

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGION JUDICIAL DE SAN JUAN

RAFAEL BEY NAZARIO, JAVIER BIAGGI  
CABALLERO, WILFREDO VÉLEZ  
HERNÁNDEZ, JESÚS GARCÍA OYOLA,  
MAGDA RAMÍREZ OYOLA, MAGDA  
RAMÍREZ MOLINA, MARCOS CHACÓN  
MOYA, CARLOS MARIO GARCÍA BERRIOS,  
LUISA MARGARITA ÁVILA NIEVES, IVÁN F.  
ELÍAS RODRÍGUEZ, TERESA SÁNCHEZ,  
BASURA CERO, INC., CIUDADANOS EN  
DEFENSA DEL AMBIENTE (CEDA)  
Recurrentes

KLRA201401313

Revisión Administrativa  
procedente de la Junta de  
Calidad Ambiental

PFE-07-0811-0468-I-II-III-C

R-14-39-1

v.

JUNTA DE CALIDAD AMBIENTAL  
Recurrida

ENERGY ANSWERS ARECIBO, LLC

MOCIÓN SOLICITANDO RECONSIDERACIÓN

**AL HONORABLE TRIBUNAL:**

Comparece la Parte Recurrida, Junta de Calidad Ambiental, (en adelante, la “Junta” o “JCA”), por conducto de la representación legal que suscribe, y muy respetuosamente **EXPONE, ALEGAY**

**SOLICITA:**

1. El 1 de diciembre de 2014, el Sr. Rafael Bey Nazario y otros (en adelante, los “Peticionarios”) presentaron ante este Honorable Tribunal de Apelaciones un escrito incorrectamente titulado “Escrito de Revisión Administrativa” (en adelante, el “Escrito de los Peticionarios”), en donde se invoca erróneamente la jurisdicción de este Honorable Tribunal de Apelaciones basado en la Sección 4.2 de la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme” (en adelante, “L.P.A.U.”). En síntesis, mediante el Escrito de los Peticionarios se solicitó a este Honorable Foro: (1) que revocara la Resolución Núm. 14-39-1 expedida por la JCA el 30 de octubre de 2014, determinación en virtud de la cual la agencia aprobó la concesión de un permiso a favor de Energy Answers Arecibo, LLC (en adelante, la “Parte Regulada”) al amparo del Reglamento para el Control de Contaminación Atmosférica, según enmendado, Reglamento Núm. 5300 del 28 de agosto de 1995; y (2) que se les reconociera y garantizara una vía adjudicativa para cuestionar la concesión de dicho permiso.
2. Así las cosas, el 12 de diciembre de 2014, este Honorable Tribunal de Apelaciones requirió, mediante Resolución a esos efectos, que la JCA presentara, en un término de treinta (30) días su Alegato de Oposición en el caso de epígrafe. Dicha Resolución fue notificada y archivada en autos

PRESENTADO  
SECRETARIA  
TRIBUNAL APELACIONES  
2015 FEB 23 8:00 PM  
JCA

el 30 de diciembre de 2014 y fue recibida en la Oficina de Asuntos Legales de la JCA el 7 de enero de 2015.

3. El 24 de diciembre de 2014, la Parte Regulada presentó una “Moción de Desestimación” alegando que el Escrito de los Peticionarios debía ser desestimado por ser prematuro.

4. Previo a vencer el término provisto para someter su posición, la JCA solicitó a este Honorable Tribunal que tomara conocimiento que el 9 de enero de 2015 el señor Gobernador, Hon. Alejandro J. García Padilla, le notificó al país que -- ante la renuncia de la entonces incumbente -- el Sr. Weldin F. Ortiz Franco sería designado como Presidente de la JCA y que, en vista de ello, se solicitaba que se concediera un término adicional para someter su alegación responsiva al Escrito de los Peticionarios y para someter su posición en cuanto a la “Moción de Desestimación” presentada por la Parte Regulada.

5. No obstante lo anterior, sin el beneficio de la comparecencia de la JCA, el 30 de enero de 2015, este Honorable Tribunal, mediante Sentencia a esos efectos, desestimó el Escrito de los Peticionarios por falta de jurisdicción toda vez que las determinaciones de la agencia eran interlocutorias dentro de un procedimiento administrativo que no se había agotado y culminado. Como parte de su análisis este Honorable Foro concluyó que cuando “... la JCA finalice el procedimiento evaluativo y conceda o deniegue finalmente el permiso a Energy [Parte Regulada], deberá apercebir que cualquier parte afectada, con capacidad e interés, puede impugnar el permiso autorizado finalmente”. *Vásar*, Sentencia, pág. 15.

6. La Sentencia fue archivada en autos el 6 de febrero de 2015. Siendo ello así, el término de quince (15) provisto por la Regla 84 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones para solicitar la reconsideración de dicha determinación vence hoy lunes 23 de febrero, al culminar dicho período el pasado sábado 21 de febrero. Dentro de dicho término, solicitamos respetuosamente que este Honorable Tribunal de Apelaciones reconsidere la Sentencia por los argumentos que exponemos a continuación.

7. En términos prácticos, la Sentencia tiene el efecto de privarle finalidad y confiabilidad a las determinaciones que a diario emite, no solo la JCA, sino toda agencia administrativa o instrumentalidad con facultad para emitir permisos, licencias, franquicias u autorizaciones en Puerto Rico. Este efecto es neurálgico a la luz de la situación económica y fiscal que experimenta el País, particularmente en los pequeños y medianos negocios quienes actualmente constituyen la mayoría de la comunidad regulada por la JCA y no toleran mayor incertidumbre e inestabilidad en los procesos asociados a la concesión de permisos. Así pues, conforme a la Ley Núm. 416-2004,

conocida como la “Ley sobre Política Pública Ambiental”, la JCA viene obligada a procurar la más efectiva protección del medio ambiente y los recursos naturales, reconociendo la importancia y relación entre los factores sociales, económicos y ambientales del País. Al cumplir con dicha responsabilidad, la JCA, al igual que todas las agencias, están obligadas a ceñirse a las reglas que promulga, y no queda a su arbitrio reconocer derechos que no estén expresamente reconocidos por Ley.

I. **ERRÓ ESTE HONORABLE TRIBUNAL AL DESESTIMAR EL ESCRITO DE LOS PETICIONARIOS POR FALTA DE JURISDICCIÓN BAJO EL FUNDAMENTO DE MADUREZ TODA VEZ QUE DICHA PETICIÓN DEBÍO HABER SIDO DESESTIMADA POR FALTA DE JURISDICCIÓN SOBRE LA MATERIA YA QUE LA DETERMINACIÓN ADMINISTRATIVA IMPUGNADA NUNCA PUEDE SER REVISADA JUDICIALMENTE AL AMPARO DE LA SECCIÓN 4.2 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNIFORME, SUPRA, POR NO SER UNA DETERMINACIÓN ADMINISTRATIVA FINAL Y REVISABLE**

De entrada, sostenemos respetuosamente que erró este Honorable Tribunal de Apelaciones al desestimar el Escrito de los Peticionarios por falta de jurisdicción basado en que dicha petición era prematura. Aun cuando coincidimos con este Honorable Foro que dicho escrito debía ser desestimado, afirmamos que debía serlo por falta de jurisdicción sobre la materia, con las consecuencias que ello conlleva. Al determinar meramente que el Escrito de los Peticionarios era prematuro, este Honorable Tribunal, en términos prácticos, establece que el procedimiento de la expedición o denegatoria de un permiso de la JCA culmina con una resolución final que puede ser revisada al amparo de lo provisto en la Sección 4.2 de la L.P.A.U., *supra*. A tales efectos, alegamos respetuosamente que la decisión de una agencia en un procedimiento de concesión de un permiso -- en este caso la Resolución en virtud de la cual se aprueba un permiso final -- no es una determinación final revisable judicialmente bajo la Sección 4.2 de la L.P.A.U., *supra*, sino que es una actuación administrativa que concluye un proceso de naturaleza investigativa. Siendo ello así, los Peticionarios no tienen derecho en momento alguno a someter un recurso de revisión administrativa ante este Honorable Foro para impugnar la determinación de la JCA de conceder el Permiso Final a la Parte Regulada.

No obstante, aun cuando en la Sentencia se reconoce que el proceso inicial de concesión de licencia, permiso o franquicia no es un procedimiento adjudicativo, este Honorable Tribunal de Apelaciones establece que el Escrito de los Peticionarios es prematuro por tratarse de la revisión de una Resolución Intelectoria (Resolución R-14-39-1) y de un permiso que no es final. Al así resolver, este Honorable Foro válida que los Peticionarios tienen un derecho a someter un recurso de revisión administrativa al amparo de la Sección 4.2 de la L.P.A.U., *supra*, para impugnar la determinación administrativa de la JCA de expedir un permiso pero que, no obstante ello, fue sometido a destiempo.

En cuanto a dicho particular, exponemos respetuosamente que la determinación administrativa en virtud de la cual se concede o deniega un permiso no es una determinación final revisable judicialmente. Por ello, este Honorable Foro carecía de jurisdicción sobre la materia para atender el Escrito de los Peticionarios, por lo cual solo tenía autoridad para así declararlo sin entrar a atender los méritos de lo alegado por los Peticionarios.

En términos generales, la jurisdicción es el poder o autoridad de un tribunal para considerar y decidir casos o controversias. Cruz Parrilla v. Departamento de Vivienda, 184 D.P.R. 393, 403 (2012). Por esta razón, cuando un tribunal no está autorizado a considerar y decidir un caso o controversia, carece de jurisdicción y debe abstenerse de considerar los méritos de la controversia planteada. Brunet Justiniano v. Gobernador, 130 D.P.R. 248, 255 (1992). También es conocida la norma que impone a los tribunales el deber y la ineludible obligación de examinar prioritariamente si poseen jurisdicción para adjudicar un caso ante sí. Ponce Fed. Bank v. Chubb Life Ins. Co., 155 D.P.R. 309, 332 (2001); Vazquez v. A.R.P.E., 128 D.P.R. 513, 537 (1991). Los tribunales tienen el deber ministerial de velar por su jurisdicción aun cuando las partes no lo hayan planteado. Medio Mundo Inc. v. Rivera, 154 D.P.R. 315, 332 (2001); Gobernador de P.R. v. Alcalde de Juncos, 121 D.P.R. 522, 530 (1988). La jurisdicción no se presume, por lo que antes de considerar un recurso en los méritos, el tribunal tiene que determinar si tiene facultad para entender en el mismo. Soc. de Gananciales v. A.F.F., 108 D.P.R. 644, 645 (1979).

Es harto conocido que corresponde a los tribunales ser celosos guardianes de su jurisdicción. Cruz Parrilla v. Departamento de Vivienda, 184 D.P.R. 393, 403 (2012); Souffront Cordero v. A.A.A., 164 D.P.R. 666 (2005), pág. 674 (2005). Los requisitos jurisdiccionales son “aquellos que deben cumplirse antes de que el tribunal pueda conocer del pleito”. I. Rivera García, *Diccionario de Términos Jurídicos*, 3era ed., San Juan, LexisNexis, 2000, pág. 235. Shell Chemical Yabucoa v. Santos, 187 D.P.R. 159 (2012). El incumplimiento de una parte con un requisito jurisdiccional establecido por ley priva al tribunal de jurisdicción para atender los méritos de la controversia. Virella v. Proc. Esp. Rel. Familia, 154 D.P.R. 742, 756 (2001). Si un tribunal carece de jurisdicción también carece de discreción, y los tribunales no tienen discreción para asumir jurisdicción donde la ley no la confiere. *Íd.* Es decir, la ausencia de jurisdicción es insubsanable. Shell Chemical Yabucoa v. Santos, *supra*, S.I. G. Solá–Moreno v. Bengoza Becerra, *supra*, pág. 683. En vista de ello, las cuestiones de jurisdicción, por ser privilegiadas, deben ser resueltas con preferencia y de carecer de jurisdicción un tribunal, lo único que puede hacer es así declararlo. Arriaga v. F.S.E., 145 D.P.R. 122, 127 (1998); Autoridad sobre Hogares v. Sagastivela, 71 D.P.R. 436, 439 (1950). Tan pronto el tribunal determina que no tiene jurisdicción sobre la materia,

está obligado a desestimar el caso. S.I. G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra, supra, pág. 682; González v. Mayagüez Resort & Casino, 176 D.P.R. 848, 864 (2009).

La falta de jurisdicción sobre la materia conlleva las siguientes consecuencias: (1) no es susceptible de ser subsanada; (2) las partes no pueden voluntariamente otorgar al tribunal jurisdicción sobre la materia ni puede el tribunal abrogársela; (3) los dictámenes de un foro sin jurisdicción sobre la materia son nulos (nulidad absoluta); (4) los tribunales tienen el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción; (5) los tribunales apelativos deben examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, y (6) un planteamiento de falta de jurisdicción sobre la materia puede hacerse en cualquier etapa del procedimiento por cualesquiera de las partes o por el tribunal motu proprio. Shell Chemical Yabucoa v. Santos, supra; Aguadilla Paint Center, Inc. v. Esso Standard Oil, Inc., 183 D.P.R. 901, 931 (2011).

La Ley Núm. 201-2003, según enmendada, “Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de 2003” dispone las instancias en las cuales este Honorable Tribunal de Apelaciones tendrá jurisdicción para atender un recurso. En específico, el Artículo 4.006 del referido estatuto expresamente establece que los recursos de revisión administrativa se acogerán, como cuestión de derecho, cuando se recurre de las decisiones, órdenes y resoluciones finales de los organismos o de las agencias administrativas conforme a lo dispuesto en la L.P.A.U. En cuanto a dicho particular, la L.P.A.U. establece que las normas relativas a la revisión judicial se extienden a todas las órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas dictadas por las agencias administrativas que no estén expresamente exceptuadas por ley. *Véase*, Sec. 4.1 de la L.P.A.U., 3 L.P.R.A. sec. 2171. Por su parte, la Sección 4.2 de la LPAU, *supra*, dispone específicamente que:

“[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 apelativo correspondiente podrá presentar un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia ....” (Énfasis suplido.)

Con respecto a los conceptos “*orden o resolución*”, la L.P.A.U. los define como “cualquier decisión o acción agencial de aplicación particular que adjudique derechos u obligaciones de una o más personas específicas, o que imponga penalidades o sanciones administrativas...”. *Véase*, Sec. 1.3(f) de la LPAU, 3 L.P.R.A. sec. 2101. Por su parte, el término “*adjudicación*” se define como “el pronunciamiento mediante el cual una agencia determina los derechos, obligaciones o privilegios que correspondan a una parte”. *Id.* Sec. 1.3(b). Ahora bien, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reiterado que para que una orden o resolución administrativa sea considerada final -- y por ende sujeta a revisión judicial --, “se requiere que ésta le ponga fin al caso ante la agencia y que tenga efectos

sustanciales sobre las partes. Además, para que dicha decisión tenga carácter de finalidad debe incluir determinaciones de hecho, conclusiones de Derecho y una advertencia sobre el derecho a solicitar una reconsideración o revisión judicial. Igualmente, la decisión debe estar firmada por el jefe de la agencia o por un funcionario autorizado". (citás omittidas) *Véase, Crespo Claudio v. OEG*, 173 D.P.R. 804, 812 (2008); *Comisionado Seguros v. Universal*, 167 D.P.R. 21 (2006); *A.R.Pe. v. Coordinadora*, 165 D.P.R. 850 (2005).

Así las cosas, las únicas determinaciones de una agencia administrativa que pueden ser revisadas por este Honorable Tribunal de Apelaciones son aquellas que constituyan una actuación final de la agencia que adjudique los derechos y las obligaciones de las partes. A tales efectos, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que el procedimiento de concesión de un permiso es uno de naturaleza distinta a los procesos adjudicativos. *Véase, Claro TV y Junta Regl. Tel. v. One Link*, 179 D.P.R.177 (2010). Nuestro más Alto foro resolvió que "[a]sí lo estableció la Asamblea Legislativa cuando expresó su interés de que los procesos de franquicias se realizaran de forma rápida y eficiente. Por el contrario, los adjudicativos tienden a ser complejos y extensos. Precisamente, esa diversidad fue lo que promovió que cada una de las funciones realizadas por las agencias se estructurara en capítulos diferentes dentro de la L.P.A.U.". *Id.*, págs. 214-15.

Conforme a lo anteriormente expuesto, sostenemos respetuosamente que este Honorable Tribunal de Apelaciones debía desestimar el Escrito de los Peticionarios por carecer de jurisdicción sobre la materia para atender el mismo toda vez que la determinación de la JCA de conceder un permiso no constituye una "*orden o resolución*", según definido por la L.P.A.U., al no adjudicar derechos u obligaciones ni imponer penalidades y, por lo tanto, la misma no es revisable por medio del recurso de revisión judicial provisto por la Sección 4.2 de la L.P.A.U., *supra*.

## **II. ERROÉ ESTE HONORABLE TRIBUNAL DE APELACIONES AL ATENDER LOS MÉRITOS DE LAS ALEGACIONES DE LOS PETICIONARIOS**

Según explicamos anteriormente, coincidimos en que este Honorable Tribunal de Apelaciones carecía de jurisdicción para atender el Escrito de los Peticionarios. A tales efectos, erró este Honorable Foro al entrar a los méritos de lo alegado por los Peticionarios, habiendo reconocido que carecía de jurisdicción para así hacerlo. En particular, este Honorable Tribunal de Apelaciones expresamente entró a considerar la alegación de los Peticionarios con respecto a que alegadamente erró la JCA al no advertir, ni reconocer el supuesto derecho de los Peticionarios a que se celebre un procedimiento adjudicativo para cuestionar la determinación de la agencia de conceder el permiso a la Parte Regulada y por lo que procedía que se dejara sin efecto dicho permiso hasta tanto se emitiera una nueva notificación aperciéndolo a cualquier persona afectada por el mismo de su derecho de impugnar el



permiso en virtud de la Sección 5.4 de la LPAU. De este modo, este Honorable Foro concluyó que una vez "... la JCA finalice el procedimiento evaluativo y conceda o deniegue finalmente el permiso a Energy [Parte Regulada], deberá apercebir que cualquier parte afectada, con capacidad e interés, puede impugnar el permiso autorizado finalmente". *Véase*, Sentencia, pág. 15.

En vista de la normativa anteriormente citada, las cuestiones de jurisdicción, por ser privilegiadas, deben ser resueltas con preferencia y de carecer de jurisdicción un tribunal, lo único que puede hacer es así declararlo. *Ariaga v. F.S.E., supra*; *Autoridad sobre Hogares v. Sagastivela, supra*. Más aun, si un tribunal carece de jurisdicción sobre la materia ello resulta en que de haber emitido un dictamen este sería nulo (nulidad absoluta). En virtud de lo anterior, esbozamos que las aludidas determinaciones de este Honorable Tribunal de Apelaciones con respecto a requerir que la JCA debía modificar el apercebimiento de la Resolución en virtud de la cual se expidiera finalmente el permiso -

- Resolución Interlocutoria que se notificó el 15 de diciembre de 2014, Resolución Núm. 14-16-1 -- son improcedentes en derecho y privan de finalidad y confiabilidad a las determinaciones que a diario emite, no solo la JCA, sino toda agencia administrativa o instrumentalidad con facultad para emitir permisos, licencias, franquicias u autorizaciones en Puerto Rico.

**III. ERRO ESTE HONORABLE TRIBUNAL DE APELACIONES AL DETERMINAR QUE, UNA VEZ LA JCA CULMINARA LA CONCESIÓN O DENEGATORIA DEL PERMISO FINAL DE LA PARTE REGULADA, LA AGENCIA DEBIA APERCBIR QUE CUALQUIER PARTE AFECTADA, CON CAPACIDAD E INTERÉS PODÍA IMPUGNAR EL PERMISO AUTORIZADO FINALMENTE**

En adición a ello, y aun cuando alegáramos únicamente para fines de la argumentación que este Honorable Foro estaba autorizado para atender los méritos de lo planteado mediante el Escrito de los Peticionarios, sostenemos que -- al amparo de la Sección 5.4 de la L.P.A.U. -- erró el Honorable Tribunal de Apelaciones al establecer que la JCA está obligada a apercebir a los Peticionarios sobre la existencia de un derecho a que cualquier parte afectada, con capacidad e interés, puede impugnar el permiso autorizado finalmente.

Específicamente, alegamos respetuosamente que erró este Honorable Foro al requerir dicho apercebimiento ya que únicamente existe una obligación de advertir a las partes a quien se les reconoce un derecho a impugnar la determinación administrativa. Los Peticionarios no son parte en el procedimiento de concesión de permisos y el mero hecho de enviarles una copia de cortesía no los convierte en parte con derecho a solicitar una vista adjudicativa bajo la Sección 5.4 de la L.P.A.U.

En adición a lo anterior, alegamos respetuosamente que este Honorable Tribunal de Apelaciones erró al requerir el antes mencionado apercebimiento a la JCA ya que el lenguaje expreso establecido por la Asamblea Legislativa en la Sección 5.4 de la L.P.A.U. contempla -- claramente y libre de ambigüedades -- quien tiene derecho a solicitar el procedimiento adjudicativo provisto

mediante dicha disposición estatutaria. Así las cosas, sostenemos que -- bajo el principio de hermenéutica legal y las reglas aplicables de interpretación de leyes, en particular al amparo del análisis establecido por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 D.P.R. 177 (2009) para analizar las disposiciones de la L.P.A.U. -- solo las personas expresamente reconocidas en la referida Sección 5.4 son quienes tienen la potestad de ejercer el aludido derecho y, por consiguiente, a quienes únicamente la JCA está obligada a aprehibir de su derecho a así solicitarlo.

En JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, *supra*, al analizar quienes se consideran “partes” en el procedimiento administrativo nuestro más Alto Foro estableció que “[e]videntemente, en nuestro sistema de gobierno la Legislatura es la que crea y enmienda las leyes. La L.P.A.U. como fue aprobada, no contempla la figura del participante activo”. Siendo ello así, el Tribunal Supremo de Puerto Rico equiparó los requerimientos para ser participante activo a los de un interventor revocando, de este modo, los previamente establecidos mediante jurisprudencia por no estar incluidos o contemplados en las disposiciones de la L.P.A.U.

Cónsono con el referido análisis, la L.P.A.U., según aprobada, tampoco contempla el derecho de terceros a solicitar un procedimiento adjudicativo para impugnar la determinación de la agencia con respecto a un permiso. Dicha disposición estatutaria, exclusivamente limita dicho derecho a la parte peticionaria del permiso. Específicamente, la Sección 5.4 de la L.P.A.U. dispone lo siguiente:

“Toda persona a la que una agencia deniegue la concesión de una licencia, franquicia, permiso, endoso, autorización o gestión similar tendrá derecho a impugnar la determinación de la agencia por medio de un procedimiento adjudicativo, según se establezca en la ley especial de que se trate y en las [3 L.P.R.A secs. 2151 a 2168] de esta ley.”

Los propios representantes legales de los Peticionarios, reconocen que los interventores no tienen derecho a cuestionar el otorgamiento de un permiso y apoyan la contención de que es responsabilidad de la Rama Legislativa y no de la Rama Judicial enmendar el lenguaje de la L.P.A.U. para que se les permita cuestionar el otorgamiento de permisos. A tales efectos, en una ponencia reciente sometida ante la Comisión de lo Jurídico de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, citando a Claro TV y Junta Regl. Tel. v. One Link, 179 D.P.R.177 (2010) establecieron que “...la jurisprudencia reciente en torno a la intervención en los procedimientos de concesión de licencias es un tanto restrictiva en el sentido de que cierra las puertas para que interventores puedan cuestionar el otorgamiento de licencias y franquicias. Entendemos le toca a la Asamblea Legislativa expresar cuales serían los derechos de los interventores en los procesos contemplados en este capítulo [Capítulo V. Procedimiento para la Concesión de Licencias, Franquicias, Permisos y Acciones Similares], al igual que exponer disposiciones más claras en cuanto a la participación de estos en los procesos administrativos de concesión de licencias”. (Énfasis nuestro). *Véase*, Posición Oficial de la Clínica de



Asistencia Legal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico sometida ante la Comisión de lo Jurídico de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, pág. 8.

De este modo, a la luz de lo dispuesto literalmente en la Sección 5.4 de la L.P.A.U., *supra*, sostenemos respetuosamente que la JCA no estaba obligada a apercebir a los Peticionarios en cuanto a lo provisto por la referida disposición debido a que -- en su lenguaje claro e inequívoco -- la Asamblea Legislativa solo le reconoció el derecho a acogerse a dicha Sección a la parte peticionaria de un permiso.

Los Peticionarios no cuentan con el derecho de que se les conceda automáticamente una vista adjudicativa. De ser ello así, se establecería que existe un derecho automático de terceros -- que no son parte de un procedimiento de concesión de permisos -- a solicitar una vista adjudicativa, utilizando dicho mecanismo como subterfugio para impugnar la determinación administrativa al no tener derecho a solicitar la revisión judicial de dicha decisión al amparo de la Sección 4.2 de la L.P.A.U. Según queda meridianamente claro del Escrito de los Peticionarios, en efecto, lo que éstos solicitan en este caso es la revisión judicial de la determinación de la JCA al amparo de la Sección 4.2 de la L.P.A.U., lo cual, según mencionamos anteriormente, no es jurídicamente válido. De este modo, los Peticionarios no están impugnando el permiso o alguna de sus disposiciones ni sostienen que la concesión del permiso viola las leyes y reglamentos aplicables.

En cambio, los Peticionarios están impugnando la determinación de la JCA<sup>1</sup> y solicitan la intervención de este Honorable Tribunal, alegando en su escrito que “... no resolver estas paradojas, sino que reguera del foro administrativo que rectifique sus actuaciones arbitrarias y contrarias a

<sup>1</sup> Adjuntamos varias de las instancias en virtud de las cuales en el Escrito de los Peticionarios claramente se demuestra que la solicitud de los Peticionarios es una revisión judicial bajo los preceptos de la Sección 4.2 de la L.P.A.U. Para fines de claridad, hemos enfatizado el lenguaje que valida que esta una petición de revisión judicial:

✓ “[l]a actuación administrativa aquí cuestionada ha evaluado la ubicación y construcción del proyecto en una zona ya contaminada con plomo, cercana a las residencias de los peticionarios, zonas pobladas y escuelas. Más concretamente, en el 2011 la EPA designó área donde ubicaría el incinerador como área de no-logro para plomo. 76 Fed. Reg. 225 (22 nov. 2011).” *Véase*, Escrito de los Peticionarios, pág. 2.

✓ “[l]esulta evidente que la determinación de la JCA afecta adversamente a los aquí comparecientes. Al recomendar que se aprueben los permisos de ubicación y construcción de la planta de incineración, se expone a los vecinos del área a contaminantes peligrosos que pueden perjudicar su salud. No cabe duda, pues, que este es un asunto del más alto interés público y que los comparecientes tienen el derecho de cuestionar una determinación por la que se venían adversamente afectados.” *Id.*, pág. 22; “[l]a División de Calidad de Aire de la JCA ignoró este planteamiento. De hecho, ningún foro ni la EPA ni la JCA, ha atendido este asunto tan importante. Es más, la JCA concluyó, incorrectamente, que la solicitud incluyó la “información técnica de los contaminantes que se van a emitir en los procesos ... y los cálculos de emisiones”. Informe, en la pág. 227. Dichos cálculos no están completos ni son correctos porque, tal y como se ha explicado, no se calculan o contabilizan al menos un 42% de las emisiones. Esta conclusión de la JCA no encuentra apoyo en el expediente administrativo, por lo que debe ser desechada.” *Id.*, pág. 27;

✓ “[l]a JCA tiene el deber ministerial de atender este planteamiento, en la medida que incide en la naturaleza y cantidad de emisiones que viene obligada a evaluar y regular. Las emisiones no contabilizadas representan una seria amenaza a la salud y vida de las personas que aquí comparecen y muchos otros. Es decir, no solamente se incumple con los requisitos regulatorios de identificar las emisiones de la fuente y demostrar que no se violarían los estándares de calidad de aire, sino que además, la autorización pone en peligro, muy arbitrariamente, la salud y vida de las personas. La determinación de la JCA es insostenible y representa un peligro potencial a la salud y al medio ambiente. En mérito de lo anterior, también se cometió el tercer error señalado, por lo que procede la revocación de ambas la Resolución Núm. R-14-39-1 y el Permiso Núm. PPE-07-0811-0468-1-III-CC.” *Id.*, pág. 28;

✓ “[c]omo cuarto señalamiento de error, se argumenta que, al expedir el permiso en cuestión, la JCA no tomó en cuenta adecuadamente que las emisiones de plomo del incinerador agravarán y causarán violaciones respecto ese peligroso metal pesado, al estándar ambiental aplicable, es decir, los Estándares Nacionales de Calidad de Aire Ambiental (NAAQS, por sus siglas en inglés).” *Id.*, pág. 28;

✓ “[e]l Permiso emitido por la JCA autoriza un total de 0.31 ton/ anual de plomo, es decir, unas 620 libras anuales de plomo. Sin embargo, la cantidad real de plomo que Energy Answers emitirá puede ser mayor, si se torna en cuenta que, como fue discutido en el tercer señalamiento de error, una gran cantidad de emisiones de las operaciones del incinerador no están contabilizadas. Ahora bien, aun partiendo de la imposición de 0.31 toneladas por año de plomo, la JCA erró al permitir dicha cantidad de emisiones de plomo y sin aplicar antes los mecanismos de compensación de emisiones de otras fuentes en el sector y sin aplicar normas de emisión más estrictas respecto al plomo. *Véase*, RCCA R. 201(B)(6) y R. 201 (C).” *Id.*, pág. 29;

✓ “[s]on varios los aspectos de la acción entada de la Junta de Calidad Ambiental en lo que se refiere a plomo.” *Id.*, pág. 29; y

✓ “Otro error en que incurrió la JCA al autorizar las emisiones de plomo de EA es el haberlo hecho sin determinar antes que las mismas cumplen con el criterio que se logrará un progreso futuro razonable (*reasonable further progress* o RFP, en inglés) para lograr el cumplimiento con los NNCAA.” *Id.*, pág. 31.

derecho”, e inclusive el criterio de revisión judicial que se cita es la deferencia que debe darse a las agencias administrativas en casos de revisiones judiciales y el requerimiento de existencia de evidencia sustancial que obre en el expediente administrativo. *Véase*, Escrito de los Peticionarios, págs. 2 y 13-14, respectivamente.

Por último, alegamos respetuosamente que mediante los casos San Antonio Maritime v. PR Cement Co., 153 DPR 374 (2001); Ranger American of PR v. Loomis Fargo, 171 DPR 670 (2007) y Claro TV y Junta Regl. Tel. v. One Link, 179 D.P.R.177 (2010) el Tribunal Supremo de Puerto Rico no estableció un derecho automático de terceros a solicitar una vista adjudicativa al amparo de la Sección 5.4 de la L.P.A.U., *supra*. Lo que se resolvió fue: que una vez la agencia inicia un procedimiento adjudicativo o cuando una parte peticionaria solicita la vista adjudicativa a la cual tiene derecho al bajo la Sección 5.4, terceros afectados -- si cumplen con los requerimientos aplicables -- pueden solicitar la intervención en dicho procedimiento; y que los terceros afectados tienen disponible la posibilidad de someter una querrela ante la agencia para impugnar la concesión del permiso por violar las leyes y reglamentos de la JCA o cualquier otra consideración que entiendan procedente.

Conforme a lo anteriormente expuesto, solicitamos respetuosamente que se revise la Sentencia para establecer que este Honorable Foro carece de jurisdicción sobre la materia para atender el Escrito de los Peticionarios toda vez que es una petición -- al amparo de la Sección 4.2 de la L.P.A.U. -- solicitando la revisión judicial de la determinación administrativa de conceder o denegar un permiso, la cual no constituye una determinación final revisable por este Honorable Tribunal de Apelaciones. Así pues, solicitamos a este Honorable Tribunal de Apelaciones que revise la Sentencia a los fines de desestimar el Escrito de los Peticionarios por carecer de jurisdicción sobre la materia para atender los méritos de dicha petición. De este modo, procede que se deje sin efecto cualquier determinación de este Honorable Foro que trascienda a meramente declarar que este tribunal carece de jurisdicción.

**POR TODO LO CUAL**, muy respetuosamente, solicitamos de este Honorable Tribunal de Apelaciones que tome conocimiento de lo anteriormente expresado y revise la Sentencia en virtud de lo aquí esbozado.

**RESPECTUOSAMENTE SOMETIDA**

**CERTIFICAMOS:** Haber enviado copia fiel y exacta del presente escrito por correo regular y por correo electrónico a: **Clinica de Asistencia Legal, Escuela de Derecho UPR** p/c Lcdo. Pedro Saadé Llorens, PO Box 23103, San Juan, PR 00931-3103; **Servicios Legales de Puerto Rico**, Unidad de Trabajo Comunitario p/c Lcda. Hadassa Santini Colberg, PO Box 9134, San Juan, PR 00908-9134; **Servicios Legales de Puerto Rico**, Unidad de Trabajo Comunitario p/c Lcda. Verónica González Rodríguez, PO Box 9134, San Juan, PR

00908-9134; Lcda. Jillian Mateo Santos, PO Box 195168, San Juan, PR 00919-5168; y Lcdo. Rafael A.

Toro Ramirez, Apartado 11064, San Juan, PR 00922-1064.

En San Juan, Puerto Rico, hoy 23 de febrero de 2015.



**MARIANA S. PÉREZ CORDERO**  
RUA Núm.: 15,323

Ayudante Especial

Junta de Calidad Ambiental

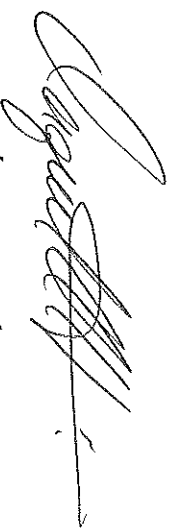
PO Box 11488

San Juan, P.R. 00910

Tel: 787-767-8181 ext. 6148

Fax: 787-766-1623

marianaperez@jca.gobierno.pr



**RAQUEL ROMÁN HERNÁNDEZ**  
RUA Núm.: 16,839

Gerente

Oficina de Asuntos Legales

Junta de Calidad Ambiental

PO Box 11488

San Juan, P.R. 00910

Tel: 787-767-8115/8074

Fax: 787-766-1623

raquelroman@jca.gobierno.pr



Hon. Luis Vega Ramos  
REPRESENTANTE POR ACUMULACION  
Presidente de la Comisión de Lo Jurídico

19 de febrero de 2015

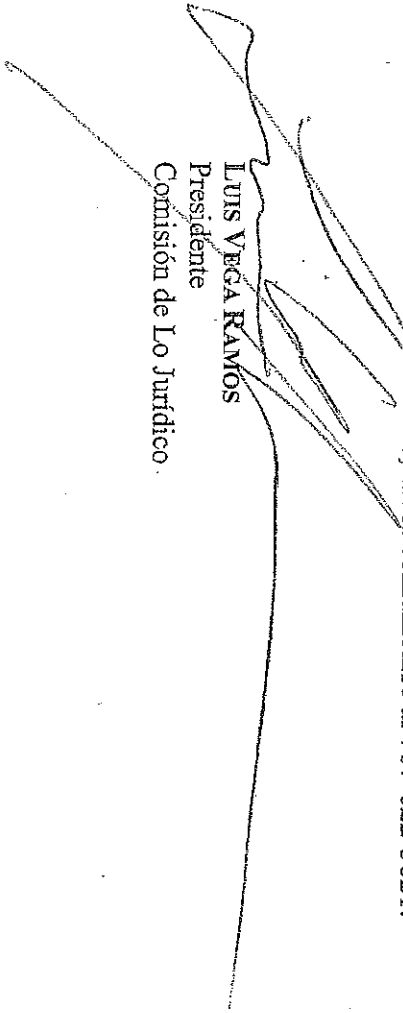
Lcda. Laura M. Vélez Vélez  
Presidenta  
Junta de Calidad Ambiental  
A LA MANO

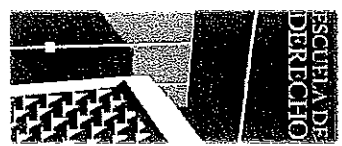
Estimada Presidenta:

Reciba un cordial saludo de parte de la Comisión de lo Jurídico de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

En atención a su solicitud del 18 de febrero de 2015, le remitimos copia del documento presentado por la Clínica de Asistencia Legal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico que obra en el expediente legislativo del Proyecto de la Cámara 1130 ante nuestra Comisión.

De entenderlo necesario, favor comunicarse al 787-622-3821.

  
LUIS VEGA RAMOS  
Presidente  
Comisión de Lo Jurídico



Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico  
Clínica de Asistencia Legal  
Derecho Ambiental  
Apartado 23349  
San Juan, PR 00931-3349  
787.999.9595

Hon. Luis Vega Ramos  
Presidente Comisión de lo Jurídico  
Cámara de Representantes

Hon. Luis Vega Ramos:

La Clínica de Asistencia Legal de la Universidad de Puerto Rico agradece la invitación que le extiende la Cámara de Representantes para expresarnos en torno al Proyecto de la Cámara 1130, el cual propone enmendar la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada (en adelante ("LPAU").

La Clínica es parte integral de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Es el objetivo de la misma desarrollar en los estudiantes un sentido de responsabilidad profesional y de conciencia social a través de la representación de los sectores menos privilegiados. La Clínica de Derecho Ambiental es parte de esta iniciativa y la misma ha tenido como prioridad su compromiso con los sectores que activamente participan en la protección ambiental, la salud y la preservación de los recursos, además de ayudar en la gesta de acceso a la justicia para sus clientes.

Es sabido que las decisiones y procedimientos de las agencias de la Rama Ejecutiva pueden tener profundas y diversas consecuencias en el bienestar de comunidades, vecinos, grupos ambientales y protectores de los recursos naturales y en la ciudadanía en general. Es vital por ende que como componente esencial de una verdadera democracia estas comunidades, vecinos, grupos ambientales y la ciudadanía en general tengan una real oportunidad de expresarse, incidir y poder participar en esa toma de decisiones gubernamentales. Es esta la óptica principal que hemos empleado en el análisis del Proyecto 1130, entendemos que no puede hablarse de una reforma de la LPAU sin que se atiendan y reformen aquellas normas legales que en la actualidad limitan o afectan negativamente

esa participación y el acceso ciudadano. Esto aplica no solo en la fase administrativa sino también en la de Revisión Judicial. Con este marco de referencia en mente nos referimos hoy sólo a algunos de los asuntos que aborda el PC 1330, es decir, a los que más nos preocupan en este momento sin que ello impida el que podamos expresarnos sobre otros en el futuro.

#### A. CAPÍTULO III: PROCEDIMIENTOS ADJUDICATIVOS INTERVENTOR.

##### PARTE E INTERVENCIÓN

La posibilidad de intervenir como parte con plenos derechos es sumamente importante. Recomendamos que se facilite y flexibilice las posibilidades y vías de la ciudadanía con un interés legítimo en convertirse en partes interventoras en los procesos adjudicativos y el de otorgamiento de permisos y licencias. Vemos que el Proyecto que nos ocupa contiene limitaciones que deben alterarse desde la perspectiva de la definición de “parte”, tanto como en la forma que se normatiza lo referente a la “intervención”.

El Proyecto 1330 incorpora una definición de quién es parte al indicar que se trata de *“toda persona o agencia, formalmente incorporada en un procedimiento por ser beneficiario de un derecho, responsable de una obligación, afectado por una eventual decisión, tenga capacidad legal para representar una causa de acción, que se le permita intervenir mediante una resolución al efecto conforme con las disposiciones de esta ley, o que sea formalmente designada como parte en dicho procedimiento”*. Si bien entendemos que esto significa un paso importante y necesario, no somos del pensar de que la definición acuñada sea la mejor y más aún, señalamos que no se debe permitir una limitación como la que se expresa en la definición de parte. Lograr explicar quién constituye parte en procedimientos administrativos debió ser oportunidad de explicar y permitir un mejor y sencillo acceso a los diferentes foros para vecinos, comunidades, grupos ambientales y ciudadanos en general. Recomendamos que este mejor y fácil acceso incluya la oportunidad de solicitar la participación o intervención a través de métodos más accesibles como cartas o correos electrónicos, esta consideración lograría justicia social para aquellos y aquellas que no conozcan como redactar solicitudes formales o tengan el lujo de tener representación legal.

En otro asunto, la Sección 3-5 nos explica que en “un procedimiento adjudicativo sólo constituirán partes el promovente, el promovido, el interventor cuya presencia haya sido debidamente peticionada y concedida por la agencia administrativa, y aquel que en virtud de ley o reglamento haya tenido que ser notificado...” El P 1330 no sólo impone el que se radique una solicitud de intervención, sino que no expresa el tiempo en que se resolverá la solicitud, esto término se deja a la razonabilidad de la agencia. Por otro lado, de

concederse la intervención la misma podría limitarse a determinada controversias, se podrían limitar los mecanismos de descubrimiento de prueba o requerir que se combinen las participaciones si hay más de un interventor. No tenemos duda de que estas limitaciones responden a una incorporación casi literal de lo resuelto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*.<sup>1</sup> Esta opinión se transformó en una contundente limitación, un esfuerzo por interpretar la ley y descartar la incertidumbre que ha llegado a cerrarle las puertas a los menos aventajados ante los procesos administrativos. Entendemos que es, precisamente, mediante esta reforma la oportunidad de corregir esta problemática. La opinión disidente del mencionado caso expone formidablemente la grave lesión que significa limitar la participación e intervención, en la misma se expresa lo siguiente:

... la posición adoptada por una mayoría de los miembros de este Foro constituye un ejercicio regresivo que lesiona el principio de liberalidad en la participación de los ciudadanos en los procedimientos administrativos. La opinión mayoritaria anuncia el destierro de la figura de la participación activa y, a su vez, coloca trabas a la intervención como mecanismo para ser parte en un procedimiento adjudicativo. De esta forma, este Tribunal se aparta del principio de que las agencias deben facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones y los asuntos gubernamentales que les atañen.

Entendemos que el criterio rector para la reforma que propone el Proyecto ugo debe ser la expuesta en esta opinión disidente, esto porque los jueces ilustran adecuadamente la importancia de acoger la participación ciudadana y el grave error que sería censurarla. En la misma se destaca (al citar jurisprudencia anterior del Supremo) que el interés legítimo que requiere la LPAU goza de mayor laxitud que el requisito de legitimación activa y abarca un abanico de intereses tales como: ambientales, sociales y económicos, y aunque se destaca que se debe cumplir con ciertos factores los mismo son de interpretación liberal.<sup>2</sup> Estamos de acuerdo con estas expresiones y las apoyamos.

Recomendamos el que se disponga un término expreso para la consideración de las solicitudes de intervención, no hacerlo provocaría que se tomen decisiones en forma arbitraria y respondiendo a la discreción de la agencia. Recomendamos también que se reconsideren las limitaciones que este proyecto le impone al ciudadano o ciudadana que desea intervenir en un procedimiento adjudicativo. El papel del interventor es uno sumamente importante, de hecho el mismo proyecto de ley lo recalca al indicar que se

---

<sup>1</sup> JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 D. P. R. 177 (2009)

<sup>2</sup> *Id.*



trata de una persona que tiene un *interés legítimo*, pero también existen otras razones que resaltan la importancia del mismo. “Los principios o razones de política jurídica que justifican una garantía amplia del derecho a intervenir o a participar, que se mencionan son, entre otros, la necesidad de contar con la ciudadanía en los esfuerzos para la fiscalización en el cumplimiento de las leyes y reglamentos, propiciar una alianza entre los ciudadanos y las agencias de forma tal que estas últimas se beneficien de las aportaciones en términos de fiscalización, conocimiento y apoyo de grupos de ciudadanos interesados, promover que los ciudadanos afectados indirectamente por la decisión que se adjudique puedan ser parte del proceso, y como una forma de atenderlos problemas de desconfianza de la ciudadanía hacia las agencias que aquejan a nuestro sistema administrativo”.<sup>3</sup> No debe otorgarse resolverse en los méritos el asunto ante la agencia en lo que se resuelve en los méritos finalmente el si procede o no la intervención. Esto es importante pues de lo contrario se convierte en un mero derecho teórico el derecho a solicitar intervención.

#### B. CAPTULO IV: REVISIÓN JUDICIAL

Recomendamos que el PC 1130 exprese e instrumente una clara política pública, por las razones que hemos de explicar, que favorezca el verdadero acceso a la Justicia; de lo contrario, no podemos hablar de una reforma o enmienda o fondo de la LPAU.

Otra gran preocupación que nos surge al analizar este proyecto de ley está relacionada con la Sección 4.2 de la enmienda. La misma menciona, en lo que aquí nos concierne:

Qualquier parte, 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...

En nuestro ordenamiento hemos visto como, recientemente, se ha rezagado la participación de vecinos, comunidades y ciudadanos en general que intentan levantar un reclamo ambiental válido ante una agencia administrativa y luego en revisión judicial<sup>4</sup>. Es sabido que una parte puede considerarse como agraviada e interesada a los efectos de participar en los procedimientos ante una agencia pero carecer de legitimación para presentar un recurso de revisión judicial. Por lo tanto, es menester que se delíneen unos

<sup>3</sup> Érika Román Torres, El Derecho a Participar: Normas, Estudios de Caso y Notas para Una Concreción, Rev. Col. Abog. PR Vol. 68 Núm. 4 (2007), (citando a T. BEIRLE Y J. CAYFORD, Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions. Washington, D.C., Resources for the Future. 16 (2002)).

<sup>4</sup> D. Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 2da ed., Bogotá, Ed. Forum 2001.

parámetros más específicos que favorezcan la posibilidad de que los reclamos ambientales puedan llegar a ser considerados ante un tribunal revisor.

Actualmente contamos con el lenguaje utilizado en el Artículo 10 la Ley Núm. 8 del año 2013<sup>5</sup> para enmendar la Ley de Reserva Natural del Corredor Ecológico del Noreste, el cual puede ser utilizado como marco de referencia para esta reforma a la LPAU. En este se “establece y reconoce como política pública las acciones judiciales y administrativas de los ciudadanos como instrumento esencial y deseable...”, más adelante en el inciso “C” del mismo artículo se establece lo siguiente:

Podrán, igualmente, y con el mismo objeto, presentar recursos de revisión ante el Tribunal de Apelaciones bajo las disposiciones y requisitos de la Ley Núm. 170 de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, contra cualquier determinación administrativa por ser ésta presumiblemente contraria a las disposiciones de esta Ley o de los reglamentos que bajo ella se promulguen.

Es evidente que el lenguaje de esta pieza legislativa favorece la revisión judicial de ciudadanos en los procesos administrativos, esto porque reconoce la importancia de considerar los planteamientos de quienes tienen un interés o preocupación que debe ser atendida. Debería reconsiderarse el lenguaje utilizado para orientarlo al utilizado en la Ley Núm. 8 de 2013, lo que significaría una mejora sustancial y un reflejo de la política pública que debe promulgarse en cualquier sistema democrático.

Reiteramos que la protección ambiental en Puerto Rico está contemplada en el artículo VI, sección 19 de nuestra Constitución. Esta cláusula debe interpretarse para validar piezas de legislación que amplían el universo de potenciales litigantes con cuestionamientos ambientales. Igualmente debe ser un reconocimiento adicional del interés público para imponer un estándar de revisión más riguroso a la hora de revisar decisiones ambientales. Esto va a la par con lo reconocido en el año 1974 por el Tribunal Supremo en *Salas Soler v Secretario de Agricultura*<sup>6</sup>, donde se justifica la legitimación activa en este tipo de casos mediante el Artículo mencionado de la Constitución. Se hizo hincapié en que el daño reclamado puede basarse en consideraciones ambientales, recreativas, espirituales o aun simplemente estéticas. Por lo tanto, para que una agencia administrativa pueda actuar de conformidad a la autoridad estatutaria otorgada por la ley, la Asamblea Legislativa tiene que conferirle al organismo administrativo poderes y normas que estén claramente definidos. De esta manera se actúa conforme a los

<sup>5</sup> Para enmendar la Ley Núm. 126 del 2012, Ley de la Reserva Natural del Corredor Ecológico del Noreste, Ley Núm. 8 de 13 de abril de 2013, 13 L.P.R.A. § 8 (2013).

<sup>6</sup> *Salas Soler v. Sico. de Agricultura*, 102 D.P.R. 716 (1974)

imperativos constitucionales sin menoscabar la democracia que impera en nuestro sistema y de la cual gozamos todos los ciudadanos de Puerto Rico.

La jurisprudencia actual que trata sobre legitimación activa ha interpretado de manera restrictiva los requisitos necesarios que deben cumplir las personas para realizar una revisión judicial en contextos no reglamentarios. Esto se refleja en las interpretaciones del Tribunal Supremo de Puerto Rico en casos como *Fundación Surfider, Inc. v. A.R.P.E.*<sup>7</sup>, *Lozada Sánchez v. AEE*<sup>8</sup> y el más reciente *Municipio de Aguada v. JCA*<sup>9</sup>. Como se mencionó en el caso de *Lozada Sánchez*, esta jurisprudencia tiene el efecto de obstaculizar el camino de la ciudadanía a los tribunales e impone un grado excesivo de especificidad en cuanto a legitimación activa.<sup>10</sup> Es deber de la Asamblea Legislativa resolver y aclarar esta incertidumbre para evitar que en un futuro se le cierren completamente las puertas para la revisión judicial a vecinos, comunidades y ciudadanos en general.

El tema de la revisión judicial requiere que se reforme con cautela debido al gran interés público que debe proteger. No se puede hablar de una reforma a la LPAU sin tratar los problemas actuales relacionados a la legitimación activa de los ciudadanos en cuestiones de revisión judicial. Somos enfáticos en que debe establecerse una política pública clara y específica sobre legitimación activa de vecinos, comunidades y ciudadanos en general para su beneficio. Debido a la falta de normas que les otorguen legitimación activa frente a los tribunales hemos visto como ya se han afectado un sin número de ciudadanos a los cuales se les han cerrado las puertas de los tribunales. Al no haber requisitos concretos se deniega el acceso a la revisión judicial de un sector importante del país. Como menciona la disidente en el caso de *Lozada*, “nuestra Constitución requiere una política de desarrollo que integre la conservación y el uso responsable de los recursos, ya que las políticas ambientales no son obstáculos al progreso, sino garantías de calidad de vida para el futuro.”<sup>11</sup>

#### C. CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

##### REGLAMENTO UNIFORME DE MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA

El P. Curio propone un Reglamento Uniforme de Mediación Administrativa para las agencias, si bien somos del pensar que un paso hacia a la mediación es un paso en la dirección correcta no estamos de acuerdo en la forma tan ambigua en que se plantea el

<sup>7</sup> *Fund. Surfider y otros v. A.R.Pe.*, 178 D.P.R. 563 (2010)

<sup>8</sup> *Lozada Sanchez v. JCA*, 184 D.P.R. 898 (2012)

<sup>9</sup> *Municipio de Aguada v. Junta de Calidad Ambiental*, 2014 WL 537752 (2014)

<sup>10</sup> *Lozada Sanchez v. JCA*, 184 D.P.R. 898 (2012)

<sup>11</sup> *Id.*

desarrollo del reglamento. El proyecto no expresa nada sobre el procedimiento que se utilizará, como tampoco abunda sobre condiciones o parámetros para que tenga lugar la mediación. Es de suma importancia que se tome en consideración el que una política de solución de conflictos a través de la mediación no debe ir den menoscabo de aquella persona que solicita intervención en el procedimiento.

Recomendamos que aunque en forma general, se exprese mejor la intención del reglamento y los parámetros que deben seguir las agencias a la hora de adoptarlo. Entendemos que demasiada discreción a la agencia puede provocar reglamentos ambiguos o que no estén dirigidos a una resolución efectiva de los conflictos. No podemos olvidar lo dispuesto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico al expresar que "las agencias tienen el deber de especificar, mediante reglamentación, los criterios esbozados de forma muy general en la legislación delegante, para así evitar una aplicación arbitraria e injusta, y proveer guías adecuadas para que las partes afectadas por las acciones administrativas estén debidamente informadas del estado de derecho vigente".<sup>12</sup> Es por esto que la intención del legislador debe estar clara, de esta forma evitamos el fracaso de los reglamentos.

#### **D. POLÍTICA DE MEDIACION ADMINISTRATIVA**

Vemos con buenos ojos, en general, una política de acuerdos transaccionales en el contexto de los conflictos que se manejan administrativamente. Ello de hecho es una realidad frecuente en los trámites administrativos. Sin embargo, la experiencia demuestra que los contextos transaccionales pueden conllevar en ocasiones a que se afecten o se ignoren a terceros como vecinos, comunidades o grupos ambientales o los que desean proteger su salud; por lo cual debe incluirse la norma de que no puede soslayarse a aquellos que pidan ser escuchados y/o hayan sido admitidos como interventores.

#### **E. CAPÍTULO V: PROCEDIMIENTO PARA LA CONCESIÓN DE LICENCIAS, FRANQUICIAS, PERMISOS Y ACCIONES SIMILARES**

##### **INTERVENCIÓN EN PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE LICENCIA**

En el Capítulo V, donde se establece el procedimiento para la concesión de licencias, franquicias, permisos y acciones similares, el P.C. 730 propone incluir una nueva sección la cual debe analizarse. La misma es la Sección 5.6 sobre la intervención en procedimientos de solicitud de licencias. Aunque nos parece meritorio que se añada una disposición que fomente la intervención para este tipo de procedimientos, no es menos

---

<sup>12</sup> Asoc. Fedas. Com. v. Dep't. de Salud, 156 D. P.R. 105 (2002).

cierto la importancia de establecer guías concretas que faciliten la intervención a todo grupo de ciudadanos afectados. Hemos sido enfáticos en que la intervención es una figura de aplicación neutral que debe liberalizarse para que su alcance sea uno que favorezca a un mayor número de ciudadanos. Nos preocupa la participación que pudieran necesitar tener en su momento vecinos, comunidades y ciudadanos en general que cuestionen la validez de la concesión de algún permiso o franquicia. Es sabido que nuestro ordenamiento no favorece la intervención de este tipo de reclamo en los procesos administrativos.

Adicional a esto, la jurisprudencia reciente en torno a la intervención en los procedimientos de concesión de licencias es un tanto restrictiva en el sentido de que cierra las puertas para que interventores puedan cuestionar el otorgamiento de licencias y franquicias<sup>13</sup>. Entendemos le toca a la Asamblea Legislativa expresar cuales serán los derechos de los interventores en los procesos contemplados en este capítulo, al igual que exponer disposiciones más claras en cuanto a la participación de estos en los procesos administrativos de concesión de licencias.

#### **F. PROCEDIMIENTO REGLAMENTARIO**

En general, nos parecen acertados aquellos cambios al Capítulo II sobre el proceso reglamentario como la obligatoriedad de las vistas antes de aprobarse un reglamento y que obligan en cierta medida a que la agencia que promulgue un reglamento tome en cuenta los comentarios que se le han sometido.

Nótese que el PC 1130, muy correctamente, establece y reconoce expresamente la legitimación activa para cuestionar judicialmente un reglamento.

### **CAPÍTULO II: PROCEDIMIENTO PARA LA REGLAMENTACIÓN**

#### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La participación ciudadana es baluarte de cualquier sistema democrático y es central a la hora de desarrollar política pública. La licenciada y profesora Érica Fontáñez explica en su artículo El Derecho a Participar: Normas, Estudios de Caso y Notas para Una Concreción<sup>14</sup> que “[u]no de los retos principales del sistema administrativo es reconciliar la necesidad del peritaje en el manejo de los programas administrativos con la transparencia y la participación que exige un sistema democrático”. Es por esto que en 1988 nace la LPAU con el propósito de balancear el hecho de que funcionarios no electos

<sup>13</sup> Claro TV y Junta Regl. Tel. v. One Link, 179 D.P.R. 177 (2010)

<sup>14</sup> Érica Fontáñez Torres, El Derecho a Participar: Normas, Estudios de Caso y Notas para Una Concreción, Rev. Col. Abog. PR Vol. 68 Núm. 4 (2007).

tomem decisiones que afectan a la ciudadanía al ofrecer garantías como la oportunidad de notificación pública, el derecho a la información, participación mediante comentarios y el derecho de solicitar revisión judicial de las determinaciones de las agencias".<sup>25</sup>

En la LPAU la participación ciudadana se concentraba en la oportunidad de someter comentarios en un término de 30 días a partir del aviso público. El P Cirgo que hoy evaluamos expande mínimamente la participación al obligar a la agencia a proveer una oportunidad razonable y adecuada al ciudadano para someter los comentarios. Los comentarios no obligan a la agencia administrativa, deberán ser razonablemente evaluados y considerados, e incorporados en el expediente administrativo. Entendemos que la incorporación de los comentarios al expediente es un paso afirmativo para el mejoramiento de la participación ciudadana, pero no es suficiente. Tengamos en cuenta que el derecho de los ciudadanos a participar en los procesos administrativos es un reclamo que se hace a la agencia, la cual muchas veces no está consciente de esos derechos, no los aplica o en la política pública que adopta (reglamentos) no los contempla. La reforma a la LPAU debe ser más clara y amplia en cuanto a la participación ciudadana, de esta forma la agencia administrativa se verá obligada a respetar los derechos de los ciudadanos.

#### ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

El "derecho al acceso a documentos públicos se ha interpretado como un derecho fundamental pues es corolario del derecho a la libertad de expresión y a la reparación de agravios. El estado, pues, no puede restringir este derecho a no ser mediante una justificación de imperativo interés público. El Tribunal Supremo ha dejado claro la importancia del acceso a la información: "el acceso a información constituye un componente importante de una sociedad democrática en donde el ciudadano puede emitir un juicio informado sobre las actuaciones del gobierno". Soto v. Giménez Muñoz, 112 D.P.R. 477 (1982)".<sup>26</sup> Entendido esto así, nos sorprende que el P Cirgo no contemple en sus capítulos una política de acceso a la información. El acceso a la información pública es un derecho, como citamos anteriormente, pero la realidad es que día a día los ciudadanos y las ciudadanas se enfrentan a agencias y dependencias gubernamentales que no les brindan la información que necesitan y deben recibir. Siendo esto así, recomendamos que se incorpore en el proyecto de ley un capítulo que garantice y facilite el acceso de la ciudadanía a la información pública.

---

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> Fátika Fontáñez Torres, *supra* nota 2.

## CONCLUSIÓN

La Clínica Ambiental de Asistencia Legal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico sugiere que se tomen en consideración las preocupaciones aquí expuestas para que el PCUJO recoja de manera más efectiva las necesidades del sector ambiental del país, así como las de ciudadanos y comunidades que necesitan el apoyo de quienes tienen el poder de darle voz a sus preocupaciones, ideas y reclamos. Se trata de faltas en el proyecto que ponen en entredicho la participación ciudadana, la intervención y el acceso a la revisión judicial, asuntos que se deben corregir con premura y adelantando los intereses de los sectores que están a la espera de una participación democrática y justicia social. Igualmente proponemos que se establezcan guías prácticas para la Mediación Administrativa, iniciativa que puede llegar a ser muy útil de no dejarse al ejercicio discrecional y abstracto de las agencias administrativas. Una reforma deficiente podría traer repercusiones negativas en prácticamente todas las áreas del Derecho Administrativo, con especial detrimento para las controversias ambientales futuras y aquellas controversias de ciudadanos y comunidades a los que se le cierran las puertas a la participación democrática. Confiamos en que la continuación del trámite legislativo de esta medida tomará en consideración las sugerencias y preocupaciones aquí expuestas.

Cordialmente,

*Lcdo. Pedro Saadé*

*Mariela Pérez Ruiz*

*Paola G. Rivera Delgado*