

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
 EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
 REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
 PANEL III

JUNTA DE PLANIFICACIÓN
 Recurrída

v

HACENDA LA HERMOSURA,
 INC.; PDCM ASSOCIATES,
 S.E., ISRAEL KOPEL; FDR
 1500 CORP.; REGENCY PARK
 ASSOCIATES, S.E.
 Recurrentes

Revisión Judicial
 Procedente de la
 Junta de
 Planificación

SOBRE:
 RESOLUCIÓN
 JUNTA DE
 PLANIFICACIÓN
 ENMIENDA A LOS
 MAPAS DE
 CALIFICACIÓN DE
 LOS MUNICIPIOS
 CUYOS TERRENOS
 UBICAN DENTRO
 DEL PRAPEC

ESSROC SAN JUAN, INC.
 Recurrente

v

DEPARTAMENTO DE
 RECURSOS NATURALES Y
 AMBIENTALES DEL ESTADO
 LIBRE ASOCIADO DE PR Y
 JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE
 PUERTO RICO
 Recurrída

KLRA201400703
 KLRA201400736
 KLRA201400739
 KLRA201400745

Revisión Judicial
 Procedente de la
 Junta de
 Planificación

SOBRE:
 IMPUGNACIÓN
 DEL PLAN Y
 REGLAMENTO DEL
 ÁREA DE
 PLANIFICACIÓN
 ESPECIAL DEL
 CARSO,
 REGLAMENTO
 NÚM. 8486 DEL 16
 DE JUNIO DE 2014

INVERSIONES COMERCIALES,
 INC.
 Recurrente

v.

JUNTA DE PLANIFICACION DE
 PUERTO RICO, Y OTROS
 Recurridos

REVISIÓN
ADMINISTRATIVA

SOBRE
 IMPUGNACIÓN
 DEL PLAN Y
 REGLAMENTO
 PARA EL ÁREA DE
 PROTECCIÓN
 ESPECIAL DEL
 CARSO (PRAPEC)
 REGLAMENTO
 NÚM. 8486

ESD HOLDINGS, LLC
 DALECIO PROPERTIES, INC. Y
 PRODUCTOS DE CANTERA,
 INC.

Recurrentes

v

JUNTA DE PLANIFICACIÓN
 Recurrída

Revisión
Administrativa
 procedente de la
 Junta de
 Planificación

SOBRE:
 IMPUGNACIÓN
 DEL PLAN Y
 REGLAMENTO DEL
 ÁREA DE
 PLANIFICACIÓN
 ESPECIAL DEL

4

MS

GA

CARSO (PRAPEC),
REGLAMENTO
NÚM. 8486

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry,
la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de abril de 2015.

Comparecen Hacienda Hermosura, Inc., PDCM Associates S.E., Israel Kopel, FDR 1500 Corp., Regency Park Associates, S.E., Essroc San Juan, Inc., Inversiones Comerciales, Inc. y ESD Holdings, LLC Daleccio Properties, Inc. y Productos de Cantero, Inc.,¹ en adelante recurrentes. Estos formulan variados fundamentos de impugnación a la adopción del Plan y reglamento del Área de Planificación Especial del Carso, en adelante PRAPEC, por parte de la Junta de Planificación de Puerto Rico, (JP) y el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) el 16 de junio de 2014, reglamento Núm. 8486 promulgado al amparo de la Ley Núm. 292 de 21 de agosto de 1991.

Consideradas las Mociones de Desestimación presentadas por el DRNA recurrida y Ciudadanos del Carso, Inc., en adelante interventores y las oposiciones a dichas mociones presentadas por las partes comparecientes recurrentes, se

¹KLRA201400703 – recurso de Revisión Judicial presentado el 22 de julio de 2014, Hacienda La Hermosura, Inc., PDCM Associates, S.E., Israel Kopel, FDR 1500 Corp., Regency Park Associates, S.E. v. Departamento de Recursos Naturales, Junta de Planificación y Junta de Calidad Ambiental.

KLRA201400736 – recurso de Revisión Administrativa presentado el 31 de Julio de 2014. ESSROC San Juan, Inc. v. Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Junta de Planificación de Puerto Rico.

KLRA201400739 – recurso de Revisión Administrativa presentado el 2 de agosto de 2014. Inversiones Comerciales, Inc. v. Junta de Planificación, Departamento de Recursos Naturales y Ambientales.

KLRA201400745 – recurso de Revisión Judicial presentado el 4 de agosto de 2014, ESD Holdings, LLC Daleccio Properties, Inc., Productos de Cantero, Inc. v. Junta de Planificación de Puerto Rico, Departamento de Recursos Naturales y Ambientales.

desestiman los recursos de Revisión Judicial presentados por falta de jurisdicción. Exponemos.

I.

Introducción

De conformidad con la Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, conocida como "Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico," 23 L.P.R.A. sección 62 *et seq.*, la Ley núm. 23 de 20 de junio de 1972, conocida como "Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales," la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (L.P.A.U.), según enmendada y la Ley Núm. 292 de 21 de junio de 1999, conocida como Ley para la Protección y Conservación de la Fisiografía Cársica de Puerto Rico, la Junta de Planificación de Puerto Rico (JP) y el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) adoptaron mediante Resolución de la Junta de Planificación-Carso de 12 de marzo de 2014, el Plan y Reglamento del Área de Planificación Especial del Carso (PRAPEC).

El Gobernador de Puerto Rico, Alejandro García Padilla, aprobó dichos documentos el 27 de mayo de 2014, mediante el Boletín Administrativo Núm. DE-2014-022, promulgado el 3 de junio de 2014. La aprobación del Plan de Manejo y el Reglamento del Área de Planificación Especial del Carso (PRAPEC), incluyó el Mapa para el Área de Planificación Especial del Carso, y las Enmiendas a los Mapas de Calificación de los Municipios cuyos terrenos ubican dentro del PRAPEC y la enmienda al Reglamento Conjunto Regla 19.33 sobre Distrito de Preservación de Recursos y la Adopción de los Distritos

Sobrepuestos Área de Planificación Especial Restringida del Carso (APE-RC), y el Área de Planificación Especial Zona Cársica (APE-ZC) y una Zona de Amortiguamiento, los cuales entraron en vigor el 5 de julio de 2014.²

Habiéndose aprobado y promulgado el Plan de Manejo y Reglamento del PRAPEC, los aquí recurrente procedieron a presentar los respectivos recursos que relacionamos a continuación:

KLRA201400703 – Recurso de Revisión Judicial promovido por Hacienda la Hermosura, Inc., PDCM Associates, S.E., Israel Kopel, FDR 1500 Corp., Regency Park Associates, S.E. v. Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Junta de Planificación de Puerto Rico, Junta de Calidad Ambiental. Se impugna la Resolución J.P. – Carso aprobada el 12 de marzo de 2014 (para adoptar el Plan y Reglamento el Área de Planificación Especial del Carso (PRAPEC). Se formulan tres (3) señalamientos de error, que más adelante se relacionan.

KLRA201400736 – Recurso de Revisión Administrativa promovido por ESSROC San Juan, Inc. v. Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Junta de Planificación de Puerto Rico. Se recurre de la aprobación del Reglamento Núm. 8486 de 16 de junio de 2014, promulgado al amparo de la Ley Núm. 292 de 21 de agosto de 1991.

Mediante la aprobación del PRAPEC también se enmendaron los mapas de calificación de los municipios cuyos terrenos ubican dentro del Área de Planificación Especial del Carso (APEC) y el Reglamento Conjunto de Permisos para

² Dispuso el Aviso sobre el Plan de Manejo y Reglamento del PRAPEC fechado el 19 de junio de 2014, que estos entrarían en vigor a los 15 días contados a partir del 20 de junio de 2014, fecha en que se hicieron disponibles y expuestos estos documentos en lugares identificados en el aviso.

