

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL I

IN RE:

FUNERARIA SANTA ANA
CABO ROJO, PR

Recurrente

v.

JUNTA DE CALIDAD
AMBIENTAL

Recurrida

KLRA201500275

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
Junta de Calidad
Ambiental

Res. Núm.:
R-15-2 B

Sobre:
Solicitud de Permiso
de Construcción

Panel integrado por su presidenta, la Juez Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres.

Ortiz Flores, Juez Ponente

SENTENCIA

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

Comparece ante nosotros Funeraria Santa Ana, Inc. (parte recurrente) mediante Solicitud de Revisión Judicial, presentada el 17 de marzo de 2015, en la cual solicita que dejemos sin efecto una *Resolución y Notificación* resuelta por la Junta de Gobierno de la Junta de Calidad Ambiental de Puerto Rico, Resolución Núm. R-15-2-B emitida el 10 de febrero de 2015 y notificada el 17 de febrero de 2015.

I

Con la intención de operar un equipo de cremar cadáveres, la parte recurrente presentó una solicitud de permiso de uso ante la Oficina de Permisos y Reglamentación Interna del Municipio Autónomo de Cabo Rojo, 14-PU—CR-00274, para Funeraria, Centro de Cremaciones y Floristería.¹

Posteriormente, el 17 de enero de 2014, se presentó ante la Junta de Calidad Ambiental, Oficina Regional de Mayagüez, una *Solicitud de Permiso para la Construcción u Operación de Fuentes de Emisión en Puerto Rico*.² Dicha solicitud fue acompañada de copias de

¹ Apéndice del recurso, pág. 6.

² Apéndice del recurso, págs. 24-26.

los planos de localización, cálculos de las emisiones y permisos de otras agencias gubernamentales que tienen jurisdicción sobre el asunto.³

Casi un año más tarde, el 12 de enero de 2015, la parte recurrente presentó un recurso de *mandamus* ante el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Mayagüez, Civil Núm. ISCI201500029, para que la agencia recurrida procediera a expedir su determinación.

El 10 de febrero de 2015, notificada el 17 de febrero de ese mismo año, la Junta de Gobierno de la Junta de Calidad Ambiental emitió la resolución recurrida. En lo aquí relevante, dicha determinación dispone lo siguiente:

Se DENIEGA la solicitud de permiso de construcción presentada por la parte peticionaria. A tenor con lo dispuesto en la Ley Núm. 55-2006, esta Junta de Gobierno no puede conceder el permiso de construcción por la actividad propuesta por [la parte recurrente] toda vez que la misma se lleva a cabo en un distrito que no está clasificado como industrial o no zonificado.

El apercibimiento de la determinación lee de la siguiente forma:

Se advierte que una vez se expida el permiso, **toda persona a la que la misma deniegue el permiso**, o que se apruebe, pero esté inconforme con las condiciones o términos bajo los cuales se conceda, **tendrá derecho a impugnar la determinación de la Junta de Calidad Ambiental 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 Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. Se advierte, además, que **una vez la Junta de Calidad Ambiental emita una resolución final en el procedimiento adjudicativo toda parte o persona que resulte afectada por dicha determinación tendrá derecho a solicitar la reconsideración de la misma o su revisión judicial** dentro de los términos dispuestos por la Sección 3.15 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, supra, lo cual constará advertido en la referida resolución final. Apéndice del recurso, pág. 2 (énfasis nuestro).

Insatisfecho con la citada determinación del 10 de febrero de 2015, la parte recurrente comparece ante nosotros hace los siguientes señalamientos de error:

³ Apéndice del recurso, págs. 27-51.

- ERRÓ LA JUNTA DE CALIDAD AMBIENTAL, POR ACTUAR DE MANERA “ULTRA VIRES” AL DENEGAR LA SOLICITUD DE PERMISO DE CONSTRUCCIÓN PARA UNA FUENTE DE EMISIÓN FUNDAMENTADA CON LO DISPUESTO EN LA LEY 55-2006.
- ERRÓ LA JUNTA DE CALIDAD AMBIENTAL, POR ACTUAR EN VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO DE LEY, AL TOMAR UNA DETERMINACIÓN QUE NO ESTÁ BASADA EN EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.
- ERRÓ EN DERECHO LA JCA, AL EXPEDIR NO NOTIFICAR ADECUADAMENTE EL DERECHO, QUE LE ASISTE AL RECORRENTE A SOLICITAR RECONSIDERACIÓN O REVISIÓN DE LA RESOLUCIÓN Y NOTIFICACIÓN RECURRIDA.
- ERRÓ EN DERECHO LA JCA, AL EMITIR UNA RESOLUCIÓN Y NOTIFICACIÓN QUE CONSTITUIA UNA DETERMINACIÓN FINAL DE LA AGENCIA SIN PROVEER DETERMINACIONES DE HECHO Y CONCLUSIONES DE DERECHO.
- ERRÓ EN DERECHO LA JUNTA DE GOBIERNO DE LA JCA, AL EMITIR LA RESOLUCIÓN NÚM. R-15-2-B DONDE ILEGALMENTE SE TOMÓ UNA DETERMINACIÓN DE MANERA UNILATERAL.

