

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VII

PDM UTILITY
CORPORATION

Recurrido

v.

LCDO. JUAN CARLOS
GÓMEZ ESCARCE

Representante
Autorizado

PALMAS DEL MAR
PROPERTIES, INC.

Parte Interventora-
Recurrente

KLRA202300431

Revisión Judicial
procedente del
Departamento de
Transportación y
Obras Públicas

Sobre: Solicitud de
Enmienda a
Autorización en
Virtud de la
Resolución de la CSP
del 2 de Junio de
2004

Caso Número:
MISC. 386

Panel integrado por su presidenta, la Juez Domínguez Irizarry, la Juez Grana Martínez y el Juez Pérez Ocasio

Domínguez Irizarry, juez ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de octubre de 2023.

La parte recurrente, Palmas del Mar Properties, Inc. (PDMPI), comparece ante nos para que dejemos sin efecto la determinación emitida por el Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP) el 7 de marzo de 2023, notificada el 20 del mismo mes y año. Mediante la misma, el referido organismo enmendó la franquicia para la construcción y operación de un sistema privado de acueducto y alcantarillado en Palmas del Mar, presentada por la parte recurrida, PDM Utility Corporation.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se revoca la resolución administrativa recurrida.

I

El 21 de marzo de 2022, PDM Utility presentó una solicitud ante el DTOP para enmendar su franquicia para la construcción y operación de un sistema privado de acueducto y alcantarillado en la



Número Identificador

SEN2023_____

comunidad de Palmas del Mar. En la misma, peticionó que se autorizara enmendar la Franquicia Núm. Misc. 386, de tal forma que se pudiese actualizar el modelo económico para que se permitiera financiar la construcción de obras de infraestructura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas usadas, para nuevos proyectos dentro de dicha comunidad.¹ Especificó que, el 2 de junio de 2004, la Comisión de Servicio Público había autorizado enmendar la referida Franquicia, para transferir el control de la infraestructura de acueducto y alcantarillado a los suscriptores PDM Utility, siempre y cuando, la referida entidad liquidara las deudas y obligaciones financieras con la aquí recurrente, PDMPI, quien para entonces, estaba a cargo del financiamiento de la referida infraestructura. Luego de cumplido el requerimiento, el 2 de diciembre de 2019, PDMPI, PDM Utility y Palmas del Mar Homeowners Association, Inc. suscribieron un documento intitulado *Implementation Agreement*, en el cual se le transfirió el control del sistema de acueducto y alcantarillado a los suscriptores de PDM Utility.

Basado en su relato, PDM Utility sostuvo en su solicitud que el referido acuerdo tuvo el efecto de relevar a la PDMPI de financiar la construcción de acueductos y alcantarillados para nuevos proyectos en Palmas de Mar. Planteó que se creó un vacío en cuanto a quién le correspondía sufragar los costos de dichos proyectos. Por ello, solicitó al DTOP enmendar la Franquicia para imponerle al desarrollador de un nuevo sistema de acueducto y alcantarillado la responsabilidad, tanto de construir, como de financiar la referida infraestructura.²

Así las cosas, el 7 de marzo de 2023, el DTOP declaró *Ha Lugar* la *Solicitud de Enmienda* propuesta. A tal efecto, se enmendó la

¹ Véase, Apéndice del recurso, pág. 2.

² Véase, Apéndice del recurso, pág. 7.

Franquicia para disponer que la responsabilidad de construir y financiar todo proyecto y/o expansión de proyectos existentes para desarrollar nueva infraestructura para proveer agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas usadas en la comunidad de Palmas del Mar recaer en el Desarrollador Maestro y/u otros desarrolladores.³

Inconforme, y al no resolverse una previa solicitud de reconsideración ante la agencia en el término de noventa (90) días dispuesto por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9601 *et seq.* (LPAUG), el 16 de agosto de 2023, la recurrente compareció ante nos mediante el presente recurso de revisión administrativa. En el mismo formula los siguientes planteamientos:

Erró el DTOP al emitir la Resolución Recurrída en violación del Reglamento 7076 y del debido procedimiento de ley.

Erró el DTOP al emitir la Resolución Recurrída sin la requerida determinación de necesidad y conveniencia.

Erró el DTOP al emitir la Resolución Recurrída sin determinaciones de hecho y conclusiones de derecho conforme a los estándares impuestos por el derecho administrativo.

En la misma fecha, la parte recurrente presentó una *Moción en Auxilio de Jurisdicción*, mediante la cual, solicitó que paralizáramos los procedimientos en la agencia, ante el señalamiento de una vista pautada por el DTOP para dilucidar los méritos de la *Solicitud de Reconsideración*. Arguyó que la agencia había perdido su jurisdicción sobre dicha solicitud por incumplir con los términos dispuestos por la LPAUG.

Así las cosas, según lo ordenado, el 23 de agosto de 2023, el DTOP presentó *Moción en Cumplimiento de Resolución*. En la misma, la referida agencia admitió que había perdido su jurisdicción para

³ Véase, Apéndice del recurso, pág. 284.

atender la solicitud de reconsideración. A su vez, destacó que no surgía del expediente administrativo el aviso requerido por las Reglas de Procedimiento Administrativo de la Comisión de Servicio Público, Reglamento Núm. 7076 de 21 de diciembre de 2005. Por ello, indicó que “procedería devolver el caso a la agencia para que continúen los procedimientos de conformidad con el Reglamento Núm. 7076”.⁴

Evaluada la petición, el 23 de agosto de 2023, emitimos una *Resolución*, a través de la cual, declaramos *Ha Lugar* la solicitud de auxilio de jurisdicción y ordenamos la paralización de los procedimientos en el caso de epígrafe.

Posteriormente, según lo ordenado, el 8 de septiembre de 2023, la parte recurrida presentó un escrito intitulado *Moción de PDM Utility Corporation en cuanto al Recurso de Revisión*. En el referido pliego, nos indicó que “a pesar de la corrección de los méritos de la decisión de la agencia lo apropiado [era] devolver el caso a la agencia para la celebración de los correspondientes procedimientos en cumplimiento con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables”.⁵

Finalmente, el 10 de octubre de 2023, la parte recurrente y la parte recurrida presentaron una *Moción Conjunta Allandose a la Revocación de la Resolución*. En el escrito, la parte recurrida accede a la revocación del dictamen recurrido y admite la comisión del primer error planteado en el recurso de revisión.

Luego de examinar el expediente que nos ocupa, procedemos a expresarnos.

⁴ Véase, *Moción en Cumplimiento de Resolución* presentada por el DTOP el 23 de agosto de 2023, pág. 7.

⁵ Véase, *Moción de PDM Utility Corporation en cuanto al Recurso de Revisión* presentada el 8 de septiembre de 2023, pág. 1.

II

A

Es norma firmemente establecida en el estado de derecho vigente, que los tribunales apelativos están llamados a abstenerse de intervenir con las decisiones emitidas por las agencias administrativas, todo en deferencia a la vasta experiencia y conocimiento especializado que les han sido encomendados. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 35 (2018); *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821-822 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty II*, 179 DPR 923, 940 (2010). En este contexto, la sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, establece el alcance de la revisión judicial respecto a las determinaciones administrativas. A tal efecto, la referida disposición legal expresa como sigue:

El Tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.

Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal.

3 LPRA sec. 9675.

Al momento de revisar una decisión agencial, los tribunales deben ceñirse a evaluar la *razonabilidad* de la actuación del organismo. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía de Puerto Rico*, supra; *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra. Por ello, los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos que emita, siempre que estén sostenidas por *evidencia sustancial* que surja de la *totalidad del expediente administrativo*. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727-728 (2005); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431-432 (2003). Nuestro

Tribunal Supremo ha definido el referido concepto como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía de Puerto Rico*, supra; *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 437 (1997). Por tanto, compete a la parte que impune la legitimidad de lo resuelto por un organismo administrativo, identificar prueba suficiente para derrotar la presunción de corrección y regularidad que les asiste. *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde*, 202 DPR 117, 128 (2019).

A tenor con esta norma, los foros judiciales limitan su intervención a evaluar si la decisión de la agencia es razonable y no si hizo una determinación correcta de los hechos ante su consideración. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, supra. En caso de que exista más de una interpretación razonable de los hechos, el tribunal debe sostener lo concluido por la agencia, evitando sustituir el criterio del organismo por sus propias apreciaciones. *Pacheco v. Estancias*, supra. Ahora bien, esta norma de deferencia no es absoluta. La misma cede cuando está presente alguna de las siguientes instancias: (1) cuando la decisión no está fundamentada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la apreciación de la ley, y; (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable, o ilegal. *Costa Azul v. Comisión de Seguridad*, 170 DPR 847, 853 (2007).

