

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

DEPARTAMENTO DE
RECURSOS NATURALES
Y AMBIENTALES
Recurrido

v.

VÍCTOR L. ALBERTORIO
Recurrente

KLRA202200612

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

Caso Núm.
16-353-ZMT

Sobre:
Inf. Art. 5 (b) Ley Núm.
23 de 20 de junio de
1972 y otros

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Romero García y el Juez Monge Gómez.¹

Monge Gómez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 14 de julio de 2023.

Compareció ante este Tribunal la parte recurrente, Sr. Víctor L. Albertorio (en adelante, el “señor Albertorio” o el “Recurrente”), mediante recurso de revisión judicial presentado el 14 de noviembre de 2022. Nos solicitó la revocación de una *Resolución y Notificación* emitida por el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (en adelante, el “DRNA”), el 8 de septiembre de 2022, notificada el 14 de septiembre de 2022. Mediante el referido dictamen, el DRNA le impuso una multa ascendente a ciento sesenta y cinco mil dólares (\$165,000.00) por incumplimiento con la normativa reglamentaria que regula el uso y aprovechamiento de la zona marítimo terrestre, así como que se le ordenó la remoción y restauración de ciertas estructuras que yacen en dicha zona protegida.

Luego de examinar el expediente del recurso que nos ocupa y, a la luz de los fundamentos que expondremos a continuación, se *confirma* la *Resolución y Notificación* recurrida.

¹ Mediante la Orden Administrativa Núm. OATA-2023-001, se designó al Hon. José Johel Monge Gómez en sustitución de la Hon. Gina R. Méndez Miró, para entender en los méritos del recurso de epígrafe.

I.

El señor Albertorio es dueño de una propiedad inmueble ubicada en el Camino Los Indios, Barrio Las Mareas, Sector Mar Blanca del Municipio de Salinas. La vivienda contiene un muelle, plataforma y una rampa en bloques, situadas en la zona marítimo terrestre y terrenos sumergidos, los cuales son bienes de dominio público adyacentes a la Reserva de la Bahía de Jobos.

Allá para el 2005,² el DRNA presentó una “**Querella**” contra el señor Albertorio, la cual culminó con una *Resolución y Orden* emitida el 10 de agosto de 2011 por el entonces Secretario, Hon. Daniel Galán Kercadó, mediante la cual se le ordenó al Recurrente remover el muelle, la plataforma y la rampa, así como realizar la restauración necesaria en el área afectada.³

No obstante lo anterior, el 1 de marzo de 2016, el Sr. Jorge M. Rodríguez Rivera (en adelante, “señor Rodríguez Rivera”), quien para la fecha ocupaba el puesto de vigilante del DRNA, visitó el área donde ubica la propiedad y se percató que el Recurrente estaba reconstruyendo el muelle. Posteriormente, el 12 de julio de 2016, el DRNA realizó una evaluación del área antes mencionada y se rindió un Informe.⁴ De este último surge que las mencionadas estructuras están construidas en la zona marítimo terrestre y que se encontró un área en la que se depositó gravilla y cemento, alterando el hábitat de varias especies y vegetación que allí prolifera.

A raíz de este hallazgo, el 21 de septiembre de 2016, el DRNA presentó una segunda “**Querella**” contra el señor Albertorio. Allí, se le imputó violaciones al Artículo 5(h) de la Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, *infra*, al Artículo 1, Sección 1.4(ch), y Artículo 2, Secciones 4.1 al 4.4

² Véase, Transcripción Literal de Vista Adjudicativa del 27 de abril de 2017, pág. 11 líneas 9-10.

³ DRNA v. Víctor L. Albertorio, Caso Núm. 05-056-ZMT.

⁴ El Sr. Milton F. Muñoz Hincapié, Biólogo III y Coordinador del Programa Ambiental Stewardship JBNERR, realizó la evaluación y rindió el Informe dirigido a la Directora de la División de Santuarios Marinos y Estuarios-Reserva Bahía de Jobos del DRNA.

del Reglamento Núm. 4860 de 30 de diciembre de 1992, según enmendado, conocido como el “Reglamento para el Aprovechamiento, Vigilancia, Conservación y Administración de las Aguas Territoriales, los Terrenos Sumergidos Bajo Estas y la Zona Marítimo Terrestre de Puerto Rico”, e infracción al inciso (1) de la *Resolución y Orden* emitida por el secretario Galán Kercadó. El Interés Público propuso la imposición de las siguientes multas administrativas: (1) por violación a la Ley Núm. 23 del 20 de junio de 1972, *infra*, multa administrativa de hasta cinco mil dólares (\$5,000.00); (2) por violación al Reglamento Núm. 4860, *supra*, multa administrativa de hasta cinco mil dólares (\$5,000.00), considerando cada infracción diaria como una violación separada sujeta a dicha multa; (3) por el efecto de la reincidencia bajo el Reglamento Núm. 4860, *supra*, multa administrativa adicional de hasta un máximo de diez mil dólares (\$10,000.00) por cada acto ilegal, considerando cada infracción diaria como una violación separada.

Luego de contestada dicha “**Querella**”, y sin negar los hechos imputados, el Recurrente presentó “**Solicitud para Descubrimiento de Prueba**” el 12 de enero de 2017. La Oficial Examinadora emitió *Notificación* el 12 de enero de 2017, notificada el 18 de mismo mes y año. En síntesis, sostuvo que en la vista celebrada el 17 de noviembre de 2016, el representante del Interés Público le entregó al señor Albertorio copia de la prueba documental relacionada a la intervención de su caso. Asimismo, recalcó que los testigos del DRNA fueron anunciados mediante la *Notificación de Querella* el 5 de octubre de 2016. Indicó, además, que no se presentó moción fundamentada que mostrara justa causa para ordenar el descubrimiento, según solicitado. Por lo tanto, y debido a que la Oficial Examinadora tiene discreción para limitar el uso de los mecanismos de descubrimiento de prueba en virtud de la Sección 3.13 de la derogada Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada,⁵ su jurisprudencia

⁵ Conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, 3 LPRA sec. 2163 (derogada).

interpretativa, y el Artículo 23.1 (d) del Reglamento Núm. 6442,⁶ declaró No Ha Lugar la solicitud.

Inconforme, el 3 de febrero de 2017, el señor Albertorio presentó reconsideración. Expuso que la Sección 3.8 de la entonces vigente Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA sec. 2163, disponía que en los casos en que el procedimiento adjudicativo sea promovido a iniciativa de la agencia, se le garantizará al querellado el derecho al descubrimiento de prueba. De igual forma, alegó que la prueba solicitada era pertinente “porque ciertos documentos solicitados afectan la jurisdicción del foro[,] así como todos los procedimientos llevados” en su contra.⁷ Evaluada la moción de reconsideración, el 13 de marzo de 2017, notificada el 20 de igual mes y año, la Oficial Examinadora emitió *Notificación* declarando No Ha Lugar la solicitud. Fundamentó su determinación en que en ningún momento se le negó su derecho a descubrir prueba, sino a los señalamientos específicos de la solicitud.

Así las cosas, el 27 de abril de 2017, se celebró vista en su fondo en la que testificó el señor Albertorio, el vigilante Rodríguez Rivera y el señor Muñoz Hincapié. En la misma, se presentó prueba sobre el proceso de intervención con el señor Albertorio el día de los hechos, la titularidad de la propiedad y sobre la existencia o no de una concesión por parte del DRNA para los arreglos. A petición de la Oficial Examinadora, el Recurrente presentó “**Memorando al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales**” el 2 de junio de 2017, mientras que la representante del Interés Público interpuso su “**Memorando de Derecho**” el 11 de agosto de 2017, ambos en apoyo a sus respectivas posturas.

El 2 de junio de 2022, se emitió una *Resolución Parcial*, sin el informe del Oficial Examinadora. En la misma, la Secretaria del DRNA determinó que, en atención al más alto interés público de protección a los

⁶ También conocido como el “Reglamento de Procedimientos Administrativos del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales de Puerto Rico”, PR Regs. DRNA REG. 6442 (2002).

⁷ Véase, “**Reconsideración a Solicitud para Descubrimiento de Prueba**”, Ap. V pág. 16.

bienes de dominio público, no era posible posponer por más tiempo las acciones correctivas a imponerse. Allí, se le ordenó al señor Albertorio la demolición de toda estructura construida, incluyendo, pero sin limitarse al muelle, en un término no mayor de treinta (30) días. Del mismo modo, se ordenó la restauración del área a sus condiciones naturales, a costo del Recurrente, para lo cual debía contar con la autorización y/o permisos del DRNA.

Luego de varios trámites procesales y evaluados los planteamientos de las partes, el Oficial Examinador emitió su *Informe* el 30 de agosto de 2022. Señaló que, en un caso anterior, al señor Albertorio se le ordenó remover el muelle, plataforma y rampa ubicadas en bienes de dominio público marítimo terrestre, lo cual había sido incumplido. Asimismo, determinó que luego de ello, para el 2016, el Recurrente se encontraba reparando el muelle, depositó relleno, gravilla y cemento. A esos efectos, dispuso que el señor Albertorio era reincidente, pues incumplió con la orden de remover las estructuras y continuó realizando infracciones subsiguientes, sin las correspondientes concesiones. En vista de estos actos, entendió que el Recurrente violó el Artículo 5 de la Ley Núm. 23 del 20 de junio de 1972, *infra*, así como el Artículo 1, sección 1.4 y el Artículo 4, secciones 4.1 al 4.4, del Reglamento Núm. 4860, *supra*. Por consiguiente, y tomando en consideración la solicitud del Interés Público, el Oficial Examinador concluyó que, aunque no procedía penalizar al Recurrente por violación a la Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, *infra*, por ocurrir las violaciones como consecuencia del incumplimiento con Reglamento Núm. 4860, *supra*, procedía la imposición de una multa administrativa de hasta cinco mil dólares (\$5,000.00) anuales por la crasa violación al mismo durante once (11) años, para un total de cincuenta y cinco mil dólares (\$55,000.00). En cuanto a la reincidencia, propuso una multa a razón de diez mil dólares (\$10,000.00) por cada año desde la *Resolución* del 10 de agosto de 2011, para un total de ciento diez mil

dólares (\$110,000.00). En conjunto, la suma total de la penalidad propuesta ascendió a ciento sesenta y cinco mil dólares (\$165,000.00).

El Oficial Examinador entendió que la multa no era arbitraria ni caprichosa, puesto a que estaba basada en evidencia sustancial que demostraba el incumplimiento con la *Resolución y Orden* del 10 de agosto de 2011. Asimismo, indicó que la misma era razonable, pues solo constituyó el 0.008% del total millonario a razón de cinco mil dólares (\$5,000.00) diarios que la agencia estaría facultada a imponerle al señor Albertorio dentro de su poder discrecional. Finalmente, además de las multas propuestas, recomendó que se ordenara nuevamente la remoción del muelle, la plataforma y la rampa y que se efectuara la restauración necesaria bajo la supervisión del DRNA.

El 8 de septiembre de 2022, notificada el 14 del mismo mes y año, la Secretaria del DRNA emitió *Resolución y Notificación* en la que acogió el *Informe* del Oficial Examinador, haciéndolo formar parte del referido dictamen. Confirmó las multas propuestas y ordenó a realizar el pago de los ciento sesenta y cinco mil dólares (\$165,000.00), al igual que la remoción y restauración del área afectada. Por último, se apercibió al Recurrente sobre la obligación de cumplir con las leyes y reglamentos ambientales del DRNA, so pena de que se lleven en su contra procedimientos administrativos y/o se le impusieran multas adicionales.

Luego de solicitada una copia certificada del expediente administrativo, el señor Albertorio presentó "**Reconsideración**" el 3 de octubre de 2022.⁸ Alegó que antes de imponer una multa administrativa, la agencia debía brindar la oportunidad de comenzar el proceso de concesión a toda persona que se encuentre en incumplimiento para usar y aprovechar la zona marítimo terrestre al momento de la intervención. No obstante, expresó que no se le orientó, ni se le proveyó documentación en ninguna de las intervenciones antes de la imposición de la multa, en

⁸ Véase, "**Reconsideración**" Ap. XXII pág. 85. De la moción surge que la fecha de presentación fue el 3 de octubre de 2022, sin embargo, la misma también cuenta con un sello de la Secretaria Adjudicativa del DRNA del 4 de octubre de 2022.

violación a su derecho constitucional, convirtiendo los procesos en su contra en nulo, incluyendo la *Resolución y Orden* del 10 de agosto de 2011. Por otro lado, arguyó que el DRNA no demostró su jurisdicción para aplicar el Reglamento Núm. 4860, *supra*, ni se reconoció su derecho al uso y aprovechamiento sobre las aguas costaneras, conforme al Artículo 16 de la Ley Núm. 136 de 3 de junio de 1976, *infra*. En fin, solicitó que se declarara inválido el procedimiento e intervención del 2016, bajo la norma de aplicación arbitraria y violación al debido proceso de ley y que se desestimara la acción, por no presentarse prueba para la aplicación del Reglamento Núm. 4860, *supra*. De igual forma, solicitó que se declarara nula la *Resolución y Orden* del 10 de agosto de 2011, se denegara la solicitud de reincidencia y que se le reconociera que el uso y aprovechamiento existe por legislación como un derecho adquirido.

La Secretaria del DRNA emitió *Resolución y Notificación* el 11 de octubre de 2022, notificada el 13 de igual mes y año, mediante la cual declaró No Ha Lugar la solicitud del Recurrente.

Inconforme con la determinación de la agencia, el señor Albertorio radicó el recurso de revisión judicial ante nuestra consideración, mediante el cual alegó la comisión de los siguientes errores:

- 1) Err[ó] la Agencia al no desestimar por no haberse cumplido con el derecho constitucional al debido proceso de ley.
- 2) Err[ó] la Agencia al no reconocer los derechos del Sr. Albertorio, adquiridos por antigüedad y expresos por disposición de Ley 136 de 1976[.]
- 3) Err[ó] la Agencia al aplicar una norma sustantiva de manera arbitraria.
- 4) Err[ó] la Agencia al no atender los asuntos de derecho planteados por el Sr. Albertorio, mostrando una posición parcializada.
- 5) Err[ó] la Agencia en su determinación de nulidad sobre las actuaciones de la Agencia por violación al debido proceso de Ley.
- 6) Err[ó] la Agencia en la apreciación de la prueba[.]
- 7) Err[ó] la Agencia en su determinación sobre sanciones.

Luego de varias incidencias, el 3 de febrero de 2023 compareció el DRNA, representado por la Oficina del Procurador General de Puerto Rico, y presentó copia certificada del expediente administrativo del caso de

epígrafe. Posteriormente, el 28 de abril de 2023, se presentó la transcripción estipulada por las partes.

Por otro lado, el DRNA presentó “**Moción de Desestimación**” el 30 de mayo de 2023, la cual fue declarada No Ha Lugar el 9 de junio de 2023. Finalmente, el 26 de junio de 2023, el Recurrido presentó su alegato en oposición. El Recurrente no solicitó presentar un alegato suplementario luego de presentada la transcripción estipulada sobre la vista del 27 de abril de 2017.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, de copia certificada del expediente administrativo del caso ante el DRNA y de la transcripción de la prueba oral (en adelante, “TPO”), procedemos a resolver.

II.

A.

