

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
Panel II

JUAN G. BAREA FERNÁNDEZ  
Querellante

v.

JUNTA DE DIRECTORES DEL  
CONDominio SOL Y PLAYA Y/O  
CONSEJO DE TITULARES DEL  
CONDominio SOL Y PLAYA  
SR. NORMAN IRIZARRY  
Querellados

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO DE  
RINCÓN

Interventor

v.

DEPARTAMENTO DE  
RECURSOS NATURALES y  
AMBIENTALES

AMIGXS DEL M.A.R. INC.;  
SIERRA CLUB; EL PUENTE DE  
WILLIAMSBURG, INC. Y CARLOS  
RODRÍGUEZ BARRETO  
Recurrentes

KLRA202100564

*Revisión Judicial*  
procedente del  
Departamento de  
Recursos Naturales  
y Ambientales

Caso Núm.  
O-AG-02-00693-  
06122019  
Querella: 21-098-  
AG

Sobre:  
Solicitud de  
Deslinde del Límite  
Interior Tierra  
Adentro de la Zona  
Marítimo Terrestre

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Adames Soto

Adames Soto, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de marzo de 2022.

Comparecen Amigxs del Mar, Inc., Sierra Club, El Puente de Williamsburg, Inc. y Carlos Rodríguez Barreto (en conjunto, los recurrentes), mediante recurso de revisión judicial, solicitando que revoquemos una determinación emitida por el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) el 13 de septiembre de 2021. Se trata de

NÚMERO IDENTIFICADOR

SEN2022\_\_\_\_\_

una denegatoria del DRNA a la petición de los recurrentes para participar como parte interventora en un proceso sobre impugnación de deslinde de la zona marítimo terrestre, iniciado por el Condominio Sol y Playa, (el Condominio). A pesar de que el DRNA no concedió la participación de los recurrentes en dicho asunto como parte interventora, sí los admitió en calidad de *amicus curiae*.

Inconformes, los recurrentes reiteran ante nosotros que debieron ser admitidos como parte interventora, en lugar de como amigos de la corte, en tanto lo primero los pondría en posición de presentar prueba en apoyo a la impugnación de deslinde de la zona marítimo terrestre ante el DRNA.

Como queda visto, nos compete examinar la figura procesal del interventor para, sopesadas las particularidades fácticas de este caso, determinar si procedía admitir a la parte apelante en dicho carácter.

#### **I. Resumen del tracto procesal**

Según adelantado, este caso tiene su origen en una solicitud de deslinde de la zona marítimo terrestre presentada por el Condominio ante el DRNA, el 6 de diciembre de 2019. Ello dio lugar a que otras personas, opuestas a dicha solicitud, presentaran acciones de impugnación ante la agencia concernida, peticionando ser admitidos como parte interventora en el proceso administrativo.

En dicho contexto, y limitándonos a exponer solo los asuntos procesales pertinentes a la controversia que nos corresponde dirimir, los recurrentes presentaron ante el DRNA una *Solicitud de Intervención de Impugnación del Deslinde de la Zona Marítimo Terrestre* el 1 de septiembre de 2021, aseverando que ostentaban un interés legítimo sobre el procedimiento seguido ante dicha agencia. En lo general, sostuvieron tal interés en afirmar que son organizaciones cuyos propósitos enmarcan en la protección de los recursos naturales, de las especies marinas, las zonas costeras, así como del acceso del público a los recursos costeros, y la lucha

contra el cambio climático<sup>1</sup>. En el caso del recurrente Rodríguez Barreto (única persona particular, no asociación), este aseveró ser pescador, vecino de las áreas costeras y playas frente a y cercanas al Condominio, a quien se le podría reducir las áreas costeras de su disfrute<sup>2</sup>.

En respuesta, el 6 de septiembre de 2021, el Condominio presentó *Moción en oposición a la Solicitud de Intervención*. Esgrimió como causas para su oposición, que la solicitud resultaba tardía e inoportuna, y que los recurrentes no habían demostrado, mediante argumentos específicos, el daño claro, palpable, real, inmediato y preciso que sufrieron o podían sufrir alguno de los ciudadanos que representaban, de forma que se les pudiera reconocer legitimación activa ante el DRNA.

En consecuencia, los recurrentes presentaron *Réplica a Moción en Oposición a Solicitud de Intervención y de Impugnación de Deslinde de Zona Marítimo Terrestre*. Esgrimieron que el Condominio incidió al pretender aplicar la doctrina sobre la legitimación activa, que prima en el ámbito de la revisión judicial, al proceso que se sigue ante el DRNA. Destacaron su derecho de salvaguardar el particular interés que representan respecto a la protección ambiental y los bienes de dominio público, arguyendo que su intervención fue oportuna, y la participación como interventor. Aseveraron que su participación como parte interventora debía ser interpretada de manera liberal, a la luz de lo que ordenan la Ley de Procedimiento Administrativo del Gobierno de Puerto Rico, infra, y el Reglamento de Procedimientos Administrativos del Departamento de Recursos Naturales, Reglamento 6214<sup>3</sup>.

Luego de aquilatar los escritos de las partes, el 13 de septiembre de 2021, la Oficial Examinadora del DRNA designada para intervenir en el

---

<sup>1</sup> Apéndice 6, pág. 32 del escrito de revisión judicial.

<sup>2</sup> Id.

<sup>3</sup> Los recurrentes erróneamente citan el Reglamento 6214 para identificar los requisitos dimanantes de la reglamentación del DRNA al considera una solicitud de intervención. No obstante, dicho reglamento fue derogado por el Reglamento 6442, al cual aludimos en la Exposición de Derecho.

asunto emitió la Resolución cuya revocación se nos solicita, denegando la participación de los recurrentes como parte interventora, aunque reconociéndolos como *amicus curiae*. En lo pertinente, la Oficial Examinadora plasmó la siguiente expresión como fundamento del curso decisorio adoptado:

[...]

La forma más adecuada y expedita de autorizar la participación en el caso de autos de las partes citadas en el párrafo primero de esta Notificación, es la de conceder la misma en calidad de *amicus curiae*, y así evitar trámites adicionales que atrasarían la consideración en los méritos de este caso, lo que sería contrario al interés público y este caso es del más alto interés público para el Pueblo de Puerto Rico.  
[...]

Como ya hemos advertido, es del anterior dictamen del cual los recurrentes acuden ante nosotros, arguyendo que la Oficial Examinadora incidió de la siguiente manera:

Erró la Oficial Examinadora al denegar la intervención a los recurrentes, y efectivamente también su derecho a impugnar como parte con plenos derechos, el deslinde de la zona marítimo terrestre.

El Condominio también acudió ante nosotros, mediante Alegato en oposición a recurso de revisión. Contando con los escritos de las partes, estamos en posición de resolver.

## **II. Exposición de Derecho**

### **A. Revisión Judicial**

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), Ley Núm. 38-2017, según enmendada, 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*, dispone el alcance de la revisión judicial de las determinaciones de las agencias. Tanto la referida ley, como la jurisprudencia aplicable, establecen que la función revisora de las decisiones administrativas concedida a los tribunales apelativos consiste esencialmente en determinar si la actuación de la agencia fue dictada dentro de las facultades que le fueron conferidas por ley y si la misma es legal y razonable. *T-JAC v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70 (1999).

Al respecto, es norma de derecho claramente establecida que los tribunales apelativos han de conceder gran deferencia y consideraciones a las decisiones de los organismos administrativos en vista de la vasta experiencia y conocimiento especializado. *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, LLC; Mercedes Benz USA, LLM; Mercedes Benz Financial Services US, LLC*, 202 DPR 117 (2019); *Mun. de San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310, 323 (2006); *Hernández Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 615–616 (2006). Por lo tanto, los tribunales deben ser cautelosos al intervenir con las decisiones administrativas. *Metropolitana, S.E. v. A.R.P.E.*, 138 DPR 200, 213 (1995); *Viajes Gallardo v. Clavell*, 131 DPR 275, 289–290 (1992).

Es por las razones expuestas que las decisiones de los foros administrativos están investidas de una presunción de regularidad y corrección. *García v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870 (2008); *Vélez v. A.R.P.E.*, 167 DPR 684 (2006); *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 DPR 116, 123 (2000). La presunción de corrección que acarrea una decisión administrativa deberá sostenerse por los tribunales, a menos que la misma logre ser derrotada mediante la identificación de evidencia en contrario que obre en el expediente administrativo. *E.L.A. v. P.M.C.*, 163 DPR 478 (2004); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 130 (1998); *A.R.P.E. v. Junta de Apelaciones Sobre Construcciones y Lotificaciones*, 124 DPR 858 (1989).

Al momento de revisar una decisión administrativa el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. *Rebollo Vda. de Liceaga v. Yiyi Motors, Motor Ambar, Inc.*, 161 DPR 69 (2004). Conforme a la cual, habrá que determinar si la actuación de la agencia fue arbitraria, ilegal, caprichosa o tan irrazonable que constituyó un abuso de discreción. *Mun. De San Juan v. CRIM*, 178 DPR 164, 175 (2010); *Asociación de Vecinos Tulip/Monteverde, Inc. v. Junta de Planificación*, 171 DPR 863 (2007) (Sentencia); *Costa Azul v. Comisión*, 170

DPR 847 (2007). Por tanto, la revisión judicial de una determinación administrativa se circunscribe a determinar si: (1) el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) las determinaciones de hechos realizadas por la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo, y (3) las conclusiones de derecho fueron correctas. Sec. 4.5 de la Ley Núm. 38-2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 9675; *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 626-627 (2016).

De lo que se sigue que los tribunales revisores no tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de las agencias. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005). Cuando un tribunal llega a un resultado distinto al de la agencia, debe determinar en ese trayecto si la divergencia con dicha agencia es a consecuencia de un ejercicio razonable y fundamentado de la discreción administrativa, ya sea por la pericia, por consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba. *Íd.* Por esta razón se afirma que la función revisora del foro intermedio se circunscribe a considerar si la determinación de la agencia es razonable, ya que se persigue evitar que este tribunal revisor sustituya el criterio de la agencia por el suyo. *Hernández Álvarez v. Centro Unido*, *supra*, pág. 616; *Otero v. Toyota*, *supra*, pág. 728.

A pesar de que lo anterior describe lo que constituye la muy asentada norma general a la que este Tribunal de Apelaciones se ha de atener al revisar una decisión administrativa, lo cierto es que nuestro Tribunal Supremo ha identificado circunstancias en que corresponde no observar tal deferencia. En específico, dicho alto foro ha reconocido que la referida deferencia a las determinaciones administrativas cederá cuando: (1) la decisión no está basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley, y (3) ha mediado una

actuación irrazonable o ilegal. *Acarón, et al v. D.R.N.A.*, 186 DPR 564 (2012); *Costa Azul v. Comisión*, supra pág. 852.

### **B. Intervención**

La intervención “es el mecanismo procesal para que una persona que no fue parte original en un procedimiento, pueda defenderse de la determinación administrativa”. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 189 (2009); *Asoc. Residentes v. Montebello Dev. Corp.*, 138 DPR 412, 420 (1995). La parte interventora está definida por la LPAU en su Sec. 1.3(f), como “aquella persona que no sea parte original en cualquier procedimiento adjudicativo que la agencia lleve a cabo y que haya demostrado su capacidad o interés en el procedimiento”. 3 LPRA sec. 9603.

Sobre la solicitud de intervención en un procedimiento adjudicativo, la Sec. 3.5 de la LPAU, en lo pertinente, dispone:

*Cualquier persona que tenga un **interés legítimo** en un procedimiento adjudicativo ante una agencia podrá someter una solicitud por escrito y **debidamente fundamentada** para que se le permita intervenir o participar en dicho procedimiento. **La agencia podrá conceder o denegar la solicitud, a su discreción, tomando en consideración entre otros los siguientes factores:***

- (a) Que el interés del peticionario pueda ser afectado adversamente por el procedimiento adjudicativo.*
- (b) Que no existan otros medios en derecho para que el peticionado pueda proteger adecuadamente su interés.*
- (c) Que el interés del peticionario ya esté representado adecuadamente por las partes en el procedimiento.*
- (d) Que la participación del peticionario pueda ayudar razonablemente a preparar un expediente más completo del procedimiento.*
- (e) Que la participación del peticionario pueda extender o dilatar excesivamente el procedimiento.*
- (f) Que el peticionario represente o sea portavoz de otros grupos o entidades de la comunidad.*
- (g) Que el peticionario pueda aportar información, pericia, conocimientos especializados o asesoramiento técnico que no estaría disponible de otro modo en el procedimiento.*

. . . . .  
(Énfasis nuestro). 3 LPRA sec. 9645.

Haciendo casi un calco de lo antes citado, el Artículo 11 del Reglamento de Procedimiento Administrativo del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales de Puerto Rico, Reglamento Núm. 6442,

(el Reglamento), dispone lo referente a las peticiones de intervención ante dicha agencia. En específico, el Artículo 11.1 del Reglamento establece que *cualquier persona que tenga un interés legítimo en un procedimiento adjudicativo ante la Agencia podrá someter una solicitud por escrito y debidamente fundamentada para que se le permita intervenir o participar en dicho procedimiento. La Agencia podrá conceder o denegar la solicitud, a su discreción, tomando en consideración entre otros los siguientes factores:*

- a. que el interés del peticionario pueda ser afectado adversamente por el procedimiento adjudicativo;*
- b. que no existan otros medios en derecho para que el peticionario pueda proteger adecuadamente su interés;*
- c. que el interés del peticionario ya esté representado por las partes en el procedimiento;*
- d. que la participación del peticionario pueda ayudar razonablemente a preparar un expediente más completo del procedimiento;*
- e. que la participación del peticionario pueda extender o dilatar excesivamente el procedimiento;*
- f. que el peticionario represente o sea portavoz de otros grupos o entidades de la comunidad;*
- g. que el peticionario pueda aportar información pericial, conocimientos especializados o asesoramiento técnico que no estaría disponible de otro modo en el procedimiento.*

A su vez, el Artículo 11.4 del Reglamento establece en su primera oración que *el Jefe de la Agencia o el oficial examinador, deberá aplicar los criterios que anteceden de manera liberal y podrá requerir que se le someta evidencia adicional para poder emitir la determinación correspondiente.*

De las porciones de la LPAU y el Reglamento citadas salta a la vista que no se le reconoce el derecho a intervenir en un proceso administrativo adjudicativo a cualquier persona, sino a quien demuestre su capacidad o interés legítimo y sustancial en el procedimiento, y debe hacerlo mediante la presentación de una solicitud de intervención escrita y debidamente fundamentada. Sec. 3.5 LPAU, 3 LPRA sec. 9645; Artículo 11.1 del Reglamento 6442; *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, supra. Es decir, el solicitante debe aducir hechos suficientes que le permitan a la agencia evaluar su interés y relevancia en el asunto. A tenor, la parte promovente de convertirse en parte del proceso como interventor, tiene



que presentar una solicitud formal **en la que demuestre claramente cómo se verá afectado su interés por la decisión administrativa**, pues es ante la amenaza de un daño a sus intereses que una persona que no ha sido parte original ante la agencia procura la intervención. (Énfasis provisto). *Fund. Surfrider y otros v. ARPe*, 178 DPR 563, 581 (2010).

En cualquier caso, como quedó visto, la solicitud de intervención presentada puede ser acogida o denegada discrecionalmente por la agencia, a base de los mencionados criterios. *Mun. de Caguas v. AT&T*, 154 DPR 401, 411 (2001). Tanto la LPAU como el Reglamento disponen que al evaluar la solicitud de intervención, la agencia deberá aplicar los criterios que anteceden de manera liberal y podrá requerir que se le someta evidencia adicional para poder emitir la determinación correspondiente con respecto a la solicitud de intervención. 3 LPRA sec. 9645 y Artículo 11.4 del Reglamento 6442, respectivamente. Sin embargo, la liberalidad con la que se deben interpretar estos factores de ninguna manera obliga a la agencia a conceder la solicitud de intervención, si no ha sido justificada debidamente. *Mun. de Caguas v. AT&T*, supra, pág. 412.

### **III. Aplicación del Derecho a los hechos**

No hay duda de que la denegatoria de una petición de intervención por una agencia administrativa puede ser cuestionada ante nosotros mediante la presentación oportuna del recurso de revisión judicial. *Fund. Surfrider v. A.R.Pe.*, supra. En tanto el DRNA denegó una petición de intervención de los recurrentes, este foro intermedio quedó habilitado para dilucidar tal asunto.

Reconocido esto, valga iniciar subrayando que, a pesar de las partes dedicar gran extensión de las páginas de los escritos presentados ante nosotros a disertar sobre diversos temas -relacionados con la solicitud de deslinde la zona marítimo terrestre presentada por el Condominio- lo cierto es que la controversia a ser dirimida está bien limitada, y se reduce a

determinar si procedía o no que a los recurrentes se le reconociera como parte interventora ante el DRNA. En consonancia, circunscribiremos nuestro razonamiento a la consideración de ese sólo asunto, concerniente a la denegatoria por el DRNA de la solicitud de intervención presentada por los recurrentes.

Con lo cual, correspondía a la parte promovente de la solicitud de intervención, los recurrentes, identificar los elementos que la LPAU, junto al Reglamento y la jurisprudencia interpretativa, han descrito para conducir la decisión sobre admitir a una parte como interventora en el proceso administrativo, y colocarnos en posición de superar la deferencia que debemos a las determinaciones administrativas.

En atención a ello, según citamos en la exposición de derecho, el primero de los factores que tanto la LPAU como el Reglamento exigen que la agencia considere para determinar si una persona debe ser considerada como parte interventora, es que demuestre un interés que pueda ser afectado adversamente por el procedimiento adjudicativo<sup>4</sup>. Al decir de nuestro Tribunal Supremo, *usualmente el interventor es quien podría ser adversamente afectado por la decisión administrativa. Fund. Surfrider v. ARPe., supra.*

Según se nota, la frase *adversamente afectada* es mencionada tanto en la LPAU como en el Reglamento, y sobre esta el alto foro ha aseverado que no resulta suficiente que la actuación gubernamental tenga un efecto sobre el litigante, sino que ese efecto tiene que ser adverso o desfavorable, particular a sus intereses. *Íd.*

Lo anterior debemos armonizarlo con la advertencia que nos hace el mismo Tribunal Supremo, de que *la ley le confiere liberalidad a la agencia para evaluar los criterios que tiene que tomar en consideración para determinar si procede la intervención, y lo que se evalúa es el interés*

---

<sup>4</sup> Sec. 3.5(a) de la LPAU y Art. 11.1 del Reglamento.

*legítimo de quien solicita la intervención, lo que no supone que tenga que demostrar acción legitimada. Íd.*

A pesar de lo expuesto, no apreciamos que los recurrentes hubiesen particularizado cómo sus intereses pudieran resultar afectados por el procedimiento adjudicativo ante la consideración del DRNA. Juzgamos que en su escrito estos se limitaron a señalar razones genéricas respecto a este primer criterio. En específico, con relación a las tres organizaciones ambientales que componen los recurrentes, sólo se afirma un propósito general de conservación de las playas, y el ambiente, sin precisar, reiteramos, sobre el resultado adverso al que resultarían expuestos particulares que sufrirían por una futura decisión administrativa en este caso. Igual suerte corre la petición del señor Rodríguez Barreto al sólo mencionar que es pescador (no sabemos si aficionado, o como oficio), vecino de las áreas costeras y playas cercanas al Condominio (no hay precisión de lugar con relación al Condominio), y defensor de las tortugas marinas, (tampoco se ofrece datos sobre esta actividad, si es como aficionado, desde cuándo asume tal defensa, qué trabajos ha hecho sobre ello).

Al decir lo anterior, en manera alguna subvaloramos la labor que tales asociaciones asumen en la defensa de los propósitos que las inspiran. Sin embargo, ya hemos dicho, nos corresponde dar respuesta al muy preciso asunto procesal sobre la petición de intervención, para los cual estamos compelidos a ceñirnos a los requisitos, ya repetidos, que dimanar de la LPAU y el Reglamento al evaluar una solicitud de intervención. Tocaba a los recurrentes precisar más sobre el factor discutido en el párrafo que antecede, de modo que nos posicionaran para revertir una orden administrativa, no lo hicieron.

Luego, con relación a los restantes factores a considerar al revisar la determinación recurrida, nos tropezamos con que los recurrentes

tampoco los discutieron de manera pormenorizada<sup>5</sup>. De esta manera, no hay una expresión en el escrito de revisión judicial sobre, por ejemplo, si el interés de los recurrentes ya está protegido adecuadamente por la presencia de otras partes en el pleito, (máxime cuando se reconoce que la Oficial Examinadora había advertido que ya había muchos alegatos presentados).

Menos aún profundizaron los recurrentes, o articularon oposición fundada, a la razón esencial que esgrimió la agencia recurrida para denegar el pedido de los recurrentes, la dilación que la concesión de lo solicitado causaría en la adjudicación final de la controversia pendiente. Sobre esto último los recurrentes se limitaron a expresar que su intervención no representaría retraso, pues se ajustarían a las pautas procesales que se dictaran de ser incluidos como interventores. Sin tener que elaborar en demasía sobre este argumento, pues lo tildamos de parco, baste zanjar que no resulta dable especular sobre las actuaciones de los recurrentes si se le concediera la intervención, en términos de que efectivamente terminen allanándose a las pautas procesales. Lo cierto es que, examinado el fundamento principal del DRNA para denegar la intervención de los recurrentes —evitar más dilaciones— no nos resulta en modo alguno liviano. Esto es, habiendo identificado certeramente la Oficial Examinadora que el proceso ante su consideración es uno de altísimo interés público, **su dilucidación final efectiva y expedita resulta impostergable**. A pesar de ello, simplemente no encontramos en el escrito de los recurrentes argumentos suficientes que derroten tal razonamiento, máxime cuando la agencia no los dejó desprovisto de participación en el proceso, al reconocerles como *amicus curiae*.

---

<sup>5</sup> A *contrario sensu*, debemos reconocer que, en su *Alegato en oposición a recurso de revisión*, el Condominio sí dedicó las páginas 18-21 a discutir los factores que la Sec. 3.5 de la LPAU identifica para que el foro administrativo esté en posición de dictaminar sobre la petición de intervención.

Cabe destacar en este punto que, aunque el Tribunal Supremo se ha expresado sobre la liberalidad que debe guiar la interpretación de los factores enumerados en la Sección 3.5 de la LPAU, no existe obligación de las agencias en conceder de manera alguna la solicitud de intervención, si no se ha justificado debidamente. *Municipio de Caguas v. At&T*, supra.

En definitiva, la argumentación presentada por los recurrentes no nos mueve a variar la determinación recurrida. De este modo, cabe confirmar al DRNA en su determinación, referente a denegar a los recurrentes la participación como parte interventora, aunque sí reconocerles como amigos de la corte.

#### **IV. Parte dispositiva**

Por los fundamentos expuestos, se confirma la determinación del DRNA.

Lo pronunció y manda el Tribunal y lo certifica su Secretaria.

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