

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL II

IN RE:
PALMA REAL
CAMPERS, INC.
PROYECTO TURÍSTICO
RECREACIONAL PALMA
REAL CAMPERS

Recurrida

v.

INDIVIDUAL ENERGY
CREATORS, INC.

Recurrente

KLRA201700133

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Junta de Calidad
Ambiental

CASO NÚM.
OA-14-RA-062

SOBRE:
ORDEN DE HACER Y
MOSTRAR CAUSA

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Bonilla Ortiz

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de agosto de 2017.

Individual Energy Creators, Inc. (en adelante "IECI" o "parte recurrente") presentó un recurso de revisión judicial el 16 de febrero de 2017 en el que solicitó la revocación de una Resolución emitida por la Junta de Calidad Ambiental (en adelante "JCA" o "agencia recurrida"). En dicha Resolución, la agencia administrativa recurrida impuso una multa de diez mil dólares a pagarse de forma solidaria entre la parte recurrente y Palma Real Campers, Inc.

Por los fundamentos que se exponen a continuación, **confirmamos** la Resolución recurrida. Veamos.

I.

El 31 de julio de 2014, la Junta de Calidad Ambiental emitió una Orden Administrativa en contra de Palma Real Campers, Inc (en adelante "PRCI" o "parte recurrida") por conducto del señor

Erick Virella, dueño del Proyecto Turístico Recreacional Palma Real Campers, y en contra de IECI, compañía propietaria del terreno en donde ubica el Proyecto, en el Barrio Yeguada de Vega Baja. Según surge de dicha Orden Administrativa, el personal de la JCA realizó una inspección al Proyecto Turístico el 26 de junio de 2013 y halló la construcción de una Facilidad de Inyección Subterránea (pozo séptico) sin los permisos requeridos. Posteriormente, se le envió una Notificación de Violación al señor Virella y se le apercibió sobre su deber de solicitar los permisos para construir y operar el pozo séptico dentro de un periodo de treinta (30) días.

El 18 de septiembre de 2013, el señor Virella aún no había sometido los permisos requeridos por ley. Debido a ello, la JCA le envió una Notificación de Violación y le concedió quince (15) días adicionales para someter los permisos necesarios. Al 25 de marzo de 2014, personal de la JCA inspeccionó nuevamente el Proyecto y encontró que se estaba operando el pozo séptico sin los permisos requeridos. Por ello, el 4 de junio de 2014, se le envió una segunda Notificación de Violación.

En la Orden Administrativa, la JCA expuso que el proyecto se desarrolló bajo una Determinación de Cumplimiento Ambiental por Exclusión Categórica cuyas Condiciones Generales establecían la certificación de cumplimiento con dos requisitos. Primero, que la disposición de aguas sanitarias se haría a través de un sistema sanitario existente, lo cual requeriría un endoso de la AAA. Segundo, que existía infraestructura necesaria (agua potable, alcantarillado sanitario suministrado por la AAA, energía eléctrica, alcantarillado pluvial y vías de acceso) para servir la operación del proyecto o actividad propuesta. El incumplimiento de cualquiera de estos dos requisitos conllevaría la revocación de dicha Determinación de Cumplimiento Ambiental. La AAA emitió una

Certificación el 13 de noviembre de 2012, en la que expresó que no se contemplaba proyecto de facilidades de alcantarillado sanitario en la carretera en donde ubica el Proyecto.

En virtud de lo anterior, la Orden Administrativa determinó que las co-querelladas IECI y PRCI violaron las disposiciones de la Ley sobre Política Pública Ambiental, Ley 416-2004 (12 LPRA sec. 8001 *et seq*) y el Reglamento para el Control de la Inyección Subterránea de la JCA. Por lo tanto, se le impuso una penalidad solidaria de veinte mil dólares (\$20,000). Asimismo, la JCA ordenó a las partes el cese y desista de la operación del pozo séptico hasta tanto obtuvieran los permisos de construcción y operación. Le apercibió a las partes que su incumplimiento con la Orden sería causa suficiente para imponer multas ascendentes a veinticinco mil dólares (\$25,000) y que la obligación de pago se presumía solidaria entre los querellados del caso de epígrafe.

