

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN Y CAROLINA
PANEL VI

VP PETROLEUM, LLC; TO GO STORES, INC., PUMA ENERGY CARIBE, LLC		REVISIÓN procedente de la Junta de Planificación de Puerto Rico
Recurrentes	KLRA201700439	
v.	CONS.	Consulta de Ubicación Número 2001-17- 0103-JPU
JUNTA DE PLANIFICACIÓN DE PUERTO RICO	KLRA201700474	Sobre: Proyecto comercial para ventas al por mayor y al detal
Recurrido		
THE SEMBLER COMPANY OF PUERTO RICO		
Proponente Recurrido		

Panel integrado por su presidente, el Juez Piñero González, el Juez Rivera Colón, la Jueza Surén Fuentes y la Juez Cortés González.¹

Surén Fuentes, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de agosto de 2017.

Comparece VP Petroleum, LLC (VP Petroleum), y To-Go Stores, Inc. (To-Go Stores), como partes recurrentes en el caso KLRA201700439; y comparece Puma Energy Caribe, LLC (Puma Energy), como parte recurrente en el caso KLRA20170474. Entendemos sobre ambos casos de forma consolidada, toda vez que dichos recurrentes solicitan revisión judicial de una misma Resolución administrativa, y formulan señalamientos de error que guardan estrecha relación entre sí.

Los mencionados comparecientes recurren de una Resolución emitida por la Junta de Planificación de Puerto Rico (Junta de Planificación), el 6 de febrero de 2017 y notificada a las partes el 10 de marzo de 2017. Mediante la referida Resolución, el Foro Administrativo

¹ El Juez Piñero González no interviene, véase Orden Administrativa Núm. TA-2017-158.

aclaró particulares en la Consulta Número 2016-17-0103-JPU, para la ubicación de un proyecto comercial en un predio de terreno.

I.

El 13 de febrero de 2001, Sembler Company of Puerto Rico (Sembler Company) presentó ante la Junta de Planificación la Consulta de Ubicación 2001-17-0103-JPU. Lo anterior, para un proyecto comercial para el establecimiento de una tienda Costco, en un área de construcción de terreno de 146,350 pies cuadrados, en una finca de 17.066 cuerdas, localizada en el Barrio Sabana Llana del Municipio de San Juan, la cual colinda por el Norte, con la Avenida Iturregui; por el Sur, con la Carretera PR-3; por el Este, con la Avenida Iturregui y por el Oeste, con PR. Home Inc. Así también, solicitó que el terreno objeto de consulta, el cual se encontraba dentro de un Distrito R-1, fuese reclasificado como Distrito C-4, correspondiente a centros de mercadeo.

El **23 de febrero de 2002** la Junta de Planificación emitió *Resolución*, en la cual APROBÓ la Consulta de Ubicación 2001-17-0103-JPU. **Tras identificar el terreno como uno con cabida de 17.066 de cuerdas de terreno, y delinear los anteriormente mencionados lindes que delimitan la totalidad de dicho predio, el Foro Administrativo determinó:**

1. Aprobar. Se Autoriza un proyecto comercial para el establecimiento de una tienda Costco, en un área de construcción de terreno de 146,350 pies cuadrados para ventas al por mayor y al detal.

Los demás parámetros de diseño corresponderán a un Distrito C-4.

El **1 de junio de 2007** la Junta de Planificación emitió la *Resolución C-18-1*, en la cual aprobó y adoptó múltiples enmiendas al Mapa de Clasificación de Suelo del Municipio de San Juan. Entre las enmiendas aprobadas y adoptadas, la referida Resolución dispuso lo siguiente en cuanto a la Consulta de Ubicación 2001-17-0103-JPU:

76. Se reclasificó de un Distrito Residencial Uno de Baja Densidad (R-1) a un Distrito Comercial de Centro de Mercadeo (C-4) una finca con cabida de 17 cuerdas, que

radica en la Carretera Estatal Número 3, Esquina Iturregui del Barrio Sabana Llana del Municipio de San Juan, cuyo número de propiedad, según el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales es 17-088-011-245-01. (Énfasis nuestro).

El 3 de septiembre de 2015, Costco Wholesale Corporation (Costco), presentó ante la Oficina de Permisos del Municipio de San Juan una Solicitud de Desarrollo para la ubicación de una estación de expendio de combustible en las instalaciones de la tienda Costco situada en el Barrio Sabana Llana. El 27 de julio de 2016, Costco elevó dicha Solicitud ante la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), la que asignó al anteproyecto el número de caso 2016-CCO-00060.

La anterior Solicitud fue opuesta ante la OGPe por varios entes privados, incluyendo la Asociación de Detallistas de Gasolina; el señor Carlos Báez; el señor Daniel Rivera; VP Petroleum, To-Go Stores; y Puma Energy, entre otros.

Puma Energy solicitó intervenir en el caso el 14 de octubre de 2015, y posteriormente, presentó *Moción de Desestimación* con fecha del 30 de noviembre de 2016. VP Petroleum y To-Go Stores, presentaron ante la OGPe Solicitud de Intervención el 9 de noviembre de 2016, y *Moción de Desestimación* el 29 de noviembre de 2016. Entre sus señalamientos, los mencionados recurrentes indicaron que del predio de 17.066 cuerdas sobre el cual Costco solicita construir la estación de expendio de combustible, consta una porción aparte de la que estaba originalmente zonificada como R-1, la cual se encuentra zonificada como R-3, y, según entienden los recurrentes nunca ha sido reclasificada a C-4. Fundamentado en lo anterior, en sus correspondientes Mociones, los recurrentes alegaron que la OGPe carecía de la facultad para autorizar el uso solicitado por Costco, y que procedía desestimar la consulta de construcción. Lo anterior, por entender que el predio de terreno donde se propone la construcción de la estación de gasolina, quedó excluido de la clasificación autorizada por la Junta de Planificación.

El 6 de diciembre de 2016 Costco solicitó a la Junta de Planificación la actualización de los Mapas de Calificación de Suelos del Municipio de San Juan, a fin de que se reflejara la totalidad de las 17.066 cuerdas de terreno, según los lindes descritos, como un Distrito de Clasificación C-4, conforme a lo aprobado y adoptado por dicha Agencia Administrativa.

Mediante Resolución del 18 de enero de 2017, la OGPe autorizó la intervención en el caso de epígrafe de la Asociación de Detallistas, del Sr. Rivera y de Puma Energy.

El 6 de febrero de 2017 la Junta de Planificación emitió *Resolución*, notificada el 10 de marzo de 2017. Indicó que el 23 de febrero de 2002 aprobó la Consulta Número 201-17-0103-JPU para la ubicación de un proyecto comercial en una finca con cabida de 17.066 cuerdas localizada en el Barrio Sabana Llana del Municipio de San Juan. Señaló que el 20 de diciembre de 2006 autorizó la enmienda a calificación, conforme a la consulta de ubicación aprobada, de un distrito R-1 a un Distrito C-4. Dicha enmienda entró en vigor el 1 de junio de 2007 mediante la *Resolución* C-18-1, y la publicación de edicto en el periódico El Vocero, y fue posteriormente sostenida por el Tribunal de Apelaciones.

Respecto a la solicitud de Costco, la Junta de Planificación consignó lo siguiente:

Ahora, la parte proponente, mediante documentos presentados el 6 de diciembre de 2016, solicita a esta Junta de Planificación la actualización de los Mapas de Calificación de Suelos del Municipio Autónomo de San Juan, Hojas Número 8-G y 8-H vigentes, **lo cual debe incluir las 17.066 cuerdas según los lindes descritos e ilustrados en los anejos sometidos.**

La solicitud fue evaluada por la Junta de Planificación, en reunión del 6 de febrero de 2017, quien después del debido análisis de los argumentos presentados, y de la información obrante en el expediente, **consideró aclarar particulares, a los efectos de reconocer que la calificación a la cual se enmendó la parcela con número de catastro 088-011-245-04 es a un Distrito C-4, según cambio autorizado el 20 de diciembre de 2006 y sostenido por el Tribunal de Apelaciones.** Actualmente se encuentra pendiente la actualización de las Hojas 8G y 8H

del Mapa de Calificación de Suelos del Municipio Autónomo de San Juan.

Tomando en consideración lo anteriormente expuesto, y en virtud de las disposiciones de las leyes, reglamentos y normas de planificación vigentes, esta Junta de Planificación de Puerto Rico, **ACLARA PARTICULARES, en la Consulta Número 201-17-0103-JPU para la ubicación de un proyecto comercial en el Barrio Sabana Llana del Municipio Autónomo de San Juan.**

DISPONIÉNDOSE que todas las otras partes de los informes anteriores, no alteradas por la presente Extensión, quedan en todo su vigor y efecto (Énfasis nuestro).

El 12 de abril de 2017 VP Petroleum y To-Go Stores presentaron *Moción de Intervención y Solicitud de Reconsideración*. Transcurrido el término para que la Junta de Planificación actuase sobre la misma, el 25 de mayo de 2017 los mencionados dos recurrentes acudieron conjuntamente ante nos mediante Solicitud de Revisión Judicial. Formularon los siguientes señalamientos de error:

Erró la Junta de Planificación al adjudicar un cambio de clasificación mediante la Resolución Aclarando Particulares.

Erró la Junta de Planificación al emitir la Resolución Aclarando Particulares a favor de una entidad que no fue parte en la consulta de epígrafe.

Erró la Junta de Planificación al no aceptar la intervención de los recurrentes.

Por su parte, Puma Energy presentó el 19 de abril de 2017 correspondiente *Solicitud de Intervención y Reconsideración*. Transcurrido el término para que la Junta de Planificación actuase sobre la misma, el 5 de junio de 2017 la recurrente acudió ante nos mediante Solicitud de Revisión Judicial. Formuló los siguientes señalamientos de error:

Erró la Junta de Planificación al enmendar la Consulta 2001-17-0103 (JPU) mediante una Resolución para aclarar particulares.

Erró la Junta de Planificación al rechazar la intervención de Puma Energy Caribe LLC.

El 26 de junio de 2017 y el 5 de julio de 2017, Costco presentó *Moción de Desestimación* en oposición a ambos Recursos de Revisión Judicial. En síntesis, indica que la totalidad de la finca de 17.066

cuerdas fue objeto de la consulta de ubicación de epígrafe, y que la misma, en su totalidad, fue reclasificada a un Distrito C-4. Así también, señala que en la Resolución recurrida, la Junta de Planificación se limitó a reiterar determinaciones previas, las cuales constan finales, firmes e inapelables.

II.

Es norma reiterada que los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción, por lo que tenemos el deber ineludible de auscultar dicho asunto con preferencia a cualesquiera otros. Esto es así porque la falta de jurisdicción no es susceptible de ser subsanada por ningún tribunal, ni pueden las partes conferírsela cuando no la tienen. Dávila Pollock et al v. R.F. Mortgage, 182 DPR 86 (2011), Ponce Fed. Bank v. Chubb Life Ins. Co., 155 DPR 309 (2001); Juliá et als. v. Epifanio Vidal, S.E., 153 DPR 357 (2001).

La Sección 4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 LPRA sec. 2172, dispone en lo pertinente:

“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 un recurso de 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.... Cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración.**

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.” (Énfasis suplido).

De otra parte, el Tribunal de Apelaciones revisará como cuestión de derecho las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas. Sec. 4.6 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2176. La revisión judicial es el recurso exclusivo para revisar los méritos de una decisión administrativa de naturaleza adjudicativa. *Íd.* Reiteradamente, el Tribunal Supremo ha señalado que una orden o resolución final es aquella que pone fin a los procedimientos ante la agencia y cuyo efecto es sustancial sobre las partes. J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al., 144 DPR 483, 490 (1997). Por su parte, el profesor Fernández avala la exigencia de que la revisión judicial se interponga sólo después de que la agencia emita una resolución u orden final, explicando que “[l]a decisión administrativa 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, 2da ed., Bogotá, Forum, 2001, pág. 533.

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 DPR 21, 28-30 (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.

(Énfasis suplido).

En fin, para que una orden emitida por una agencia pueda ser revisada ante 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 DPR 21, 34-35 (2004); Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño, 168 DPR 527, 543 (2006).

III.

En sus respectivos recursos los recurrentes arguyen que mediante la *Resolución* del 6 de febrero de 2016, la Junta de Planificación adjudicó sobre la clasificación del predio objeto de Consulta de Ubicación por parte de Costco. Apoyados en esto, los recurrentes argumentan que este Tribunal de Apelaciones tiene jurisdicción para entender sobre la Revisión Judicial solicitada. Erran los recurrentes en dichos planteamientos.

De un examen de la documentación provista en ambos Recursos de revisión judicial ante nos, surge claramente que **el 23 de febrero de 2002, la Junta de Planificación emitió Resolución** en la cual aprobó la Consulta de Ubicación 2001-17-0103-JPU. Mediante dicha Resolución, la Agencia Administrativa asignó la clasificación de Distrito C-4 a todo el predio objeto de la consulta de ubicación de epígrafe. Específicamente la Junta de Planificación describió el mismo como un terreno con cabida de 17.066 cuerdas, y delineó claramente la localización y los lindes de la totalidad de dicho predio.

Así también surge, que mediante **Resolución del 1 de junio de 2007**, la reclasificación del terreno de 17.066 cuerdas, fue adoptada como enmienda al Mapa de Clasificación de Suelo del Municipio de San Juan.

En la *Resolución* del 6 de febrero de 2017, la Junta de Planificación resumió y repasó el anterior tracto administrativo. Hizo

así dicho Foro Administrativo, sin adjudicar sobre controversia, ni emitir conclusión alguna en Derecho, que redundara en una determinación contraria, o distinta a la clasificación del predio de 17.066 cuerdas, aprobada mediante Resolución del 2003, y adoptada como enmienda al Mapa de Clasificación de Suelo del Municipio de San Juan, el 1 de junio de 2007.

Entiéndase entonces que, contrario a lo planteado por los recurrentes, los señalamientos que éstos esbozan en lo concerniente a la clasificación del predio donde Costco solicita ubicar una estación de expendio de combustible, fueron previamente atendidos y adjudicados por la Junta de Planificación mediante Resoluciones que pusieron fin a los procedimientos ante dicha agencia hace más de diez (10) años atrás. Por lo tanto, los señalamientos actualmente formulados por Puma Energy, VP Petroleum, y To-Go Stores en los Recursos de Revisión Judicial presentados ante nos, constan tardíos.

Debe recordarse que, la Regla 57 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A., XXII-B, establece el término jurisdiccional de treinta (30) días para presentar recurso de revisión administrativa. Dicho término es fatal, improrrogable e insubsanable, por lo que no puede ser acortado ni extendido, y su incumplimiento no admite justa causa.

En vista de lo anterior, de conformidad con la LPAU y nuestro Reglamento, forzoso es concluir que carecemos de jurisdicción para entender sobre los recursos presentados por los recurrentes.

IV.

Por los fundamentos antes expresados, DESESTIMAMOS el Recurso de Revisión Judicial presentado ante nos por Puma Energy Caribe, LLC; y DESESTIMAMOS el Recurso de Revisión Judicial presentado ante nos por VP Petroleum, LLC y To-Go Stores, Inc., por carecer de jurisdicción para atender los mismos, dada su presentación tardía.

Notifíquese.

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

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