Obras de Construcción y Uso de Terrenos. Se formulan cinco (5) señalamientos de error, que más adelante se relacionan.

KLRA201400739 – Recurso de Revisión Judicial promovida por Inversiones Comerciales, Inc. v. Junta de Planificación, Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. Se impugna y solicita revisión del Plan y Reglamento para el Área de Protección Especial del Carso (PRAPEC), aprobado por la Junta de Planificación, el cual entró en vigencia el 5 de julio de 2014. Se formulan cinco (5) señalamientos de error, que más adelante se relacionan.

KLRA201400745 – Recurso de Revisión Judicial promovido por ESD Holdings, LLC Daleccio Properties, Inc., Productos de Cantera, Inc. v. Junta de Planificación de Puerto Rico, Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. Se impugna la validez del PRAPEC por estar en contravención con la Ley 292-1999 y la LPAU.

Mediante la aprobación del PRAPEC se enmendaron los Mapas de Calificación de los Municipios cuyos terrenos ubican dentro del área afectada designada ahora Área de Planificación Especial del Carso (APEC) y el Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Uso de Terrenos. Se formulan cinco (5) señalamientos de error, que más adelante se relacionan.³

En sus respectivos recursos de revisión los recurrentes plantean los siguientes señalamientos de error:

Hacienda la Hermosura, Inc.; PDCM Associates, S.E.; Israel Kopel; FDR 1500 Corp.; Regency Park Associates, S.E. (KLRA201400703).

³ Mediante Resolución de 25 de septiembre de 2014 ordenamos la consolidación de los recursos KLRA201400703, KLRA201400736, KLRA201400739 y KLRA201400745.

Erró la Junta de Planificación al no haber notificado a los recurrentes los Mapas de Calificación que cambiaron las calificaciones de sus propiedades que ubican dentro de la fisiografía cársica de Puerto Rico.

Erró la Junta de Planificación al haber expandido la fisiografía cársica de Puerto Rico cuando no tenía autoridad en ley para así hacerlo.

Erró la Junta de Planificación al haber añadido terrenos a la fisiografía cársica de Puerto Rico sin la preparación de una Declaración de Impacto Ambiental.

ESSROC San Juan, Inc. (KLRA201400736)

La JP y el DRNA incumplieron con el Mandato de Ley Sobre Política Pública Ambiental por no haberse preparado una Declaración de Impacto Ambiental al adoptar el PRAPEC.

La JP y el DRNA incumplieron con la LPAU al carecer de un expediente oficial con toda la información relacionada a la propuesta adopción del PRAPEC por lo cual resulta imposible determinar si la agencia cumplió con otros requisitos procesales de la LPAU.

La JP y el DRNA incumplieron con el mandato de la Ley Núm. 292 del 21 de agosto de 1999 al adoptar el PRAPEC.

La adopción del PRAPEC constituye una expropiación sin justa compensación por parte del Estado vetada tanto por la Constitución del Estado Libre Asociado como por la Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.

El PRAPEC constituye una intromisión ilegal e indebida con la Autonomía Municipal.

Inversiones Comerciales, Inc. (KLRA201400739)

Erraron la Junta de Planificación, el Departamento de Recursos Naturales y las demás agencias concernidas al aprobar el PRAPEC sin haber cumplido con los requerimientos de la Ley sobre Política Pública Ambiental.

Erraron la Junta de Planificación, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales y las demás agencias concernidas al aprobar el PRAPEC, a pesar de que el mismo limita indebidamente los derechos adquiridos de los ciudadanos, ello en abierta violación a los

preceptos de la Ley 292 de 21 de agosto de 1999.

Erraron la Junta de Planificación, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales y las demás agencias concernidas al aprobar el PRAPEC, por delimitar e incluir en este una zona de amortiguamiento colindante designada como área restringida, de manera ultra vires, excediendo los poderes delegados bajo la Ley 292 de 21 de agosto de 1999.

Erraron la Junta de Planificación, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales y las demás agencias concernidas al aprobar el PRAPEC, por ser el mismo confiscatorio e inconstitucional.

ESD Holdings, LLC.; Daleccio Properties, Inc.; Productos de Cantera, Inc. (KLRA201400745).

Erró la JP al promulgar el PRAPEC sin haber notificado a cada uno de los dueños de las propiedades cuyos intereses se pueden ver adversamente afectados por el cambio de calificación de sus propiedades.

Erró la JP al aprobar el PRAPEC sin haber preparado previamente una declaración de impacto ambiental de conformidad con el artículo 4(B)(3) de la Ley sobre Política Pública Ambiental y el Reglamento adoptado a su amparo.

Erró la JP al exceder las facultades delegadas y adoptar una delimitación ilegal y establecer a su vez restricciones adicionales a las propiedades en contravención a la Ley 292-1999.

Erró la JP al no discutir y atender de forma alguna los comentarios surgidos durante el limitado proceso de participación pública en contravención a la L.P.A.U. y su jurisprudencia interpretativa.

Erró la JP al promulgar el PRAPEC en menoscabo de los derechos adquiridos por los recurrentes limitando arbitrariamente todo uso productivo a la propiedad en contravención al Artículo 9 de la Ley 292 - 1999, al Debido Proceso de Ley y a las garantías constitucionales.

Presentadas las respectivas solicitudes de Revisión Administrativa según relacionadas previamente, las partes recurrida, Departamento de Recursos Naturales y Ambientales

W
X

y la parte interventora Ciudadanos del Karso, Inc., presentaron respectivas mociones de desestimación. Por tratarse esencialmente de los mismos planteamientos de derecho en relación a la falta de jurisdicción de este Tribunal de Apelaciones para entender en los señalamientos de error levantados por las partes recurrentes, dispusimos mediante Resolución de 21 de enero de 2015, acoger los escritos de oposición de las recurrentes a la moción de desestimación de DRNA como extensivos a la solicitud de desestimación de los interventores Ciudadanos del Karso, Inc., en aras de la economía procesal, dando término y oportunidad a los recurrentes a completar sus escritos de oposición ya presentados, si así lo interesaban.

Quedando sometidas las mociones de desestimación presentadas por el DRNA y Ciudadanos del Karso, Inc. y las respectivas posiciones de las partes recurrentes procedemos a resolver.

II.

Derecho Aplicable

A. Jurisdicción sobre la Materia

Los tribunales tienen el deber de examinar su jurisdicción y aquella del foro donde procede el recurso. Pagán Navedo v. Rivera Sierra 143 D.P.R. 314 (1997). Previa una decisión en los méritos del recurso, le corresponde al tribunal determinar si tiene la facultad para considerarlo. Sociedad de Gananciales v. A.F.F., 108 D.P.R. 644 (1979). El término jurisdicción significa el poder o autoridad de un tribunal para considerar y decidir casos o controversias. Rodríguez v. Registrador, 75 D.P.R. 712, 716 (1953). Un tribunal que carece de jurisdicción sólo puede

W

señalar que no la tiene. Pagán Navedo v. Rivera Sierra, supra.

La Regla 83 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, faculta a este foro para que, a iniciativa propia o a solicitud de parte desestime un recurso por falta de jurisdicción.

Cuando la controversia gira en torno a la falta de jurisdicción sobre la materia, en Vázquez v. A.R.P.E 128 D.P.R. 513, 537 (1991), el Tribunal Supremo expresó:

La falta de este tipo de jurisdicción conlleva las siguientes consecuencias inexorablemente fatales: (1) esta falta de jurisdicción no es susceptible de ser subsanada; (2) las partes no pueden voluntariamente otorgarle jurisdicción sobre la materia a un tribuna ni el tribunal puede abrogársela; (3) los dictámenes de un foro sin jurisdicción sobre la materia son nulos (nulidad absoluta), Rodríguez v. Registrador, 75 D.P.R. 712, 716 y 726 (1953); (4) los tribunales tienen el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción; (5) los tribunales apelativos, además deberán examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, u (6) el planteamiento de falta de jurisdicción sobre la materia puede hacerse en cualquier etapa del procedimiento por cualquiera de los partes o por el tribunal *motu proprio*. Lopez Riera v. Autoridad Fuentes Fluviales, 89 D.P.R. 414, 419 (1963).

B. Distinción entre los procesos de reglamentación y de adjudicación bajo la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (L.P.A.U.), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada.⁴

Esta Ley establece las características y los requisitos que las agencias administrativas deben cumplir en los procesos de reglamentación y adjudicación. La Exposición de Motivos de dicha ley dispone, en lo pertinente, como sigue:

⁴ 3 L.P.R.A. Sec. 2101 et seq.

“La medida sistematiza y crea un cuerpo uniforme de reglas mínimas que toda agencia deberá observar al formular reglas y reglamentos que definan los derechos y deberes legales de una clase particular de personas. Contiene, además, otro cuerpo de normas distintas para gobernar las determinaciones de una agencia en procesos adjudicativos al emitir una orden o resolución que define los derechos y deberes legales de personas específicas.”⁵

Los procesos adjudicativos y de reglamentación son diferentes. El proceso de adjudicación es cuasi judicial y el de reglamentación es cuasi legislativo. *J.P. v. Frente Unido I*, 165 D.P.R. 445, 461, (2005).

La L.P.A.U., establece entre sus definiciones los términos y las frases utilizadas en los diferentes procesos administrativos. Dicho estatuto define el concepto “reglamentación” como aquel sujeto a un procedimiento mediante el cual una agencia formula, adopta, enmienda o deroga una regla o un reglamento.⁶ Además, define “regla” o “reglamento” de la forma siguiente:

...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. El término incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente.⁷

C. Aplicación de los procesos de Reglamentación y Adjudicación.

El proceso de **reglamentación** es uno de **aplicación general** y no uno de aplicación particular, en el que se adjudican derechos u obligaciones de una o más personas

⁵ Exposición de Motivos de la L.P.A.U., 1988 Leyes de Puerto Rico.

⁶ 3 L.P.R.A. sec. 2102 (m).

⁷ 3 L.P.R.A. sec. 2102 (l).

específicas, como sucede en un proceso adjudicativo. En el proceso de adopción de una regla o reglamento no se adjudica una controversia entre una o más personas específicas, es decir entre partes, sino que se establece una norma de aplicación general. Así pues, a diferencia de la **adjudicación**, en la que la expedición de órdenes de aplicación particular determina los derechos y obligaciones de partes específicas, la **reglamentación** dispone sobre la promulgación de reglas de aplicación general que encarnan una política o prescriben una norma legal.⁸ Por ser de aplicación general, el proceso de formulación y de aprobación de reglamentación conducido por las diferentes agencias administrativas en nuestra jurisdicción, afecta a la comunidad. Respecto a esta distinción, en *Luan Investment Corp. v. Román*, 125 D.P.R. 533, 547 (1990) se indicó lo siguiente:

Los mapas de zonificación y sus enmiendas representan la forma visual y práctica de instrumentar los reglamentos de zonificación y sus enmiendas. Su aprobación y enmiendas no son actos de naturaleza adjudicativa, dirigidos a resolver una controversia entre una o más personas, sino que son actos productos de los instrumentos con los cuales el Estado ha provisto a la Junta para reglamentar el uso de la tierra en Puerto Rico, de manera que se logre un desarrollo integral y balanceado de nuestra sociedad.

Surge de lo antes citado, que cuando el caso se refiere a un proceso para aprobar un reglamento de zonificación y para delimitar unos mapas de zonificación, es un proceso cuasi-legislativo y no de naturaleza adjudicativa. *J.P. v. Frente Unido I*, supra, pág. 464.

⁸ Demetrio Fernández, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2da Edición, Bogotá, Ed. Forum, 2001, pág. 108.

D. Clasificaciones generales en los procesos de adopción de reglas y reglamentos según la L.P.A.U.

Para fines del proceso de adopción de reglas y reglamentos, la L.P.A.U. reconoce dos clasificaciones generales, a saber, las reglas legislativas y las reglas no legislativas.⁹ En el caso de la "regla legislativa" se ha definido como "aquella que crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley".¹⁰ Este tipo de regla "impacta directamente a los ciudadanos **en general** y obliga con fuerza de ley a la agencia".¹¹ En consecuencia, las agencias deben adoptarlas en estricta observación de los requisitos de la L.P.A.U., brindándoles la oportunidad a los ciudadanos para conocerlas y expresar cualquier reparo antes de su aprobación final.¹²

Por su parte, las "reglas no legislativas" son aquellas – interpretativas, procesales o declaraciones de política general– que por sus propósitos no requieren el cumplimiento de las formalidades contempladas en la L.P.A.U.¹³ Ello, porque esta modalidad no vincula a la agencia ni crea derechos sustantivos o procesales en los cuales el ciudadano puede confiar.¹⁴ Así, pues, contrario a las reglas legislativas –que generan derechos entre las partes– las reglas no legislativas "no tienen ningún efecto legal vinculante".¹⁵

Como hemos expuesto, la promulgación de "reglas legislativas" requiere una serie de formalidades legales. Entre los requisitos que la L.P.A.U. establece se encuentra la

⁹ *Tosado v. A.E.E.*, 165 D.P.R. 377, 389 (2005).

¹⁰ *Id.*; *Asociación de Maestros v. Comisión*, 159 D.P.R. 81 (2003)

¹¹ *Id.*; (Énfasis suplido.)

¹² *Tosado v. A.E.E.*, supra, pág. 390; *Asoc. Fcias. Com. v. Depto. De Salud*, 156 D.P.R. 105 (2002)

¹³ *González v. E.L.A.*, 167 D.P.R. 400, 411 (2006).

¹⁴ *Íd.*

¹⁵ *Íd.*, págs. 411-412.

notificación al público de la determinación de la agencia de adoptar la reglamentación. Esa notificación debe realizarse mediante la publicación de un aviso en español e inglés en un periódico de circulación general y en el internet.¹⁶ Cuando la reglamentación de la agencia incide en alguna comunidad en específico, hay que publicar el aviso en español e inglés en un periódico regional de esa comunidad.¹⁷ Es decir, lo anterior evidentemente no implica ni requiere una notificación personal a cada una de las personas que se verían afectadas por la reglamentación. Basta con la notificación general.

E. El concepto de "partes" al aprobar un reglamento.

Cuando estamos ante un proceso de reglamentación no existen "partes" como tal ante la agencia. No se hace ninguna determinación específica sobre los derechos y obligaciones de los participantes. En este procedimiento administrativo se establecen normas de aplicación general y no aplica el requisito de notificación a las partes que sí aplica en el escenario de un proceso administrativo adjudicativo.¹⁸

De otra parte, la Ley Orgánica de la Junta, Ley Núm. 75, 1975 según enmendada, provee para que antes de adoptar o enmendar un reglamento, la Junta celebre vistas públicas luego de dar aviso al público de la fecha, el sitio y naturaleza de la celebración de éstas. La L.P.A.U., no le requiere a las agencias que provean una participación ciudadana análoga a la de los procedimientos adjudicativos. De hecho, las agencias

¹⁶ Sec. 2.1 de la L.P.A.U., *supra*, 3 L.P.R.A. Sec. 2121.

¹⁷ *Íd.*

¹⁸ A los procesos de rezonificación debería aplicarles el proceso de impugnación de reglamento establecido en la Sec. 2.7 de la L.P.A.U., *supra*, y no el dispuesto en la Sec. 4.2 de la misma ley, *supra*. Por ello, quien impugna no tendría que notificar su recurso de revisión a los propietarios. *Municipio de San Juan v. Junta de Planificación*, 189 D.P.R., 895 (2013).

administrativas tienen discreción para citar a vistas públicas las que sólo serán obligatorias en los casos en que el estatuto orgánico de la agencia lo requiera. No podemos considerar como "parte" a todas las personas que participan activamente durante las vistas públicas que celebra la Junta. Considerar como "parte" a esas personas y garantizarle todos los derechos que ello implica en un proceso adjudicativo, es contrario al ordenamiento establecido en la L.P.A.U., y a la naturaleza misma del proceso cuasi-legislativo de reglamentación. *J.P. v. Frente Unido I*, Id, pág. 465.

En los procesos de adjudicación, ya sea por una querella ante la agencia o cuando se solicita algún permiso o autorización que otra parte objeta, existen partes adversas respecto a algún asunto, y por lo tanto, una controversia ante la agencia. Por el contrario, el proceso dirigido a la formulación y aprobación de un reglamento que conducen las agencias administrativas, no es un procedimiento en el que partes adversas dilucidan sus derechos y obligaciones, y en el que se adjudica una controversia. La regla o reglamento pautado por la agencia puede ser impugnado al entrar en vigor, comenzando así el proceso de revisión judicial de su aprobación. Una vez se presenta el recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones con tal propósito, el que impugna la actuación administrativa es el recurrente y la agencia pertinente es la recurrida; sólo entonces es que existe un proceso adversativo ante un tribunal, y por lo tanto, "partes" ante ese foro. *J.P. v. Frente Unido I*, 165 D.P.R. 445, 465, 466 (2005)

Como se dijo en J.P. v Frente Unido I, supra, "requerir que se notifique de la presentación de un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones a todas las personas que comparecen y participan activamente en las vistas públicas celebradas ante una agencia administrativa, durante un proceso dirigido a la aprobación de determinado reglamento, haciendo recomendaciones, reseñando inquietudes o aportando información, sería trastocar dicho procedimiento y alterar su naturaleza. Resulta excesivamente oneroso para la parte que quiera impugnar un reglamento de su faz, el tener que cumplir con tal requisito. Formular una norma jurisprudencial para establecer dicho requisito sería crear mediante fiat judicial una normativa nueva, contraria a la dispuesta en la L.P.A.U., para el proceso de reglamentación conducido por las agencias administrativas."¹⁹

F. Sección 2.7, de la L.P.A.U. Impugnación de un Reglamento "de su faz" bajo la sección 2.7 de la L.P.A.U.

La L.P.A.U. dispone sobre el proceso que debe cumplir una agencia administrativa para aprobar un reglamento y el alcance de la participación de la ciudadanía durante la conducción de éste. Establece el mínimo de participación ciudadana que la adopción de un reglamento puede tener. En su Sec. 2.7 dispone cómo y en cuanto tiempo un reglamento puede ser impugnado de su faz. Dicha disposición estatutaria lee de la forma siguiente:

- (a) Una regla o reglamento aprobado después de la fecha de efectividad de este capítulo será nulo si no cumpliera

¹⁹ Íd. pág. 466

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 Circuito de Apelaciones dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de vigencia de dicha regla o reglamento. La competencia sobre la acción corresponderá al Circuito de la región judicial donde está 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. Sec. 2127)

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 (30) días, haya participado o no durante la celebración de las vistas públicas celebradas, como parte del proceso para su aprobación. No tiene que ser afectado por la aplicación de dicha regla o reglamento para tener la capacidad para promover la referida impugnación ante el Tribunal de Apelaciones. No obstante, cualquier persona afectada por la aplicación de una regla o reglamento aprobado por una agencia administrativa podrá impugnar la validez constitucional del mismo, en cualquier momento, ante el Tribunal de Primera Instancia. Asociación Dueños Casas La Parguera v. J.P. 148 D.P.R. 307 (1999).

G. Interpretación de la sección 2.7 de la L.P.A.U. por el Tribunal Supremo de Puerto Rico.

En Centro Unido de Detallistas v. Comisión del Servicio Público, 174 D.P.R. 174, 188-190 (2008), nuestro más alto foro dijo lo siguiente:

De una interpretación integrada de sus tres incisos, tomada razón de que dicha sección es parte de un esquema legislativo más amplio, se desprende con meridiana claridad que el campo de operación de la acción de nulidad está limitado a situaciones en que se alegue el incumplimiento con el proceso de reglamentación de la L.P.A.U. o de alguna otra disposición de esa ley. En consecuencia, resulta forzoso concluir que la sec. 2.7 de la L.P.A.U. no dejó margen, para la presentación de argumentos de otro tipo por parte de ciudadanos meramente interesados en solicitar la anulación de un reglamento que, en términos procesales, cumplió sustancialmente con las exigencias de la L.P.A.U.

.....

Además, nuestra interpretación de la Sec. 2.7 de la L.P.A.U. más allá de considerar aislamiento lo que establece el texto de la citada disposición, toma en cuenta el marco jurídico y el entorno social en que se aprobó la L.P.A.U.: la existencia de un sinnúmero de agencias con procesos disimiles y de difícil comprensión. Además reconoce la función que el legislador previó para la misma y el efecto del significado que los tribunales le hemos dado desde su aprobación; garantizar que las agencias cumplan con los criterios uniformes pautados por el estatuto. De esta manera atendemos el problema que el legislador quiso corregir y hacemos más efectivo el remedio seleccionado para lograr ese objetivo. Concretamente fortalecemos la particular función de la acción de nulidad de la L.P.A.U., como medio para garantizar que las agencias administrativas del país cumplan a cabalidad con el procedimiento de reglamentación establecido por dicha ley. A su vez, evitamos sujetar a los reglamentos promulgados por esas agencias a una revisión judicial directa por causas que no fueron contempladas por el legislador al regular la manera en que había de ejercerse la facultad revisora de los tribunales.

III.

Nos corresponde determinar, como cuestión de umbral, si en efecto carecemos de jurisdicción sobre la materia, para entender en los méritos de los recursos consolidados de epígrafe, como sostienen el DRNA y los Interventores, Ciudadanos del Carso, Inc. en sus respectivas Mociones de desestimación presentadas, o si en contrario debe prevalecer el criterio de las partes recurrentes, de que en efecto estamos facultados como ente revisor, a entender en las impugnaciones del Plan y Reglamento Para el Área de Protección Especial del Carso, (PRAPEC y Reglamento Núm. 8486).

La contención del DRNA y los interventores es que la Sección 2.7 de la L.P.A.U. (3 L.P.R.A. Sec. 2127), y su jurisprudencia interpretativa, claramente limitan el ámbito de la impugnación que pueden hacer los recurrentes de la Reglamentación del PRAPEC. Que dicha impugnación ante este foro apelativo está limitada a cuestionar el incumplimiento "de su faz" con los procedimientos que establece la L.P.A.U. para aprobar dicha reglamentación. Que dicha Sección 2.7 no dejó margen para la presentación de otro tipo de argumentos por parte de ciudadanos meramente interesados en solicitar la anulación del PRAPC y su reglamento, que en términos procesales cumplió sustancialmente con las exigencias de la L.P.A.U. Y en lo específico, sostienen que los señalamientos de error apuntados en sus respectivos recursos de revisión están dirigidos preponderadamente a cuestionar la constitucionalidad de la reglamentación, que la misma resulta confiscatoria, que infringe sus derechos adquiridos e infringe las leyes 416-2004 y 292-1999 y que ese tipo de alegación es propia para

dilucidarse ante el Tribunal de Primera Instancia y no ante este foro apelativo. Véase Centro Unido de Detallistas v. Comisión de Servicio Público, *supra*.

Las partes recurridas,²⁰ por su parte comparten señalamientos que van dirigidos a atacar la fisiografía de los terreros incluidos en la Reserva, no haber preparado una declaración de impacto ambiental, haber incumplido el mandato de la Ley 292, *supra*, ni de la Ley de Política Pública Ambiental, que la acción constituye una expropiación sin justa compensación, que la acción establece limitaciones ilegales e inconstitucionales al uso de su propiedad. De otra parte, formulan ataques particulares, no compartidos, dirigidos a la falta de notificación previa y oportuna a los recurrentes de los cambios propuestos, carecer de un expediente oficial en la agencia con toda la información relacionada a la adopción del PRAPEC y no atender los comentarios y recomendaciones surgidos en el limitado proceso de vistas públicas celebradas, ello en contravención a la L.P.A.U. y su jurisprudencia interpretativa.

Apliquemos el estado de derecho vigente en torno a la impugnación de la reglamentación aprobada a tenor con la L.P.A.U. y resolvamos el aspecto jurisdiccional planteado, así como los señalamientos de error en los cuales nuestra intervención no está jurisdiccionalmente vedada.

KLRA201400703 – Hacienda la Hermosura, Inc. PDCM Associates, S.E.; Israel Kopel; FDR 1500 Corp, Regency Park Associates, Recurrentes.

²⁰ ESD Holdings, LLC, Daleccio Properties, Inc. y Productos de Cantera, Inc., sostiene que los argumentos desestimatorios del DRNA no le son extensivos, por lo que formula reserva de jurisdicción, pues tales argumentos no hacen alusión a los señalamientos de error de su recurso KLRA201400745.

En su primer señalamiento de error, plantea que erró la Junta de Planificación al no haber notificado a los recurrentes los mapas de calificación que cambiaron las calificaciones de sus propiedades que ubican dentro de la fisiografía cársica de Puerto Rico.

No tienen razón las partes recurrentes. Surge del expediente en apelación²¹ que entre los documentos sujetos a revisión y análisis de parte de la ciudadanía en las vistas públicas celebradas en diferentes fechas y puntos de la isla, se encuentra un conjunto de cuatro (4) mapas que recogen los cuarenta y siete (47) Municipios objeto de calificación dentro del PRAPEC. En estos mapas se encuentran los distritos sobre puestos, Área de Planificación Especial, Área Restringida del Carso (APE-RC) y el Área de Planificación Especial de la Zona Cársica (APE-ZC) y su Zona de Amortiguamiento.

De manera que las personas que acudían a las vistas públicas anunciadas podían buscar sus propiedades en estos mapas y enterarse de los cambios propuestos. Es de notar que la parte aquí recurrente hizo un detallado análisis de todo el proceso seguido para la aprobación de la Reglamentación del PRAPEC, nos ha presentado un completo y abarcador apéndice que consta de 860 páginas, contentivo de todo documento pertinente a este recurso, e inclusive relaciona cada una de las propiedades a través de la isla de Puerto Rico, cuya titularidad poseen las corporaciones recurrentes, y la calificación propuesta en los Mapas de Calificación aprobados para regir mediante la nueva reglamentación. Ello implica que en la

²¹ Mediante Resolución ordenamos que se elevaran los autos de la agencia utilizado para la promulgación de la reglamentación impugnada.

9
7

generalidad de los casos,²² los recurrentes conocieron de los cambios propuestos y aprobados mediante el sencillo ejercicio de buscar sus propiedades en el mapa interactivo provisto por la Junta de Planificación en su página de internet. (Véase nota alcalce núm. 3 página núm. 8, Recurso de Revisión, KLRA201400703). De manera que el señalamiento de error apuntado se circunscribe a la queja de que la Junta de Planificación no les notificó individualmente a los recurrentes, los cambios propuestos y aprobados a los mapas de calificación que regirán y afectarán sus propiedades en la demarcación geográfica del Carso.

Q

Como ya hemos apuntado en la Parte II de este dictamen, la J.P. no tenía que hacer una notificación individual de los cambios propuestos en los Mapas de Calificación. Dichos cambios responden a un proceso cuasi - legislativo donde se crean "reglas legislativas", las cuales han sido definidas como "aquellas que crean derechos, imponen obligaciones y establecen un patrón de conducta que tiene fuerza de ley." Asociación de Maestros v. Comisión, 159 D.P.R. 282 (2003).

M

Conforme a este proceso, bastaba con que la agencia promovente siguiera el detallado procedimiento seguido para la aprobación del PRAPEC, y que surge palmariamente del expediente administrativo que hemos revisado y que bien se relaciona en el recurso de Revisión presentado por los recurrentes. Por tanto, el primer señalamiento de error apuntado no se sostiene y lo declaramos no ha lugar.²³

²² Surge de la relación de las propiedades presentadas en el recurso de revisión, que en un número de ellas los recurrentes dicen "desconocer" las enmiendas a los mapas de calificación aprobados para la zona del PRAPEC.

²³ Resolvemos que el procedimiento seguido bajo la aprobación del PRAPEC por la J.P. cumplió a satisfacción con las disposiciones aplicables de la L.P.A.U., a saber:

Los señalamientos dos y tres de los recurrentes se relacionan con que la J.P. expandió la zona cárnica sin autoridad para ello y sin un declaración de impacto ambiental previa. Resolvemos que no tenemos jurisdicción para entender en los mismos, pues de conformidad con la Sección 2.7 de la L.P.A.U., tales señalamientos no se relacionan con la impugnación de su faz, del proceso seguido para la aprobación

Sección 2121, 3 L.P.R.A. (sección 2.1, L.P.A.U.) Al adoptar Regla o Reglamento. Requerimiento de que se publique un aviso en español y en inglés, por lo menos en un periódico de circulación general en Puerto Rico y en español e inglés en la red de internet.

Sección 2122, 3 L.P.R.A. (sección 2.2 L.P.A.U.) Participación Ciudadana. La agencia proveerá oportunidad de someter comentarios escritos durante un término no menor de 30 días, contados a partir de la fecha de publicación del aviso.

Sección 2123, 3 L.P.R.A. (sección 2.3 L.P.A.U.) Vistas Públicas. La Agencia podrá citar discrecionalmente a vistas públicas o si su ley orgánica u otra ley lo hace obligatorio. Las vistas se podrán grabar o estereografiar y el funcionario que preside preparará un informe para consideración de la agencia, en el cual se resuman los comentarios orales que se expongan durante la vista.

Sección 2124, 3 L.P.R.A. (sección 2.4 L.P.A.U.) Determinación de la agencia. La agencia tomará en consideración además de los comentarios escritos y orales que le hayan sometido, su experiencia, competencia técnica, conocimiento especializado, discreción y juicio.

Sección 2125, 3 L.P.R.A. (sección 2.5 L.P.A.U.) Contenido, estilo y forma. La regla adoptada, contendrá además del texto la siguiente información:

- a. Cita legal de la disposición que autoriza su adopción.
- b. Explicación breve de sus propósitos o las razones para su adopción o enmienda.
- c. Referencia a todas las reglas o reglamentos que se enmiendan deroguen o suspendan mediante su adopción.
- d. Fecha de su adopción.
- e. Fecha de vigencia.

Sección 2126, 3 L.P.R.A. (sección 2.6 L.P.A.U.) Expediente. La agencia mantendrá disponible para inspección pública un expediente oficial con toda la información relacionada a la propuesta adopción de la regla o reglamento, incluyendo pero sin limitarse a:

- a. Copia de toda publicación en relación a la regla o al procedimiento.
- b. Toda petición, requerimiento, memorial o comentario escrito radicado ante la agencia y cualquier material escrito considerado por la agencia en relación a la adopción de la regla y al procedimiento seguido.
- c. Cualquier informe preparado por el oficial que preside la vida resumiendo el contenido de las presentaciones.
- d. Una copia de cualquier análisis regulatorio, preparado en el procedimiento para la adopción de la regla.
- e. Una copia de la regla y una explicación de la misma.
- f. Todas las peticiones de excepciones, enmiendas, derogación o suspensión de la regla.

Sección 2127, 3 L.P.R.A. (sección 2.7 L.P.A.U.) Nulidad y término para radicar la acción.

- a. La regla o reglamento aprobado después de la fecha de efectividad de la ley será nulo, si no se cumple sustancialmente con las disposiciones de este capítulo.
- b. Cualquier acción para impugnar de su faz la validez de una regla o reglamento por incumplimiento de las disposiciones de este capítulo deberá iniciarse en el Tribunal de Apelaciones, dentro de treinta (30) días siguientes a la fecha de vigencia 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 la regla o reglamento de que se trae no paralizará la vigencia de los mismos, a menos que la ley al amparo de la cual se adopta disponga expresamente lo contrario.

de la reglamentación propuesta. Tales señalamientos están dirigidos a cuestionar la autoridad que tenía la agencia para incluir determinados terrenos dentro de la fisiografía del caso y la necesidad o no, conforme a derecho, de preparar previamente una Declaración de Impacto Ambiental.

Estos asuntos en nada se relacionan con el proceso, en sí, de la adopción de la reglamentación impugnada y de conformidad con la Sección 2.7 de la L.P.A.U., ello está fuera de nuestra jurisdicción.

KLRA201400736 – ESSROC San Juan, Inc., Recurrente.

El primer señalamiento de error imputado a la J.P. y al D.R.N.A. no haber cumplido con el mandato de la Ley Sobre Política Pública Ambiental al no haber preparado una Declaración de Impacto Ambiental previo a aprobar el PRAPEC.

El tercer señalamiento de error imputa a la J.P. y al D.R.N.A. cumplir con el mandato de la Ley 292 al adoptar el PRAPEC.

El cuarto señalamiento de error plantea que la adopción del PRAPEC constituye una expropiación sin justa compensación por parte del Estado en contravención a las Constituciones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de los Estados Unidos.

El Quinto señalamiento de error plantea que la adopción del PRAPEC constituye una intromisión ilegal o indebida con la autonomía municipal.

Resolvemos que los señalamientos de error apuntados no se relacionan con la impugnación, de su faz, del proceso administrativo seguido para la adopción de la reglamentación

impugnada y de conformidad con la sección 2.7 de la L.P.A.U.
Carecemos de jurisdicción para entender en ellos.

El segundo señalamiento de error apuntado por la recurrente, en cambio, se relaciona con la imputación que le hace a la J.P. y al D.R.N.A. de incumplir con la L.P.A.U. al carecer de un expediente oficial con toda la información relacionada a la propuesta adopción del PRAPEC por lo cual resulta imposible determinar si la agencia cumplió con otros requisitos procesales de la L.P.A.U.

En su escrito de revisión ESSROC imputa a las agencias tener un expediente incompleto, cuya inspección pública ha requerido de múltiples cartas de seguimiento, así como llamadas persistentes para poder obtener copia del mismo.²⁴ No nos indica sin embargo, qué documentos específicos solicitó a las agencias y no obtuvo. La relación de cartas y correos electrónicos que adjunta son evidencia fehaciente de las gestiones realizadas para obtener determinados documentos de los expedientes administrativos de la agencia.

No obstante, no nos ponen en posición de determinar si la agencia incumplió o no con tales requerimientos. Fuera de este aspecto, el expediente administrativo que hemos elevado a nuestra consideración, y examinado minuciosamente, da cuentas de los siguientes documentos:

1. Documentos de vista pública (borrador VP²⁵ PRAPEC, anejos, presentación y mapas.
2. Informes Oficial Examinador (2).
3. Comentarios enviados por público en general sobre el documento PRAPEC y Tabla de Resumen de Comentarios.

²⁴ La recurrente hace mención de las páginas 435-445, de su apéndice.

²⁵ Vista Pública.

4. Carta de comentarios del D.R.N.A. al documento del PRAPEC.
5. Documento Estudio del Carso.
6. Exclusión categórica.
7. Ley 292 de 21 agosto de 1999.
8. Evidencia de comentarios enviados al D.R.N.A.
9. Resolución J.P. Carso y hoja de Junta.

f
Somos del criterio que la Junta de Planificación cuenta con un expediente completo con suficiente información para adoptar el PRAPEC. La imputación que hace la parte recurrente sobre la falta de un expediente oficial y completo para adoptar el PRAPEC sencillamente no se sostiene. Y el cuestionamiento sobre posibles incumplimientos con otros requisitos procesales según la L.P.A.U., es cuando menos especulativo.

LD
Por lo anterior, resolvemos que el segundo error apuntado por la recurrente no se cometió.


KLRA201400739 – Inversiones Comerciales, Inc.


En su escrito de revisión judicial la parte recurrente esboza cuatro señalamientos de error a saber:


1. Que erraron la J.P. y el D.R.N.A. y las demás agencias concernidas al aprobar el PRAPEC sin cumplir con los requisitos de la Ley sobre Política Pública ambiental.
 2. Que erraron la J.P. y el D.R.N.A. y las demás agencias concernidas al aproar el PRAPEC, a pesar de que el mismo limita de manera indebida los derechos adquiridos de los ciudadanos, en violación a la Ley 292.
 3. Erraron la J.P., el D.R.N.A. y las demás agencias concernidas al aprobar el PRAPEC, por delimitar e incluir en este una zona de amortiguamiento
- MS*

colindante designada como área restringida, de forma ultra vires, excediendo los poderes que le fueron delegados bajo la Ley 292.

4. la J.P., el D.R.N.A. y las demás agencias concernidas al aprobar el PRAPC por ser el mismo confiscatorio e inconstitucional.

 Evaluados los cuatro (4) señalamientos de error apuntados, nos declaramos sin jurisdicción para atenderlos. Estos versan sobre asuntos no relacionados al proceso de aprobación, en sí, de la reglamentación impugnada. Aquello que el texto de la Sección 2.7 de la L.P.A.U. menciona como la impugnación "de su faz" del proceso de aprobación de la reglamentación impugnada para que como tribunal revisor podamos tener jurisdicción para atenderlo.

 La pretensión de la parte recurrente es que entremos a considerar si la aprobación del PRAPEC por la J.P. y el D.R.N.A. contravienen los requisitos de la Ley de Política Pública Ambiental; si esta reglamentación aprobada limita los derechos ciudadanos adquiridos en contravención a la Ley 292; si se ha incluido en el PRAPEC una zona de amortiguamiento designada como área restringida, excediendo los poderes delegados a la agencia por la Ley 292; y finalmente si dicha reglamentación resulta confiscatoria e inconstitucional.

 Reiteramos que ninguno de estos señalamientos de error se relacionan con el proceso de Reglamentación "de su faz". Como previamente señalamos "la sección 2.7 de la L.P.A.U. no dejó margen para la presentación de argumentos de otro tipo por parte de ciudadanos meramente interesados en solicitar la anulación de un reglamento que en términos procesales

cumplió sustancialmente con las exigencias de la L.P.A.U.". Centro Unido de Detallistas v. Comisión de Servicio Público., supra, págs. 88-190.

KLRA201400745 – ESD Holdings, LLC, Daleccio Properties, Inc. y Productos de Cantera, Inc.

En su recurso de revisión judicial las partes recurrentes formulan cinco (5) señalamientos de error. Atendemos los señalamientos segundo, tercero y quinto en primer término.

El segundo señalamiento de error imputa a la J.P. haber aprobado el PRAPEC sin haber preparado previamente una Declaración de Impacto Ambiental, de conformidad con la Ley de Política Pública Ambiental y su Reglamento.

El tercer señalamiento de error imputa a la J.P. haber excedido en las facultades delegadas y adoptar una delimitación ilegal y establecer a su vez restricciones adicionales a las propiedades en contravención a la Ley 292.

Y el quinto señalamiento de error imputa a la J.P. aprobar el PRAPEC en menoscabo a los derechos adquiridos por los recurrentes, limitando arbitrariamente todo uso productivo a la propiedad en contravención a la Ley 292, al debido proceso y a las garantías constitucionales.

Analizados estos tres señalamientos de error a la luz de la sección 2.7 de la L.P.A.U. antes discutida nos declaramos sin jurisdicción para atenderlos, pues ninguno se refiere a errores del procedimiento o incurridos en el procedimiento de aprobación del PRAPEC. No se trata de errores que surjan de la aprobación de su faz del PRAPEC por lo cual este tribunal carece de jurisdicción para entrar en su consideración.

El primero y cuarto señalamiento de error, sin embargo, amerita nuestro análisis, pues se refieren a alegados errores en el procedimiento de aprobación del PRAPEC.

El primer señalamiento de error le imputa a la J.P. haber aprobado el PRAPEC sin haber notificado a cada uno de los dueños de las propiedades cuyos intereses se pueden ver afectados adversamente por el cambio de calificación de sus propiedades. No tienen razón las partes recurrentes en su reclamo. Como ya hemos reseñado estamos ante un proceso cuasi - legislativo en la aprobación del PRAPC.

En este tipo de procedimiento, la agencia proponente no viene obligada a notificarle a cada dueño de propiedades, sobre el cambio propuesto y en qué medida se verá afectado por el mismo. Basta con que esta cumpla con una notificación "general" por vía de la publicación de un aviso en español y en inglés en un periódico de circulación general y en la internet.²⁶ No se requiere una notificación personal a cada persona que se vería afectada por la reglamentación. Basta con una notificación general. Veamos el trámite administrativo seguido en este caso, lo que nos lleva a concluir que se cumplió con las disposiciones pertinentes.

El 5 de septiembre de 2013, se publicó Aviso de vistas Públicas en cumplimiento con la sección 2.3 de la L.P.A.U. en el Periódico Primera Hora anunciando estas a celebrarse los días 25 y 26 de septiembre de 2013, en los Municipios de Aguadilla y Arecibo respectivamente. Apéndice 4, págs. 292-297, KLRA201400703.²⁷

²⁶ Véase Sección 2.1 de la L.P.A.U., *supra*, 3 L.P.R.A. sec. 2121.

²⁷ Véase además avisos de los periódicos regionales Horizonte, La Estrella, El Oriental, El Regional, La Nueva Opinión del Sur y Portal de la Junta de Planificación de 24 de septiembre de 2013. Expediente Administrativo del Carso (Junta de Planificación).

En este se anunció la intención de adoptar el Plan y reglamento del Área de Planificación Especial del Carso (PRAPEC), enmienda a los Mapas de Calificación de los Municipios cuyos terrenos ubican dentro del PRAPEC, y enmienda al Reglamento Conjunto, Regla 19.33 sobre Distrito de Preservación de Recursos y Adopción de los distritos Sobrepuestos, Área de Planificación Especial Restringida del Carso (APE-RC) y Área de Planificación Especial - Zona Cársica (APE-ZC) en cumplimiento con sección 2.1, L.P.A.U. Se identificaron los municipios comprendidos dentro del Área de Planificación Especial, (50 municipios) (En cumplimiento con la sección 2.1, L.P.A.U.)

Se identificaron los lugares y municipios en que estarían disponibles los documentos de la propuesta reglamentación y documentos relacionados. (En cumplimiento con la sección 2.1, L.P.A.U.) Se incluyó una invitación general al público concediendo término de treinta (30) días, desde la publicación del Aviso, para someter comentarios, por escrito, a la dirección indicada, e informando si acusaría recibo de estos comentarios dentro de un término de dos (2) días laborables desde el recibo de los mismos. (En cumplimiento con las secciones 2.1 y 2.2 de L.P.A.U.)

Los días 25 y 26 de septiembre de 2013 se celebraron respectivamente las vistas públicas sobre la adopción del PRAPEC, la enmienda a los Mapas de Calificación de los Municipios cuyos terrenos ubican dentro del PRAPEC. Enmienda al Reglamento Conjunto, Regla 19.33 sobre Distritos de Preservación de Recursos, Adopción de los Distritos Sobrepuestos, Área de Planificación Especial Restringida del

Carso (APE-RC) y Área de Planificación Especial – Zona Cársica (APE-ZC). Estas se celebraron en el Centro de Convenciones del Indio del Municipio de Guayanilla (25 de septiembre de 2013) y Centro de Usos Múltiples Francisco Paco Abreu del Municipio de Arecibo (26 de septiembre de 2013). (Ello en cumplimiento con la sección 2.3 y 2.4 de L.P.A.U.²⁸

Surge del expediente administrativo del PRAPEC ante la J.P. que el proceso de celebración de vistas públicas estuvo precedido de la emisión de una determinación de cumplimiento ambiental por Exclusión Categórica.²⁹

Rendidos los respectivos informes con sus recomendaciones, la J.P. aprobó la Resolución Núm. JP Carso, el 12 de marzo de 2014, y el Plan y Reglamento del Área de Planificación Especial del Carso (PRAPEC).³⁰

El 27 de mayo de 2014, el Hon. Gobernador de Puerto Rico, Alejandro García Padilla aprobó la Orden Ejecutiva OE-2014-022 aprobando el Plan de Manejo y el Reglamento del Área de Planificación Especial del Carso (PRAPEC) promulgado por el Secretario de Estado el 3 de junio de 2014.³¹

En fechas 18, 19 y 20 de junio de 2014, se publicó un Aviso en el Periódico Primera Hora, sobre la adopción, aprobación del Plan de Manejo y el Reglamento del Área del PRAPEC.³² En este se puso a disposición del público en general los documentos aprobados por el Hon. Gobernador, la

²⁸ Véase Informe de Vista Cuasi-Legislativa sobre adopción del PRAPEC de 13 de noviembre de 2013, Mariano Pérez Sepúlveda, técnico Legal OAL e Informe de Vista Cuasi-Legislativa sobre Adopción del PRAPEC del 14 de noviembre de 2013 de Lcda. Celsa López Arguello, Asesora Legal. Expediente Administrativo del Carso J.P.

²⁹ Anejo 8 pág. 598 KLRA201400703; Expediente Administrativo del PRAPEC ante la J.P.

³⁰ Expediente Administrativo del PRAPEC ante J.P.

³¹ Expediente Administrativo del PRAPEC ante J.P.

³² Se incluyó el Mapa para el Área de Planificación del Carso, enmienda a los mapas de calificación de los municipios cuyos terrenos ubican dentro del PRAPEC y enmienda al Reglamento Conjunto, Regla 19.33, sobre Distrito de Preservación de Recursos y Adopción de los distritos Sobrepuestos, Área de Planificación Especial Restringida del Carso (APE-RC) y una Zona de Amortiguamiento, Área de Planificación Especial Zona Cársica. (AP-ZC) Expediente Administrativo del PRAPEC ante J.P.

ubicación específica donde estarían disponibles para examen y el apercibimiento de que los documentos adoptados mediante Orden Ejecutiva entrarían en vigor a los quince (15) días contados a partir del 20 de junio de 2014, fecha en que estarían expuestos en los lugares pre determinados. Cualquier persona afectada por estas determinaciones podrá acudir en revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones dentro del término de treinta (30) días, contados a partir de la fecha en que entre en vigor los referidos documentos. (Todo ello en cumplimiento con la sección 2.7 de la L.P.A.U.)

