

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL, TA-2021-001

INSTITUTO DE
CULTURA
PUERTORRIQUEÑA

Recurrida

v.

EDGARDO
HERNÁNDEZ
ALVARADO, PE, MEM,
RPA
INGENIERO
CONSULTOR EHA
ENGINEERING, PSC
(ANTIGUA
DIPUTACIÓN
PROVINCIAL
PROYECTO PARA EL
HOTEL PALACIO
PROVINCIAL EN
PROCESO DE
CONSTRUCCIÓN)

Recurrente

KLRA202000308

Revisión Administrativa
procedente del Instituto
de Cultura Puertorriqueña

Caso Núm.:
ICP-PPHE-Q-2019-001

Sobre:
Querrela y Boleto de
Multa Administrativa

Panel integrado por su presidente el Juez Bonilla Ortiz, la Jueza Cortés González y la Jueza Mateu Meléndez¹.

Mateu Meléndez, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de febrero de 2021.

Reurre a este foro intermedio EHA Engineering, PCS, por conducto del señor Edgardo Hernández Alvarado, PE, MEM, RPA (parte recurrente o EHA) mediante Recurso de Revisión Judicial, el cual acompañó de una *Moción en Auxilio de Jurisdicción*. Suplica la revisión de la *Resolución Parcial* emitida el 18 de agosto de 2020 por el Instituto de Cultura Puertorriqueña (ICP). Por medio del referido dictamen, el ente recurrido declaró No Ha Lugar la solicitud desestimatoria interpuesta por la parte recurrente.

¹ Mediante Orden Administrativa Núm. TA-2021-001 del 5 de enero de 2021 se designa a la Jueza Mateu Meléndez en sustitución de la Jueza Birriel Cardona.

Evaluado el legajo apelativo y los estatutos concernientes al asunto de epígrafe, adelantamos, que hemos determinado desestimar el recurso, puesto que carecemos de jurisdicción para entender sobre este.

I.

El asunto ante nuestra atención dio inicio el 18 de diciembre de 2019, fecha en que el director del Programa de Patrimonio Histórico Edificado, entidad adscrita al ICP, presentó *Querrela y Boleto de Multa Administrativa* contra la EHA. En esta, el ICP le notificó a la parte recurrente que infringió varias disposiciones del *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*, Reglamento Núm. 9081 (Reglamento Conjunto).² En específico, la agencia señaló el quebranto con el:

1. **Reglamento Conjunto, SECCIÓN 10.2.2.3 REQUERIMIENTO DE RECOMENDACIONES DEL INSTITUTO DE CULTURA PUERTORRIQUEÑA -** Cambios en las instalaciones eléctricas y mecánicas sin la autorización del ICP-PHE, contrario a las obras ya aprobadas vía recomendación favorable del ICP-PHE el 20 de junio de 2018 (Caso OGPe 2015-093800-SRA-147989).
2. **Reglamento Conjunto, SECCIÓN 10.2.7.4., Instalaciones de Infraestructura -** “. . . Los cables, postes, semáforos, transformadores, registros, contadores y demás instalaciones eléctricas, telefónicas, de agua, sanitario, pluvial, telecomunicaciones, gas u otras, deberán armonizarse con el carácter del área. . . .”

Predicado en ello, el ente recurrido paralizó la construcción a cargo del EHA e impuso dos (2) sanciones económicas. Una, de cinco mil dólares (\$5,000) diarios por intervenir y realizar trabajos de construcción en el Proyecto del Hotel Palacio Provincial de San Juan (Proyecto) sin contar con el correspondiente endoso, recomendación, autorización y certificación del ICP; así como, por acomodar cables e instalaciones de diversos tipos sin

² Tomamos conocimiento de que, con posterioridad, un panel hermano de este foro revisor declaró nulo el Reglamento Conjunto. Véase, *Aequitas, LLC v. Junta de Planificación*, cuya designación alfanumérica es KLRA201900413.

armonizar los cambios con el área. La otra, de cincuenta mil dólares (\$50,000) por actos constitutivos de contumacia.

Subsiguientemente, la parte recurrente interpuso una *Solicitud de Reconsideración* para que la agencia reevaluara las sanciones impuestas; como también, se las eliminara. Para ello, adujo que los cambios de los elementos de la infraestructura mecánica y eléctrica resultaban imprescindibles para la preservación de la integridad estructural del edificio. Argumentó, además, que las sanciones eran excesivas, arbitrarias e injustas. Sobre el particular, punteó que no procedía la multa por contumacia porque había paralizado los trabajos cuando la agencia se lo ordenó.

Ulteriormente, la ICP acogió la solicitud de EHA y dictó *Resolución Parcial* retirando sin perjuicio la multa de cincuenta mil dólares (\$50,000) y modificando la orden de paralización para que solo fuera incluida la primera planta esquina sur oeste (Zona A) y toda la mitad este de la azotea del edificio (Zona B). A esos efectos, incluyó varias *Órdenes Parciales*.

Inconforme, la parte recurrente presentó una *Solicitud de Reconsideración de Resolución y Órdenes Parciales y Solicitud de Señalamiento de Vista Administrativa*. Señaló que había presentado una solicitud de recomendación en Arqueología y Conservación Histórica junto con los planos enmendados de construcción a la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) y al ICP para que los considerara. A su vez, reiteró su postura sobre la multa de cinco mil (5,000).

En el interín, surgieron varios incidentes sobre la fecha de la vista adjudicativa. También, fue celebrada una Conferencia con Antelación a la Vista y hubo una comunicación entre las partes para llegar a un acuerdo transaccional, pero que resultó infructuosa. Así las cosas, EHA solicitó la desestimación de la querrela y de la multa a base de lo resuelto en la

Sentencia en Aequitas, LLC v. Junta de Planificación, supra.³ Estableció, pues, que como el Reglamento Conjunto había sido declarado nulo, la *Querella* no exponía causa que justificara la concesión de un remedio. A la vez, esbozó que tenía un derecho adquirido, que los permisos fueron otorgados bajo el anterior reglamento; así como, que la actuación de ICP de notificarle y atribuirle de forma retroactiva infracciones a tono con el Reglamento Conjunto, era inválida. Con el fin de sustentar su posición, incorporó complementariamente la Sentencia dictada por el otro panel de este Tribunal, varias resoluciones de la Junta de Planificación, la *Resolución de Consulta de Ubicación* realizada por la OGPe, el permiso de construcción de la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de San Juan y la recomendación favorable del ICP. Consiguientemente, el ICP se opuso y la parte recurrente replicó.

Estando en posición de resolver, el ICP dictó *Resolución Parcial*. A esos efectos, puntualizó que la Sentencia aludida por EHA no era final, firme e inapelable. También, determinó que la parte recurrente no poseía un derecho adquirido, toda vez, que los cambios y modificaciones estructurales realizadas por la parte recurrente no habían sido considerados cuando dio la recomendación de endoso favorable. Consecuentemente, declaró No Ha Lugar la solicitud desestimatoria.

Como corolario de lo anterior, EHA recurre ante nos vía Recurso de Revisión Judicial y nos señala que el ICP erró al no desestimar la *Querella* y la Multa:

- emitidas por dicha agencia al amparo del Reglamento Conjunto de 2019, el cual fue declarado nulo por este Tribunal.
- por violentar ambas el principio de irretroactividad de la ley.

³ El enunciado dictamen se encuentra ante la consideración del Tribunal Supremo de Puerto Rico, CC-20-0320. Por tanto, no ha advenido final ni firme.

Posterior a ello, el ICP compareció mediante *Moción en Cumplimiento de Resolución*. Con su beneficio, procedemos a esbozar el marco jurídico pertinente al asunto de epígrafe.

-A-

La jurisdicción es el poder o autoridad con el que contamos los tribunales para considerar y decidir los casos y controversias que nos son presentados ante nuestra consideración. Beltrán Cintrón v. ELA, 2020 TSPR 26, 204 DPR _____ (2020); Torres Alvarado v. Madera Atilés, 202 DPR 495, 499-500 (2019). En Puerto Rico, aun cuando los tribunales poseemos jurisdicción general, adquirimos autoridad para entender sobre los asuntos judiciales por virtud de ley. Por tanto, no la podemos atribuir ni las partes no las pueden otorgar.

Acorde con la norma imperante, estamos emplazados a ser fieles guardianes de nuestra jurisdicción y carecemos de discreción para asumirla donde no la hay. Allied Management Group, Inc. v. Oriental Bank, 2020 TSPR 52, 204 DPR _____ (2020); S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo, 169 DPR 873, 882 (2007). Por ende, las cuestiones relativas a la jurisdicción pueden considerarse *motu proprio* o a petición de parte, en cualquier etapa de los procedimientos, incluso en la apelativa. Rosario Domínguez v. ELA, 198 DPR 197, 206 (2017); Ríos Martínez, Com. Alt. PNP v. CLE, 196 DPR 289 (2016).

La ausencia de jurisdicción no es susceptible de ser subsanada e incide de forma consustancial con la autoridad que nos ha sido conferida para atender en los méritos una controversia o un asunto sobre un aspecto legal. Allied Management Group, Inc. v. Oriental Bank, supra; Peerless Oil v. Hermanos Pérez, 186 DPR 239, 250-251 (2012). De esa forma, si al hacer el análisis jurisdiccional, concluimos, que carecemos de jurisdicción para adjudicar la cuestión ante nuestra consideración, tenemos el deber de así declararlo y proceder con la desestimación del recurso apelativo. Como la

falta de jurisdicción no puede ser subsanada, al igual que ocurre con los procesos judiciales, los entes gubernativos no pueden atender reclamos carentes de jurisdicción, pues actuar distinto provocaría una determinación nula y *ultra vires*.

-B-

Ahora bien, conforme la Sec. 4.6 de la Ley Núm. 38-2017, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 9676 y el Art. 4.006 de la Ley Núm. 201-2003, Ley de la Judicatura de 2003, 4 LPRA sec. 24y, este foro revisor intermedio tiene competencia para acoger como cuestión de derecho, de las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas. Lo anterior, acorde las regulaciones establecidas en la Ley Núm. 38-2017, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 9601, *et seq.* y el Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, Rs. 56-67.

En lo específico, la Sec. 4.2 de la Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9672, establece que:

Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud 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 dispuestas en la sec. 9655 de este título, 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 articulada disposición legal limita la revisión a las decisiones de las agencias administrativas que cumplan con los requisitos siguientes:

- (1) que se trate de órdenes o resoluciones finales, y
- (2) que la parte adversamente afectada haya agotado todos los remedios provistos por la agencia administrativa. Oficina para Reglamentación de la Industria Lechera v. El Farmer, Inc., 2020 TSPR 30, 204 DPR _____ (2020); Fuentes Bonilla v. ELA, 200 DPR 364, 381 (2018).

Entiéndase, por orden o resolución final, como aquella “que pone fin a todas las controversias dilucidadas ante la agencia y cuyo efecto es sustancial sobre las partes.” AAA v. UIA, 199 DPR 638, 657-658 (2018); A.R.Pe v. Coordinadora, 165 DPR 850, 867 (2005). Tal exigencia se debe a la autolimitación que impuso la Asamblea Legislativa al determinar que exclusivamente se revisarían judicialmente las órdenes o decisiones finales del ente gubernativo, “después de que concluyeran los trámites administrativos y se adjudicaran todas las controversias pendientes ante la agencia.” Comisionado Seguros v. Universal, 167 DPR 21, 29-29 (2006). Esto, con la intención de “evitar una intromisión indebida y a destiempo en el trámite administrativo por parte de los tribunales.” Íd.

Establecido lo anterior, los foros judiciales nos abstendremos “de evaluar la actuación de la agencia hasta tanto la persona o junta que dirige esa entidad resuelva la controversia en su totalidad.” A.R.Pe v. Coordinadora, supra. Empero, este foro revisor podrá eximir al recurrente de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos cuando:

- (1) el caso de que dicho remedio sea inadecuado, o
- (2) el requerir su agotamiento resulte en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios, o
- (3) se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación de los procedimientos, o
- (4) sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, o
- (5) sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa. Sec. 4.3 de la Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9673.

Paralelamente, esta corte intermedia “podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.” Sec. 4.5 de la Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9675.

-C-

Por último, el derecho administrativo puertorriqueño requiere que, al revisar las determinaciones administrativas, auscultemos si sus decisiones fueron emitidas en virtud de los poderes delegados a la agencia y conforme a su política pública. Capó Cruz v. Junta de Planificación, 2020 TSPR 68, 204 DPR ____ (2020); Torres Rivera v. Policía de PR, 196 DPR 606, 625-626 (2016). En esa encomienda, nos corresponde “otorgar amplia deferencia a las decisiones emitidas por las agencias administrativas.” Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, 202 DPR 117, 126 (2019). Esto se debe a la presunción de legalidad y corrección que existe a favor de los procedimientos y determinaciones realizadas por los entes gubernativos. Rolón Martínez v. Supte. Policía, 201 DPR 26, 35 (2018). Ese axioma doctrinario responde “a la experiencia y pericia que se presume tienen dichos organismos para atender y resolver los asuntos que le han sido delegados.” *Íd.*

A tono con lo anterior, para ejercer nuestra función revisora tenemos que escrutar los aspectos siguientes:

- (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado;
- (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial, y
- (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas. Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra; Asoc. Fcias v. Caribe Specialty et al. II, 179 DPR 923, 940 (2010).

Consiguientemente, no descartaremos el criterio del organismo administrativo, a menos, que nos encontremos con alguna de las situaciones previamente articuladas o la agencia haya actuado arbitraria, ilegal o irrazonablemente. Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra; IP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 DPR 177, 187 (2009). Con tales

principios como norte, aunque exista más de una interpretación en cuanto a los sucesos fácticos, procederá validar la determinación articulada por la agencia. Torres Rivera v. Policía de PR, supra, pág. 628. Por ende, en materia de revisión judicial, solo cederá la deferencia que merecen las agencias en las aplicaciones e interpretaciones de las leyes y reglamentos que administran cuando estemos frente a alguna de las mencionadas circunstancias. Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra; Rolón Martínez v. Supte. Policía, supra.

Analizado el trasfondo doctrinario y estando en posición de resolver, procedemos a así hacerlo.

II.

En el recurso de título, EHA reitera que, la Querrela y la Multa son nulas. Esto, porque no expone una concesión de un remedio y la Sentencia que dictaminó la nulidad del Reglamento Conjunto tiene el efecto de anular todo el proceso. Asimismo, afirma que, tampoco se le puede imponer un efecto retroactivo de la ley.

Por su parte, ICP afirma que la determinación recurrida solo atiende un asunto específico en el manejo del proceso administrativo y no dispone de la totalidad de la controversia. Aduce que la parte recurrente no ha agotado todos los remedios administrativos y que, no están presentes las excepciones contempladas en la Sec. 4.3 de la Ley Núm. 38-2017, para que podamos intervenir con el asunto de epígrafe. Adelantamos, que le asiste razón. Veamos.

A tono con los estatutos previamente mencionados y con los pronunciamientos del Tribunal Supremo de Puerto Rico, solo tenemos competencia apelativa para revisar dictámenes administrativos finales. Esta norma de autolimitación judicial restringe la etapa en la que podemos intervenir con una decisión administrativa. Consecuentemente, la doctrina imperante requiere que previo a presentar un recurso administrativo en

alzada, el ente gubernativo haya concluido y adjudicado todas las controversias pendientes ante la agencia; pero que también, el promovente haya agotado los remedios administrativos.

En el dictamen recurrido, el ICP determinó denegar la solicitud desestimatoria presentada por EHA y dar continuidad con los procesos administrativos. Al evaluar este recurso, advertimos que, los trámites administrativos respecto a la *Querrela y Boleto de Multa Administrativa* aun no han concluido ante el ICP, como tampoco observamos que se den alguna de las circunstancias que exima a EHA de agotar los remedios administrativos. Así, pues, en atención a lo anterior, y tomando en consideración la totalidad del legajo apelativo nos encontramos ante un asunto de índole jurisdiccional, el cual nos impide considerar en los méritos la solicitud de epígrafe. Por tanto, conforme a los eventos procesales antes descritos, es forzoso concluir que carecemos de autoridad para revisar en estos momentos la *Resolución Parcial* cuestionada en el recurso interpuesto.

III.

En consideración a lo anterior, **DESESTIMAMOS** el Recurso de Revisión Judicial. Subsiguientemente se declara No Ha Lugar la *Moción en Auxilio de Jurisdicción*. Regla 83(C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRÁ Ap. XXII-B, R. 83(C).

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

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