

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

Asociación de
Detallistas de Gasolina
de P.R., Inc.

Recurrente

vs.

Oficina de Gerencia de
Permisos, División de
Revisiones
Administrativas; Imad
Hamad; Muna
Mahmud Mettej;
Camilo Almayda Eurite

Recurridos

KLRA202000452

**REVISIÓN
ADMINISTRATIVA**
procedente de la
Oficina de Gerencia
de Permisos

Sobre: Denegatoria
de Solicitud de
Consulta de
Ubicación

Caso Núm.:
2018-38-JPU-0072

Catastro Núm.:
109-002-249-01

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rivera Colón y el Juez Adames Soto.

Rivera Colón, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de diciembre de 2020.

Comparece la Asociación de Detallistas de Gasolina de Puerto Rico, Inc. (ADG) mediante recurso de revisión judicial. Solicita que revisemos la “Resolución de Revisión Administrativa” emitida y notificada el 9 de octubre de 2020 por la División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos (DRA). Mediante el referido dictamen, la DRA declaró Ha Lugar la Revisión Administrativa Núm. 2020-306416-SDR-004048 presentada por la parte recurrida.

Examinadas las comparecencias de las partes, a la luz del derecho aplicable, procedemos a desestimar el presente recurso por falta de jurisdicción.

-I-

El 17 de mayo de 2018, Imad Hamad y Muna Mahmud Metlej por conducto del Lcdo. Daniel Martínez Oquendo

Número Identificador

SEN2020 _____

presentaron ante la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) una solicitud de consulta de ubicación. Ello, a los fines de desarrollar un proyecto comercial consistente en la construcción de una estación de gasolina y tienda de conveniencia con venta de bebidas alcohólicas en el Municipio de Morovis.¹ De conformidad con el Art. 4 de la Ley Núm. 73 de 23 de junio de 1978, según enmendada, 23 LPRC sec. 1131 *et seq.* la parte recurrida notificó la presentación del proyecto al Departamento de Comercio y Exportación, a la Administración de Asuntos Energéticos, al Departamento de Desarrollo Económico, a la Autoridad de Carreteras y Transportación, **a la Asociación de Detallistas de Gasolina de PR**, al Departamento de Asuntos del Consumidor, al Departamento de Justicia, a la Junta de Calidad Ambiental, a la Junta de Planificación, al Municipio de Morovis, Garage Shell Torrecillas Gas Station y Garaje Gulf Torrecillas Gas Station. Esta notificación no convierte a ninguna de éstas en parte.

El 22 de noviembre de 2019, la OGPe llevó a cabo una vista pública a los fines de dilucidar todos los aspectos relacionados a la solicitud. Luego de aquilatar la prueba presentada, el 26 de febrero de 2020, la OGPe emitió Resolución y declaró NO FAVORABLE la consulta de ubicación Núm. 2018-38-JPU-0072. Su determinación estuvo basada en la falta de estudio de tránsito y datos precisos del estudio de viabilidad económica, la ausencia de endoso favorable por parte de la Compañía de Comercio y Exportación y la carencia de comentarios de infraestructura actualizados. Dicha Resolución fue notificada a la ADG, entre otras partes.

Inconforme con la denegatoria de solicitud de consulta de ubicación, el 17 de marzo de 2020, la parte recurrida presentó un recurso de revisión administrativa ante la DRA.

¹ Consulta de ubicación Núm. 2018-38-JPU-0072.

El 14 de agosto de 2020, la DRA celebró una vista pública de manera virtual. La ADG compareció a dicha vista; no obstante, no se desprende del expediente que ésta haya solicitado intervención en el procedimiento. La parte recurrente tampoco desfiló prueba testifical. Durante la vista, sólo prestaron testimonio el economista Johnny López y el Ing. Camilo Almeyda Eurite, ambos testigos de la parte recurrida.

Así las cosas, el 9 de octubre de 2020, la DRA emitió la Resolución recurrida, por medio de la cual determinó declarar Ha Lugar la revisión administrativa presentada por la parte recurrida. En consecuencia, autorizó el proyecto promovido por la parte recurrida.

El 9 de noviembre de 2020, la ADG acudió ante este Tribunal de Apelaciones mediante recurso de revisión judicial y le imputó a la DRA la comisión del siguiente error:

Erró la División de Revisiones Administrativas al revocar la Resolución de la OGPe de forma contraria a lo dispuesto en la Ley 161-2009 y el Reglamento Conjunto de Permisos.

Por otro lado, el 7 de diciembre de 2020, la parte recurrida compareció ante este Foro mediante una “Solicitud de Desestimación”.

-II-

-A-

Las cuestiones relativas a la jurisdicción de un tribunal se tienen que resolver con preferencia a cualesquiera otras. *Pérez Soto v. Cantera Pérez, Inc. et al.*, 188 DPR 98, 104-105 (2013); *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 882 (2007). El Tribunal de Apelaciones debe ser celoso guardián de su jurisdicción y no tiene discreción ni autoridad en ley para asumirla donde no la hay. *Souffront v. A.A.A.*, 164 DPR 663, 674 (2005). Cuando un tribunal acoge un recurso a sabiendas de que carece

de autoridad para entender en él, actúa de manera *ultra vires*. *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 DPR 46, 55 (2007). Por ello, al carecer de jurisdicción o autoridad para considerar un recurso, lo único que procede en Derecho es la desestimación de la causa de acción. *Romero Barceló v. E.L.A.*, 169 DPR 460, 470 (2006); *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 DPR 345, 370 (2003); *Pérez v. C.R. Jiménez, Inc.*, 148 DPR 153, 153-154 (1999).

A tono con lo anterior el Reglamento del Tribunal de Apelaciones faculta a este foro a desestimar un recurso, a solicitud de parte, por falta de jurisdicción. Regla 83(B)(1) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 83(B)(1).

-B-

Los tribunales sólo podemos resolver aquellos casos que sean justiciables con controversias genuinas y surgidas entre partes opuestas que tienen un interés real de obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas. *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 68 (2017); *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920 (2011). En ese sentido, una controversia no es justiciable cuando: (1) se procura resolver una cuestión política; (2) una de las partes carece de legitimación activa; (3) hechos posteriores al pleito han tornado la controversia en académica; (4) las partes están tratando de obtener una opinión consultiva, o (5) se intenta promover un pleito que no está maduro. *Íd.*

La legitimación activa ha sido definida “como la capacidad que se le requiere a la parte promovente de una acción para comparecer como litigante ante el tribunal, realizar con eficiencia actos procesales y, de esta forma, obtener una sentencia vinculante.” (Énfasis nuestro). *Bhatia Gautier v. Gobernador, supra*, a la pág. 69. Es un asunto jurisdiccional que los tribunales están llamados a verificar, aun

cuando no le haya sido planteado por las partes. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR 122, 131 (2014).

La doctrina de legitimación activa tiene como propósito demostrarle al foro adjudicador que el interés del demandante en el pleito es de tal índole que, con toda probabilidad, proseguirá su causa de acción de manera vigorosa. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360 (2002); *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982). Para demostrar que ostenta legitimación activa, el promovente tiene que establecer que: “(1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el referido daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; (3) existe una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada, y (4) la causa de acción surge al palio de la Constitución o de una ley”. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, *supra*, a la pág. 371.²

Cónsono con lo anterior, una asociación tiene legitimación activa para solicitar la intervención judicial por los daños sufridos por la agrupación y vindicar los derechos de la entidad, en cuyo caso corresponde demostrar que la colectividad sufre un daño claro, palpable, real, inmediato, preciso, no abstracto o hipotético. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR 122, 133 (2014); *Fund. Surfrider y otros v. A.R.P.E.*, 178 DPR 563, 572-573 (2010). La agrupación también puede acudir al foro judicial a vindicar los derechos de uno de sus miembros, aunque ésta en sí no haya sufrido daños propios. En este caso, tiene que demostrar que el miembro: (1) tiene legitimación activa para demandar en nombre propio; (2) que los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización, y (3) que la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación

² Véase, además, *Torres Montalvo v. Gobernador ELA*, 194 DPR 760 (2016); *Hernández Torres v. Hernández Colón et al.*, 131 DPR 593 (1992).

individual. Íd; *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, 124 DPR 559 (1989).

En el contexto de los procedimientos administrativos, quien cuestione la actuación de una agencia mediante un recurso de revisión judicial tiene que demostrar que goza de legitimación activa en función de las disposiciones de la Sección 4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (“LPAU”), Ley Núm. 38-2017, según enmendada, 3 LPRa sec. 9672, la cual dispone que “una parte adversamente afectada” por una determinación final de una agencia podrá presentar el aludido recurso ante el Tribunal de Apelaciones. Sobre la citada sección, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado al interpretar la misma que quien recurra en revisión judicial tiene que satisfacer dos requisitos: **(1) ser parte y (2) que la decisión de la agencia le haya afectado de manera adversa.** *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA, supra*, a las págs. 134-135; *Fund. Surfrider y otros v. A.R.P.E, supra*, a la pág. 575. En relación a este segundo requerimiento, el más alto foro ha pronunciado que “no es suficiente que la actuación gubernamental tenga un efecto sobre el litigante, sino que ese efecto tiene que ser adverso o desfavorable a sus intereses”. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA, supra*, a la pág. 135; *Fund. Surfrider y otros v. A.R.P.E, supra*, a la pág. 577.

-C-

La LPAU define “parte” como:

[...] toda persona o agencia autorizada por ley a quien se dirija específicamente la acción de una agencia o que sea parte en dicha acción, o que se le permita intervenir o participar en la misma, o que haya radicado una petición para la revisión o cumplimiento de una orden, o que sea designada como parte en dicho procedimiento.

Sec. 1.3(k), 3 LPRa sec. 9603.

Cónsono con lo anterior, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha pronunciado “[...] que no es suficiente para ser considerado

“parte” que a una persona se le haya notificado de la resolución administrativa”. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 188 (2009). Es parte quien puede demostrar el efecto adverso o menoscabo que le puede causar a sus derechos una decisión administrativa. *Íd.*, pág. 190. Asimismo, “[s]e encuentra firmemente establecido que una parte que interese intervenir en un proceso administrativo tiene que presentar su solicitud por escrito y fundamentada”. (Énfasis nuestro). *Íd.* Estas expresiones son cónsonas con los requisitos que exige la LPAU a toda parte interventora. *Íd.*, a la pág. 194.

La intervención “es el mecanismo procesal para que una persona que no fue parte original en un procedimiento, pueda defenderse de la determinación administrativa”. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, supra*, a la pág. 189; *Asoc. Residentes v. Montebello Dev. Corp.*, 138 DPR 412, 420 (1995). La parte interventora está definida por la LPAU en su Sec. 1.3(f), como “aquella persona que no sea parte original en cualquier procedimiento adjudicativo que la agencia lleve a cabo y que haya demostrado su capacidad o interés en el procedimiento”. 3 LPRA sec. 9603.

Sobre la solicitud de intervención en un procedimiento adjudicativo, la Sec. 3.5 de la LPAU, en lo pertinente, dispone:

Cualquier persona que tenga un interés legítimo en un procedimiento adjudicativo ante una agencia podrá someter una solicitud por escrito y debidamente fundamentada para que se le permita intervenir o participar en dicho procedimiento. La agencia podrá conceder o denegar la solicitud, a su discreción, tomando en consideración entre otros los siguientes factores:

(a) Que el interés del peticionario pueda ser afectado adversamente por el procedimiento adjudicativo.

(b) Que no existan otros medios en derecho para que el peticionado pueda proteger adecuadamente su interés.

(c) *Que el interés del peticionario ya esté representado adecuadamente por las partes en el procedimiento.*

(d) *Que la participación del peticionario pueda ayudar razonablemente a preparar un expediente más completo del procedimiento.*

(e) *Que la participación del peticionario pueda extender o dilatar excesivamente el procedimiento.*

(f) *Que el peticionario represente o sea portavoz de otros grupos o entidades de la comunidad.*

(g) *Que el peticionario pueda aportar información, pericia, conocimientos especializados o asesoramiento técnico que no estaría disponible de otro modo en el procedimiento.*

.
(Énfasis nuestro). 3 LPRA sec. 9645.

El hecho de que en una vista pública en donde se considere una consulta de ubicación se le permita participar a personas o entidades que desean expresarse sobre un proyecto en particular, no necesariamente los convierte en partes o interventores. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, supra*, a la pág. 190. De igual forma, “[...] el hecho de que una persona o entidad remita una copia de cortesía o que la agencia notifique su resolución a determinada persona natural o jurídica, no convierte a éstas en “partes” en el proceso administrativo”. *Íd.* No debemos perder de vista que la certidumbre sobre quién debe ser considerado “parte” para la revisión judicial es esencial. *Íd.*, a la pág. 194.

-III-

La parte recurrente plantea que la DRA erró al revocar la Resolución de la OGPe en la cual se denegó la solicitud de consulta de ubicación incoada por la parte recurrida contrario a lo dispuesto en la Ley 161-2009 y el Reglamento Conjunto de Permisos. Sostiene que posee legitimación activa amparada en la Ley 73-1978, *supra*, la cual regula la industria de la gasolina en Puerto Rico y en que ha tenido una participación activa en el proceso. En específico, aduce que es la única entidad en la isla

que agrupa a los detallistas de gasolina y tiene como norte defender la política pública establecida en la Ley 73-1978. Arguye que en vista de lo anterior y en la medida en que el Art. 4 de la Ley 73-1978, dispone que “[...] solo podrá concederse la ubicación consultada o el permiso solicitado, previa celebración de vistas públicas de conformidad con las disposiciones aplicables de ley o reglamento y notificación previa [...] a las asociaciones existentes de detallistas de gasolina [...]”³, posee legitimación activa para promover el presente recurso apelativo.

Por otro lado, en su moción de desestimación, la parte recurrida cuestiona la legitimación activa de la parte recurrente para impugnar, mediante recurso de revisión judicial, la Resolución emitida por la DRA. En particular, aduce que la ADG no es parte promovente ni promovida y tampoco solicitó ser parte mediante la presentación de una moción de intervención en el presente pleito.

Tras examinar la totalidad del expediente sometido ante nuestra consideración, **no surge que la ADG fuera parte promovente o promovida de la consulta de ubicación ante la OGPe de conformidad con la Sec. 1.3 de la LPAU, supra. Ésta no presentó una solicitud por escrito y fundamentada a los fines de que se le permitiera ser parte interventora en el proceso. Tampoco solicitó participar en calidad de parte en los procedimientos administrativos ante la División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos.** El hecho de que la parte recurrente fuera notificada sobre la presentación del proyecto conforme al Art. 4 de la Ley 73-1978, la OGPe le notificara sobre la celebración de la vista pública para considerar la consulta y ésta compareciera a la vista pública

³ 23 LPRA sec. 1133.

no la convierte en “parte” en el proceso. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, supra*, pág. 190.

Habida cuenta de que la ADG no fue parte promovente, promovida ni solicitó ser parte mediante la presentación de una moción de intervención, no figuró como “parte” en el proceso administrativo y carece de legitimación activa para promover el recurso de revisión judicial. En vista de lo anterior, procede la desestimación del recurso por falta de jurisdicción.

-IV-

Por los fundamentos expuestos, se desestima el recurso de revisión judicial presentado por la Asociación de Detallistas de Gasolina de Puerto Rico, Inc., por falta de jurisdicción.

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

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