

, Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

PUENTE DE
WILLIAMSBURG, INC.,
(ELAC); AMIGXS DEL
M.A.R., INC.;
TOABAJEÑOS EN
DEFENSA DEL
AMBIENTE, INC.;
SIERRA CLUB, INC.

Recurrentes

v.

JUNTA DE
PLANIFICACIÓN

Recurrida

v.

NF ENERGÍA, LLC

Concesionaria Recurrída

KLRA202300454

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Junta de
Planificación

Res. Núm. CZ-2022-
0820-011

SOBRE:

MOCIÓN
SOLICITANDO
INICIO DE
PROCEDIMIENTO
ADJUDICATIVO Y
VISTA CUASI-
JUDICIAL BAJO LA
SECCIÓN 5.4 LA
LPAU

Panel integrado por su presidente, el Juez Rivera Colón, el Juez Monge Gómez y el Juez Cruz Hiraldo.

Cruz Hiraldo, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 8 de noviembre de 2023.

Comparecen los recurrentes, El Puente de Williamsburg, Inc. (ELAC), Amigxs del Mar, Inc., Toabajehos en Defensa del Ambiente, Inc., y Sierra Club, Inc. (en adelante, “Recurrentes” o “Parte Recurrente”), para solicitarnos que se revise una alegada *Resolución* mediante carta remitida el 28 de junio de 2023 por el Director de la Oficina de Asuntos Legales de la Junta de Planificación de Puerto Rico, en la cual se les informó que terceros no tienen derecho a solicitar un proceso adjudicativo formal para impugnar la certificación de compatibilidad bajo el 15 CFR Parte 930, emitida por dicha dependencia gubernamental, debido a que ésta no es un permiso o endoso, por lo que es inaplicable la Sección 5.4 de la Ley

Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico”¹, y se rige por legislación federal.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se desestima el recurso de revisión por falta de jurisdicción.

I

NF Energía, LLC, (en adelante, “NF Energía”), solicitó la concesión de un permiso de parte de Federal Energy Regulatory Commission (FERC) para la continuación de sus operaciones de manejo de combustible, específicamente gas natural, en los muelles A y B de la Zona Portuaria de San Juan. El 19 de marzo de 2021, FERC ordenó a NF Energía radicar una solicitud de autorización ante FERC y a solicitar una Certificación de Consistencia Federal con el Programa de Manejo de la Zona Costanera de Puerto Rico (PMZCPR) como prerrequisito para la otorgación de la autorización.

El 10 de agosto de 2021, NF Energía sometió su solicitud para la Certificación de Consistencia Federal ante la Junta de Planificación. El 23 de noviembre de 2022, la Junta de Planificación de Puerto Rico (en adelante, “Junta de Planificación”) publicó un aviso, en español e inglés, para informar que la agencia tenía a su consideración la Solicitud de Certificación de Consistencia Federal con el PMZCPR, con designación alfanumérica CZ-2022-0820-011. También abrió acceso para la documentación radicada referente a la solicitud para revisión y comentarios públicos.

El 15 de diciembre de 2022, los Recurrentes sometieron sus comentarios y solicitaron la denegación de la solicitud por entender que el proyecto era incompatible con el PMZCPR. Al día siguiente, la Junta de Planificación extendió el periodo para presentar

¹ Sección 5.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9684.

comentarios hasta el 9 de enero de 2023, por lo que los Recurrentes nuevamente presentaron sus comentarios en dicha fecha.

El 8 de marzo de 2023, notificada mediante correo electrónico el 29 de marzo de 2023, la Junta de Planificación emitió una *Resolución* donde certificó que las operaciones de NF Energía son consistentes con el PMZCPR. Así las cosas, los Recurrentes presentaron una moción ante la Junta de Planificación solicitando en sí el inicio de un procedimiento adjudicativo para impugnar la concesión de Certificación de Consistencia Federal bajo la Sección 5.4 de la Ley Núm. 38-2017², conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico” (LPAU). En ausencia de respuesta por la Junta de Planificación, los Recurrentes solicitaron que se atendiera su reclamo mediante una segunda moción presentada el 16 de junio de 2023.