II. Las Solicitudes de Revisión Administrativa ante el Tribunal de Apelaciones

Las solicitudes de revisión administrativa ante el Tribunal de Apelaciones son reguladas por la Regla 57 del *Reglamento del Tribunal de Apelaciones*. 4 L.P.R.A. Ap. XXII-A, R. 57. Con arreglo a lo dispuesto en la Regla 57, “[e]l escrito inicial de revisión deberá ser presentado dentro del término jurisdiccional 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 del organismo o agencia.**” (Énfasis nuestro.) *Id.* No obstante, “[s]i la fecha del archivo en autos de copia de la notificación de la resolución u orden es distinta a la del depósito en el correo de dicha notificación el término se calculará a partir de la fecha del depósito en el correo.” *Id.*

De manera consistente con lo anterior, la sección 4.2 de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU)*⁴, 3 L.P.R.A. § 2172, dispone lo siguiente:

⁴ Ley Núm. 170 - 1988, según enmendada.

Una 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. La parte notificará la presentación de la solicitud de revisión a la agencia y a todas las partes dentro del término para solicitar dicha revisión. La notificación podrá hacerse por correo. Disponiéndose, que si la fecha de archivo en autos de copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o del organismo administrativo apelativo correspondiente es distinta a la del depósito en el correo de dicha notificación, el término se calculará a partir de la fecha del depósito en el correo.

[...]

Una orden o resolución interlocutoria de una agencia, incluyendo aquellas que se emitan en procesos que se desarrollen por etapas, no serán revisables directamente. La disposición interlocutoria de la agencia podrá ser objeto de un señalamiento de error en el recurso de revisión de la orden o resolución final de la agencia.

La revisión judicial aquí dispuesta será el recurso exclusivo para revisar los méritos de una decisión administrativa sea ésta de naturaleza adjudicativa o de naturaleza informal emitida al amparo de este capítulo.

La sección 3.14 de la LPAU establece que la resolución final “deberá incluir y exponer separadamente determinaciones de hecho si éstas no se han renunciado, conclusiones de derecho, que fundamentan la adjudicación, la disponibilidad del recurso de reconsideración o revisión según sea el caso” y “deberá ser firmada por el jefe de la agencia o por cualquier otro funcionario autorizado por ley.” 3 L.P.R.A. § 2164.

Por su parte, el Art. 12 de la *Ley sobre Política Pública Ambiental*,⁵ 12 L.P.R.A. sec. 8002f dispone lo siguiente:

(a) **La Junta de Gobierno de la Junta de Calidad Ambiental celebrará vistas públicas**, *motu proprio* o a solicitud de parte interesada en relación con cualquiera de los asuntos relacionados con la implantación de este

⁵ Ley Núm. 416-2004.

capítulo. En estas gestiones podrá compeler la comparecencia de testigos y presentación de documentos y admitir o rechazar evidencia y tomar juramentos a los testigos; **facultades que podrá delegar en los oficiales examinadores o jueces administrativos.**

- (1) Las vistas que celebre la Junta de Gobierno serán presididas por uno o más oficiales examinadores o jueces administrativos, designados por el Presidente o la Junta de Gobierno, respectivamente, y serán abogados, funcionarios o empleados de la Junta de Calidad Ambiental o miembros de la Junta de Gobierno o consultores legales o expertos en la materia objeto de la misma contratados con tal propósito. Tales vistas también podrán ser presididas por abogados, funcionarios o empleados de la Junta de Calidad Ambiental o miembros de la Junta de Gobierno o consultores legales o expertos en la materia objeto de la misma contratados con tal propósito a quienes la Junta de Gobierno delegue la facultad de adjudicar y quienes serán designados por la misma como jueces administrativos.
- (2) La Junta señalará día, hora y sitio en que se habrá de celebrar la vista y notificará a las partes interesadas las cuales podrán comparecer por sí o representadas por abogado.
- (3) La Junta dictará la resolución pertinente o emitirá su decisión dentro de un término razonable después de la celebración de la vista, que no será mayor de sesenta (60) días y notificará con copia a cada una de las partes interesadas. La notificación de la resolución o decisión de la Junta se efectuará por correo certificado y contendrá una certificación del Secretario de la Junta.
- (4) Cualquier persona **adversamente afectada por una resolución, orden o decisión de la Junta de Gobierno** podrá solicitar de ésta la **reconsideración de su determinación o solicitar su revisión por el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico** de conformidad con las disposiciones de la 'Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de Puerto Rico', secs. 2101 *et seq.* del Título 3.
- (5) La radicación de la solicitud de reconsideración administrativa o de revisión judicial no eximirá a persona alguna de cumplir u obedecer cualquier decisión u orden de la Junta de Gobierno, ni operará en forma alguna a modo de suspensión o posposición de la vigencia de la misma, a menos que medie una orden especial de la Junta de Gobierno o del Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico.
- (6) **La revisión judicial se llevará a efecto a base del récord administrativo de los procedimientos ante la Junta de Gobierno**, según dicho récord haya sido certificado por el Secretario de la Junta. Las determinaciones de la Junta de Gobierno con relación a los hechos serán concluyentes si están sostenidas por evidencia sustancial.

- (7) La Junta de Gobierno deberá celebrar vistas públicas con antelación a la autorización y promulgación de cualquier regla o reglamento que la misma pueda someter bajo este capítulo. Las vistas se celebrarán conforme a las normas que a dichos fines establezca la Junta de Gobierno, cumpliendo con las disposiciones de la 'Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de Puerto Rico', secs. 2101 *et seq.* del Título 3. Los reglamentos, guías y órdenes que establezcan normas y directrices internas podrán ser adoptados sin sujeción a esta norma. (Énfasis nuestro.)

Es decir, la Junta de Gobierno de la Junta de Calidad Ambiental es el foro administrativo disponible para la adjudicación de un dictamen final de esa agencia. A los fines de determinar si una determinación administrativa es final, el Tribunal Supremo se ha expresado como sigue:

Una **orden o resolución es parcial** cuando la acción de la agencia, adjudicando derechos y obligaciones de las partes, **sólo atiende un aspecto de la controversia y no su totalidad**. Por su parte, se entiende que una **orden es interlocutoria** si la actuación de la entidad gubernamental **sólo resuelve un asunto exclusivamente procesal**. Aunque la L.P.A.U. no ha definido el concepto "**orden o resolución final**", reiteradamente hemos establecido que "se refiere a las **decisiones que ponen fin al caso ante la agencia y que tienen efectos sustanciales sobre las partes**".

De todas estas modalidades de órdenes o resolución, **sólo la que culmina el procedimiento administrativo puede ser objeto de revisión judicial**. (Énfasis nuestro.) *Claro TV y Junta Regl. Tel. v. One Link*, 179 D.P.R. 177, 212 (2010).

Por otro lado, el Tribunal Supremo ha reiterado que como parte del debido proceso de ley, **la notificación de un dictamen final es un requisito con el que se debe cumplir de modo tal que el ciudadano afectado pueda enterarse de la decisión final que se ha tomado en su contra**. *Dávila Pollock et als. v. R.F. Mortgage*, 182 D.P.R. 86, 94 (2011), citando a: *Rio Const. Corp. v. Mun. de Caguas*, 155 D.P.R. 394, 405 (2001); *Nogama Const. Corp. v. Municipio de Abonito*, 136 D.P.R. 146, 152 (1994). A su vez, la importancia de la notificación final radica en el efecto que tiene dicha notificación sobre procedimientos posteriores al dictamen. *Dávila Pollock et als. v. R.F. Mortgage, supra*.

Un recurso ante el Tribunal de Apelaciones es prematuro cuando se presenta previo a que se notifique correctamente un dictamen final. De presentarse un recurso de manera prematura, el foro apelativo carece de jurisdicción para considerarlo en sus méritos y, en derecho, procede desestimarlos. Ni siquiera es posible conservar en nuestros archivos un recurso apelativo prematuro con el propósito de luego reactivarlo. *Pérez v. C.R. Jiménez, Inc.*, 148 D.P.R. 153, 154 (1999).

Ello está directamente relacionado a que los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción a los fines de poder atender los recursos presentados ante sí,⁶ ya que no pueden atribuirse la jurisdicción si no la tienen, ni las partes pueden otorgársela.⁷ Cuando el tribunal no tiene la autoridad para atender un recurso, sólo tiene jurisdicción para así declararlo y proceder a desestimar el caso.⁸ La ausencia de jurisdicción es insubsanable.⁹ No tenemos discreción para asumir jurisdicción donde no la hay.¹⁰ En aquellas instancias en las que un tribunal toma una determinación sin tener jurisdicción sobre la persona o sobre la materia, su determinación es jurídicamente inexistente.¹¹ Es decir, constituye una actuación ilegítima que un foro judicial adjudique un recurso sobre el cual carece de jurisdicción para entender en el mismo.¹² Es por ello que los tribunales tienen el ineludible deber de examinar prioritariamente su propia jurisdicción.¹³

De manera consistente con lo anterior, la Regla 83 (C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-A, R. 83 (C) (1) reconoce la facultad de este tribunal para decretar que carece de

⁶ *Souffront v. A.A.A.*, 164 D.P.R. 663, 674 (2005), citando a: *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 D.P.R. 345 (2003); *Juliá et al. v. Epifanio Vidal, S.E.*, 153 D.P.R. 357 (2001); *Martínez v. Junta de Planificación*, 109 D.P.R. 839 (1980). No pueden atribuirse jurisdicción si no la tiene, ni las partes en litigio se la pueden otorgar. *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 D.P.R. 46, 55 (2007). La ausencia de jurisdicción es insubsanable. *Maldonado v. Junta Planificación, supra*, pág. 55.

⁷ *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 DPR 513, 537 (1991).

⁸ *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc., supra*, pág. 355.

⁹ *Vázquez v. A.R.P.E., supra*, pág. 537.

¹⁰ *Gobernador de P.R. v. Alcalde de Juncos*, 121 D.P.R. 522, 530 (1988); *Rodríguez v. Registrador*, 75 D.P.R. 712, 716 (1953).

¹¹ *Empress Hotel, Inc. v. Acosta*, 150 DPR 208, 212 (2000).

¹² *Id.*

¹³ *Pueblo v. Miranda Colón*, 115 DPR 511, 513 (1984).

jurisdicción apelativa sobre un asunto, y hasta desestimar el recurso por iniciativa propia.

III

Nos corresponde determinar, como cuestión preliminar, si el recurso de revisión judicial presentado fue prematuro y, como resultado, si carecemos de jurisdicción apelativa para atender los señalamientos de error planteados.

Como señalamos, la parte recurrente aduce en el tercer señalamiento de error que la determinación recurrida apercibe defectuosamente sobre el derecho a solicitar reconsideración o revisión judicial. Señala que el apercibimiento contiene errores de sintaxis en el apercibimiento provocan confusión. Señala que es un contrasentido que la resolución recurrida haga referencia a que se hará constar en la resolución final los términos para solicitar reconsideración y revisión judicial, pero no advirtió cuáles eran los términos y el foro para ello.

La Junta de Calidad Ambiental, por conducto de la Procuradora General, solicitó la desestimación del recurso por prematuro. Tiene razón.

La advertencia legal en la *Resolución y Notificación* objeto del recurso **apercibe sobre la existencia de un derecho de la parte recurrente a impugnar la determinación recurrida por medio de un procedimiento adjudicativo**. Se advierte que *luego de que la Junta de Calidad Ambiental emita una resolución final en el procedimiento adjudicativo*, la persona que resultara afectada tendría derecho a solicitar la reconsideración y revisión judicial. **Esa advertencia es cónsona con la sección 5.4 de la LPAU, 3 L.P.R.A. § 2184**, la cual permite impugnar la determinación de una agencia por medio de un procedimiento adjudicativo, según se establezca en la ley especial de que se trate.

En este caso, dicho procedimiento administrativo no se ha efectuado. Sin embargo, debido a los problemas de sintaxis en el apercibimiento, la agencia deberá notificar correctamente su

determinación, de modo que la parte recurrente pueda ejercer su derecho a solicitar un procedimiento adjudicativo cuanto antes conforme a lo dispuesto en el Artículo 12 de la *Ley sobre Política Pública Ambiental*, *supra*.

IV

Por los fundamentos expuestos, se desestima el recurso por ser este prematuro.

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

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones