiera de las siguientes circunstancias:

(B) Una parte podrá solicitar en cualquier momento la desestimación de un recurso por los motivos siguientes:

- (1) **que el Tribunal de Apelaciones carece de jurisdicción;**
- (2) que el recurso fue presentado fuera del término de cumplimiento estricto dispuesto por ley sin que exista justa causa para ello.
- (3) que no se ha presentado o proseguido con diligencia o de buena fe;
- (4) que el recurso es frívolo y surge claramente que no se ha presentado una controversia sustancial o que ha sido interpuesto para demorar los procedimientos;
- (5) que el recurso se ha convertido en académico. [Énfasis suplido.]

Asimismo, la Regla 83 (C) de nuestro Reglamento, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 83 (C), faculta a este Tribunal para que, a iniciativa propia, desestime un recurso cuando carecemos de jurisdicción para resolverlo.

#### **IV. Aplicación del Derecho a los Hechos**

En su recurso, la parte recurrente cuestiona la adopción de la Segunda Revisión Parcial al Plan de Ordenación Territorial del Municipio Autónomo de Canóvanas. Sostiene que se trata de una **impugnación de su faz** de una revisión parcial a un plan de ordenación territorial que estima es nula, pues "en lugar de circunscribir la revisión del plan territorial a una armonización con las zonas y clasificaciones de suelos establecidos para toda la isla en el Plan de Uso de Terrenos que entró en vigor en el año 2015..., las aquí recurridas optaron por cambiar dichas clasificaciones sin autoridad en ley para hacerlo y de manera caprichosa."

Específicamente, la parte recurrente le imputa a la parte recurrida la comisión de seis errores, a saber: (1) adoptar y aprobar la Revisión Parcial al Plan de Ordenación Territorial de Canóvanas en incumplimiento con lo dispuesto en la Ley para el Plan

de Uso de Terrenos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 550-2004, *supra*; (2) adoptar zonificaciones y clasificaciones distintas a las establecidas en el Plan de Uso de Terrenos del 2015; **(3) incumplir con los requisitos de notificación de propuesta de adopción de reglamentación y vistas públicas establecidos en la LPAU;** (4) incumplir con las disposiciones de la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81-1991, *supra*; (5) incumplir con ciertas disposiciones de la Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, Ley Núm. 75-1975, 26 LPRA secs. 62a-63j; y (6) enmendar lo dispuesto en el Plan de Uso de Terrenos del 2015 y la Ley para el Plan de Uso de Terrenos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 550-2004, *supra*, en violación a la doctrina constitucional de delegación de poderes.

Como hemos visto, la adopción de un plan de ordenación territorial es un proceso cuasilegislativo y reglamentario, pues conlleva la planificación y clasificación de territorios. Luan Investment Corp. v. Román, *supra*. Además, se trata de un reglamento legislativo, pues este crea derechos, impone obligaciones, establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley y es de aplicación general. Véase, Sección 1.3 (m) de la LPAU, *supra*; Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*; Asociación Maestros v. Comisión, *supra*. Por tanto, al tratarse de un reglamento legislativo, su adopción está sujeta al proceso de reglamentación establecido en la LPAU. *Íd.*

Ahora bien, una parte que se encuentre inconforme con la aprobación de un plan de ordenación territorial puede impugnarlo de su faz ante el Tribunal de



Apelaciones, pero la revisión se circunscribe únicamente al cumplimiento con las disposiciones procesales de reglamentación y las garantías mínimas establecidas en la LPAU. Fuentes Bonilla v. E.L.A., *supra*; Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*.

Luego de estudiar detenidamente el recurso presentado por la parte recurrente, es evidente que el tercer señalamiento de error es el único relacionado a un supuesto incumplimiento con las disposiciones procesales de reglamentación establecidas en la LPAU. El resto de los señalamientos de error están dirigidos a impugnar el contenido de la Segunda Revisión Parcial al Plan de Ordenación Territorial del Municipio Autónomo de Canóvanas y la legalidad y constitucionalidad de su aplicación a la parte recurrente.

Por lo anterior, conforme a la Sección 2.7 (b) de la LPAU, *supra*, y la jurisprudencia interpretativa que hemos reseñado, este Tribunal carece de jurisdicción para atender los señalamientos de error #1, #2, #4, #5 y #6 presentados por la parte recurrente. Así, se declaran ha lugar parcialmente las solicitudes de desestimación presentadas por el Gobierno de Puerto Rico y el Municipio Autónomo de Canóvanas, y se ordena la desestimación de los señalamientos de error antes mencionados por falta de jurisdicción. Procederemos a atender exclusivamente el tercer señalamiento de error relacionado al cumplimiento con los requisitos procesales del proceso de reglamentación establecidos en la LPAU.