Es norma reiterada en nuestro ordenamiento jurídico que los tribunales apelativos están llamados a abstenerse de intervenir en las decisiones administrativas, ya que éstas poseen una presunción de legalidad y corrección. ECP Incorporated v. OCS, 205 DPR 268, 281 (2020); Torres Rivera v. Policía de PR, 196 DPR 606, 626 (2016). Cónsono con ello, se ha resuelto que las decisiones de las agencias administrativas gozan de la mayor deferencia por los tribunales. Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud, 210 DPR ___ (2022); 2022 TSPR 93. Ello debido a que dichos entes gubernamentales son los que poseen el conocimiento especializado y experiencia en los asuntos que les son encomendados. Super Asphalt v. AFI, 206 DPR 803, 819 (2021). En los casos de revisión judicial, “[e]l criterio a aplicarse no es si la decisión administrativa es la más razonable o la mejor al arbitrio del foro judicial; es, repetimos, si la determinación administrativa, en interpretación de los reglamentos y las leyes que le incumbe implementar, es una razonable”. Rivera Concepción v. A.R.Pe, 152 DPR 116, 124 (2000).

La Sección 4.5 de la LPAU dispone que “[l]as determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo”. 3 LPRA sec. 9675. Así pues, la intervención judicial en estos casos ha de centrarse en tres aspectos principales: (1) si el remedio concedido fue apropiado; (2) si las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba y (3) si las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. P.R.T.C. Co. v. J. Reg. Tel. de P.R., 151 DPR 269, 281 (2000). Podemos decir que la deferencia reconocida a la decisión de una agencia administrativa cede en las siguientes circunstancias: cuando no está basada en evidencia sustancial, cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley y cuando ha mediado una actuación irrazonable o ilegal. T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited, 148 DPR 70, 80 (1999).

Las determinaciones de hechos de los organismos y agencias administrativas tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección. Henríquez v. Consejo Educación Superior, 120 DPR 194, 210 (1987). De manera que los tribunales apelativos no intervienen con las determinaciones de hechos formuladas por una agencia administrativa si éstas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo. Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp., 150 DPR 70, 75 (2000).

Según lo ha definido el Tribunal Supremo en diversas ocasiones, evidencia sustancial es “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. Hilton Hotels v. Junta Salario Mínimo, 74 DPR 670, 687 (1953). Por ello, **quien impugne las determinaciones de hechos de una agencia administrativa tiene el deber de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa.** El peso de la prueba descansa entonces sobre la parte

que impugna la determinación administrativa. Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P., 147 DPR 750, 761 (1999). Además, debe demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración. Rebollo v. Yiyi Motors, 161 DPR 69, 76-77 (2002).

Las conclusiones de derecho, tal y como surge de la Sección 4.5 de la LPAU, *supra*, pueden ser revisadas en todos sus aspectos. 3 LPRA sec. 9675. Sin embargo, esto no significa que, al ejercer su función revisora, podamos descartar liberalmente las conclusiones e interpretaciones de la agencia, sustituyendo el criterio de ésta por el propio. “Al evaluar los casos es necesario distinguir entre cuestiones de interpretación estatutaria, en la que los tribunales son especialistas, y cuestiones propias para la discreción o pericia administrativa”. Adorno Quiles v. Hernández, 126 DPR 191, 195 (1990).

El foro judicial podrá sustituir el criterio del organismo administrativo por el propio **únicamente en aquellas ocasiones que no encuentre una base racional que fundamente la actuación administrativa**. No obstante, es axioma judicial que, ante la prueba pericial y documental, el tribunal revisor se encuentra en igual posición que el foro recurrido y, por tanto, está facultado para apreciar la prueba apoyándose en su propio criterio. Dye-Tex de P.R., Inc. v. Royal Ins. Co., 150 DPR 658, 662 (2000).

Sin embargo, la deferencia judicial en la revisión de determinaciones administrativas no conlleva la renuncia de este Tribunal a su función revisora. Simplemente, define el carácter limitado de la función revisora a casos apropiados. La deferencia reconocida no equivale a la dimisión de la función revisora de este foro apelativo intermedio en instancias adecuadas y meritorias, como resulta ser cuando la agencia ha errado en la aplicación de la ley. Reyes Salcedo v. Policía de P.R., 143 DPR 85, 94 (1987).

B.

El Artículo VI, Sección 19 de nuestra Carta Magna establece que “[s]erá política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad...”. Art. IV, sec. 19, Const. PR, LPRA, Tomo I. Por eso, cualquier actuación del Estado que incida sobre los recursos naturales, debe responder cabalmente a ese doble mandato constitucional. Misión Industrial v. Junta de Calidad Ambiental, 145 DPR 908, 919-920 (1998). Con el objetivo de implementar dicho precepto, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, según enmendada, conocida como la “Ley Orgánica a del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales”, 3 LPRA secs. 151 *et seq.*, mediante la cual creó y designó al DRNA como la agencia responsable de implementar la política pública con relación a la protección, conservación y preservación de los recursos naturales para el beneficio del Pueblo de Puerto Rico.

Entre los poderes y facultades del Secretario del DRNA, el Artículo 5 (h) de la precitada ley, dispone, en lo pertinente, que éste deberá:

Ejercer la vigilancia y conservación de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos bajo ellas y la zona marítimo-terrestre, conceder franquicias, permisos y licencias de carácter público para su uso y aprovechamiento y establecer mediante reglamento los derechos a pagarse por los mismos. 3 LPRA sec. 155.

Posteriormente, el DRNA promulgó el Reglamento Núm. 4860 de 29 de diciembre de 1992, conocido como “Reglamento para el Aprovechamiento, Vigilancia, Conservación y Administración de las Aguas Territoriales, los Terrenos Sumergidos Bajo Estas y la Zona Marítimo Terrestre de Puerto Rico”, (en adelante, “Reglamento Núm. 4860”). Este tiene como objetivo “establecer criterios y mecanismos para la delimitación, vigilancia, conservación y saneamiento de la zona marítimo-terrestre, las aguas territoriales y los terrenos sumergidos bajo ellas”, así como, “establecer los criterios y mecanismos para la otorgación de autorizaciones

y concesiones para el uso y aprovechamiento del área antes indicado”. Art. 1.3 del Reglamento Núm. 4860.⁹

En cuanto a las actividades permitidas mediante concesión, el Artículo 1.4(Ch) del precitado Reglamento dispone que:

Todo aprovechamiento del área geográfica descrita en el Artículo 1, Sección 1. 4 (B) de este Reglamento, con obras o construcciones permanentes o irremovibles, estará sujeto a la obtención previa de una concesión otorgada por el Departamento.

No obstante, el Artículo 4 de dicho cuerpo reglamentario establece cuáles son las prohibiciones. En específico, las Secciones 4.1 a la 4.4 rezan como sigue:

4.1 Nuevos aprovechamientos

A partir de la vigencia de este Reglamento, ninguna persona iniciará actividad alguna de las descritas en el Artículo 1.4 Ch sin la correspondiente autorización o concesión otorgada por el Secretario.

4.2 Aprovechamientos existentes

Ninguna persona continuará usos o aprovechamientos de bienes del dominio público marítimo-terrestre, existentes a la fecha de vigencia de este Reglamento, cubiertos por el Artículo 1.4 D, sin una concesión o autorización del Secretario. Toda persona tendrá hasta un plazo máximo de sesenta (60) días para solicitar concesión. Dicho término se contará desde la fecha en que se deslinde la zona marítimo-terrestre, conforme a los artículos 3 o 15; o, segundo, desde la entrada en vigencia del presente Reglamento, en los casos de predios deslindados durante los trescientos sesenta y cinco (365) días que antecedieron la vigencia del mismo.

4.3 Reparación, reconstrucción o ampliación de construcciones

Ninguna persona hará reparación, reconstrucción o ampliación alguna de una construcción en bienes del dominio público marítimo-terrestre sin una concesión previamente otorgada por el Secretario.

4.4 Vertido de residuos sólidos y escombros

Ninguna persona vertirá desperdicios sólidos, escombros o sustancias contaminantes en o sobre bienes del dominio público marítimo-terrestre sin la debida autorización del Departamento y permisos correspondientes de otros organismos públicos competentes.

Por último, el Artículo 14, inciso 14.1 del Reglamento Núm. 4860, establece que cada infracción o acto ilegal en violación al Reglamento

⁹ El Artículo 2, inciso 2.20 del Reglamento Núm. 4860, define concesión como el “consentimiento del Secretario, dado por escrito, para el aprovechamiento a largo plazo de bienes del dominio público marítimo terrestre que conlleva la instalación o uso de construcciones permanentes o irremovibles inamovibles”.

estará sujeta a la imposición de una multa administrativa de hasta cinco mil dólares (\$5,000.00). Mientras que el inciso 14.2 del referido Artículo indica que el Secretario podrá imponer una multa por reincidencia adicional de hasta un máximo de diez mil dólares (\$10,000.00) por cada acto ilegal. Asimismo, ambas disponen que “[c]ada infracción diaria se considerará como una violación separada y estará sujeta a la multa adicional antes indicada”.

C.

La doctrina de cosa juzgada emerge del derogado Artículo 1204 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 3343, y del Artículo 421 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 1793. El fin ulterior que persigue es que los litigios no tengan vida eterna en los tribunales y no sujetar a las partes a los inconvenientes que representa litigar asuntos que fueron adjudicados o que pudieron serlo. Zambrana v. Tribunal Superior, 100 DPR 179, 181 (1971).

La aplicabilidad de esta defensa va a depender de que “concurra la más perfecta identidad entre las cosas, las causas, las personas de los litigantes y la calidad en que lo fueron”. Art. 1204 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3343; Ortiz Matías v. Mora Dev., 187 DPR 649, 655 (2013). Entiéndase, para que proceda la defensa de cosa juzgada deben concurrir los siguientes requisitos: (1) una sentencia final en sus méritos en una reclamación previa; (2) que las partes en ambos pleitos sean las mismas y litiguen en la misma calidad; y (3) que las causas de acción en ambos casos sean iguales. Acevedo v. Western Digital Caribe, Inc., 140 DPR 452, 465 (1996). Es importante precisar que, de cumplirse con los requisitos antes señalados, **no sólo los asuntos litigados y adjudicados son considerados cosa juzgada, sino también aquellas cuestiones que pudieron haberse litigado y adjudicado con propiedad, aun cuando no fueron planteadas.** AAA v. UIA, 199 DPR 638, 662 (2018); Mun. de San Juan v. Bosque Real S.E., 158 DPR 743, 769 (2003) (énfasis suplido).

En cuanto al ámbito administrativo, la aplicación de la doctrina tiene tres (3) vertientes, las cuales son: "(a) su aplicación dentro de la misma agencia, a sus propias decisiones; (b) su aplicación interagencialmente; es decir, de una agencia a otra, y (c) su aplicación entre las agencias y los tribunales". Pagán Hernández v. UPR, 107 DPR 720, 733 (1978). De aplicar uno de los anteriores, no procederá dilucidar por segunda ocasión los méritos de la controversia que esté ante la consideración del foro judicial o administrativo.

