

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VII

VAQUERÍA TRES  
MONJITAS, INC.

Recurrente

v.

SECRETARIO DE  
AGRICULTURA,  
representado por su  
Honorable Ramón  
González;  
ADMINISTRADOR DE  
LA OFICINA PARA LA  
INDUSTRIA LECHERA,  
representado por su  
nominado Javier Lugo  
Rullán; SECRETARIO  
DE JUSTICIA,  
representado por  
Honorable domingo  
Emanuelli Hernández

Recurridos

KLRA20210629

REVISIÓN  
ADMINISTRATIVA  
procedente de la  
Oficina de  
Reglamentación de  
la Industria Lechera

Orden de Precios  
Número: 2021-36 y  
2021-43

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Ortiz Flores, la Jueza Romero García y la Jueza Reyes Berríos

Reyes Berríos, jueza ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de febrero de 2022.

Comparece la Vaquería Tres Monjitas, Inc. (Tres Monjitas o recurrente), solicitando que revoquemos una *Orden Administrativa Núm. 2021-36* dictada el 28 de octubre de 2021 y publicada consecutivamente en un periódico de circulación general los días 1 al 3 de noviembre de 2021 por la Oficina para la Reglamentación de la Industria Lechera (ORIL o recurrida). Además, nos solicita la revisión de la *Orden Administrativa Número 2021-43* emitida el 10 de noviembre de 2021 por la ORIL. Mediante dichas determinaciones, la ORIL fijó el precio de la leche fluida, entiéndase leche fresca y UTH, en Puerto Rico.

Por los fundamentos que exponremos, desestimamos el recurso de revisión judicial por falta de jurisdicción.

**I.**

La presente controversia tiene su origen en una reclamación ante el Tribunal de los Estados Unidos de América para el Distrito de Puerto Rico en el caso *Vaquería Tres Monjitas, Inc. and Suiza Dairy, Inc. v. Neftalí Soto Santiago, in his oficial capacity, as the Secretary of Agriculture for the Commonwealth of Puerto Rico, et als.* Civil case no. 04-1840 (DRD). En dicha reclamación, se solicitaba que se dilucidara si la ORIL había violado los derechos constitucionales de los demandantes bajo la Quinta y Décimo Cuarta Enmienda, al negarse a revisar el precio de la leche y obligar a los elaboradores a asumir el aumento de costos. El 29 de octubre de 2013, el Tribunal emitió un *Final Settlement Agreement and Memorandum of Understanding Between the Parties* (el Acuerdo),<sup>1</sup> el cual recogió las estipulaciones de las partes sobre la fijación de los precios para la venta de la leche.

Así las cosas, el 26 de mayo de 2021 la ORIL emitió una *Resolución y Orden de Precios de Leche en Todos sus Niveles en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.*<sup>2</sup> El mismo día, la ORIL fijó los precios de la leche fresca y UHT mediante la Orden Administrativa 2021-18, la cual fue publicada en un periódico de circulación general los días 2 al 4 de junio de 2021.<sup>3</sup>

Posteriormente, el 28 de octubre de 2021 la ORIL dictó la Orden Administrativa Núm. 2021-36 denominada como *Precio de la Leche Fresca y "UHT" en Todos los Niveles, efectivo el 11 de noviembre de 2021.* Esta, fue publicada en un periódico de circulación general los días 1 al 3 de noviembre de 2021. Días más tarde, el 10 de noviembre de 2021 la ORIL formuló la Orden Administrativa Núm. 2021-43 titulada *Precio Mínimo para Leche Especializadas UHT.*<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Apéndice recurso revisión, págs. 10-64.

<sup>2</sup> Apéndice recurso revisión, págs. 219-354.

<sup>3</sup> Apéndice oposición, págs. 1-3.

<sup>4</sup> Apéndice recurso revisión, págs. 359-361.

Insatisfecha, el 3 de diciembre de 2021, Tres Monjitas compareció ante nos mediante una *Petición de Revisión de Decisión Administrativa*, imputando la comisión de los siguientes errores:

Erró la ORIL al incumplir con el Artículo 16 (d) y (e) de la Ley Número 34, *supra*, y con el Acuerdo al no celebrar vistas públicas como requisito para la fijación de precios establecidas por la Orden Administrativa Número 2021-36 y la Orden Administrativa Número 2021-43, constituyendo un abuso de discreción.

Erró la ORIL al no utilizar información y data financiera y de mercado actualizada, conforme requiere la Ley Número 34, *supra*, y el acuerdo al emitir la Orden Administrativa Número 2021-36 y la Orden Administrativa Número 2021-43, lo que constituye un abuso de discreción.

Erró la ORIL al violarle a VTM sus derechos bajo la Quinta y Decimocuarta Enmiendas de la Constitución de los Estados Unidos de América al no concederle el margen de ganancia reclamado por VTM a base del “Reglamento 12” en las Ordenes Administrativas 2021-36 y 2021-43, constituyendo un abuso de discreción.

Erró la ORIL al interpretar que tiene autoridad para establecer conjuntamente precios máximos y mínimos, contraria al texto de la ley y contraria al propósito y su política pública.

El 13 de diciembre de 2021, la ORIL presentó una *Moción de Desestimación por Falta de Jurisdicción*. En respuesta, el 20 de diciembre de 2021, Tres Monjitas presentó su oposición. Posteriormente, el 26 de enero de 2022 la ORIL presentó su *Alegato de la Recurrida Oficina de Reglamentación de la Industria Lechera de Puerto Rico*, al que se opuso Tres Monjitas mediante un escrito presentado el 14 de febrero de 2022.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver la controversia ante nuestra consideración.

## II.

El Art. 4.002 de la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003,<sup>5</sup> establece que este Tribunal de

---

<sup>5</sup> 4 LPRA 24y (c).

Apelaciones tendrá jurisdicción y competencia para revisar “como cuestión de derecho, las sentencias finales del Tribunal de Primera Instancia, así como las **decisiones finales** de los organismos y agencias administrativas y de forma discrecional cualquier otra resolución u orden dictada por el Tribunal de Primera Instancia.”<sup>6</sup> A su vez, el inciso (c) del Art. 4.006 de la referida Ley<sup>7</sup> dispone que este tribunal atenderá mediante recurso de revisión judicial las decisiones, órdenes y resoluciones **finales** de organismos o agencias administrativas.

Por otra parte, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (“LPAUG”), Ley Núm. 38-2017, según enmendada,<sup>8</sup> dispone el alcance de la revisión judicial de las determinaciones de las agencias. Solamente las órdenes o resoluciones finales dictadas por las agencias o funcionarios administrativos pueden ser revisadas judicialmente, en el término jurisdiccional para solicitar la revisión judicial.

Sobre ello, la sec. 41. de la LPAUG dispone lo siguiente:

[l]as disposiciones de esta Ley serán aplicables a aquellas **órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas finales dictadas por agencias** o funcionarios administrativos que serán revisadas por el Tribunal de Apelaciones mediante Recurso de Revisión, excepto:

(a) Las dictadas por el Secretario de Hacienda con relación a las leyes de rentas internas del Gobierno de Puerto Rico, las cuales se revisarán mediante la presentación de una demanda y la celebración de un juicio *de novo*, ante la sala con competencia del Tribunal de Primera Instancia. Todo demandante que impugne la determinación de cualquier deficiencia realizada por el Secretario de Hacienda vendrá obligado a pagar la porción de la contribución no impugnada y a prestar fianza por la totalidad del balance impago de la contribución determinada por el Secretario de Hacienda, en o antes de la presentación de la demanda; y

(b) Las dictadas por el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales con relación a las deficiencias, tasaciones e

---

<sup>6</sup> 4 LPRa sec. 24u.

<sup>7</sup> 4 LPRa sec. 24y.

<sup>8</sup> 3 LPRa sec. 9601 *et seq.*

imposiciones contributivas de la Ley sobre la Contribución sobre la Propiedad Mueble e Inmueble, las cuales se regirán por las disposiciones aplicables de la Ley Núm. 83 de 30 de agosto de 1991, según enmendada. (Énfasis suplido).

En la sec. 4.2 de la cita ley, en lo pertinente, se establece lo siguiente:

**[u]na 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 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 de las 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.<sup>9</sup> (Énfasis nuestro).

El Tribunal Supremo ha reconocido que la revisión judicial de decisiones administrativas está limitada a aquellas instancias que cumplan con dos requisitos, a saber: (1) que se trate de órdenes o resoluciones finales y (2) que la parte que solicita la revisión haya agotado todos los remedios provistos por la agencia administrativa.<sup>10</sup>

Una orden o resolución final, se trata de aquella determinación de la agencia administrativa que pone fin a los procedimientos en un foro determinado y tiene un efecto sustancial para las partes.<sup>11</sup> A esos efectos, la Sección 3.14 de la LPAUG contiene los requisitos de una determinación final, a saber:

[...]

La orden o resolución deberá incluir y exponer separadamente determinaciones de hecho si éstas no se han renunciado, conclusiones de derecho, que fundamentan la adjudicación, **la disponibilidad del recurso de reconsideración o revisión según sea el caso**. La orden o resolución deberá ser firmada por el jefe de la agencia o cualquier otro funcionario autorizado por ley.

La orden o resolución advertirá el derecho de solicitar la

<sup>9</sup> 3 LPRA sec. 9672.

<sup>10</sup> *AAA v. UIA*, 200 DPR 903 (2018); *Fuentes Bonilla v. ELA et al.*, 200 DPR 364 (2018); *A.A.A. v. UIA*, 199 DPR 638, 657 (2018).

<sup>11</sup> *AAA v. UIA, supra*; *Comisionado de Seguros v. Universal*, 167 DPR 21, 29 (2006).

reconsideración ante la agencia o de instar el recurso de revisión como cuestión de derecho en el Tribunal de Apelaciones, así como las partes que deberán ser notificadas del recurso de revisión, **con expresión de los términos correspondientes**. Cumplido este requisito comenzarán a correr dichos términos.<sup>12</sup> (Énfasis nuestro).

Como advierte la aludida sección, la decisión debe incluir determinaciones de hecho, conclusiones de derecho y una advertencia sobre el derecho a solicitar reconsideración o revisión judicial.

En cuanto a las reglas y reglamentos, la sec. 1.3 de la LPAUG define como regla y reglamento de la siguiente manera:

**(m) Regla o reglamento** — Significa cualquier norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia que tenga fuerza de ley. El término incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente. Quedan excluidos de esta definición: [...]

**(3) Órdenes de precios del Departamento de Asuntos del Consumidor y otros decretos u órdenes similares que se emitan o puedan emitir en el futuro por otras agencias, y que meramente realizan una determinación de uno o varios parámetros de reglamentación con base a un reglamento previamente aprobado y que contiene las normas para su expedición.** [...] (Énfasis nuestro).<sup>13</sup>

De conformidad, la Sección 2.7 del LPAUG establece el procedimiento para impugnar una regla o reglamento, disponiendo lo siguiente:

- (a)** [...].
- (b)** Cualquier acción para impugnar la validez de su faz de una regla o reglamento por el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley deberá iniciarse en el Tribunal de Apelaciones dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de vigencia de dicha regla o reglamento. La competencia sobre la acción corresponderá a la región judicial donde esté ubicado el domicilio del recurrente.
- (c)** La acción que se inicie para impugnar el procedimiento seguido al adoptar las reglas o reglamentos de que se trate no paralizará la vigencia de los mismos, a menos que la ley al

<sup>12</sup> 3 LPRA sec. 9654.

<sup>13</sup> 3LPRA sec. 9603.

amparo de la cual se adopta disponga expresamente lo contrario. 3 LPRA sec. 9617.

Ahora bien, la LPAU exige que se cumpla con los requisitos de notificación, participación ciudadana, presentación y publicación.<sup>14</sup> Esto es así para garantizar que a los ciudadanos se les notificará y tendrán una oportunidad de que se consideren sus puntos de vista antes de adoptar una norma que impacte sus derechos y les imponga obligaciones. Cabe señalar que dichos requisitos son imprescindibles y de ineludible cumplimiento.<sup>15</sup>

### **B.**

Reiteradamente, el Tribunal Supremo ha expresado que los tribunales tenemos siempre la obligación de ser celosos guardianes de nuestra propia jurisdicción, pues sin jurisdicción no estamos autorizados a entrar a resolver los méritos un recurso.<sup>16</sup> La jurisdicción consiste en la autoridad o el poder que tiene el tribunal para atender y decidir un caso o controversia.<sup>17</sup> Las cuestiones relativas de jurisdicción son de índole privilegiada y debe ser resueltas con preferencia.<sup>18</sup>

La Regla 83 de nuestro reglamento dispone que una parte podrá solicitar en cualquier momento la desestimación de un recurso porque el Tribunal de Apelaciones carece de jurisdicción.<sup>19</sup> Como foro revisor, el Tribunal de Apelaciones puede desestimar *motu proprio* un recurso por carecer de jurisdicción. La falta de jurisdicción es un defecto que no puede ser subsanado.<sup>20</sup> Acoger un recurso a sabiendas

---

<sup>14</sup> *Grupo HIMA v. Depto. de Salud*, 181 DPR 72, 78 (2011); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 690-691 (2000).

<sup>15</sup> *Mun. de Toa Baja v. DRNA*, 185 DPR 684, 695 (2012).

<sup>16</sup> *Shell v. Srio. Hacienda*, 187 DPR 109, 122-123 (2012); *Cordero et al. v. A.R.Pe. et al.*, 187 DPR 445, 457 (2012).

<sup>17</sup> *Fuentes Bonilla v. ELA et al.*, 200 DPR 364, 372 (2018), *Shell v. Srio. Hacienda*, 187 DPR 109, 122 (2012).

<sup>18</sup> *Peerless Oil v. Hnos. Torres Pérez*, 186 DPR 239 (2012); *Fuentes Bonilla v. ELA et al.*, *supra*.

<sup>19</sup> Regla 83(C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 83(C).

<sup>20</sup> *Lozada Sánchez et al. v. JCA.*, 184 DPR 898 (2012).

de que no hay jurisdicción para atenderlo es una actuación ilegítima.<sup>21</sup> El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que, ante la ausencia de jurisdicción, “lo único que puede hacer [un tribunal] es así declararlo y desestimar el caso”.<sup>22</sup> Ello es así porque “una sentencia, dictada sin jurisdicción por un tribunal, es una sentencia nula en derecho y, por lo tanto, inexistente”.<sup>23</sup>

### III.

Como cuestión de umbral, debemos determinar si este foro ostenta jurisdicción para atender los méritos de la solicitud de revisión judicial sobre las Órdenes Administrativas 2021-36 y 2021-43 instada por la Vaquería Tres Monjitas, Inc. Veamos.

De los documentos que acompañan la petición de la recurrente, surge que las Órdenes Administrativas 2021-36 y 2021-43 emitidas por la ORIL, tienen su origen en una reclamación instada ante el foro federal, la cual culminó con un *Acuerdo* entre las partes para poner fin al pleito. Como parte de dicho *Acuerdo*, se realizaron estudios sobre aspectos relevantes a la industria de la leche para implementar reglamentación sobre sus precios. Como consecuencia, y amparado en los estatutos del documento, la ORIL emitió las órdenes administrativas aquí cuestionadas.

Examinados los documentos objeto de la presente controversia, notamos que los mismos no son revisables bajo el recurso de revisión judicial que nos ocupa. Tanto la Orden Administrativa 2021-36 como la 2021-43 no surgen de un procedimiento adjudicativo revisable bajo la Sec. 4.1 de la LPAUG. La precitada sección permite que este Tribunal revise una determinación administrativa final de un proceso adjudicativo. En este caso, las órdenes de la ORIL surgen al amparo

---

<sup>21</sup> *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 DPR 345, 370 (2003).

<sup>22</sup> *Id.*, pág. 355.

<sup>23</sup> *Peerless Oil v. Hnos. Torres Pérez, supra; Montañez v. Policía de PR*, 150 DPR 917, 921 (2000).



de un *Acuerdo* de transacción en otro proceso legal presentado ante el foro federal. Además, ninguna de las órdenes cuestionadas establece el vehículo procesal disponible para la revisión judicial, ni los términos para cuestionar dicha implementación sobre los precios de la leche. Lo anterior, nos imposibilita revisar las órdenes en controversia, puesto que no contiene las advertencias de rigor para que una parte adversamente afectada pueda solicitar reconsideración ante la agencia o acudir ante este foro.

Cabe señalar, que las aludidas órdenes emitidas por la ORIL tampoco cumplen con las definiciones de los conceptos regla o reglamento de la sec. 1.3 de la LPAU. Surge de dicha sección que, están excluidas de la definición de regla o reglamento aquellas órdenes de precios, decretos u órdenes similares “**que meramente realizan una determinación de uno o varios parámetros de reglamentación con base a un reglamento previamente aprobado y que contiene las normas para su expedición.**” Por ello, este foro carece de jurisdicción para atender los méritos de la reclamación interpuesta por Tres Monjitas. Siendo así, nos vemos obligados a desestimar el recurso por falta de jurisdicción.

#### IV.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, desestimamos el recurso, por falta de jurisdicción.

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

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