En su tercer señalamiento de error, la parte recurrente alega que la parte recurrida erró al incumplir con los requisitos de notificación de propuesta de adopción de reglamentación y vistas públicas establecidos en la LPAU. Específicamente, sostiene que, conforme a la Sección 2.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9611, el contenido de los avisos públicos emitidos por el Municipio Autónomo de Canóvanas fue insuficiente, pues no proveyó información certera sobre el proceso de revisión parcial al Plan, induciendo a error a la ciudadanía para que no participara del proceso de discusión en vistas públicas. En esencia, la parte recurrente alega que se publicó un aviso que no daba ningún tipo de indicio que se fueran a enmendar las clasificaciones establecidas en el Plan de Uso de Terrenos de 2015, lo cual estima fue lo que efectivamente ocurrió.

La parte recurrente también aduce que el Municipio Autónomo de Canóvanas erró al no incluir una cita de la disposición legal correcta que autorizaba la revisión parcial. Por el contrario, alega que se citaron los Artículos 13.007 y 13.013 de la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 21 LPRA secs. 4605 y 4611, cuando ninguno de los cuales provee autoridad para realizar una revisión a un plan de ordenación territorial, pues entiende que son los Artículos 13.005 y 13.008, 21 LPRA secs. 4603 y 4606, los que proveen autoridad para eso. Por lo anterior, solicita que este Tribunal declare la nulidad de la revisión parcial realizada al Plan de Ordenación Territorial del Municipio Autónomo de Canóvanas.

La Sección 2.1 de la LPAU, *supra*, establece lo siguiente en cuanto a la notificación de propuesta de adopción de reglamentación:

Siempre que la agencia pretenda adoptar, enmendar o derogar una regla o reglamento, publicará un aviso en español y en inglés en no menos de un periódico de circulación general en Puerto Rico, y en español e inglés en la red de internet. Disponiéndose, que si la adopción enmienda, o derogación de la regla o reglamento afecta, a una comunidad de residentes en específicos, la agencia deberá publicar el mismo aviso en un periódico regional que circule en el área donde ubique dicha comunidad, y además deberá pautar un anuncio en una emisora de radio de difusión local de mayor audiencia o mayor cercanía a la comunidad afectada por lo menos en dos (2) ocasiones en cualquier momento en el horario comprendido entre las 7:00 de la mañana y las 7:00 de la noche. El anuncio en la radio deberá indicar la fecha en que se publicó el aviso en el periódico. **Tanto el anuncio radial como el aviso contendrán un resumen o explicación breve de los propósitos de la propuesta acción, una cita de la adopción legal que autoriza dicha acción** y la forma, el sitio, los días y las horas en que se podrán someter comentarios por escrito o por correo electrónico o solicitar por escrito una vista oral sobre la propuesta acción con los fundamentos que a juicio del solicitante hagan necesaria la concesión de dicha vista oral e indicará el lugar físico y la dirección electrónica donde estará disponible al público, el texto completo de la reglamentación a adoptarse. Al recibir comentarios por correo electrónico, la agencia acusará recibo de los mismos por correo electrónico dentro de dos (2) días laborables de su recibo. El aviso publicado en el periódico contendrá, además, la dirección electrónica de la página donde la agencia haya elegido publicar el aviso en la Red y el texto completo de la regla o reglamento.

Todo aviso sobre propuesta de adopción de reglamentación que se publique o pretenda publicar a tenor con las disposiciones de esta sección, estará exento de la aplicación de las disposiciones de la sec. 4231 del Título 16, conocida como el "Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI". [Énfasis suplido.]

Conforme a lo anterior, el aviso para notificar la propuesta de adopción de la Segunda Revisión

Parcial al Plan de Ordenación Territorial del Municipio Autónomo de Canóvanas debía contener, entre otras cosas, un resumen o explicación breve de los propósitos para llevar a cabo la revisión parcial y una cita de la disposición legal que lo autoriza.

De un estudio del expediente ante nuestra consideración surge que, el 14 de agosto de 2019, el Municipio Autónomo de Canóvanas publicó el siguiente Aviso:

**AVISO DE VISTA PÚBLICA**  
**Segunda Revisión Parcial al Plan de**  
**Ordenación Territorial de Canóvanas**

Para conocimiento del público en general y a tenor con las disposiciones contenidas en los artículos 13.007 y 13.013 de la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico (Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada) y las Secciones 10.00 y 11.00 del Reglamento sobre los Planes de Ordenación Municipal y la Transferencia y Administración de Facultades (Reglamento de Planificación Núm. 24), el Municipio Autónomo de Canóvanas llevará a cabo una vista pública para presentar la Revisión Parcial del Plan de Ordenación Territorial del Municipio según se dispone a continuación:

**Fecha:**                      **Hora:**      **Lugar:**

30 de agosto de 2019 9:00 AM Legislatura Municipal  
de Canóvanas  
Calle Calderón Mujica  
Esq.Calle Muñoz Rivera

**CONTENIDO DE LA VISTA PÚBLICA - El Plan de Usos de Terrenos, establece que los municipios con planes territoriales deberán iniciar un proceso de revisión de sus planes para armonizar y establecer las calificaciones correspondientes.** Asimismo,

la Junta de Planificación de Puerto Rico adoptó el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios con vigencia del 7 de junio de 2019, con el cual se crean los nuevos distritos de calificación a regir en los procesos de permisos en Puerto Rico.

**Ante estos cambios, el Municipio Autónomo de Canóvanas realiza la segunda revisión parcial del Plan de Ordenación Territorial, la cual permite que se armonice al Plan de**

**Uso de Terrenos y al Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios. El inicio de esta revisión se sustenta en la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada y el Reglamento sobre los Planes de Ordenación Municipal y la Transferencia y Administración de Facultades (Reglamento de Planificación Núm. 24). Esta Ley, en el Artículo 13.011 dispone que "los planes de ordenación estarán en conformidad con todas las políticas públicas, leyes, reglamentos u otros documentos del gobierno central relacionados a la ordenación territorial y a la construcción..."**

**EXPOSICIÓN Y DISPONIBILIDAD DE DOCUMENTOS** - Copia del documento que se presentará en la vista pública estará disponible en horas laborables a partir de la fecha de publicación de este aviso, en la Oficina de Planificación y Desarrollo Económico del Municipio Autónomo de Canóvanas, ubicada en la Calle Luis Hernaiz #76, al costado de Casa Alcaldía. Además, estos estarán disponibles en el siguiente portal de internet: [www.canovanas.city](http://www.canovanas.city)

**INVITACIÓN AL PÚBLICO** - Se invita a organismos gubernamentales y al público en general a participar en dicha vista pública y a presentar sus recomendaciones o planteamientos al respecto.

La Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, en la Sección 2.2, concede un término de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de publicación de este aviso para someter los comentarios por escrito a: Oficina de Planificación y Desarrollo Económico, P.O. Box 1612, Canóvanas, Puerto Rico 00729. Asimismo, dentro de dicho término se podrán enviar comentarios a través del correo electrónico a [planificacion@canovanas.city](mailto:planificacion@canovanas.city). La Oficina de Planificación y Desarrollo Económico acusará recibo de los comentarios dentro de los siguientes dos (2) días, conforme a lo dispuesto en la Sección 2.1 de la Ley Núm. 38, antes mencionada.

[Énfasis en el original y suplido.]

El referido Aviso hace referencia específica a la aprobación del Plan de Uso de Terrenos de 2015 y del Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y

Operación de Negocios del 7 de junio de 2019. A tenor con los mismos y conforme a los nuevos distritos de calificación adoptados para los procesos de permisos en Puerto Rico, el Municipio Autónomo de Canóvanas expresó su intención de realizar una revisión parcial de su Plan de Ordenación Territorial para armonizarlo a estos nuevos cambios y establecer las calificaciones correspondientes. De esta forma **resumió y explicó brevemente** el propósito para llevar a cabo la revisión parcial. Nótese que no se requiere una explicación detallada y abarcadora de todos y cada uno de los cambios que se pretenden adoptar con la revisión.

De otra parte, si bien es cierto que al inicio del Aviso el Municipio Autónomo de Canóvanas citó los Artículos 13.007 y 13.013 de la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, *supra*, para indicar que celebraría una vista pública, esas no son las disposiciones que utilizó para justificar el llevar a cabo la revisión del Plan de Ordenación Territorial. Por el contrario, posteriormente expresó que la revisión "se sustenta en la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada y el Reglamento sobre los Planes de Ordenación Municipal y la Transferencia y Administración de Facultades (Reglamento de Planificación Núm. 24)."

Tanto la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, *supra*, como el Reglamento sobre los Planes de Ordenación Municipal y la Transferencia y Administración de Facultades de la Junta de Planificación (Reglamento de Planificación Núm. 24), de 20 de mayo de 1994, autorizan al

Municipio Autónomo de Canóvanas a realizar una revisión de su Plan de Ordenación Territorial. Véase, Art. 13.008 de la Ley de Municipios Autónomos, *supra*; Sec. 7.00 del Reglamento de Planificación Núm. 24.

En resumen, de un estudio del Aviso publicado por el Municipio Autónomo de Canóvanas para notificar a la ciudadanía de la celebración de vistas públicas para discutir la propuesta de una revisión parcial al Plan de Ordenación Territorial del Municipio, concluimos que el Municipio cumplió a cabalidad con el requisito de notificación de propuesta de adopción de reglamentación establecido en la LPAU. Por tanto, se sostiene la validez de su faz de la Segunda Revisión Parcial al Plan de Ordenación Territorial del Municipio Autónomo de Canóvanas adoptada por la Resolución Núm. 42, Serie 2019-2020, de la Legislatura Municipal de Canóvanas, la Resolución JP-PT-80-08 de la Junta de Planificación de Puerto Rico y la Orden Ejecutiva OE-2020-042.

#### **V. Dictamen**

Por los fundamentos antes expuestos, se desestiman los señalamientos de error #1, #2, #4, #5 y #6. Además, se declara el cumplimiento del Municipio Autónomo de Canóvanas con el requisito de notificación de propuesta de adopción de reglamentación establecido en la Sección 2.1 de la LPAU, *supra*.

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

LCDA. LILIA M. OQUENDO SOLÍS  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones