

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

RAFAEL BEY NAZARIO, JAVIER  
BIAGGI CABALLERO, WILFREDO  
VELEZ HERNANDEZ, JESUS  
GARCIA OYOLA, MAGDA  
RAMIREZ MOLINA, MARCOS  
CHACON MOYA, CARLOS MARIO  
GARCIA BERRIOS, LUISA  
MARGARITA AGUILA NIEVES,  
IVAN F. ELIAS RODRIGUEZ,  
TERESA SANCHEZ, BASURA  
CERO, INC. CIUDADANOS EN  
DEFENSA DEL AMBIENTE (CEDA)  
Recurrentes

v.

JUNTA DE CALIDAD AMBIENTAL  
Recurrida

ENERGY ANSWER, ARECIBO LLC

KLRA201401313

Revisión  
Administrativa  
procedente de  
la  
Junta de  
Calidad  
Ambiental

PFE07-0811-  
0468-I-II-III-  
C

R-14-39-1

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa

Ramírez Nazario, Erik Juan, Juez Ponente

**SENTENCIA**

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

Comparece el señor Rafael Bey Nazario y otros (recurrentes) para solicitar la revocación de la Resolución Núm. R-14-39-1 emitida el 30 de octubre de 2014 y el Permiso PFE-07-0811-0468-I-II-III-C emitido el 8 de noviembre de 2014 por la Junta de Calidad de Ambiental (JCA).

Considerados los escritos de las partes, así como los documentos que los acompañan a la luz del derecho aplicable, resolvemos desestimar el recurso presentado.

I.

Surge de los autos, que el 11 de agosto de 2011 la compañía Energy Answers LLC (Energy) solicitó a la JCA un permiso para ubicar y construir una fuente de emisión de contaminantes atmosféricos, a saber, un incinerador de desperdicios en el pueblo de Arecibo. Luego de evaluaciones pertinentes, la JCA redactó un borrador de permiso de construcción y aprobación de ubicación.

El 26 de septiembre de 2012 la JCA publicó un aviso sobre la celebración de una vista pública a efectuarse el 26 de octubre de 2012. Luego avisó su posposición para el 26 de noviembre de igual año, fecha en que se llevó a cabo. El 14 de octubre de 2014 el Panel Examinador que presidió la vista pública rindió su informe. Tras la evaluación de las ponencias y comentarios recibidos, así como otros documentos, recomendó ciertas revisiones al borrador del permiso.

El 25 de octubre de 2014 la Junta de Gobierno de la JCA se reunió para considerar el informe sometido. Ese mismo día, la Junta de Gobierno emitió la Resolución R-14-39-1, mediante la cual acogió las

recomendaciones del Panel Examinador y ordenó al Área de Calidad de Aire de la JCA a emitir el permiso incorporando las recomendaciones del Panel Examinador. Esta Resolución fue notificada el 30 de octubre de 2014 a Energy, así como copia de cortesía a los participantes y deponentes, entre ellos varios de los aquí recurrentes.

Así las cosas, el 8 de noviembre de 2014 la JCA emitió el permiso de construcción de fuentes de emisión de contaminantes atmosféricos a favor de Energy. Le advirtió que el permiso vencería a los tres años de advenir final. Mediante los apercibimientos incluidos en el permiso aprobado, la JCA expresó:

Se advierte a toda persona a la que se le deniegue un permiso o se le apruebe pero esté inconforme con las condiciones o términos bajo los cuales se concede el mismo, que podrá dentro del término de **veinte (20) días** contados a partir de la notificación, someter comentarios ante la Junta de Gobierno de la JCA para solicitar la revisión de dicho permiso.

De no someterse comentarios, este permiso advendrá final una vez transcurran los **20 días** para solicitar la revisión del permiso. De someterse comentarios, este permiso no advendrá final hasta tanto la agencia actúe sobre los mismos.

Se advierte que una vez el permiso advenga final, toda persona a la que la agencia deniegue el

permiso, o que se apruebe pero esté inconforme con alguna de las condiciones o términos bajo los cuales se conceda, tendrá derecho a impugnar la determinación de la JCA por medio de un procedimiento adjudicativo de conformidad con lo provisto en la Sección 5.4 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, mejor conocida como Ley De Procedimiento Adjudicativo Uniforme, 3 L.P.R.A. sec. 2184.

Se advierte, además, que una vez la JCA emita una resolución final en el procedimiento adjudicativo, la parte adversamente afectada por dicha resolución final tendrá derecho a solicitar la reconsideración de la misma o su revisión judicial dentro de los términos dispuestos en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, supra, lo cual constará advertido la referida resolución final. (énfasis en el original).

El 20 de noviembre de 2014 los recurrentes solicitaron a la JCA que en los apercibimientos del permiso aludido, se le reconociera su derecho a impugnar el mismo, como terceros afectados, según lo ha resuelto el Tribunal Supremo. Solicitaron que se emitiera una Resolución aclaratoria o se reconsideraran las determinaciones ya emitidas por la JCA. El 25 de noviembre de 2014 los recurrentes presentaron una querrela de impugnación ante la JCA.

El 1 de diciembre de 2014 los recurrentes acudieron ante este Tribunal de Apelaciones mediante un

recurso de revisión de la Resolución Núm. R-14-39-1 emitida el 30 de octubre de 2014 y el Permiso PFE-07-0811-0468-I-II-III-C emitido el 8 de noviembre de 2014 por la JCA. Además de cuestionar tales determinaciones en sus méritos, nos solicitan que le ordenemos a la JCA reconocerles su derecho a solicitar un procedimiento adjudicativo para impugnar el permiso concedido a Energy.

El 4 de diciembre de 2014 Energy sometió comentarios al permiso que le fuera aprobado, según le fue advertido en los apercibimientos incluidos en el mismo. En vista de ello, el 24 de diciembre de 2014 Energy compareció ante este Tribunal para solicitar la desestimación del recurso presentado por los recurrentes. Adujo que las determinaciones que pretenden revisar no son finales, por tanto no son revisables. Así, concluye que este Tribunal carece de jurisdicción para atender el caso.

## II.

En todo caso, los tribunales tienen el deber de analizar, en primer lugar, si poseen jurisdicción para atender las controversias presentadas, puesto que estamos llamados a ser fieles guardianes de nuestra jurisdicción, incluso cuando ninguna de las partes invoque tal defecto. *Shell Chemical v. Srio. Hacienda,*

187 D.P.R. 109 (2012); *Constructora Estelar v. Aut. Edif. Púb.*, 183 D.P.R. 1 (2011); *Aguadilla Paint Center, Inc. v. Esso Standard Oil, Inc.*, 183 D.P.R. 901 (2011); *S.L.G. Szendrey Ramos v. F. Castillo*, 169 D.P.R. 873 (2007). Por tanto, si determinamos que no tenemos jurisdicción sobre un recurso o sobre una controversia determinada, debemos así declararlo y proceder a desestimar el recurso. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 D.P.R. 848 (2009).

Los tribunales no tienen discreción para asumir jurisdicción donde no la hay, por lo que, cuando un tribunal dicta una sentencia sin tener jurisdicción sobre las partes o la materia, su decreto es uno jurídicamente inexistente o ultra vires". *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 D.P.R. 46 (2007); *Empress Hotel, Inc. v. Acosta*, 150 D.P.R. 208 (2000).

Nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que un recurso prematuro, al igual que uno tardío, sencillamente adolece del grave e insubsanable defecto de falta de jurisdicción. *Hernández v. Marxuach Const. Co.*, 142 D.P.R. 492 (1997); *Pérez v. C.R. Jiménez, Inc.*, 148 D.P.R. 153 (1999). Por ende, su presentación carece de eficacia y no surte ningún efecto jurídico, ya que no existe autoridad judicial para acogerlo. *Pueblo v. Santana Rodríguez*, 148 D.P.R. 400 (1999).

Respecto a la revisión de las determinaciones administrativas, nuestro Tribunal Supremo, recientemente, en el caso *Municipio Autónomo de San Juan v. Junta de Planificación de Puerto Rico*, 189 D.P.R. 895 (2013), explicó y reiteró que la Sección 4.2 de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. sec. 2172, dispone que:

[u]na parte adversamente afectada por una orden o resolución **final** de una agencia y **que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente** podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la sec. 2165 de este título cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. (Énfasis suplido).

Para que una parte pueda instar un recurso de revisión ante este Tribunal y solicitar así que los méritos de una decisión administrativa sean evaluados, **la determinación debe ser final y revisable.** La determinación del organismo administrativo es *final*

“cuando ha decidido todas las controversias y no deja pendiente ninguna para ser decidida en el futuro”. Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3<sup>ra</sup> ed., Forum, 2013, sec. 9.3, pág. 687. Por su parte, la determinación del organismo administrativo se convierte en *revisable* “cuando la parte afectada por ella haya cumplido con todos los requisitos y haya agotado todos los remedios administrativos disponibles”. Demetrio Fernández Quiñones, *Op. Cit.*

La doctrina de agotamientos de remedios administrativos tiene como fin aclarar cuándo es el momento oportuno para que el foro judicial evalúe la corrección de una determinación administrativa. *Guzmán Cotto v. E.L.A.*, 156 D.P.R. 693 (2002); *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System*, 122 D.P.R. 261 (1988); *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 D.P.R. 716 (1982). Dicha doctrina, tiene como propósito evitar la intervención judicial con las actuaciones de las agencias durante el curso del cauce administrativo sin que éstas necesariamente reflejen la posición final de determinada entidad gubernamental. *Oficina de la Procuradora del Paciente v. Aseguradora M.C.S.*, 163 D.P.R. 21 (2004); *Guadalupe v. Saldaña, Pres. U.P.R.*, 133 D.P.R. 42 (1993).



De esa manera, se evita la intervención innecesaria y a destiempo del foro judicial de manera que los tribunales no hagan pronunciamientos que resulten superfluos por no tener algún impacto en la disposición final del caso. Se trata, por ende, de un **requisito jurisdiccional** que, en ausencia de alguna de las excepciones a la regla, **impide la intervención judicial hasta tanto la agencia emita una resolución final en el caso.** *Guzmán Cotto v. E.L.A., supra; Asociación de Pescadores v. Marina Puerto del Rey*, 155 D.P.R. 906 (2001); *Acevedo Ramos v. Municipio de Aguadilla*, 153 D.P.R. 788 (2001); *Igartúa de la Rosa v. A.D.T.*, 147 D.P.R. 318 (1998). (Énfasis nuestro.)

Por otro lado, en cuanto a los procedimientos de concesión de licencias y permisos por parte de un organismo administrativo, la Sección 5.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 L.P.R.A. sec. 2181, exige que las agencias establezcan un "procedimiento rápido y eficiente para la expedición de licencias, franquicias, permisos, endosos y cualesquiera gestiones similares". Además, la sección dispone que las agencias deberán establecer por reglamento "las normas de tramitación de los referidos documentos y los términos dentro de los cuales se completará el proceso de consideración de la licencia,

franquicia, permiso, endoso y similares". Al expresarse sobre las determinaciones en las cuales la agencia deniega a un solicitante una licencia o permiso, la Sección 5.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 L.P.R.A. sec. 2184, dispone que:

[t]oda persona a la que una agencia deniegue la concesión de una licencia, franquicia, permiso, endoso, autorización o gestión similar tendrá derecho a impugnar la determinación de la agencia por medio de un procedimiento adjudicativo, según se establezca en la ley especial de que se trate y en las secs. 2151 a 2168 de este título.

El Tribunal Supremo tuvo la oportunidad de interpretar la sección 5.4 de la L.P.A.U. en el caso *San Antonio Maritime v. Puerto Rican Cement Co.* 154 DPR 374 (2001). Allí concluyó que existe una estrecha relación entre el proceso adjudicativo y el de concesión de licencia o permiso, una vez la agencia encargada otorga o deniega esta autorización. Ante tal realidad y el hecho de que la finalidad del proceso de concesión de licencia, permiso o franquicia es proteger el interés público, el Tribunal Supremo extendió el derecho de intervención al proceso de impugnación de la determinación de la agencia a cualquier persona afectada por ésta.

Más adelante, en *Ranger American of PR v. Loomis Fargo* 171 DPR 670 (2007), **el Tribunal Supremo expresó que el procedimiento adjudicativo que surge luego de que la agencia determina otorgar o denegar una licencia, permiso o franquicia, está disponible tanto para los solicitantes a quienes se les denegó dicha autorización como a terceros que interesen impugnar lo concedido por la agencia.** Al activarse este proceso adjudicativo, una persona que no fue considerada originalmente como parte por la agencia puede presentar una solicitud de intervención. **El derecho de intervención sólo puede existir dentro de un procedimiento adjudicativo.** Si no existe este tipo de proceso, este derecho es inexistente. (Énfasis nuestro.)

El Tribunal Supremo sólo se había expresado a los efectos de establecer que efectivamente **existe un procedimiento adjudicativo una vez la entidad reguladora, decide conceder o denegar la franquicia, licencia o permiso y se cuestiona o impugna esa decisión.** Luego en *Puerto Rico Telephone Company h/n/c Claro TV y Junta Reglamentadora v. OneLink Communications*, 179 D.P.R. 177 (2010), concluyó que **el proceso inicial de concesión de licencia o franquicia no es adjudicativo** y, por tanto, en esa etapa es

inaplicable el derecho de intervención. Resolvió que esta determinación no se altera por el hecho de que existan leyes especiales reguladas por las agencias que permitan una mayor participación, incluso específica y definida, de personas que se opongan a la solicitud de franquicia o permiso. Aunque tal consideración podría hacer parecer que este proceso es adjudicativo, no lo es porque no se está cuestionando la decisión de una agencia ni se está contraponiendo un derecho sobre otro. La participación de estas personas sólo es un mecanismo para obtener información que le pueda ser útil a la agencia para tomar la determinación de conceder o denegar una licencia, permiso o franquicia. *Id.* (Énfasis nuestro.)

### III.

A pesar de que gran parte del recurso ante nosotros se dedica a la discusión de los méritos de la concesión del permiso a Energy, los recurrentes han querido establecer como asunto primordial el que la JCA emitió una Resolución y un permiso sin notificación adecuada y sin permitir su participación en dicho proceso. Así, nos solicitan que le ordenemos a la JCA reconocer su derecho a solicitar un procedimiento adjudicativo para impugnar el permiso concedido.

Como dijimos, al activarse un proceso adjudicativo, posterior a que la concesión de un permiso advenga final, una persona que no fue considerada originalmente como parte puede presentar una impugnación a la concesión de tal permiso. Los recurrentes aducen que la JCA venía obligada a notificarle la Resolución R-14-39-1 y el permiso, en vista de que el Tribunal Supremo reconoció su derecho a impugnarlo como terceros afectados. No nos convencen.

Surge del expediente administrativo, que cuando los recurrentes solicitaron la notificación y que se les reconociera su derecho a intervenir para impugnar el proceso relacionado con el Permiso de construcción de fuentes de emisión, la JCA lo que había expedido era un permiso que no era final. Por un lado, la Resolución R-14-39-1, mediante la cual la Junta de Gobierno acogió las recomendaciones del Panel Examinador y ordenó al Área de Calidad de Aire de la JCA a emitir el permiso incorporando las recomendaciones del Panel Examinador, claramente expresó que era una interlocutoria. Además, surge de los autos, que esta Resolución, contrario a lo alegado, en efecto, le fue notificada mediante copia de cortesía a varios de los aquí recurrentes. Sus nombres surgen de la propia Resolución como notificados.

Por otro lado, el permiso concedido tampoco es uno final que permita aún activar el proceso adjudicativo contemplado en la sección 5.4 de la LPAU. Nótese que mediante los apercibimientos incluidos en el permiso aprobado, la JCA le concedió un plazo a Energy para someter comentarios en 20 días, contados a partir de su notificación. Energy sometió comentarios que, al momento de la presentación del recurso, no habían sido considerados por la JCA. Luego de que la agencia actué sobre tales comentarios, entonces es que el permiso adviene final y susceptible de impugnación por terceros afectados mediante el procedimiento adjudicativo dispuesto en la LPAU y reconocido por el Tribunal Supremo.

Recordemos que el Tribunal Supremo resolvió que el proceso inicial de concesión de licencia, permiso o franquicia no es adjudicativo. *Puerto Rico Telephone Company h/n/c Claro TV y Junta Reglamentadora v. OneLink Communications, supra.* Ya antes había aclarado que si no existe el tipo de proceso adjudicativo, el derecho de intervenir o impugnar es inexistente. *Ranger American of PR v. Loomis Fargo, supra.* De modo que, tratándose de unos dictámenes interlocutorios, los mismos no son revisables por este Tribunal. Es decir, no habiendo iniciado aún el proceso adjudicativo, que

oportunamente estará disponible una vez la autorización del permiso advenga final, no estamos ante una determinación final revisable judicialmente. Por tanto, este Tribunal carece de jurisdicción para atender el recurso de revisión presentado.

En fin, por virtud de lo resuelto por el Tribunal Supremo, una vez la JCA finalice el procedimiento evaluativo y conceda o deniegue finalmente el permiso a Energy, deberá apereibir que cualquier parte afectada, con capacidad e interés, puede impugnar el permiso autorizado finalmente. Por tanto, los recurrentes todavía no son parte con legitimidad para cuestionar las determinaciones de la JCA. Mientras la concesión o denegación del permiso no sea final, éstos carecen de legitimación para cuestionar la concesión de éste mediante la activación del proceso adjudicativo previsto **en la sección 5.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme**. En ese momento es que los recurrentes o cualquier tercero afectado podría impugnar la concesión por violar las leyes y reglamentos de la JCA o cualquier otra consideración que entiendan procedente. *Puerto Rico Telephone Company h/n/c Claro TV y Junta Reglamentadora v. OneLink Communications, supra.*

En el caso de epígrafe, la agencia ni siquiera ha finalizado la primera etapa que distingue el Tribunal Supremo. Esto es, la etapa evaluativa. Así, la etapa adjudicativa aun no puede comenzar. Por tanto, la determinación recurrida no es la resolución o decisión final de la agencia que podría ser revisada judicialmente. La Resolución recurrida y el permiso recurrido no cumplen con los requisitos para poder ser revisada por este Tribunal.

Son, para todo efecto legal, determinaciones interlocutorios dentro de un proceso administrativo que no se ha agotado y culminado. En ausencia de una orden o resolución final de una agencia, o de la presencia de alguna de las excepciones permitidas, **este Tribunal de Apelaciones no tiene jurisdicción para revisarlas.** Debido a que carecemos de jurisdicción para revisar una orden o resolución interlocutoria en un trámite administrativo, procede la desestimación del recurso de epígrafe.

#### IV.

Por los fundamentos expuestos, se desestima el recurso presentado.



KLRA201401313

17

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones