

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

BETTERROADS ASPHALT  
CORPORATION,;  
BETTERRECYCLING  
CORPORATION  
Recurrentes

KLRA201501307

Revisión Judicial  
procedente de la  
Compañía de  
Fomento Industrial de  
Puerto Rico

v.

Querella Núm.:  
JIIP-2014-001

SUPER ASPHALT  
PAVEMENT  
CORPORATION;  
ASPHALTH SOLUTIONS  
HATILLO, LLC; ASPHALT  
SOLUTIONS TOA ALTA,  
LLC; Y BTB CORPORATION  
Recurridos

Sobre: Ley #14 de 8  
de enero de 2004 (Ley  
para la inversión en la  
Industria  
Puertorriqueña)

DEPARTAMENTO DE  
TRANSPORTACIÓN Y  
OBRAS PÚBLICAS  
Parte con Interés

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

Fraticelli Torres, Jueza Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico a 17 de diciembre de 2015.

La parte recurrente, compuesta por Betterroads Asphalt Corporation y Bettercycling Corporation, nos solicita que revisemos y revoquemos la resolución parcial y orden emitida por el Oficial Examinador de la Junta para la Inversión en la Industria Puertorriqueña el 15 de septiembre de 2015, mediante la cual se desestimó la querella contra algunas de las querelladas, pero se continuó el procedimiento contra las demás.

Por no tratarse de una decisión administrativa final y revisable, procede la desestimación del recurso por falta de jurisdicción, sin trámite ulterior. 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, R. 83(C).

Veamos un breve resumen de los antecedentes fácticos y procesales que fundamentan esta decisión.

## I.

El 24 de marzo de 2014 la parte recurrente, compuesta por Betteroads Asphalt Corpoation y Bettercycling Corporation, presentó la querella número JIIP-2014-001, contra Super Asphalt Pavement Corporation, Asphalt Solutions Hatillo, Asphalt Solutions Toa Alta, BTB Corporation y Empresas Robles, ante la Junta para la Inversión en la Industria Puertorriqueña (JIIP). Alegó que las querelladas incurrieron en el uso indebido de los parámetros de inversión concedidos por la JIIP en algunas subastas del Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP) y de los Municipios de Isabela y San Juan, toda vez que se trataba de subastas en las que únicamente licitaban empresas locales de asfalto, por lo que no se justificaba la aplicación de un por ciento de preferencia a una empresa local sobre otra. Según alegó, esta no era la ventaja que pretendía conceder la Asamblea Legislativa al aprobar la Ley Núm. 14-2004, pues su propósito es fortalecer a los productores locales y el crecimiento de la industria puertorriqueña.

La parte recurrida contestó la querella, negó las imputaciones en su contra y levantó la defensa de cosa juzgada. Planteó en específico que las alegaciones de la parte recurrente ya habían sido adjudicadas por el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico y la Junta de Reconsideración de subastas del DTOP.<sup>1</sup>

Luego de otros trámites de rigor ante la JIIP, el 13 de abril de 2015 las querelladas Super Asphalt, Asphalt Solutions Hatillo, Asphalt Solutions Toa Alta y BTB Corporation insistieron en que procedía la desestimación de la querella por ser cosa juzgada.<sup>2</sup> Tras considerar la moción de desestimación y su oposición, el 15 de septiembre de 2015 el Oficial Examinador de la JIIP emitió una “Resolución Parcial y Orden”, mediante la que dispuso lo siguiente:

En vista de lo anterior, desestimo parcialmente la Querella Enmendada, con perjuicio, en cuanto a los coquerellados AS-Hatillo, AS-Toa Alta y DTB Corporation. Además, por los

<sup>1</sup> Véase, Sentencia en el caso KLRA201301075.

<sup>2</sup> Apéndice, pág. 83.

fundamentos antes expresados, se enmiendo (sic) la desestimación anterior en cuanto a R&F Asphalts Unlimited para que sea con perjuicio.

En cuanto a las mociones presentadas a partir del 24 de marzo de 2015 (detalladas en el escolio 1), doy todas por atendidas y resueltas mediante esta Resolución Parcial y Orden. En cuanto a la "Solicitud para que se adjudique querrela" de los querellantes, de 1 de agosto de 2015, la declaró "académica". Toda controversia, con excepción de lo indicado en el párrafo siguiente, queda atendida y archivada.

**Por último, se celebrará una vista administrativa en la que se determinará si procede la imposición de multas u otras sanciones, conforme al Artículo 11 de la Ley 14-2004, 3 L.P.R.A. sec. 930g, contra la querellada Super Asphalt, con relación a un solo asunto: si incurrió en una representación indebida en cuanto a la extensión de su parámetro de inversión, expresada en la "Apelación" que presentó a la Junta de Reconsideraciones del DTOP.** Ante esto, ordeno a las partes someter, en cinco días laborables, tres fechas disponibles entre el 19 de octubre y el 6 de noviembre de 2015 para celebrar dicha vista. Previa a la vista, las partes tendrán oportunidad de examinar el expediente de la subasta indicada en las oficinas de la JIIP.

Apéndice, pág. 233. (Énfasis nuestro).

El 5 de octubre de 2015 la parte recurrente solicitó la reconsideración de la antes aludida Resolución Parcial y Orden, pero la agencia no la acogió dentro de los siguientes 15 días. Inconforme, la parte recurrente acudió ante nos dentro del término jurisdiccional de 30 días y plantea que la JIIP incurrió en tres errores: 1) al determinar que los remedios solicitados ante la JIIP son los mismos atendidos por los foros administrativos y judiciales ante la impugnación de la subasta del DTOP número 14-003, y que por lo tanto es de aplicación la doctrina de cosa juzgada; 2) al no determinar que no ocurrió cesión alguna de parámetro de inversión entre los coquerellados, habiéndose admitido este hecho por la parte concernida; y 3) al no atender el remedio número 4 de la Querrela Enmendada, el cual solicita que se refiera a las querreladas al Departamento de Justicia por haber incurrido en prácticas constitutivas de delito.

Al examinar el expediente ante nuestra consideración nos percatamos de que hay un asunto de índole jurisdiccional que nos impide revisar la resolución recurrida. Veamos.

## II.

Es norma reiterada que los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción, aún en ausencia de señalamiento a

esos efectos por las partes. *Juliá et al. v. Epifanio Vidal, S.E.*, 153 D.P.R. 357, 362 (2001). No tenemos discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. *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). Si no tenemos la autoridad para atender el recurso, solo podemos declararlo así y desestimarlo. *Vega Rodríguez v. Telefónica*, 156 D.P.R. 584, 595 (2002); *Pagán v. Alcalde Mun. Cataño*, 143 D.P.R. 314, 326 (1997).

El Artículo 4.006 de la Ley de la Judicatura de 2003, Ley Núm. 201-2003, 4 L.P.R.A. sec. 24y, establece en su inciso (c) que el Tribunal de Apelaciones conocerá mediante el recurso de revisión judicial, que se acogerá como cuestión de derecho, **las decisiones, órdenes y resoluciones finales** de organismos o agencias administrativas. El Reglamento del Tribunal de Apelaciones regula ese recurso en la Regla 57, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, R. 57.

La Sección 4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988 (LPAU), 3 L.P.R.A. sec. 2172, también establece que la revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones se hará respecto a las **órdenes o resoluciones finales**, luego de que el recurrente haya agotado “todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente”.<sup>3</sup> La LPAU fue enmendada en 1999 precisamente para añadir un último párrafo a la Sección 4.2. Con esta enmienda quedó claro que la revisión judicial únicamente puede efectuarse sobre una decisión final de la agencia.<sup>4</sup> Además, reconoció el derecho de una parte afectada a plantear como error las decisiones interlocutorias adversas:

[...].

<sup>3</sup> A pesar de que la LPAU no define el término “orden o resolución final”, esta contiene una descripción de lo que tiene que incluir una “orden o resolución final”. A esos efectos, la ley requiere que se incluyan determinaciones de hecho y las conclusiones de derecho que fundamentan la adjudicación y la advertencia del derecho a solicitar una reconsideración o revisión, según sea el caso. Sec. 3.14, 3 L.P.R.A. sec. 2164; *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, 144 D.P.R. 483, 489-490 (1997).

<sup>4</sup> La Sección 1.3 de la LPAU, 3 L.P.R.A. sec. 2102, define “orden o resolución parcial” como “la acción agencial que adjudique algún derecho u obligación que no ponga fin a la controversia total sino a un aspecto específico de la misma”. Además, esa sección define “orden interlocutoria” como “aquella acción de la agencia en un procedimiento adjudicativo que disponga de algún asunto meramente procesal”.

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 esta Ley.

3 L.P.R.A. sec. 2172.

La exigencia de que la decisión administrativa revisable sea la que resuelva la reclamación planteada a la agencia de manera final o definitiva se reiteró como doctrina legal por el Tribunal Supremo en *Comisionado Seguros v. Universal*, 167 D.P.R. 21 (2006):

La Asamblea Legislativa limitó la revisión judicial exclusivamente a las órdenes finales de las agencias. Al así hacerlo, se aseguró que la intervención judicial se realizara después de que concluyeran los trámites administrativos y se adjudicaran todas las controversias pendientes ante la agencia. La intención legislativa consistió en evitar una intromisión indebida y a destiempo en el trámite administrativo por parte de los tribunales.

[...]

[U]na orden o resolución final de una agencia administrativa es aquélla que dispone del caso ante la agencia y tiene efectos adjudicativos y dispositivos sobre las partes. Se trata de la resolución que culmina en forma final el procedimiento administrativo respecto a todas las controversias. [Nota omitida.] Ello a su vez hace ejecutable entre las partes la decisión administrativa y por ende susceptible de revisión judicial.

El Tribunal Supremo de Estados Unidos, en *Bennett v. Apear*, [520 U.S. 154 (1997)] expresó dos condiciones que tienen que ser satisfechas para que una decisión administrativa pueda ser considerada final. Primero, la actuación de la agencia debe representar la culminación de su proceso decisorio; y segundo, la actuación administrativa debe ser una en la cual se determinen todos los derechos y obligaciones de las partes o surjan consecuencias legales. [Nota omitida.]

*Id.*, 167 D.P.R., en las págs. 28-30.

En todo caso, la intervención del foro judicial no está disponible hasta que la parte afectada utilice todos los procedimientos correctivos ofrecidos por el organismo administrativo y este emita su determinación final sobre el asunto en cuestión. Véanse: *Colón v. Méndez, Depto. Recursos Naturales*, 130 D.P.R. 433, 443 (1992); *Pueblo v. Santana Rodríguez*, 148 D.P.R. 400, 402 (1999).

En conclusión, y a base del mandato de ley, para que una orden emitida por una agencia pueda ser revisada por el Tribunal de

Apelaciones, deben cumplirse dos requisitos: (i) que la parte adversamente afectada por la orden haya agotado los remedios provistos por la agencia y (ii) que la resolución sea final y no interlocutoria. *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 D.P.R. 21, 34-35 (2004); *Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño*, 168 D.P.R. 527, 543 (2006).

### III.

En este caso la resolución emitida por el Oficial Examinador de la JIIP no es una resolución final, tanto así que ordenó una vista administrativa para la continuación de los procedimientos contra Super Asphalt, con las siguientes expresiones:

Por último, se celebrará una vista administrativa en la que se determinará si procede la imposición de multas u otras sanciones, conforme al Artículo 11 de la Ley 14-2004, 3 L.P.R.A. sec. 930g, contra la querellada Super Asphalt, con relación a un solo asunto: si incurrió en una representación indebida en cuanto a la extensión de su parámetro de inversión, expresada en la "Apelación" que presentó a la Junta de Reconsideraciones del DTOP

Apéndice, pág. 233.

A pesar de que la resolución parcial y orden dictada contiene determinaciones de hecho y conclusiones de derecho, aun quedan controversias pendientes de adjudicar, específicamente la reclamación contra Super Asphalt. Asimismo, las desestimaciones ordenadas no tienen carácter final. Una vez se adjudique la totalidad de la querella, la parte adversamente afectada por la resolución final podrá acudir en revisión judicial y podrá entonces levantar como error las desestimaciones de las querellas incoadas contra AS-Hatillo, AS-Toa Alta y DTB Corporation, por cosa juzgada, e incluso la desestimación ordenada en cuanto a R&F Asphalt.

Concluimos que no podemos activar nuestra jurisdicción revisora sobre la resolución recurrida porque no se trata de una determinación final que disponga definitivamente de la querella presentada en este caso. Procede, pues, la desestimación del recurso porque se recurre de una determinación que no es revisable.

## IV.

Por los fundamentos expresados, se desestima el recurso de autos por falta de jurisdicción. La resolución emitida por el Oficial Examinador de la Junta para la Inversión en la Industria Puertorriqueña el 15 de septiembre de 2015 no es final ni revisable.

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

DIMARIE ALICEA LOZADA  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones