

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

IN RE:
VAQUERÍA JOHN A.
PAGÁN MARTÍNEZ

Propietario

CARMELO PAGÁN
CUBANO

Administrador
Querrellado – Recurrente

v.

JUNTA DE CALIDAD
AMBIENTAL

Querellada - Recurrída

KLRA201700455

Revisión
procedente de la
Junta de Calidad
Ambiental

Res. Núm.:
R-16-2-18

Caso núm.:
OA-11-AG-176

Ref: 11-188
EPV-72-0010

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, la Jueza Grana Martínez y la Jueza Romero García

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de febrero de 2018.

La Junta de Calidad Ambiental (la “JCA” o la “Junta”) impuso un número de multas a una empresa pecuaria, por haber concluido que la empresa incumplió con varias disposiciones reglamentarias de índole ambiental. Como explicaremos en mayor detalle a continuación, procede la confirmación de la determinación recurrida, pues el récord sustenta lo actuado por la Junta.

I.

A raíz de varias inspecciones llevadas a cabo en la empresa pecuaria perteneciente al señor John A. Pagán Martínez (el “Recurrente” o la “Vaquería”), los días 6 y 21 de septiembre de 2011, la JCA advino en conocimiento de un número de incumplimientos con varios de sus reglamentos. En consecuencia, el 19 de diciembre de 2011, la JCA emitió una Orden Administrativa de cese y desista y de mostrar causa (la “Primera Orden”) contra la Vaquería.

La Primera Orden fue notificada el 18 de abril de 2012. En esta, la Junta señaló que el Recurrente había incumplido con ciertas disposiciones del Reglamento para el Control de los Desperdicios Fecales de Animales de Empresas Pecuarias (el “Reglamento de Desperdicios”), del Reglamento para el Control de la Inyección Subterránea (el “Reglamento de Inyección”) y del Reglamento para el Control de la Contaminación Atmosférica (el “Reglamento de Contaminación”; en conjunto con el Reglamento de Desperdicios y el Reglamento de Inyección, los “Reglamentos”).

Por estos incumplimientos, la Junta le impuso al Recurrente varias multas, por una cantidad total de \$73,000.00. Asimismo, se le ordenó: (1) que cesara y desistiera de descargar desperdicios fecales de animales al terreno y estableciera las medidas de control necesarias para evitar que desperdicios fecales de animales ganaran acceso a cuerpos de agua; (2) que, de inmediato, al recibo de la referida orden, procediera a disponer de los desperdicios fecales de animales, tanto de la charca de oxidación como de la estercolera; (3) que, dentro de un término de veinte (20) días a partir del recibo de la Primera Orden, presentara un Plan de Cumplimiento que especificara cómo iba a corregir los problemas de operación y mantenimiento del sistema de manejo de desperdicios fecales de animales para prevenir las descargas de estos al terreno y a los cuerpos de agua; (4) que, dentro de un término de treinta (30) días, presentara una modificación al Plan de Manejo de Desperdicios Fecales de Animales, que incluyera una revisión y actualización del sistema de manejo de los desperdicios fecales de animales de su vaquería; (5) que, de inmediato, cesara y desistiera de operar una fuente de emisión hasta que obtuviera los permisos de la JCA; (6) que, de inmediato, cesara y desistiera de operar dos (2) facilidades de inyección subterránea hasta que obtuviera los permisos de la JCA; (7) que cesara y desistiera de disponer los desperdicios fecales

de animales en una finca no autorizada en el Plan de Manejo de Desperdicios Fecales de Animales. También se le citó a una vista, el 30 de abril de 2012, para que mostrase causa por la cual no se le debían imponer las multas propuestas.

El 23 de abril de 2012, el Recurrente presentó una moción en la que adujo haber corregido los señalamientos de la Primera Orden. Además, señaló que la vista para mostrar causa fue notificada en contravención a los términos dispuestos en la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRA sec. 2101, *et seq* (“LPAU”). En esta misma fecha, el señor Carmelo Pagán Cubano (el “Administrador”) solicitó intervenir en los procedimientos, aduciendo ser el administrador de la Vaquería.

El 30 de abril de 2012, la JCA acogió el argumento del Recurrente y determinó que estos habían sido notificados de la vista fuera de término, por lo que transfirió la misma para el 14 de junio de 2012. Asimismo, les dio tiempo adicional para que contestaran la Primera Orden y ordenó a las partes a intercambiar prueba y auscultar la posibilidad de un acuerdo.

El 15 de mayo de 2012, el Recurrente solicitó la desestimación de la Primera Orden (la “Solicitud de Desestimación”). Arguyó que los señalamientos que hizo la JCA en septiembre de 2011 fueron corregidos inmediatamente. Además, alegó que habían transcurrido más de seis (6) meses desde que se notificaron dichas deficiencias, por lo que la Junta había incumplido, sin justa causa, con el término que posee para resolver controversias ante sí, según lo dispuesto en la LPAU.

Luego de varios incidentes procesales, el 21 de junio de 2012, la JCA se expresó en torno a la Solicitud de Desestimación. La Junta señaló que, desde el 2006, la Vaquería ha sido objeto de señalamientos por parte de la JCA; que las alegaciones sobre el

cumplimiento con dichas deficiencias carecen de prueba que las sustente; y que la Vaquería aún no había contestado la Primera Orden. Ese mismo día, la JCA presentó una *Moción sobre Enmienda a Orden Administrativa*, en la cual esbozó que, el 18 de junio de 2012, personal técnico de la JCA inspeccionó la Vaquería y advino en conocimiento de otras deficiencias -- entre estas, la instalación y operación de un generador eléctrico y la construcción y operación de dos pozos sépticos sin contar con los correspondientes permisos de la JCA. A tales efectos, adujo que procedía enmendar la Primera Orden a la luz de los nuevos hallazgos.

El 28 de junio, la JCA denegó la Solicitud de Desestimación. El 2 de agosto de 2012, la JCA emitió una Orden enmendada en la cual incluyó las infracciones encontradas en la inspección realizada el 18 de junio, para un total de diecisiete (17) señalamientos de infracciones a los Reglamentos, e impuso varias multas por la cantidad total de \$103,000.00 (la "Orden Enmendada").

El 6 de septiembre de 2012, el Recurrente presentó su contestación a la Orden Enmendada. Negó todas las alegaciones en su contra, con excepción de las alegaciones contenidas en los párrafos 12, 13 y 16. Ese mismo día, el Recurrente presentó una *Moción informativa*, en la que manifestó haber presentado "lo solicitado en la Orden Administrativa, referente a las medidas implantadas y al Plan de Cumplimiento".

Tras múltiples trámites procesales, que incluyeron tres cambios en la representación legal del Recurrente, y varias solicitudes de prórroga, finalmente el Oficial Examinador señaló la vista en su fondo para los días 16 y 17 de noviembre de 2015 y dio término a las partes para que presentaran el *Informe de conferencia entre abogados*, el cual presentaron el 12 de noviembre.

En la vista en su fondo, la JCA presentó el testimonio del único testigo que compareció, el agrónomo Edwin Rodríguez Montes

(el “Agrónomo”), quien llevó a cabo las inspecciones a la Vaquería entre los años 2011-2012. Además, la Junta presentó como prueba documental los informes de inspección, en conjunto con las fotografías que evidenciaban las deficiencias señaladas.

Luego de evaluar toda la prueba documental y oral, la Junta concluyó que no se sostenían algunas de las imputaciones señaladas en la Orden Enmendada. Esto, luego de concluir que ciertas deficiencias habían ocurrido con anterioridad al 29 de enero de 2009, fecha en la que entró en vigor el Reglamento de Desperdicios. Por otro lado, encontró probadas varias de las actuaciones y omisiones de la Vaquería, por lo cual se sostuvieron multas ascendentes, en total, a \$64,000.00. No obstante, la Junta, en consideración a las gestiones realizadas por la Vaquería con el fin de corregir las deficiencias, y en atención a la situación económica precaria por la que atravesaba dicha empresa, redujo en un cincuenta por ciento (50%) el total de las multas. Esta *Resolución* fue emitida por la Junta el 24 de febrero de 2016 y notificada, de manera defectuosa, el 29 de marzo de 2016 (la “Resolución”).¹

La Resolución se re-notificó el 10 de abril de 2017. El 8 de mayo de 2017, la Vaquería solicitó reconsideración; señaló que la Resolución había sido notificada más de un año después de haberse celebrado la vista en su fondo, privando al Recurrente de un debido proceso de ley. Además, afirmó que la grabación de la vista estaba incompleta; en específico, se refirió a parte del contrainterrogatorio al Agrónomo. La solicitud de reconsideración no fue acogida por la JCA.

¹ La Resolución fue notificada a la dirección postal del Sr. John Pagán, mas no se notificó la misma al Sr. Carmelo Pagán ni a su representante legal. A raíz de ello, estos últimos presentaron un recurso de revisión ante este Tribunal (KLRA201600861), mediante el cual se ordenó a la JCA a notificar nuevamente la Resolución; esta vez, incluyendo a todas las partes y sus respectivos representantes legales.

El 1 de junio de 2017, se presentó el recurso de epígrafe, en el cual se formulan los siguientes señalamientos de error (énfasis, mayúsculas y comillas suprimidas):

Primer error señalado: Erró la Junta de Calidad Ambiental al notificar una Resolución, un año y cinco meses luego de celebrada la vista en su fondo.

Segundo error señalado: Erró la Junta de Calidad Ambiental al no notificarle la Resolución y Notificación del caso a la Lcda. Mariela Pagán Martínez ni al señor Carmelo Pagán Cubano.

Tercer error señalado: Erró la Junta de Calidad Ambiental al tomar en consideración los exhibits en relación a las notificaciones de violaciones al Reglamento para el control de contaminación atmosférica y el Reglamento para el control de la inyección subterránea, específicamente las Reglas 203 A y 204 A (1) del Reglamento para el control de contaminación atmosférica y las Reglas 302 A y 303 A (1) del Reglamento de control de inyección subterránea.

Cuarto error señalado: Erró la Junta de Calidad Ambiental al no grabar el procedimiento de la vista en su fondo en su totalidad.

Quinto error señalado: Erró la Junta de Calidad Ambiental al imponer una multa por utilizar un predio no autorizado según las alegaciones de la orden enmendada.

Sexto error señalado: Erró la Junta de Calidad Ambiental al imponer multas por disponer desperdicios fecales en terreno saturado, Regla 1165 C (7).

Séptimo error señalado: Erró la Junta de Calidad Ambiental al imponer una multa por violar la Regla 1165 A (1) (3) y (7).

Octavo error señalado: Erró la Junta de Calidad Ambiental al emitir una Resolución y Notificación luego de transcurrido más de seis meses desde la presentación de la querrela.

En agosto de 2017, la Vaquería sometió la transcripción de la prueba oral presentada en la vista en su fondo. Posteriormente, dicha parte presentó un alegato suplementario². Luego de solicitar prórroga, el 27 de noviembre de 2017, la Junta presentó su alegato.³ Resolvemos.

² La Vaquería también presentó una moción informativa, mediante la cual informaron que el Sr. John A. Pagán Martínez había presentado una petición en la corte federal al amparo de las leyes de quiebra; no se solicitó remedio alguno. Concluimos que lo informado no afecta nuestra jurisdicción para adjudicar el recurso de referencia, pues acciones como la de referencia, por una agencia gubernamental para poner en vigor su poder regulatorio, no quedan paralizadas por la presentación de una petición de quiebra. Véase 11 USC 362(b)(4) (eximiendo de la paralización automática acciones “by a governmental unit ... to enforce such governmental unit’s ... police and regulatory power...”).

³ La Junta solicitó que se aceptara su alegato con un número de páginas mayor al contemplado en nuestro Reglamento, a lo cual hemos determinado acceder.

II.

A.

En la evaluación de una solicitud de revisión judicial, los tribunales tienen que otorgar gran deferencia a las decisiones que toman las agencias administrativas, pues son éstas las que, de ordinario, poseen el conocimiento especializado para atender los asuntos que les han sido encomendados por ley. *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006). Se presumen correctas las determinaciones de hecho emitidas por las agencias administrativas, las cuales deben ser respetadas a menos que quien las impugne presente evidencia suficiente para concluir que la decisión de la agencia fue irrazonable de acuerdo a la totalidad de la prueba examinada. *Íd.* Por lo tanto, “la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó arbitrariamente, ilegalmente o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción”. *Íd.*

Por su parte, la Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2175, dispone que el tribunal deberá sostener las determinaciones de hecho de la agencia cuando estén basadas en evidencia sustancial que surja del expediente administrativo. Sin embargo, el tribunal podrá revisar en todos sus aspectos las conclusiones de derecho de las decisiones de la agencia. *Íd.*

En síntesis, la revisión judicial de las decisiones administrativas comprende 3 aspectos: (1) si la agencia concedió un remedio apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en la totalidad del expediente administrativo, y (3) una revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho de la agencia. *Pagán Santiago et al. v. ASR*, 185 DPR 341, 358 (2012); *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 217 (2012).

B.

La Sec. 3.13 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2163(g), indica que “[t]odo caso sometido a un procedimiento adjudicativo ante una agencia deberá ser resuelto dentro de un término de seis (6) meses, desde su radicación, salvo circunstancias excepcionales”. Por su parte, la Sec. 3.14 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2164, establece que las agencias deben **emitir** sus órdenes o resoluciones finales por escrito “[...] dentro de noventa (90) días después de concluida la vista o después de la presentación de las propuestas determinaciones de hechos y conclusiones de derecho [...]”. La norma es que dichos términos **son de carácter directivo y no jurisdiccional**. Véase, *J. Exam. Tec. Méd. v. Elías et al.*, 144 DPR 483, 494-495 (1997); *Lab. Inst. Med. Ava. v. Lab. C. Borinquen*, 149 DPR 121, 135-136 (1999). No obstante, la ampliación de dichos términos sólo debe ocurrir en circunstancias excepcionales o por renuncia de las partes. *Íd.*

Cónsono con lo anterior, la LPAU faculta a las agencias para que estas notifiquen sus decisiones dentro de un término razonable, “aunque hayan transcurrido los noventa días de carácter directivo con los que cuentan para tomar su decisión.” *O. E. G. v. Román*, 159 DPR 401, 421 (2003). Ahora bien, hasta qué punto se considera que una agencia notificó su determinación dentro de un término razonable, es algo que dependerá de las circunstancias particulares de cada caso. *Íd.* En ese sentido, deben tomarse en consideración, además del tiempo transcurrido, el daño que pueda haber ocasionado la tardanza a la parte adversamente afectada. *Íd.*

C.

La Ley sobre Política Pública Ambiental, Ley Núm. 416-2004, según enmendada, 12 LPRA sec. 8001 *et seq.* (“Ley 416”), se creó a los fines de “[e]stablecer una política pública que estimule una deseable y conveniente armonía entre el hombre y su medio ambiente; fomentar los esfuerzos que impedirían o eliminarían

daños al ambiente y la biosfera y estimular la salud y el bienestar del hombre; [...] y establecer una Junta de Calidad Ambiental”. Así, la Ley 416 establece que, como cuestión de política pública, “toda persona tiene la responsabilidad de contribuir a la conservación y mejoramiento del medio ambiente”. A tales efectos, todo aquel que sea “responsable por la contaminación de nuestros suelos, aguas y atmósfera tiene la obligación de responder por los costos de la descontaminación o restauración y, cuando procediere, compensar al pueblo de Puerto Rico por los daños causados”. 12 LPRA sec. 8001.

En lo aquí pertinente, la Ley 416 autoriza a la Junta a “[e]xpedir órdenes de hacer o 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”. 12 LPRA sec. 8002c (8).

III.

A.

Por estar estrechamente relacionados, discutiremos conjuntamente los señalamientos primero y octavo. La Vaquería sostiene que debemos dejar sin efecto la Resolución porque la misma se notificó fuera del término dispuesto para ello en la sec. 3.14 de la LPAU, *supra*. Asimismo, se sostiene que la JCA incumplió con el término de seis (6) meses dispuesto en la sec. 3.13 de la LPAU, *supra*, y en la Ley 416, 12 LPRA sec. 8002f (3), para la adjudicación de un procedimiento ante la JCA.

En cuanto al término de 6 meses desde el inicio del proceso administrativo (en este caso, la Orden Enmendada fue emitida el 2 de agosto de 2012), aunque la Junta se excedió del mismo, concluimos que ello no acarrea la revocación de la Resolución. En primer lugar, se trata de un término directivo. En segundo lugar,

un análisis de la totalidad del expediente nos revela que, durante los años 2012 al 2014, la Vaquería cambió de representante legal en tres ocasiones. Esto, a su vez, provocó que la Vaquería presentara varias solicitudes de prórroga y solicitara la posposición de la celebración de la vista en su fondo.⁴ Ante ello, concluimos que el retraso en la celebración de la vista en su fondo, y la correspondiente adjudicación en los méritos, se debió, en gran parte, al propio Recurrente.

En cuanto al término para que la Junta emita una decisión, luego de culminada la vista administrativa, establecido por la Ley 416 (60 días) y la LPAU (90 días), concluimos que el tiempo adicional que le tomó a la Junta, en este caso, emitir su decisión (aproximadamente 100 días) no privó de jurisdicción a la JCA, ni amerita la revocación de lo actuado por dicha agencia. Se trata, de nuevo, de un término directivo, no jurisdiccional. Por tanto, es inmeritoria la teoría de que la JCA carecía de jurisdicción al momento de emitir la Resolución.

B.

Por su estrecha relación, procedemos a discutir el tercer, quinto, sexto y séptimo señalamientos de error. En síntesis, la Vaquería plantea que erró la JCA al considerar la prueba documental presentada en la vista, en relación con las notificaciones de incumplimiento con las Reglas 203 A y 204 A (1) del Reglamento de Contaminación y las Reglas 302 A y 303 A (1) del Reglamento de Inyección. Además, señaló que erró la JCA al imponerle multas por violentar varias disposiciones del Reglamento de Desperdicios. Veamos.

⁴ Véase, Anejo XV del Apéndice del Alegato de la JCA, pág. 85; Anejo XVI del Apéndice del Alegato de la JCA, pág. 86; Anejo XVII del Apéndice del Alegato de la JCA, págs. 87-88.

En particular, la Vaquería sostiene que no pudo confrontar la prueba en su contra, toda vez que la JCA anunció a dos testigos, quienes finalmente no comparecieron a la vista en su fondo. Por tal razón, adujo que la Junta debió eliminar las alegaciones sobre las cuales dichos testigos hubiesen declarado; específicamente, hicieron referencia a los señalamientos de violaciones al Reglamento de Contaminación y al Reglamento de Inyección.

No obstante, surge del récord que el Agrónomo realizó cuatro (4) inspecciones a la Vaquería -- el 6 de septiembre de 2011, el 21 de septiembre de 2011, el 18 de junio de 2012 y el 21 de junio de 2012. En conexión con todas y cada una de estas inspecciones, el Agrónomo cumplimentó, firmó y notificó a la Vaquería un *Informe de inspección/notificaciones de violaciones para empresas pecuarias* (los "Informes"). En los Informes, el Agrónomo especificó múltiples infracciones a los Reglamentos.

Las Reglas 203 A y 204 A (1) del Reglamento de Contaminación conciernen la construcción, modificación y operación de fuentes de emisión; se establece que ninguna persona podrá construir y operar una fuente de emisión sin antes haber obtenido los correspondientes permisos de la JCA. En cuanto a estos señalamientos, el Agrónomo indicó, en el Informe de 18 de junio de 2012, que en la Vaquería estaba operando un generador eléctrico sin los debidos permisos de la JCA.⁵ Asimismo, el Agrónomo tomó fotografías de los hallazgos de su inspección, entre las que se evidencia el mencionado generador eléctrico.⁶

Por su parte, las Reglas 302 A y 303 A (1) del Reglamento de Inyección prohíben que una persona construya, modifique u opere una facilidad de inyección subterránea, sin permiso de la JCA. Del

⁵ Véase, *Informe de inspección/notificación de violaciones para empresas pecuarias* de 18 de junio de 2012, Anejo XXIV del Apéndice del Alegato de la JCA, pág. 129.

⁶ *Íd.* a la pág. 132.

mismo Informe de 18 de junio de 2012, surge que el Agrónomo observó que en la Vaquería se había construido y se estaba operando un pozo séptico, sin contar con los permisos de la JCA. Tales hallazgos fueron corroborados, el 21 de junio de 2012, cuando personal técnico de la JCA, bajo la coordinación del Agrónomo, inspeccionó la Vaquería.

Resaltamos que, en esta última inspección, el Sr. Carmelo Pagán informó a los inspectores que el generador eléctrico llevaba aproximadamente siete (7) años operando en la Vaquería, sin los permisos correspondientes. Asimismo, surgió que la Vaquería mantenía operando **dos** facilidades de inyección subterránea, sin tener los permisos correspondientes.

Todos los Informes, y sus respectivas fotografías, fueron estipulados por ambas partes y presentados en evidencia durante la vista adjudicativa. Más aún, el Agrónomo declaró detalladamente sobre los hallazgos y señalamientos de violaciones a los Reglamentos que encontró en cada una de sus visitas a la Vaquería; el Recurrente tuvo amplia oportunidad de contrainterrogarlo. Si bien es cierto que la JCA no presentó los testimonios de dos testigos que ya habían sido anunciados y citados, la realidad es que la Junta tuvo prueba suficiente, y sustancial, en apoyo de sus conclusiones en cuanto a las violaciones señaladas.

Por otro lado, la Vaquería impugna las multas interpuestas por violación a las siguientes reglas del Reglamento de Desperdicios: la Regla 1165 A (1), la cual establece que “[n]inguna persona causará o permitirá la contaminación de los cuerpos de agua o terrenos en violación a las leyes y reglamentos aplicables de la Junta de Calidad Ambiental”; la Regla 1165 A (3), disponiendo que “[n]inguna persona descargará o permitirá la descarga de desperdicios fecales de animales a un cuerpo de agua”; y la Regla 1165 A (7), estableciendo que “[n]inguna persona causará o permitirá el almacenamiento, la

acumulación o la descarga no autorizada de desperdicios fecales de animales de empresas pecuarias, en áreas donde los mismos puedan ser arrastrados por la escorrentía pluvial hacia algún cuerpo de agua o a un sumidero.”

Como puede observarse de la letra de las disposiciones que acabamos de citar, las tres reglas penalizan, en términos generales, la misma conducta; es decir, que una persona permita o provoque que se contaminen cuerpos de agua mediante la descarga de desperdicios fecales. Por su parte, la Regla 1165 C (7) prohíbe que cualquier persona cause o permita “el riesgo de los desperdicios fecales de animales en períodos de lluvia o cuando el terreno esté saturado”.

En este caso, el Agrónomo señaló, desde su primera inspección a la vaquería el 6 de septiembre de 2011, que encontró las siguientes infracciones: 1) la charca de oxidación se encontraba descargando desperdicios fecales de animales por encima del dique sobre el terreno con potencial de alcanzar un cuerpo de agua; 2) la zanja de recolección se encontraba agrietada descargando desperdicios fecales de animales al terreno con un potencial de alcanzar un cuerpo de agua; 3) se observaron vacas dentro del río; 4) la estercolera no se estaba utilizando y los desperdicios fecales procedentes del raspado de la sala de espera se lavaban con agua a presión y; 5) se observó que no se estaban llevando los desperdicios fecales de animales a la finca receptora que disponía el Plan de Manejo de Desperdicios Fecales.⁷ Adviértase que el Agrónomo acompañó sus señalamientos con fotografías que evidencian cada una de las infracciones.

⁷ Véase, *Informe de inspección/notificación de violaciones para empresas pecuarias* de 6 de septiembre de 2011, Anejo 4 del Apéndice del recurso de revisión administrativa, págs. 46-54.

Pocos días después, el 21 de septiembre de 2011, el Agrónomo realizó una segunda inspección a la Vaquería y, en lo pertinente, halló que: 1) la charca de oxidación continuaba descargando desperdicios fecales de animales por encima del dique sobre el terreno y, esta vez, los desperdicios habían alcanzado un cuerpo de agua; 2) en cuanto al sistema de riego utilizado para la disposición final de los desperdicios fecales, se encontró que la manga estaba desconectada, provocando que los desperdicios llegaran a un cuerpo de agua; 3) el terreno de la vaquería estaba completamente saturado.⁸ Al igual que el Informe del 6 de septiembre, el Agrónomo evidenció sus señalamientos con fotografías debidamente identificadas, las cuales forman parte del expediente administrativo.

Sobre todos estos hallazgos, el Agrónomo declaró en la vista adjudicativa y fue conainterrogado por la parte Recurrente. La prueba, oral y documental, en el expediente administrativo, sostiene las conclusiones de la Junta, y no encontramos visos de error manifiesto o parcialidad que nos lleven a intervenir con las determinaciones de hechos acogidas en la Resolución.

Las agencias administrativas tienen amplia discreción en la selección de las medidas que le ayuden a cumplir los objetivos de las leyes cuya administración e implantación se les ha delegado, y los tribunales brindarán deferencia a la sanción que imponga una agencia, siempre que la misma sea razonable a la luz del récord administrativo. *Comisionado de Seguros v. Antilles Insurance Company*, 145 DPR 226 (1998). La JCA está facultada para imponer sanciones y multas administrativas por infracciones a reglas y reglamentos emitidos y aprobados por la Junta, que no excederán

⁸ Véase, *Informe de inspección/notificación de violaciones para empresas pecuarias* de 21 de septiembre de 2011, Anejo 5 del Apéndice del recurso de revisión administrativa, págs. 55-63.

de veinticinco mil dólares (\$25,000.00), **por cada infracción.** 12
LPRA sec. 8002j (c).

En este caso, las multas impuestas no excedieron el límite por infracción; de hecho, ni se acercaron al mismo. Más aún, en primera instancia, las multas totalizaban \$64,000.00 dólares. No obstante, la JCA tomó en consideración las gestiones realizadas por la Vaquería con el propósito de corregir las deficiencias y violaciones reglamentarias cometidas, así como la situación económica en la que se encontraba dicha empresa, y así redujo en un 50% el total a pagar, para una cantidad final de \$32,000.00 dólares. Por tanto, concluimos que no erró la JCA al imponer las multas correspondientes a las infracciones que acabamos de discutir.

C.

Por último, la Vaquería plantea, en su cuarto señalamiento de error, que su derecho de revisión se vio afectado, puesto que la grabación de la vista adjudicativa está supuestamente incompleta.

El escueto argumento de los recurrentes fue el siguiente:

La parte querellada solicitó la grabación del proceso. Luego de contratar una taquígrafa, de leer la transcripción y de escuchar la grabación, nos dimos cuenta de que la grabación se encuentra incompleta. Esa omisión afecta el derecho de revisión de la parte querellada, porque el testimonio del testigo de la Junta de Calidad Ambiental se impugna con sus declaraciones hechas en el contrainterrogatorio. Solamente hay constancia del contrainterrogatorio del Informe del 6 de septiembre de 2011.⁹

Aún si tomáramos como cierto lo así expuesto, a los efectos de que la grabación de la vista adjudicativa está incompleta, concluimos que ello, por sí solo, no amerita que se revoque o deje sin efecto la Resolución. Ello porque, de la totalidad del expediente administrativo, surge prueba suficiente, abundante y contundente para sustentar las determinaciones de la Junta y, más importante aún, la Vaquería no explicó cómo, específicamente, la prueba oral

⁹ Véase, *Recurso de revisión de decisión administrativa*, pág. 13.

supuestamente omitida, de haberse incluido, podría haber cambiado o afectado el anterior análisis.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, se confirma la Resolución recurrida.

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

La Jueza Grana Martínez disiente con opinión escrita.

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

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL V

IN RE:
VAQUERÍA JOHN A.
PAGÁN MARTÍNEZ

PROPIETARIO

CARMELO PAGÁN
CUBANO

ADMINISTRADOR
QUERELLADO-RECURRENTE

v.

JUNTA DE CALIDAD
AMBIENTAL

QUERELLADA-RECURRIDA

KLRA201700455

Revisión
procedente de la
Junta de Calidad
Ambiental

Caso Núm.
OA-11-AG-176

Res. Núm.
R-16-2-18

Ref: 11-188
EPV-72-0010

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, y las Juezas Grana Martínez y Romero García.

VOTO DISIDENTE DE LA JUEZA GRANA MARTÍNEZ

Disiento de la opinión mayoritaria por entender que este tribunal no está en posición de evaluar la razonabilidad de la determinación tomada por el foro administrativo. La revisión judicial de las interpretaciones de las agencias sobre los reglamentos y las leyes que administran, merece gran peso, deferencia y respeto por parte de los tribunales. Esta deferencia tiene origen en el axioma que nos impide soslayar que, las agencias son las que poseen la experiencia y el conocimiento especializado acerca de los asuntos que se le han encomendado. El criterio rector para revisar una determinación administrativa es la razonabilidad de la actuación de la agencia, aunque no sea la única o las más razonable. El Tribunal Supremo ha reconocido que, no debemos descartar libremente las interpretaciones o conclusiones de derecho del foro administrativo. Por el contrario, debemos darle deferencia en la medida que sean razonables. *Accumail de P.R. v. Junta*, 170 DPR 821, 828 (2007);

Mun. San Juan v. Plaza Las Américas, 169 DPR 310, 323 (2006); *López Echevarría v. Adm. Sist. Retiro*, 168 DPR 749, 751 (2006); *Comisionado de Seguros v. PRIA*, 168 DPR 659, 667 (2006); *Martínez v. Rosado*, 165 DPR 582, 589 (2005); *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77-78 (2004).

Ahora bien, la razonabilidad de la determinación administrativa no puede ser concienzudamente evaluada, cuando se desprende del récord apelativo que una parte sustancial de la prueba testifical no fue grabada por la agencia, por lo cual no pudo ser transcrita para ser considerada por este foro. Precisamente, tal error es señalado por la parte apelante, tan temprano como el 8 de mayo de 2017, mediante la *Moción solicitando reconsideración* y donde consignó lo siguiente:

“En la vista celebrada el 16 de noviembre de 2016 al Oficial Examinador le sonó el teléfono celular y solicitó un receso. Hasta ahí la grabación de la vista está correcta. No obstante, luego de este suceso, la grabación comienza cuando están hablando del Exhibit #5 de la parte querellante, sobre una carta firmada por Idaly Russe. Toda la grabación relacionada al contrainterrogatorio de las inspecciones realizadas el 21 de septiembre de 2011, el 18 de junio de 2012 y el 21 de junio de 2012 no aparecen en la grabación que la JCA nos proveyó.”¹⁰

En ese mismo sentido, la parte recurrente presenta como señalamiento de error que la Junta de Calidad Ambiental, en adelante la Junta, erró al no grabar la vista en su fondo en su totalidad. Afirma que el Artículo 3.13 (a) de la LPAU obliga a la Junta a grabar o estenografiar la vista adjudicativa. Así también sostiene que el Reglamento de Procedimiento de Vistas Administrativas de la Junta también impone la obligación de grabar la misma. Asevera que, el error de la Junta afecta su derecho de revisión judicial, toda vez que omite el testimonio del único testigo presentado por la Junta

¹⁰ Incisos 16 al 18 de la *Moción solicitando reconsideración*, pág. 34 del apéndice.

y el cual se impugna con sus propias declaraciones hechas durante el contrainterrogatorio.

Lo cierto es que, esta Jueza nunca sabrá la veracidad de dicha alegación, porque la prueba no está disponible. Y no está disponible porque la Junta no cumplió con su deber de grabar la vista. La ley 170 de 12 de agosto de 1988, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme o LPAU, en su Artículo 3.13 (a) dispone;

“[l]a vista deberá grabarse o estenografiarse, y el funcionario que presida la misma preparará un informe para la consideración de la agencia, o emitirá la decisión por escrito si le ha sido delegada la autoridad para ello.”¹¹ Una disposición análoga se encuentra en las Reglas de Procedimiento de Vistas Administrativas de la Junta de Calidad Ambiental de Puerto Rico, Reglamento Número 3672 de 19 de octubre de 1988. La Regla 14.2 del antedicho reglamento expone que, la vista será grabada en cinta magnetofónica. 3 LPRA sec. 2163 (a).

En mi opinión, este error, por sí solo, justifica la revocación de la determinación administrativa y la imposición de la celebración de una nueva vista. No estamos considerando un requisito de forma de menor importancia. Consideramos la prueba testifical en forma de contrainterrogatorio que persigue la divulgación completa y verdadera de los hechos. Bien llevado, el contrainterrogatorio es la oportunidad de una parte para atacar la credibilidad del testigo o verificar su veracidad. Expone el profesor Demetrio Fernández Quiñones sobre el contrainterrogatorio;

“[r]esulta importante que se explore y salga a relucir su interés, si alguno, en el desenlace del proceso; si su testimonio es producto de otro; si tiene la competencia para declarar con autoridad y entender las controversias; si es consecuente con afirmaciones o prácticas previas. Todo lo que se ha estudiado en materia de contrainterrogatorio brota en este particular contexto y posee total pertinencia.”¹²

¹¹ Ley vigente al momento de los hechos, posteriormente se intentó enmendar por la Ley 210-2016, la cual nunca entró en vigor. Finalmente fue derogada por la Ley 38-2017 aprobada el 30 de junio de 2017.

¹²Fernández Quiñones, Demetrio, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra edición, Capítulo 4, Sección 4.2, pág. 205.

La grabación de la vista en su totalidad, no es un asunto discrecional, es un mandato de ley, y una exigencia del propio reglamento de la Junta. Cabe agregar que, el profesor Demetrio Fernández en la obra antes citada, enfatiza que, un aspecto que forma parte del contenido de la audiencia o vista adjudicativa, es el deber que emana de la ley, de que la vista sea grabada o estenografiada. **Distingue el profesor que, “el cumplimiento de este deber es ineludible.”**¹³ Énfasis nuestro.

La ausencia de una grabación total de la vista atenta contra el debido proceso de ley del cual la parte recurrente es acreedor. La determinación administrativa impone una multa que persigue privar de propiedad al recurrente y activa todas las garantías del debido proceso de ley. El debido proceso de ley no es un estribillo inconsecuente, este le impone al Estado la obligación de garantizar que la interferencia con los intereses de libertad y propiedad del individuo se haga mediante un procedimiento justo y equitativo. ¿Qué justicia puede haber si se limita la capacidad revisora de este tribunal, pues no se reproduce la prueba testifical completa? Tan incorrecta es la situación que se nos presenta que hubiese preferido negarle el derecho a recurrir ante nos para la revisión de la determinación. Al menos así, le hubiésemos ahorrado el dinero de los aranceles para revisar un recurso que procesalmente no está perfeccionado.

En este caso, no solo se infringe el debido proceso de ley de la parte recurrente, sino que también se limita el ejercicio concienzudo de nuestra función revisora ante un expediente incompleto y contrario a la clara disposición de ley. Sobre la base de las consideraciones anteriores, disiento de la opinión mayoritaria, como anticipé, revocaría la determinación administrativa y devolvería para

¹³ *Íd.*, pág. 201.

la celebración de una nueva vista que cumpla con las garantías del debido proceso de ley.

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de febrero de 2018.

Grace M. Grana Martínez
Jueza del Tribunal de Apelaciones