

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL III

FDR 1500 CORP.

Recurrente

v.

JUNTA DE  
PLANIFICACIÓN DE  
PUERTO RICO

Recurrida

KLRA202300368

Revisión Judicial  
Procedente de la Junta de  
Planificación de Puerto Rico

Sobre:  
Impugnación de Resolución  
Núm.: JP-PS-MCH

Panel integrado por su presidente el Juez Figueroa Cabán, el Juez Bonilla Ortiz y la Jueza Mateu Meléndez.

Mateu Meléndez, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de septiembre de 2023.

El 17 de julio de 2023, FDR 1500 Corp. (en adelante FDR 1500 o la parte peticionaria) instó un *Recurso de revisión judicial y/o impugnación de reglamento bajo la sección 2.7 de la LPAU*. Mediante el mismo, nos solicita la revocación de la Resolución Núm. JP-PS-MCH del 16 de junio de 2023 de la Junta de Planificación (en adelante, JP).

Estudiado minuciosamente el legajo apelativo, tras considerar los argumentos levantados por las partes, resolvemos **confirmar** la determinación recurrida. Veamos.

I

El 16 de junio de 2023, la Junta de Planificación emitió un *Aviso de Subsanación* en el que expuso:

“El 9 de diciembre de 2016, la Junta de Planificación de Puerto Rico adoptó mediante la Resolución Número JP-PS-MCH, la delimitación y designación de la Reserva Natural Mar Chiquita en el Municipio de Manatí, por concluir que cumplía con todas las leyes y reglamentos aplicables y no existía impedimentos para su adopción.

La resolución y los mapas fueron referidos al Gobernador quien por recomendación de la Junta aprobó la Reserva, con sus documentos y mapas mediante Boletín Administrativo núm. OE-2016-64 de 27 de diciembre de 2016. En el 2017 la Junta luego de un análisis de los procesos determinó que la adopción de dicha reserva no se realizó

conforme a derecho, esta determinación fue evaluada por los tribunales de PR revocando esta última determinación. Durante el trámite antes mencionado la Resolución no fue notificada ni se completó el proceso de vigencia para esta reserva; por lo que cumpliendo con la orden del Tribunal se completará el proceso cónsono con la Ley núm. 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada, conocida como “Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico” y la Ley núm. 38-2017, según enmendada conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo del Gobierno de Puerto Rico”, y en atención a acuerdo adoptado en reunión de Junta el 14 de noviembre de 2022.

En virtud de lo antes, concluimos esta subsanación para continuar con el proceso de notificación y archivo en autos.

[...]”

En desacuerdo con el aviso, así como con la resolución, la parte peticionaria compareció ante nos mediante el recurso de epígrafe a los fines de impugnarla. Con tal propósito, y como único señalamiento de error, arguyó que la JP erró al adoptar la Resolución Núm. JP-PS-MCH violentándose así su derecho al debido proceso de ley, ya que dicha resolución incumplió con las disposiciones legales requeridas.

Ante la presentación del recurso de epígrafe, el Municipio de Manatí (en adelante, Municipio) y el Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico (en adelante, Fideicomiso) solicitaron autorización para intervenir en el caso, así como la desestimación del recurso.<sup>1</sup> En sus respectivos escritos, alegaron que el recurso pretendía impugnar la declaración de la Reserva Natural de Mar Chiquita ocurrida mediante la Resolución JP-PS-MCH allá en el año 2016- la que fue validada por el Tribunal Supremo en el caso de Sierra Club et al. v. Jta. Planificación, 203 DPR 596 (2019). Ante la alegada validación en la citada jurisprudencia del proceso mediante el cual se aprobó tal resolución, alegaron que carecemos de jurisdicción para entrar a revisar algo ya validado.

---

<sup>1</sup> Véase *Moción urgente solicitando intervención del Municipio Autónomo de Manatí y en solicitud de desestimación por falta de jurisdicción* sometida el 8 de agosto de 2023 por el Municipio de Manatí (en adelante, Municipio) y *Urgente solicitud de intervención para solicitar desestimación por falta de jurisdicción* presentada el 25 de agosto de 2023, por el Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico (en adelante, Fideicomiso).

Específicamente, tanto el Municipio como el Fideicomiso señalaron que el Aviso publicado dice que “[l]a designación y aprobación de estas reservas entrarán en vigor inmediatamente después de la aprobación por el Gobernador” y que esto es incorrecto, ya que, en el caso de Sierra Club et al. v. Ita. Planificación, *supra*, nuestro más alto foro determinó que las siete reservas naturales a las que hace alusión el aviso de junio de 2023 fueron aprobadas por el Gobernador en el 2016. Igualmente, afirmaron que el derecho a recurrir en revisión judicial anunciado mediante dicho aviso fue inoficioso, toda vez que las resoluciones contempladas en el aviso tienen vigencia del 2016, y son finales y firmes. Ergo, reclamaron que carecemos de jurisdicción y por esa razón solicitaron la desestimación. Ambas solicitudes fueron denegadas por este Tribunal.<sup>2</sup>

Así las cosas, el 31 de agosto de 2023 el Municipio sometió su *Alegato en oposición a recurso de revisión judicial*. El Fideicomiso, por su parte, presentó el 6 de septiembre de 2023 su *Alegato en oposición*, mientras que el 11 de septiembre del año en curso, la JP compareció mediante su *Alegato en oposición a recurso de revisión*. Con el beneficio de la postura de estas partes, damos por sometido el asunto y resolvemos.

## II

### A.

La competencia de este Tribunal de Apelaciones para revisar las actuaciones administrativas está contemplada en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), Ley 38-2017, 3 LPRA Sec. 9601, *et seq.* A tales efectos, la Sección 4.1 de la LPAU dispone sobre la revisión judicial aplicable a aquellas órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas finales dictadas por agencias, las que serán revisadas por el Tribunal de Apelaciones mediante Recurso de Revisión. 3 LPRA Sec. 9671. Asimismo, la Sección 4.2 de la LPAU establece que la parte

---

<sup>2</sup> Véase, resoluciones del 14 y 29 de agosto de 2023.

adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia, que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión dentro de treinta (30) días contados a partir de la fecha de archivo en autos de la notificación de la orden o resolución final. 3LPRA Sec. 9672. La finalidad de esta disposición es delimitar la discreción de los organismos administrativos para asegurar que estos ejerzan sus funciones conforme a la ley y de forma razonable. Empresas Ferrer v. A.R.Pe., 172 DPR 254, 264 (2007).

B.

En cuanto a la revisión judicial a la que se refiere la Sección 4.2. antes señalada, es harto conocido que los tribunales apelativos estamos llamados a otorgar amplia deferencia a las decisiones administrativas. Esto, debido a la experiencia y pericia que se presume tienen tales organismos administrativos para atender y resolver los asuntos que por virtud de ley le han sido delegados. Capó Cruz v. Jta. Planificación et al., 204 DPR 581 (2020); Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, 202 DPR 117, 127 (2019), Rolón Martínez v. Supte. Policía, 201 DPR 26 (2018). Por consiguiente, las decisiones administrativas gozan de una presunción de regularidad y corrección que debe respetarse, mientras la parte adversamente afectada no demuestre con suficiente evidencia lo injustificado de la decisión. Torres Rivera v. Policía de PR, 196 DPR 606, 626 (2016). No obstante, esta deferencia no es absoluta. Así pues, los tribunales no pueden imprimirle un sello de corrección a las determinaciones administrativas que son irrazonables, ilegales o simplemente contrarias a derecho. Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, *supra* a la pág. 127 citando a IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos, 184 DPR 712, 746 (2012) y otros.

Para impugnar la razonabilidad de la determinación administrativa, es necesario que la parte recurrente señale la prueba en el récord que

reduzca o menoscabe el peso de la evidencia que obra en el expediente administrativo. Domínguez v. Caguas Expressway Motor, 148 DPR 387, 397-398 (1999) citando a Hilton Hotels. v. Junta Salario Mínimo, 74 DPR 670, 686 (1953). La misma, debe ser suficiente como para que pueda descartarse en derecho la presunción de corrección de la determinación administrativa, no pudiendo descansar en meras alegaciones. Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P., 147 DPR 750, 761 (1999). El criterio rector para examinar una decisión administrativa es la razonabilidad de la actuación de la agencia recurrida. Gonzalez Segarra et al. v. CFSE, 188 DPR 252, 276 (2013).

Por lo tanto, si al momento de examinar un dictamen administrativo se determina que: (1) la decisión administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) la agencia erró en la aplicación de la ley; (3) el organismo administrativo actuó de manera irrazonable, arbitraria o ilegalmente; o (4) su actuación lesiona derechos constitucionales fundamentales, entonces la deferencia hacia los procedimientos administrativos cede. IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos, *supra*, citando a Empresas Ferrer v. A.R.Pe., *supra*, a la pág. 264.

-C-

De otra parte, la LPAU exige que las agencias administrativas cumplan con determinados requisitos al adoptar, enmendar o derogar una regla o reglamento. Así pues, todo procedimiento de reglamentación debe cumplir con cuatro exigencias básicas: (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. Sierra Club et al. v. Jta. Planificación, *supra*, a la pág. 606; Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A., 185 DPR 684, 694 (2012).

En cuanto al requisito de notificación, la Sección 2.1 de la LPAU lee como a continuación se transcribe:

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 del Artículo 12.001 de la Ley 78-2011, según enmendada, conocida como el "Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI".

Por otro lado, sobre el segundo requisito constituye, la sección 2.2 del mencionado estatuto les impone a las agencias la obligación de proveer oportunidad para someter comentarios por escrito durante un término no menor de 30 días, desde la fecha de publicación del aviso. Para ello, podrán discrecionalmente, citar para vista pública, o si su ley orgánica u otra ley la hacen mandatoria.<sup>3</sup> El funcionario que presida la vista preparará un informe para la consideración de la agencia, en el cual se resuman los comentarios orales que se expongan durante la vista 3 LPRA sec. 9613.

### III

---

<sup>3</sup> 3 LPRA Sec. 9613.

En síntesis, en la discusión de su único señalamiento de error, FDR 1500 señala todas las deficiencias que a su entender tuvo el proceso de adopción de la Resolución JP-PS-MC para el 2016 e indica que el aviso que ahora publicó la JP no subsanó estas deficiencias, las que argumenta constituyeron una violación al debido proceso de ley, por lo que debe dejarse sin efecto. Así, por ejemplo, indica que: el término de oportunidad para participación ciudadana dada en el año 2016 fue menor a la que por disposición de ley debía darse; la JP actuó sin considerar las recomendaciones de la Compañía de Turismo, como venía obligada a hacer ya que es la agencia con competencia principal; y el expediente administrativo de la JP no contiene un análisis y diagnóstico de la situación actual, ni un plan de manejo ni propuesta de ejecución. También, señala que el área que se pretende sea reserva natural, ante era un área de interés turístico lo que eliminaría las calificaciones turísticas.

En su comparecencia para oponerse a la expedición del recurso, el Municipio- además de insistir que debió ser reconocido como parte indispensable y no mero amigo de la corte- revisita de cierto modo el argumento de ausencia de jurisdicción. A tales fines, afirma que en el caso de Sierra Club et al. v. Jta. Planificación, *supra*, nuestro Tribunal Supremo no ordenó la publicación del aviso, y que la JP al actuar como hizo, no consideró que la designación de la reserva natural de Mar Chiquita tiene fuerza de ley, y así fue determinado por el Supremo en la citada jurisprudencia. De otra parte, y en cuanto a los reclamos de FDR 1500, el Municipio afirma que el propio expediente administrativo demuestra que no existió violación a un debido proceso de ley, ya que dicha parte tuvo una activa y amplia participación durante los procesos relacionados a la aprobación de la resolución cuya impugnación persigue.

El Fideicomiso levanta similares planteamientos a aquellos del Municipio. Así, indica que, mediante el recurso de epígrafe, FDR 1500

pretende impugnar la validez de una resolución que fue aprobada por la Junta de Planificación y que, según fue declarado por el Tribunal Supremo, tiene fuerza de ley. Es más, en la página 5 de su oposición a *certiorari*, plantea que en Sierra Club et al. v. Jta. Planificación, *supra*, nuestro más alto foro dispuso “dejamos sin efecto las Resoluciones del 2017, por lo que las designaciones de reservas naturales se mantienen en vigor, según previamente reglamentadas” y que, “a partir del 15 de noviembre de 2019, fecha en que se publicó y notificó la Sentencia del Tribunal Supremo en Sierra Club et al. v. Jta. Planificación, *supra*, las siete reservas naturales, incluyendo la de Mar Chiquita en el Municipio de Manatí, están vigentes sin requerirse de trámite ulterior para así reconocerlas como válidas.” En virtud de ello, también plantea que el aviso publicado este año es uno inoficioso e innecesario, ya que las reservas naturales ya fueron aprobadas y sostenidas en la antes mencionada jurisprudencia.

La JP, por su parte, en resumidas cuentas, mientras explica el trámite procesal, señala que debido a las varias deficiencias que alegadamente tenía el expediente administrativo es que se trató en el año 2017 de derogar administrativamente los planes sectoriales y explica que en ese momento se intentó hacer de esa manera ya que no habían sido sometidos al Departamento de Estado, ni se había publicado su aprobación. Continúa su relato procesal hasta llegar al caso de Sierra Club et al. v. Jta. Planificación, *supra*, citado por todas las partes. En cuanto a este caso, indica que, según la propia opinión emitida por el Tribunal Supremo, “en este proceso se tiene que dar estricto cumplimiento con las disposiciones de la Ley 38-2017, [...] por lo que para cumplir con esta exigencia se tiene que terminar el proceso inconcluso en el 2016, y radicar en el Departamento de Estado esta reglamentación y dar aviso público.” Ante ello, procede a argumentar que el crisol bajo el que el asunto debe ser evaluado es la razonabilidad de la actuación administrativa; que lo realizado es razonable y hecho en



cumplimiento con lo que el caso de Sierra Club et al. v. Jta. Planificación, *supra*, ordenó; y, por tanto, debe sostenerse.

Un análisis sopesado de los distintos argumentos levantados por las partes, así como un cuidadoso evalúo de la Opinión emitida por nuestro Tribunal Supremo en el citado caso de Sierra Club et al. v. Jta. Planificación, *supra*, nos mueve a resolver a, según ya adelantamos, confirmar la determinación recurrida. Al estudiar la Opinión del Tribunal Supremo en el citado caso llama nuestra atención el que, en la exposición del trámite procesal del caso, nuestro más alto foro señaló que las resoluciones del 2016- entre las que se encuentra la Resolución que FDR 1500 desea impugnar- cumplieron con los requisitos procesales para la aprobación de un reglamento, según la LPAU.<sup>4</sup> Similarmente interesante encontramos el que, en dicha ocasión indicó que ninguna de las resoluciones fue impugnada ante algún foro judicial.

Asimismo, al atender el recurso de epígrafe, consideramos de vital importancia unas expresiones contenidas en la Opinión publicada en el aludido caso; estas son:

“En ese sentido, los peticionarios impugnaron las Resoluciones del 2017 por su incumplimiento con los requisitos procesales de la LPAU, conforme a su Sec. 2.7, *supra*. En esta ocasión, los peticionarios no alegaron daños individualizados a raíz de actos de la Junta de Planificación, ni estaban obligados a ello. Estos señalaron adecuadamente la violación crasa de la Junta de Planificación con el procedimiento de reglamentación dispuesto en la LPAU. En consecuencia, ante una impugnación de su faz de las Resoluciones del 2017, el Tribunal de Apelaciones no tenía que considerar los criterios de legitimación activa elaborados por este Tribunal en *Fund Surfrider y otros v. ARPE*, *supra*, ni mucho menos aplicarlos restrictivamente para privar a los peticionarios de su derecho.

Al resolver lo contrario, el Tribunal de Apelaciones obvió el derecho de los peticionarios a exigir el cumplimiento con las garantías procesales dispuestas en la LPAU. **Por lo tanto, las Resoluciones del 2016 estaban vigentes y habían cobrado fuerza de ley.** En consecuencia, la revocación de estas normas reglamentarias tenía que hacerse conforme a las garantías mínimas contenidas en la LPAU, independientemente de la intención ulterior.

En segundo lugar, es indudable que la Junta de Planificación erró al revocar, a iniciativa propia, las Resoluciones del 2016 sin cumplir con los requisitos procesales discutidos. Las partes coinciden en que estas

---

<sup>4</sup> Sierra Club et al. v. Jta. Planificación, *supra*, a la pág. 600.

resoluciones constituyen reglas legislativas, pues eran normas de aplicación general que generaban obligaciones y limitaciones en toda persona y entidad que deseara utilizar las siete reservas naturales antes protegidas. **Distinto a las Resoluciones del 2017, las del 2016 fueron aprobadas conforme al procedimiento dispuesto en la LPAU. Por tanto, las Resoluciones del 2016 estaban vigentes y habían cobrado fuerza de ley. En consecuencia, la revocación de estas normas reglamentarias tenía que hacerse conforme a las garantías mínimas contenidas en la LPAU, independientemente de la intención ulterior.**<sup>5</sup>

Una lectura de la porción antes transcrita nos mueve a concluir que la impugnación que FDR 1500 procura someter sobre la Resolución JP-PS-MCH aprobada en diciembre de 2016 es improcedente. Según claramente se señaló por nuestro más alto foro, las resoluciones objeto de impugnación en dicho caso- entre las que se encuentra la Resolución JP-PS-MCH- no fueron objeto de impugnación ante ningún foro judicial, por lo que estaban vigentes y habían cobrado fuerza de ley. Entiéndase pues, que FDR 1500 pretende que el aviso de subsanación emitido por la JP le permita impugnar una resolución que fue aprobada hace años atrás y que hoy en día, según fue resuelto, tiene fuerza de ley.

Más allá de discutir y señalar las alegadas deficiencias que hubo en la aprobación de la Resolución JP-PS-MCH en el 2016, nada plantea en cuanto a la finalidad de la determinación administrativa que pretende impugnar o sobre las expresiones que nuestro más alto foro efectuó en relación a esta en la citada jurisprudencia. Entiéndase pues, que a pesar de que existe una Opinión de nuestro más alto tribunal en las que se determina que las resoluciones aprobadas por la JP en el 2016- entre las que nuevamente señalamos se encuentra la Resolución JP-PS-MCH- no fueron objeto de impugnación, advinieron vigentes y cobraron fuerza de ley, la recurrente pretende que mediante su recurso hoy en día pasemos juicio sobre el proceso de su aprobación. Ciertamente, tal acción sería contraria a derecho.

---

<sup>5</sup> Sierra Club et al. v. Ita. Planificación, *supra*, a la pág. 610.

Para defender su actuación, cita la página 606 del caso Sierra Club et al. v. Jta. Planificación, *supra*. Específico, la siguiente porción:

[7] Por lo tanto, la LPAU exige que las agencias administrativas cumplan con determinados requisitos al “aprobar, enmendar o *derogar* una regla o reglamento”. (Énfasis suplido). Sec. 2.1 de la LPAU, Ley Núm. 38-2017 (3 LPRA sec. 9611). En consecuencia, todo procedimiento de reglamentación 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. Secs. 2.1, 2.2, 2.3, 2.8 y 2.11 de la LPAU, *supra*, 3 LPRA secs. 9611-9613, 9618 y 9621.

Basándose en lo anterior, la agencia recurrida explica que el aviso de subsanación pretende dar cumplimiento con el citado caso, ya que, de esta manera, podrán culminarse con el proceso de radicar en el departamento y dar aviso público de la reglamentación aprobada que es parte de los requisitos básicos enumerados en la porción antes transcrita. Siendo ello así, y debido a que la jurisprudencia vigente establece que las resoluciones aprobadas por la JP en el año 2016 advinieron vigentes y cobraron fuerza de ley, resolvemos que el aviso de subsanación es inconsecuente en cuanto a la validez de la Resolución JP-PS-MCH, por haber sido esta afirmada mediante determinación judicial.

Ante todo lo hasta aquí expresado, concluimos que la actuación de la JP de publicar el acta de subsanación fue una razonable, por lo que la deferencia a sus decisiones debe prevalecer.

#### IV

Por los fundamentos antes enunciados, confirmamos el Aviso publicado por la Junta de Planificación con fecha del 16 de junio de 2023, así como la adopción de las resoluciones que allí se mencionan, incluyendo la Resolución Número JP-PS-MCH del 9 de diciembre de 2016.

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

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