III.

Habiendo examinado el expediente administrativo del DRNA, la TPO y los alegatos presentados ante nuestra consideración, estamos en posición de resolver.

En el presente caso, el señor Albertorio impugna la *Resolución y Notificación* de la Secretaria del DRNA, mediante la cual acogió el *Informe* del Oficial Examinador y se le impuso una multa global ascendente a ciento sesenta y cinco mil dólares (\$165,000.00) por varias violaciones al Reglamento Núm. 4860, y por el incumplimiento con la *Resolución y Orden* emitida el 10 de agosto de 2011, por el entonces Secretario del DRNA.

Según surge del tracto procesal reseñado, para el 2005 se presentó una primera "**Querella**" contra el señor Albertorio sobre la misma controversia ante nos. Entiéndase, sobre el uso y aprovechamiento de la zona marítimo terrestre a través del muelle, la plataforma y la rampa ubicadas en la propiedad del Recurrente, cuya construcción no contaba con permiso o concesión del DRNA.

Dicha "**Querella**" culminó con la *Resolución y Orden* del 10 de agosto de 2011, mediante la cual se le ordenó al señor Albertorio que removiera las estructuras antes señaladas y que efectuara la restauración necesaria en el área. De igual forma, se le apercibió que el incumplimiento con la orden podría dar paso a reabrir el caso e imponer sanciones adicionales. Ciertamente, desde ese momento, el señor Albertorio conocía sobre su incumplimiento con el Reglamento Núm. 4860 y la necesidad de

acatar la orden del DRNA, so pena de la imposición de sanciones administrativas. Cabe destacar que del expediente ante nuestra consideración no surge que el Recurrente haya acudido en revisión de dicha determinación, ni se ha alegado lo contrario.

A pesar de ello, el 21 de septiembre de 2016, se presentó la “**Querrela**” del caso de epígrafe, luego de encontrar al señor Albertorio reparando el muelle en controversia. Surge de la TPO **que el Recurrente en el momento de la intervención le admitió al señor Rodríguez Rivera que no contaba con la concesión del DRNA para efectuar dichos arreglos.**¹⁰

En vista de este suceso, y ante el abierto desacato a la *Resolución y Orden* del 10 de agosto de 2011, la agencia determinó que el Recurrente estaba, nuevamente, en violación del Reglamento Núm. 4860. En específico, el DRNA concluyó que no existía controversia en cuanto a que el señor Albertorio no tenía ni ha tenido autorización o permiso para utilizar el área de dominio público en donde se encuentra el muelle, la plataforma y la rampa sobre los cuales realizaba las reparaciones.¹¹

Al no tener una concesión por el DRNA, queda demostrado que el Recurrente se encuentra en violación del Artículo 4, inciso 4.2 del Reglamento Núm. 4860, lo cual también constituye una violación al Artículo 5(h) de la Ley Núm. 23 del 20 de junio de 1972, *supra*. En cuanto a ello, el Oficial Examinador entendió que no procedía penalizar al señor Albertorio por ambas violaciones, por lo que impuso la multa de cinco mil dólares (\$5,000.00) anuales, contados a partir de la *Resolución y Orden* del 10 de agosto de 2011, únicamente por la violación al Reglamento Núm. 4860. Por otro lado, y debido a su reincidencia e incumplimiento, se le impuso una multa de diez mil dólares (\$10,000.00), conforme al Artículo 14.2 del Reglamento Núm. 4860. Esta última, también fue impuesta por los pasados

¹⁰ Véase, “**Transcripción Literal de Vista Adjudicativa**”, pág. 48, líneas 10-12 (énfasis suplido). Ello también fue admitido por el Recurrente durante la vista. Véase, *Íd.*, pág. 12, líneas 13-15.

¹¹ Véase, Determinación de Derecho número siete (7) del Informe, Ap. X pág. 75 (énfasis suplido).

once (11) años. Resultando la suma de ambas en ciento sesenta y cinco mil dólares (\$165,000.00).

Con ese trasfondo fáctico, procedemos a discutir en conjunto los señalamientos de errores primero, quinto y séptimo, por estar íntimamente relacionados.

En primer lugar, el señor Albertorio indica en su recurso que el DRNA adoptó un procedimiento mediante el cual, previo a someter a un ciudadano a un proceso administrativo adjudicativo e imposición de multas, le conceden la oportunidad de solicitar la concesión necesaria. Sostiene que no se le concedió la oportunidad de comenzar dicho procedimiento, por lo que, tanto la *Resolución y Orden* del 10 de agosto de 2011, como la *Resolución y Notificación* recurrida son nulas. Utiliza como fundamento un documento intitulado: "Programa de Actualización de Autorizaciones y Concesiones para Uso y Aprovechamiento de las Aguas Territoriales, Terrenos Sumergidos bajo éstas y la Zona Marítimo Terrestre". Específicamente, alude a que en dicho documento el DRNA le confiere una oportunidad a aquel ciudadano que ostenta un uso y aprovechamiento de la zona marítimo terrestre no autorizado a comenzar el proceso de concesión para la legalización de dicho uso. No tiene la razón. Veamos.

Primeramente, debemos reiterar que los autos reflejan que el señor Albertorio nunca cumplió con la obtención de una autorización o concesión del DRNA para utilizar la zona marítimo terrestre. Sin embargo, se vale de un documento en el que la agencia le concede una oportunidad para rectificar un uso ilegítimo de un terreno protegido para argumentar una presunta nulidad de la *Resolución y Orden* de 10 de agosto de 2011, y la *Resolución y Notificación* emitida en el caso de epígrafe. Sin embargo, quedó establecido que el DRNA le ha dado amplia oportunidad al Recurrente para que legalice la utilización de la zona marítimo terrestre en su propiedad y éste ha hecho caso omiso. Nótese que desde hace aproximadamente dieciocho (18) años el señor Albertorio conoce que emplea un uso no autorizado de la zona y al momento en que se inició el

proceso administrativo de autos –por admisión propia de éste– no ha efectuado los trámites conducentes a obtener la concesión para ello.

No obstante, mediante su recurso, pretende que este Tribunal declare nulos dos procedimientos administrativos en los que, en primera instancia, se probó el incumplimiento desplegado por parte del Recurrente y, en segundo término, que se llevaron conforme al mandato constitucional de protección de nuestros recursos naturales. La prueba testifical, según la TPO, demostró que la oportunidad concedida por el DRNA no precluye un proceso de querrela por violación al Reglamento Núm. 4860, ni se constituye como una condición para la intervención y posterior presentación de un proceso administrativo.

Ahora bien, aún si hiciéramos abstracción de lo anterior, la doctrina de cosa juzgada establece que, si en dos casos existe la más perfecta identidad entre las cosas, causas, personas de los litigantes y la calidad en que lo fueron, no procede dilucidar en el segundo pleito aquellos planteamientos que debieron y pudieron haberse litigado y adjudicado en su momento. Ciertamente, en el presente caso, existe la más perfecta identidad en todos los aspectos que regula la doctrina a nivel judicial y a nivel administrativo, pues ambas “**Querellas**” fueron entre el DRNA y el señor Albertorio, sobre la utilización de predios de dominio público ubicados en la zona marítimo terrestre, entiéndase, el muelle, la plataforma y la rampa, sin concesión de la agencia a esos efectos.

Toda vez que el planteamiento de nulidad de la *Resolución y Orden* del 10 de agosto de 2011 está atado a la supuesta falta de la agencia de no concederle la oportunidad de tramitar la concesión anteriormente, fue traído ante la consideración de la Agencia durante la tramitación del segundo procedimiento administrativo incoado, se configuran los requisitos de la doctrina de cosa juzgada. Es más que evidente que dicho planteamiento constituye una cuestión que debió haber sido invocada durante la tramitación de la primera “**Querella**”. Sin embargo, ello no ocurrió.

Por tanto, y debido a que la violación al Reglamento Núm. 4860 y el desacato con la *Resolución y Orden* del 10 de agosto de 2011, están demostradas por evidencia sustancial que surge del expediente administrativo, procede la imposición de las sanciones y reincidencia impuesta. Sobre el particular, no se debe perder de perspectiva que de la prueba vertida ante la agencia se desprende que el señor Albertorio admitió que no tenía concesión para efectuar ningún tipo de trabajo sobre las estructuras en controversia. El DRNA no incidió.

Mediante el segundo señalamiento de error, el señor Albertorio arguye que erró el DRNA al no reconocer su derecho adquirido por antigüedad y por disposición de la Ley Núm. 136 de 3 de junio de 1976, según enmendada, conocida como la “Ley para la Conservación, Desarrollo y Uso de Recursos de Agua”, 12 LPRA sec. *et seq.* 1115 (en adelante, “Ley de Aguas”). Indica que el referido estatuto, en su Artículo 16, le reconoce unos derechos adquiridos, al exponer que:

Todo uso y aprovechamiento legal, beneficioso y razonable de aguas existente a la fecha de entrar en vigor esta Ley, [...] que hubiese existido dentro del año anterior o fuese a comenzar cuando se terminen obras en progreso a la fecha de vigencia de esta Ley, será tenido como un derecho adquirido al amparo de la legislación anterior y será protegido bajo la presente, tomando en cuenta la naturaleza, el contenido y el alcance del derecho, según dictados por las normas de la legislación anterior que le dieron origen. 12 LPRA sec. 1115o (énfasis suplido).

Por ello, concluye el señor Albertorio que al haber adquirido la propiedad en 1973 y la referida ley ser aprobada en 1976, es acreedor de un derecho adquirido. Ahora bien, al examinar las disposiciones de la Ley de Aguas notamos que los derechos adquiridos a los que alude el estatuto están vinculados a las aguas superficiales, aguas subterráneas y costaneras mediante el sistema de pozos o tomas de agua. 12 LPRA secs. 1115b y 1115o. Por consiguiente, debido a que en el presente caso estamos ante una controversia sobre el uso y aprovechamiento de la zona marítimo-terrestre, sin tener concesión para ello, y por el incumplimiento con la *Resolución y Orden* del 10 de agosto de 2011, la cual ordenaba la

remoción del muelle, plataforma y rampa, no procede el argumento sobre la falta de reconocimiento de los derechos adquiridos.

De igual forma, aun si ignoráramos lo anterior, debemos advertir que el Artículo 8 de la Ley de Aguas expresamente prohíbe a una persona “usar o aprovechar las aguas y los cuerpos de agua d[e] Puerto Rico sin el correspondiente permiso o franquicia expedido por el Secretario”. 12 LPRA sec. 1115g. Debido a que el DRNA estableció, mediante evidencia sustancial que obra en el expediente, que el señor Albertorio no cuenta con el permiso del DRNA para el uso y aprovechamiento de la zona marítimo terrestre,¹² conforme lo requiere el Reglamento Núm. 4860, su argumento pierde validez. Además, no podemos perder de perspectiva el hecho de que la provisión estatutaria que invoca el Recurrente para justificar su “derecho adquirido” está fundamentada en el uso y aprovechamiento legal de los recursos acuáticos. Claramente, el uso que el señor Albertorio le estuvo dando al cuerpo de agua en controversia no era legítimo, pues no contaba con la autorización del DRNA para ello. No se cometió el error señalado.

En cuanto al tercer señalamiento de error, el Recurrente alega que erró la Agencia al aplicar una norma sustantiva de manera arbitraria. Fundamenta su planteamiento en que el DRNA discriminó y aplicó la ley de manera impropia, en violación a sus derechos. En síntesis, sostuvo que había otros residentes que contaban con muelles y estructuras en la zona marítimo terrestre en igual violación a la Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, *supra*, y al Reglamento Núm. 4860, y que no había procedimiento alguno contra ellos. En otras palabras, que fue el único residente al cual se le radicó una “**Querella**” por violación a las piezas legales antes mencionadas.

Sobre esta alegación en cuanto a una supuesta aplicación opresiva y selectiva, de la TPO surge que la Oficial Examinadora le indicó al señor

¹² Véase, “Transcripción Literal de Vista Adjudicativa”, pág. 48, líneas 10-12. Ello también fue admitido en la Vista celebrada el 27 de abril de 2017, véase, Íd., pág. 12, líneas 13-15.

Albertorio que debía probarlo con evidencia fehaciente.¹³ El Recurrente únicamente presentó meras alegaciones sobre el alegado trato discriminatorio. Por lo que, al no presentar evidencia ante la Agencia, no derrotó la presunción de corrección de la que está revestida la determinación del DRNA. Nuestro sistema de derecho es uno que requiere que aquel que alega un hecho aporte prueba a esos efectos y no puede descansar en meras afirmaciones. Por lo tanto, el error no fue cometido.

El señor Albertorio, en su cuarto señalamiento, alega que erró la Agencia al no atender los asuntos de derecho que éste planteó, mostrando una posición parcializada. Arguye que, el Oficial Examinador “[s]ucumbió ante el peso de la opinión pública creada por acciones activistas ambientales y no cumplió con su responsabilidad en ley, ni demostró el más mínimo de imparcialidad”.¹⁴

Del expediente ante nuestra consideración, no encontramos base ni fundamento que sustenten dicha alegación. Por el contrario, la determinación del DRNA sobre el incumplimiento con la *Resolución y Orden* del 10 de agosto de 2011, y la violación al Reglamento Núm. 4860, está fundamentada con prueba sustancial que surge del expediente ante nuestra consideración. El incumplimiento con la *Resolución y Orden* del 10 de agosto de 2011, y sus acciones conducentes a reparar el muelle sin tener concesión por del DRNA, reconociendo el mismo Recurrente esto último como cierto, no dan margen para otra determinación.

Por último, el Recurrente sostiene que erró el DRNA en la apreciación de la prueba. Argumentó que en la vista evidenciaría la Agencia no logró demostrar su jurisdicción, conforme lo requiere el Reglamento Núm. 4860, para poder implementar el mismo. Añade que no bastaba con que el área donde se encuentra el muelle, la plataforma y la rampa, cumpliera con la definición de zona marítimo terrestre, sino que, alegadamente, para la aplicación del Reglamento Núm. 4860, tenía que

¹³ Véase, *Íd.* pág. 35, líneas 12-14.

¹⁴ Véase, alegato del Recurrente, pág. 9.

existir, entre otros requisitos, los mapas del deslinde de la zona marítimo terrestre y las notificaciones sobre dicho deslinde.

A pesar de su argumento, el Recurrente no provee disposición alguna que establezca la necesidad de demostrar dichos elementos. Indistintamente, resulta inverosímil dicho planteamiento cuando es harto conocido que es el DRNA la agencia encargada de hacer valer el mandato constitucional del Estado de proteger, conservar y preservar los recursos naturales, entre los que se encuentra la zona marítimo terrestre.

Adicionalmente, no podemos perder de perspectiva que se ha reiterado en nuestro ordenamiento jurídico que las determinaciones de hechos de los organismos administrativos gozan de una presunción de corrección que debe ser respetada por este Tribunal, siempre que el promovente del recurso de revisión judicial no presente evidencia suficiente para derrotarlas. Luego de efectuar un análisis minucioso del expediente, concluimos que el DRNA tuvo ante su consideración la prueba documental y testifical necesaria para arribar a las determinaciones de hecho y derecho consignadas en la *Resolución y Notificación* recurrida. No se desprende del expediente que el foro recurrido haya actuado de manera arbitraria, ilegal, irrazonable o al margen de los poderes delegados, ni surge evidencia sustancial que altere la determinación alcanzada.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, se *confirma* el dictamen recurrido.

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

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