Se celebró una vista de mostrar causa el 12 de septiembre de 2014. Luego, las partes comenzaron negociaciones con el fin de llegar a un acuerdo de transacción. Este esfuerzo se vio frustrado, en parte, porque vecinos de la querellada se opusieron a la solicitud de permiso que se había presentado. Luego de varios trámites, se celebró una vista de atenuantes el 29 de mayo de 2015 a la que comparecieron ambas partes. En dicha vista, PRCI presentó cierta prueba documental. Por su parte, IECI presentó una Moción de Desestimación en la que alegó que en virtud del contrato de arrendamiento suscrito entre IECI y Palma Real Campers, Inc., IECI no era responsable por cualquier demanda o reclamación en procedimientos administrativos o judiciales. Específicamente, IECI sostuvo que a tenor con la cláusula trigésima del contrato de arrendamiento, PRCI se comprometió a indemnizar y liberar de responsabilidad en caso de demandas,

procesos administrativos o judiciales, relacionados a la operación del negocio de alquiler de "trailers" en el solar arrendado. IECI argumentó que la presunción de solidaridad establecida en la Orden Administrativa quedó rebatida por la cláusula de relevo de responsabilidad ("hold harmless") contenida en dicho contrato de arrendamiento. La parte recurrente manifestó que la presentación del plan de cumplimiento, el Programa para el Control de la Inyección Subterránea y los permisos de construcción se hicieron a nombre de PRCI. Todo ello, según razonó IECI, apoyaba la conclusión de que la Orden Administrativa debía ser desestimada en su contra.

El Interés Público presentó una oposición a la moción de desestimación. En síntesis, alegó que la JCA no tiene jurisdicción sobre un contrato entre partes privadas y que, de igual manera, no puede estar vinculada por el mismo. Sostuvo que la cláusula trigésima del contrato aplica a acciones de daños y perjuicios presentadas ante el Tribunal de Primera Instancia. Además, el Interés Público alegó que tanto la Ley 416-2004, *supra*, como el Reglamento para el Control de la Inyección Subterránea le confieren a la JCA la facultad de imponer solidaridad entre los coquerellados del caso de epígrafe. El Interés Público concluyó que IECI, como propietaria de la finca, infringió las disposiciones legales antes mencionadas.

Evalrados los planteamientos de las partes, la JCA emitió una Resolución el 3 de junio de 2015 en la que declaró no ha lugar la moción de desestimación presentada por IECI. El oficial examinador razonó que la inclusión en el contrato de arrendamiento de una cláusula de relevo de responsabilidad no exime a la parte recurrente de su responsabilidad como dueña de

la propiedad ni de su obligación ante el Estado de cumplir con el Reglamento aplicable.

El 25 de octubre de 2016, la JCA emitió una Resolución en la que acogió el Informe rendido por el oficial examinador e impuso una multa administrativa de diez mil dólares (\$10,000) a las partes coquerelladas. El Informe concluyó que las coquerelladas violaron la Regla 302 y 303(A) del Reglamento para el Control de la Inyección Subterránea. La Resolución fue notificada el 19 de diciembre de 2016. El 4 de enero de 2017, IECI presentó una Moción de Reconsideración, la cual no fue acogida por la agencia recurrida.

Inconforme, IECI presentó el recurso de revisión judicial que nos ocupa y señaló el siguiente error:

Erró el Honorable Oficial Examinador de la Junta de Calidad Ambiental al no eximir de responsabilidad a la apelante Individual Energy Creators, Inc. ("IECI"), existiendo una cláusula de relevo de responsabilidad en el contrato de arrendamiento existente entre Individual Energy Creators, Inc. y Palma Real Campers, Inc. ("PRCI").

En su escrito, IECI reprodujo esencialmente los mismos argumentos esbozados en la Moción de Desestimación y en la Moción de Reconsideración presentadas ante la agencia. Por su parte, la JCA compareció por conducto de la Oficina del Procurador General mediante un escrito presentado el 11 de abril de 2017. Con el beneficio de su comparecencia y evaluados los planteamientos de las partes, así como la transcripción sometida ante nuestra consideración, resolvemos.

II

Revisión judicial

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017¹

¹ La Ley 38-2017 derogó la Ley 170 del 12 de agosto de 1988.

[en adelante, "LPAU"], delimita el alcance de la revisión judicial de las decisiones administrativas. Dispone que las determinaciones de hechos de las agencias serán sostenidas por el tribunal si se basan en evidencia sustancial que obre en el expediente administrativo; mientras que las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos. Sección 4.5 de la LPAU, *supra*. Cónsono con esta normativa, los tribunales revisores deben examinar si la determinación administrativa está fundamentada en la prueba o si, por el contrario, es incompatible con esta. Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 DPR 425, 437 (1997). Cuando la interpretación de los hechos es razonable, los tribunales, de ordinario, deben sostener el criterio de la agencia y no sustituirlo por el suyo. Pérez Vélez v. VPH Motors, Corp., 152 DPR 475, 490 (2000). No obstante, si luego de un estudio y análisis ponderado el tribunal descubre que la determinación administrativa trastoca valores constitucionales o resulta arbitraria e irrazonable, podrá sustituir el criterio de la agencia por el suyo y revocar el dictamen cuestionado. *Íd.*

Cabe recordar que los procedimientos y las determinaciones administrativas están revestidos de una presunción de corrección y regularidad. Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros, 172 DPR 232, 244 (2007); Hernández v. Centro Unido, 168 DPR 592, 615 (2006). Es norma reiterada que los tribunales le deben dar gran peso o deferencia a las aplicaciones e interpretaciones de las agencias con respecto a las leyes y los reglamentos que administran, por lo que no pueden descartar libremente sus conclusiones e interpretaciones de derecho. Cruz Negrón v. Adm. de Corrección, 164 DPR 341, 357 (2005). Ello, en consideración de la experiencia y el conocimiento especializado que poseen sobre los asuntos que les han sido delegados. Vélez v. A.R.Pe.,

167 DPR 684, 693 (2006); Rivera Concepción v. ARPE, 152 DPR 116, 122 (2000). No obstante, lo anterior no significa una abdicación de la función revisora del foro judicial. "Por el contrario, los tribunales tienen el deber de proteger a los ciudadanos contra posibles actuaciones *ultra vires*, inconstitucionales o arbitrarias de las agencias." Ramos Román v. Corp. Centro Bellas Artes, 178 DPR 867, 884 (2010).

En fin, la revisión judicial de una decisión administrativa se circunscribirá a determinar si: (1) el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) las determinaciones de hecho realizadas por la agencia están sostenidas por evidencia sustancial en el expediente administrativo; y (3) las conclusiones de derecho fueron las correctas. *Id.*

Ley sobre Política Pública Ambiental

En nuestra jurisdicción, la protección del ambiente ostenta rango constitucional. Artículo VI, Sección 19 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, LPRC, Tomo 1; Mun. de Aguada v. JCA, 190 DPR 122 (2014). En armonía con lo anterior se aprobó la Ley Núm. 416-2004, Ley sobre Política Pública Ambiental (en adelante, Ley Núm. 416), 12 LPRC sec. 8001 *et seq.*, la cual "establece la política pública del Gobierno de Puerto Rico respecto al impacto de las actividades del hombre en todos los componentes del medio ambiente natural". Mun. de Aguada v. JCA, *supra*, pág. 138-139. Mediante el estatuto se busca proteger nuestro ambiente y recursos naturales; el uso más prudente y eficiente de nuestros recursos naturales para el beneficio de la ciudadanía; el progreso social que reconozca las necesidades de todos; y el mantenimiento de altos y estables niveles de crecimiento económico y empleos. Artículo 3 de la Ley Núm. 416-2004, 12 LPRC sec. 8001.

A esos efectos, la Ley Núm. 416, *supra*, delegó en la Junta de Calidad Ambiental el debido cumplimiento de las disposiciones de la ley, los reglamentos que se aprueben, así como las órdenes que emita la propia Junta de Calidad Ambiental. Artículo 7 de la Ley Núm. 416-2004, 12 LPRA sec. 8002^a.

Entre sus facultades, la Junta de Calidad Ambiental puede realizar inspecciones, estudios, investigaciones y análisis para auscultar que se cumplan con los propósitos de la Ley, los reglamentos y sus órdenes e iniciar el trámite administrativo correspondiente para asegurar dicho cumplimiento. Artículo 9 de la Ley Núm. 416-2004, 12 LPRA secs. 8002c(a)(4) y 8002c(a)(5). Asimismo, la Junta de Calidad Ambiental queda facultada a “[e]xpedir órdenes de hacer o de no hacer y de cese y desistimiento para que se tomen las medidas preventivas o de control que, a su juicio, sean necesarias para lograr los propósitos de este capítulo y los reglamentos que al amparo del mismo se promulguen”. Artículo 9 de la Ley Núm. 416-2004, 12 LPRA secs. 8002c(a)(8).

La Junta de Calidad Ambiental, además, tiene la facultad de imponer sanciones y multas administrativas por infracciones a la antes mencionada ley, a sus órdenes, reglas y reglamentos. A esos fines, el Artículo 16(c) de la Ley Núm. 416, 12 LPRA sec. 8002j(c), dispone:

Se faculta a la Junta de Calidad Ambiental para imponer sanciones y multas administrativas por infracciones a este capítulo, y a las órdenes, reglas y reglamentos emitidos y aprobados por la Junta al amparo de este capítulo. Las multas administrativas no excederán de veinticinco mil dólares (\$25,000) por cada infracción, entendiéndose que cada día que subsista la infracción se considerará como una violación por separado.

En virtud de las facultades que le delegó la Ley Núm. 416, *supra*, la Junta de Calidad Ambiental adoptó el Reglamento para

el Control de Inyección Subterránea, Reglamento Núm. 3029 del 14 de septiembre de 1983, según enmendado². El referido reglamento se aprobó con el fin de conservar y mejorar la calidad de las aguas subterráneas en Puerto Rico.

En lo pertinente a la controversia que nos ocupa, la Regla 302 del Reglamento 3029 ordena a toda persona a obtener un permiso de la JCA para la construcción de nuevas facilidades de inyección subterránea y enumera los requisitos necesarios para la obtención del permiso para la construcción o conversión de cualquier facilidad de inyección subterránea. Por otro lado, la Regla 303(A)(1) dispone que “ninguna persona causará o permitirá la operación de una facilidad de inyección subterránea” sin el debido permiso de la JCA.

Contratos

El Código Civil dispone que un “contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse respecto de otra u otras, a dar alguna cosa, o prestar algún servicio”. Artículo 1206 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3371. Para ello, es necesario que concurren los siguientes requisitos: (1) el consentimiento de los contratantes; (2) un objeto cierto que sea materia del contrato, y (3) que se establezca la causa de la obligación. Artículo 1213 del Código Civil, 31 LPRA sec. 3391. En ese sentido, desde el punto de vista del acreedor existe un derecho de crédito y desde la perspectiva del deudor existe una obligación. Artículo 1811 del Código Civil, 31 LPRA sec. 5171.

Las partes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por convenientes, siempre que no sean contrarios a la ley, a la moral o al orden público. Artículo 1207

² Este Reglamento fue enmendado por el Reglamento 3637 del 2 de agosto de 1988.

del Código Civil, 31 LPRC sec. 3372. En nuestro ordenamiento rige el principio de la libertad de contratación. Oriental Financiam v. Nieves, 172 DPR 462, 470 (2007). Este principio recoge la autonomía contractual que gozan las partes, de modo, que “[l]os contratos serán obligatorios, cualquiera que sea la forma en que se hayan celebrado, siempre que en ellos concurran las condiciones esenciales para su validez”. Artículo 1230 del Código Civil, 31 LPRC sec. 3451.

Para que un contrato sea válido no es necesario que el mismo se haga constar en documento público ni por escrito. Velco v. Industrial Serv. Apparel, 143 DPR 243, 250 (1997). Es por ello, que “la intención de las partes es el criterio fundamental para fijar el alcance de las obligaciones contractuales”. VDE Corporation v. F&R Contractors, 180 DPR 21, 35 (2010). Ante la falta de un contrato escrito, la parte interesada deberá probar su validez y contenido ante un tribunal, para que este último pueda ordenar su cumplimiento. Vila & Hnos., Inc. v. Owens III. de P.R., 117 DPR 825, 834 (1986).

Debido a que los contratos tienen fuerza de ley entre las partes, “[e]l principio contractual de *pacta sunt servanda* establece la obligatoriedad del contrato según sus términos y las consecuencias necesarias derivadas de la buena fe”. BPPR v. Sucn. Talavera, 174 DPR 686, 693 (2008). Conforme el mencionado principio, “los tribunales están facultados para velar por el cumplimiento de los contratos y estos no deben relevar a una parte del cumplimiento de su obligación contractual, cuando dicho contrato sea legal, válido y no contenga vicio alguno”. Oriental Financiam v. Nieves, *supra*, pág. 471. En consecuencia, el contrato, sus derechos, facultades y obligaciones no repercuten sobre personas ajenas a este, ni a su favor ni en su

contra. Muñiz-Olivari v. Stiefel Laboratories, Inc., 174 DPR 813, 822 (2008).

Como parte de la libertad de contratación, el Tribunal Supremo ha validado las cláusulas de relevo de responsabilidad o "hold harmless agreements". Se trata de una figura que proviene del common law estadounidense, en la que una parte "se compromete o asume la obligación de reembolsar o defender a otra de reclamaciones que le sean traídas por un tercero y de las que no sería responsable de no existir el contrato." Natal Cruz v. Santiago Negrón, 188 DPR 564, 584-585 (2013) (citas omitidas). Las partes tienen amplia libertad de negociar riesgos y delimitar el alcance de la cláusula de relevo de responsabilidad, salvo que la ley lo prohíba. Burgos López et al v. Condado Plaza 193 DPR 1, 10 (2015). A diferencia de la responsabilidad extracontractual, la cláusula de "hold harmless" se activará según los términos pactados y el lenguaje específico. *Id.* "En aquellos casos en donde la intención de las partes surja claramente de los términos del acuerdo, 'los tribunales la aplicarán a menos que sean contrarias al interés público." *Id* a la pág. 13.

III.

En su único señalamiento de error, IECI alegó que la JCA incidió al no eximirle de responsabilidad en el presente caso a pesar de que existe una cláusula de relevo de responsabilidad en el contrato de arrendamiento entre IECI y PRCI. No le asiste razón. Veamos.

De entrada, cabe destacar que nos encontramos ante una controversia de estricto derecho, si IECI queda relevada de responsabilidad como propietaria de la finca en virtud del contrato de arrendamiento suscrito con PRCI. Las determinaciones de derecho son revisables en todos sus aspectos por este Tribunal.

No obstante, las interpretaciones que realiza una agencia administrativa sobre sus leyes y reglamentos merecen deferencia.

En su escrito, la parte recurrente argumenta que la cláusula trigésima del contrato y la cláusula novena los exime de responsabilidad en el presente caso. La cláusula trigésima y novena del contrato entre las partes establecen lo siguiente:

TRIGÉSIMA: En caso de surgir cualesquiera demandas y/o procesos administrativos y/o judiciales relacionados a la operación del negocio de alquiler de trailers del Arrendatario en el solar arrendado, el Arrendatario se obliga a mantener a salvo de toda responsabilidad ("hold harmless") al Arrendador, y en caso del Arrendador ser involucrado en cualesquiera de las acciones anteriormente mencionadas el Arrendatario costeará los gastos legales necesarios del Arrendador, e indemnizará al Arrendador en caso de cualesquiera otros gastos o costos relacionados.

NOVENO: Cuando el uso a que el Arrendatario vaya a dedicar la propiedad arrendada pueda exponer a terceras personas a daños por los cuales el Arrendador pueda ser responsable, el Arrendatario se compromete a mantener vigentes pólizas de seguros por responsabilidad pública y daños a la propiedad aceptables al Arrendador y le será responsable al Arrendador por cualquier reclamación que le hicieren por motivo de la actividad llevada a cabo por el Arrendatario, salvando al Arrendador de toda responsabilidad por reclamaciones.

La parte recurrente adujo que la primera cláusula citada los exime de responsabilidad frente a la JCA como dueños del terreno y que la segunda cláusula citada rebate la presunción de solidaridad establecida en la Resolución final para con la multa impuesta. Sin embargo, es principio rector y básico de nuestro derecho contractual que ningún contrato puede establecerse en contra de la ley, la moral y el orden público. Al analizar las cláusulas de relevo de responsabilidad o "hold harmless", el Tribunal Supremo expresó que estas no pueden ir contra la ley ni el orden público. El Reglamento para el Control de Inyección Subterránea claramente prohíbe la construcción de pozos sépticos sin los debidos permisos. Se trata de una medida para proteger

las aguas subterráneas y el ambiente. Una cláusula de relevo de responsabilidad no puede afectar la autoridad de la JCA de perseguir violaciones a sus reglamentos.

La parte recurrente es dueña del terreno en donde se construyó el pozo séptico y según los términos del propio contrato de arrendamiento, dicha construcción, aunque realizada por PRCI, permanecería en la propiedad a beneficio de su propietario, IECI. La parte recurrente, como dueña de la propiedad, está sujeta a las disposiciones legales de la JCA y tiene el deber de cumplir con ellas.

Por otro lado, de la mera lectura de la citada cláusula novena del contrato de arrendamiento surge que la misma aplica a acciones de daños y no puede interpretarse como eximente de responsabilidad de IECI o que tenga el efecto de rebatir o impugnar la solidaridad impuesta por JCA para el pago de la multa impuesta.

Del expediente no surgen razones por las cuales debamos interferir con el criterio de la agencia ni con la interpretación de su ley habilitadora y sus reglamentos. No se cometió el error alegado.

IV.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, **confirmamos** la Resolución recurrida.

Notifíquese.

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

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