Asimismo, el 28 de junio de 2023, el Director de la Oficina de Asuntos Legales de la Junta de Planificación, Héctor Morales Martínez, envió una carta a los Recurrentes. La carta indicó que la Certificación de Consistencia Federal no representa ninguna de las transacciones de la Sección 5.4 de la LPAU, no es un proceso adjudicativo sino un proceso *sui generis* y que tampoco existe un derecho de terceros a solicitar un proceso adjudicativo formal bajo el citado estatuto de la LPAU o bajo el Título 15 Parte 930.30 del Código de Reglamentación Federal (CFR por sus siglas en inglés)³. La Junta de Planificación enfatizó que la certificación no autoriza obras ni significa un endoso a la actividad propuesta, sino que solo cumplió con lo establecido en la legislación federal.

Insatisfechos, el 13 de julio de 2023, los Recurrentes enviaron una *Moción de Reconsideración*, sin éxito. Por consiguiente, el 28 de

² *Id.*

³ 15 CFR § 930.30 (2000).

agosto de 2023, los Recurrentes presentaron un *Recurso de Revisión* ante este foro revisor con los siguientes señalamientos de error:

PRIMER ERROR: ERRÓ LA JUNTA AL NO ADJUDICAR EN SUS MERITOS [sic] LA SOLICITUD DE INICIO DE PROCEDIMIENTO ADJUDICATIVO.

SEGUNDO ERROR: ERRÓ Y ACTUÓ DE FORMA ARBITRARIA Y CAPRICHOSA LA JUNTA AL NO EMITIR UNA DECISIÓN QUE INCLUYERA DETERMINACIONES DE HECHO Y DE DERECHO, Y UN APERCIBIMIENTO SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PARTES.

Habiendo comparecido las partes y presentado sus respectivos escritos, damos por perfeccionado el recurso. Examinado el expediente ante nos, procedemos a establecer el derecho aplicable y a resolver.

II

A. Jurisdicción

La jurisdicción es el poder o autoridad que ostenta un tribunal para resolver los casos y las controversias que tiene ante sí.⁴ Reiteradamente, se ha expresado que los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción y no tenemos discreción para asumir jurisdicción donde no la hay.⁵ De igual manera, es conocido que la ausencia de jurisdicción no puede ser subsanada por las partes.⁶ Por consiguiente, las cuestiones relacionadas a la jurisdicción de un tribunal son privilegiadas y deben atenderse y resolverse con preferencia a cualquier otra.⁷ Cuando un tribunal emite una sentencia sin tener jurisdicción sobre las partes o la materia, su dictamen es uno inexistente o *ultravires*.⁸ Por ello, al carecer de jurisdicción o autoridad para considerar un recurso, solo

⁴ *Cobra Acquisitions, LLC v. Municipio de Yabucoa y otros*, 210 DPR 384, 394 (2022); *Pueblo v. Ríos Nieves*, 209 DPR 264, 273 (2022).

⁵ *Pueblo v. Ríos Nieves*, *supra*.

⁶ *Pueblo v. Ríos Nieves*, *supra*; *Pérez Soto v. Cantero Pérez, Inc., et al.*, 188 DPR 98, 105 (2013).

⁷ *Id.*

⁸ *Maldonado v. Junta de Planificación*, 171 DPR 46, 55 (2007).

resta declararlo así y desestimar la reclamación sin entrar en los méritos de la controversia.⁹

B. Revisión Judicial

El Artículo 4.006 (c) de la Ley Núm. 201-2003, según enmendada, conocida como la “Ley de la Judicatura de 2003”, dispone que mediante el recurso de revisión judicial el Tribunal de Apelaciones acogerá, como cuestión de derecho, “las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas”.¹⁰

Por su parte, la Sección 4.6 de la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico” (en adelante, la “LPAU”)¹¹, establece, en lo pertinente, lo siguiente:

El Tribunal de Apelaciones revisará como cuestión de derecho las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas. La mera presentación del recurso no paralizará el trámite en el organismo o agencia administrativa, a menos que el Tribunal así lo determine.

El procedimiento a seguir para los recursos de revisión será de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Tribunal de Apelaciones aprobado por el Tribunal Supremo.

[...]

(Énfasis Nuestro).

Igualmente, la Sección 4.2¹² del precitado estatuto expone 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 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

⁹ *Romero Barceló v. E.L.A.*, 169 DPR 460, 470 (2006); *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 DPR 345, 370 (2003).

¹⁰ Art. 4.006(c) de la Ley de la Judicatura de 2003, Ley Núm. 201-2003, 4 LPRA § 24y.

¹¹ Sección 4.6 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA § 9676.

¹² Sección 4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, *supra*, 3 LPRA § 9672.

resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la Sec. 3.15 de esta Ley, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. [...]

[...]

(Énfasis Nuestro).

Pertinente al caso ante nos, la LPAU define una orden o resolución 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 excluyendo órdenes ejecutivas emitidas por el Gobernador”.¹³ Asimismo, la LPAU define la adjudicación como “el pronunciamiento mediante el cual una agencia determina los derechos, obligaciones o privilegios que correspondan a una parte”.¹⁴

Por último, la Regla 57 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones¹⁵ establece la instancia en la cual se debe presentar un recurso de revisión judicial ante este foro apelativo. Dicha regla dispone lo siguiente:

El escrito inicial de revisión deberá ser presentado dentro del término jurisdiccional de treinta días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final del organismo o agencia. Si la fecha del archivo en autos de copia de la notificación de la resolución u orden es distinta a la del depósito en el correo de dicha notificación, el término se calculará a partir de la fecha del depósito en el correo. 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 57.

(Énfasis Nuestro).

Cónsono con lo anterior, es altamente conocido que la revisión judicial se presentará una vez la agencia administrativa haya emitido una determinación final, sea mediante orden o

¹³ Sección 1.3(g) de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, *supra*, 3 LPRA § 9603(g).

¹⁴ Sección 1.3(b) de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, *supra*, 3 LPRA § 9603(b).

¹⁵ 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 57.

resolución. Nuestro Tribunal Supremo ha definido la orden o resolución final como “aquella que pon fin a todas las controversias dilucidadas ante la agencia y cuyo efecto es sustancial sobre las partes”.¹⁶ Asimismo, el Tribunal Supremo ha, en reiteradas cuentas, establecido que, en virtud de la doctrina de agotamiento de remedios administrativos y revisión judicial, los tribunales, a su discreción, se abstendrán de evaluar la actuación de la agencia hasta tanto la persona o junta que dirija dicha entidad resuelva, en su totalidad, la cuestión litigiosa.¹⁷ Por tanto, la sección 4.2 de la LPAU y la doctrina de agotamiento de remedios administrativos recogida en ella constituyen una norma de abstención judicial cuyo propósito es evitar que las reclamaciones presentadas ante una agencia administrativa lleguen al foro judicial a destiempo.¹⁸ Tal proceder obedece a la necesidad de permitir que la agencia especializada culmine todo proceso, evitando así una intromisión indebida y a destiempo, lo cual, a su vez, permite que cuando el foro revisor reciba el recurso, tenga un expediente completo.¹⁹

C. Procedimientos adjudicativos

El propósito del procedimiento adjudicativo de una agencia es determinar los derechos, obligaciones o privilegios que le corresponde a una o más partes.²⁰ Una parte es “aquel que participa activamente en un proceso administrativo adjudicativo y cuyos derechos y obligaciones pueden verse afectados por la actuación de la agencia”.²¹

En lo pertinente a nuestro recurso, la Sección 5.4 dispone que “[t]oda persona a la que una agencia deniegue la concesión de

¹⁶ *ARPe v. Coordinadora*, 165 DPR 850, 867 (2005); *Tosado v. AEE*, 165 DPR 377, 385 (2005); *Padilla Falú v. AVP*, 155 DPR 183, 189-190 (2001).

¹⁷ *ARPe v. Coordinadora*, *supra*; *Padilla Falú v. AVP*, *supra*, pág. 191.

¹⁸ *Padilla Falú v. AVP*, *supra*; *Igartúa de la Rosa v. ADT*, 147 DPR 318, 331 (1998).

¹⁹ *Comisionado de Seguros v. Universal*, 167 DPR 21, 29 (2006).

²⁰ *Claro TV y Junta Regl. Tel. v. One Link*, 197 DPR 177, 201 (2010); Sección 1.3(b) de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, *supra*.

²¹ *J.P. v. Frente Unido I*, 165 DPR 445, 464 (2005).

una licencia, franquicia, permiso, endoso, autorización o gestión similar tendrá derecho a impugnar la determinación de la agencia por medio de un procedimiento adjudicativo”.²² Dicho procedimiento adjudicativo está disponible para los solicitantes y terceros que interesen impugnar, luego de que la agencia determina otorgar o denegar cualquiera de las referidas transacciones y no antes, pues, cuyo proceso inicial de concesión no es adjudicativo.²³ Por consiguiente, en cuanto a terceros, nuestro Tribunal Supremo ha enfatizado que el derecho de intervención sólo puede existir dentro del procedimiento adjudicativo, pues, si no existe un procedimiento adjudicativo, este derecho es inexistente.²⁴ En otras palabras, no existe el derecho a intervención cuando no se ha otorgado o denegado alguna de las transacciones esbozadas en la Sección 5.4 de la LPAU.

Lo anterior no es alterado por el hecho de que exista una ley o reglamentación por las agencias que permitan una mayor participación de personas que se opongan a la solicitud, tal como un aviso público que permite la revisión de documentos y presentación de comentarios.²⁵ Tal participación es “sólo un mecanismo para obtener información que le pueda ser útil a la agencia”, pero no se considera adjudicativo debido a que no se cuestiona la determinación de la agencia ni se contrapone un derecho sobre otro.²⁶

III

Según constamos del expediente, los Recurrentes solicitaron la revisión de una misiva cursada por la Junta de Planificación, acción provocada por los Recurrentes ante súplicas de atención a

²² Sección 5.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, *supra*, 3 LPRA § 9684.

²³ *Claro TV y Junta Regl. Tel. v. One Link*, *supra*, págs. 207 y 211.

²⁴ *Id.*, pág. 209

²⁵ *Id.*, pág. 211.

²⁶ *Id.*

sus reclamos. Primeramente, la Certificación de Consistencia Federal no constituye un permiso, endoso, autorización, licencia, franquicia o cualquier otra gestión similar según establecida en la Sección 5.4 de la LPAU. La Junta de Planificación produjo la certificación por exigencia de legislación federal, particularmente el Código de Reglamentación Federal (CFR).²⁷ Actualmente, NF Energía se encuentra en un proceso de concesión de permiso ante FERC, una agencia federal. Parte de dicho proceso requirió que la Junta de Planificación emitiera una certificación para que FERC autorice la solicitud de NF Energía. La Junta de Planificación cumplió con su obligación de certificar la compatibilidad del proyecto con las reglamentaciones estatales y actuó conforme al CFR. Recordamos que la Sección 2.17 de la LPAU dispone que “[l]os reglamentos aprobados por cualquier agencia en virtud de alguna ley federal, o en virtud de alguna delegación de autoridad de algún funcionario federal se registrarán en todo lo relativo a su aprobación, procedimiento, promulgación e implantación, por lo dispuesto en la legislación federal aplicable”.²⁸ La Junta de Planificación solo actuó conforme al CFR, sin conceder una transacción contemplada en la Sección 5.4 de la LPAU que generara un proceso adjudicativo ni activara el derecho de intervención a terceros.

Por otro lado, somos del criterio que la carta enviada por la Junta de Planificación no constituye una decisión, orden o resolución de la agencia según definida en la Sección 1.3(g) en la LPAU. La misiva no adjudica derechos u obligaciones a la parte recurrente y tampoco impone penalidades o sanciones administrativas. La carta no tuvo el efecto de atender la solicitud de los recurrentes en sus méritos, sino sólo tuvo la función de

²⁷ 15 CFR § 930.30 (2000).

²⁸ Sección 2.17 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, *supra*, 3 LPRA § 9627.

informarle a los Recurrentes la falta de autoridad en derecho para la agencia concederles el remedio solicitado. En síntesis, la carta producida por la Junta de Planificación no es una acción administrativa revisable bajo la Sección 4.2 y 4.6 de la LPAU. Así pues, no es una determinación de la cual podamos adquirir jurisdicción y que permita ejercer nuestra función revisora.

En ausencia de una determinación, orden o resolución, nos resulta forzoso concluir que este Tribunal carece de jurisdicción, por lo que solo resta declararlo así y desestimar la presente reclamación, sin adjudicar en los méritos la alegada controversia. Una determinación por este tribunal sin la debida posesión de jurisdicción sería *ultra vires* y, por tanto, nula, sin efecto jurídico alguno.

IV

Por los fundamentos antes expresados, los cuales hacemos formar parte de esta Sentencia, se desestima el recurso de revisión administrativa por falta de jurisdicción.

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

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