En virtud de la cronología de eventos antes descrita, es claro que la J.P. dio cumplimiento a las disposiciones de la L.P.A.U. que reglamentan la notificación general a las partes concernidas sobre el proceso de aprobación del PRAPEC. Se trata de Reglas Legislativas enmarcadas en un proceso cuasi-legislativo. No era menester notificar a cada uno de los dueños de las propiedades que se pudieran afectar por el cambio de calificación de sus propiedades.

Para que una reglamentación administrativa sea válida, esta debe cumplir con los siguientes criterios:

1. Notificar al público en general de la reglamentación a adoptarse.
2. Proveer una oportunidad para la participación ciudadana.
3. Presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para la aprobación por su secretario.
4. Publicar la reglamentación.

Municipio de San Juan v. J.C.A., 152 D.P.R. 672 (2000).

Resolvemos que el trámite seguido para la aprobación del PRAPEC, los Mapas de Calificación y las Enmiendas al Reglamento Conjunto cumplieron a satisfacción con la norma

jurisdiccional enunciada.³³ No se cometió el primer señalamiento de error apuntado por las recurrentes.

El cuarto señalamiento de error apuntado por las recurrentes le imputa a la J.P. no discutir y atender de forma alguna los comentarios surgidos durante el limitado proceso de participación pública en contravención a la L.P.A.U. y su jurisprudencia interpretativa. El análisis de la participación de los recurrentes en las vistas públicas celebradas el 26 de septiembre de 2013, y la tabla de comentarios contentiva de los comentarios de los recurrentes preparada por la J.P., nos mueve a rechazar el señalamiento de error apuntado.

El Informe de Vista Cuasi-Legislativa sobre la Propuesta Adopción del PRAPEC presentado por la Lcda. Celsa López Arguello el 14 de noviembre de 2013 a la Junta de Planificación en su carácter de funcionaria que presidió las vistas públicas celebradas sobre el PRAPEC en el Municipio de Arecibo el 26 de septiembre de 2013, dedica seis (6) de las treinta y tres (33) páginas del referido documento a relacionar los aspectos

³³ El caso Ramírez v. J.P., *supra*, citado por las recurrentes como normativo para nuestro caso, es distinguible a la situación de hechos en el caso ante nos. En Ramírez v. J.P., un ciudadano particular promovió un cambio de zonificación para un terreno de su propiedad, bajo el Reglamento de Zonificación vigente. (Reglamento de Planificación Núm. 4) La J.P. aprobó la rezonificación. El cambio de zonificación afectaba su propiedad y la de 77 ciudadanos más que también solicitaron rezonificación. La J.P. englobó todos los 78 casos en una misma Resolución, que enmendó los Mapas de Calificación del Municipio de San Juan y el Plano de Ordenamiento del Área Especial de Santurce. El Municipio de San Juan acudió al Tribunal de Apelaciones en un recurso de revisión Administrativa impugnando las zonificaciones y notificó el escrito a J.P. pero no al Sr. Ramírez ni a las 77 personas que se verían afectadas por la impugnación de la Resolución de Rezonificación. El Tribunal Supremo resolvió que el Sr. Ramírez y las 77 personas eran "partes con interés" y tenían que ser notificadas del escrito de revisión presentado y la Sentencia emitida. A todas luces en Ramírez se trató de un Procedimiento Adjudicativo ante la J.P. promovido precisamente por el Sr. Ramírez promoviendo un cambio de zonificación a su propiedad, que le era beneficiosa. Igual sucedía con las 77 personas restantes que también promovieron los cambios de zonificación que les beneficiaban. En el caso de autos, sin embargo, se trata de la adopción de un Plan y reglamento del Área de Zonificación Especial del Carso (PRAPEC), la Enmienda los Mapas de Calificación de los Municipios Cuyos Terrenos Ubican Dentro del PRAPEC, enmienda al Reglamento Conjunto, Regla 19.33 Sobre Distritos de Preservación de Recursos, Adopción de los Distritos Sobrepuestos, Área de Planificación Especial Restringida del Carso. (APE-RC) y Área de Planificación Especial Zona Cársica (APE-ZC). Ambos procesos, la adopción del Reglamento y los Mapas que delimitan el Área de Zonificación Especial (PRAPEC) son procesos cuasi-legislativos que se rigen por la sección 2.1 de la Ley 170, *supra*, en cuanto a la notificación de los cambios propuestos a la Reglamentación y los Mapas de Zonificación. La publicación de Anuncios de prensa, e internet cumple con las exigencias de notificación que requiere la L.P.A.U. en este tipo de proceso cuasi-legislativo.

4
sobresalientes de la presentación hecha por los licenciados Carlos López Freytes y Miguel Torres Torres en representación de Productos de Cantera, Inc. (PROCAN) una de las recurrentes en el caso KLRA201400745.³⁴ Dicho informe da cuentas de que con posterioridad a la vista del 26 de septiembre de 2013, PROCAN presentó por conducto de su representación legal un "Memorando Post Vista" (el 23 de octubre de 2013) complementando los variados aspectos de oposición a la extensión de la reglamentación del PRAPEC a los terrenos de PROCAN.³⁵

De conformidad con la Tabla de Comentarios de la Vista Pública presentada por la parte aquí recurrente,³⁶ la agencia reseña los planteamientos esbozados por la recurrente y emite sus comentarios a los señalamientos de PROCAN.

Por último, tomamos conocimiento del Permiso Formal de Extracción de Materiales de la Corteza Terrestre emitido por la Oficina de Gerencia de Permisos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Anejo 10, págs. 280-288, recurrente, KLRA201400745. Surge del mismo que le fue expedido dicho permiso al concesionario PROCAN en terrenos cuyos dueños son Daleccio Properties, Inc. y ESD Holdings, Inc., aquí recurrentes. El permiso fue emitido el 3 de junio de 2014 y tiene fecha de vencimiento el 13 de abril de 2019, o sea, en cinco (5) años.

Resolvemos que la agencia recurrida (J.P.) sí atendió los comentarios presentados por la recurrente en su comparecencia a la vista pública celebrada el 26 de septiembre de 2013, en el Municipio de Arecibo. Incluyó dichos comentarios, tanto en el

³⁴ Véase Anejo núm. 8 págs. 255-260, recurrente, KLRA201400745.

³⁵ Anejo 6, págs. 148-173, recurrente, KLRA201400745.

³⁶ Anejo 8, págs. 189-190, recurrente, KLRA201400745.

informe rendido por la funcionaria que presidió la vista (Lcda. Celsa López Arguello) como en la Tabla de Comentarios que recogió las posiciones de los comparecientes a la vista pública al igual que el memorando post- vista sometido a la J.P. por esta, respondió a dichos comentarios según surge de la tabla a la página 189 y 190 el Anejo 8 de la recurrente,.

Y finalmente tomamos conocimiento de que la recurrente ha sido autorizada por la Oficina de Permisos de OGPe a continuar la operación de extracción de material de la corteza terrestre en sus terrenos por los próximos cinco (5) años, lo que torna en académico el reclamo de menoscabo a su operación económica recogida en la impugnación de la reglamentación del PRAPEC.

Por lo anterior, resolvemos que el cuarto señalamiento de error no se cometió.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se DESESTIMA por falta de jurisdicción los señalamientos de error según discutidos en los recursos KLRA201400703, KLRA201400736, KLRA201400739 y KLRA201400745. En aquellos señalamientos de error en los cuales asumimos jurisdicción en los recursos KLRA201400703, KLRA201400736 y KLRA201400745 se CONFIRMA la acción de la agencia.

Notifíquese.

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


Mildred Ivonne Rodríguez Rivera
Sub Secretaria del Tribunal de Apelaciones

LIC. DIMARIE ALICEA LOZADA
Secretaria del Tribunal de Apelaciones