B

Por otra parte, en materia de derecho administrativo, el debido proceso de ley, en su vertiente procesal, se extiende al ejercicio de las facultades adjudicativas delegadas a la agencia, esto por su intervención directa con intereses de estirpe constitucional. *Almonte et al. v. Brito*, 156 DPR 475, 481 (2002). La *adjudicación* constituye el procedimiento mediante el cual una agencia determina los derechos, obligaciones o privilegios

que corresponden a una parte. Sección 1.6 (b), Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley 38-2017, 3 LPRA sec. 9603 (b). De este modo, la ejecución de la referida garantía necesariamente debe propender al ejercicio de un proceso justo y uniforme para todos los involucrados.

En el anterior contexto, la Ley 38-2017, *supra*, incorpora en sus disposiciones los criterios necesarios para imprimir legalidad a los procesos administrativos de adjudicación. En particular, la sección 3.1 (a) del aludido estatuto, así como la jurisprudencia interpretativa pertinente, reconocen a todas las partes en un procedimiento adjudicativo las siguientes garantías mínimas del debido proceso de ley en su vertiente procesal: a) notificación adecuada de los cargos o querellas o reclamos contra las partes; b) derecho a presentar evidencia; c) derecho a una adjudicación imparcial y; derecho a que la decisión sea basada en el expediente. 3 LPRA sec. 9641 (a); *Álamo Romero v. Adm. De Corrección*, 175 DPR 314, 329 (2009); *Almonte et al. v. Brito*, *supra*; *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell*, 133 DPR 881, 889 (1993).

Las antedichas salvaguardas constituyen el medio para asegurar que un organismo administrativo tenga ante sí todos los elementos de juicio necesarios para emitir una decisión adecuada. Por igual, conforme al entendido doctrinal aplicable, sirven para erradicar cualquier manifestación de arbitrariedad administrativa en el ejercicio de las funciones de adjudicación. *López y otros v. Asoc. de Taxis de Cayey*, 142 DPR 109, 113 (1996). En lo pertinente, siendo la *notificación* un requisito indispensable para la validez del procedimiento de que trate, su incumplimiento violenta el derecho a ser oído, el de conocer las alegaciones que se le imputan a la parte afectada, así como aquél que permite a toda persona defenderse y a estar al tanto de las garantías que le asisten.

C

Sabido es que las reglas y reglamentos aprobados por las agencias administrativas constituyen normas de carácter general, que ejecutan la política pública en la que descansa la función de determinado organismo. Sec. 1.3 (m), Ley 38-2017, 3 LPRÁ sec. 9603 (m). Nuestro ordenamiento jurídico reconoce el valor vinculante de los preceptos estatuidos por una agencia por lo que su cumplimiento le es plenamente oponible a la ciudadanía. En el referido fundamento descansa la afirmación en cuanto a que las agencias administrativas están, por igual, obligadas a observar con fidelidad su cumplimiento, no quedando a su arbitrio el reconocer los derechos allí incluidos. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 712 (2004); *Com. Vec. Pro. Mej., Inc. v. J.P.*, 147 DPR 750, 764 (1999). De este modo, las reglas y reglamentos aprobados por un organismo administrativo limitan su discreción, quedando llamado, entonces, a velar porque las prerrogativas y requisitos estatutarios reconocidos en los mismos sean cumplidos. *Torres v. Junta Ingenieros*, supra.

D

El Centro de Coordinación de Excavaciones y Demoliciones (Centro) se creó para establecer un programa uniforme para la identificación y demarcación de la infraestructura soterrada en Puerto Rico. Inicialmente, la operación y administración de dicho Centro era asumida por la Comisión de Servicio Público (CSP). Sin embargo, en virtud de la Ley Núm.149-2014 se transfirió dicha responsabilidad al Departamento de Tránsito de Obras Públicas (DTOP). 21 LPRÁ 4631(b). Ahora bien, el Artículo 18 de la Ley Núm. 149-2014, 21 LPRÁ sec. 4631(b) nota, dispone que hasta tanto el Secretario del DTOP no adopte reglamentación acorde a poderes conferidos por la referida Ley el Secretario ejercerá sus facultades y los procesos de permisología, en cuanto a las empresas

de conducción por tubería, al amparo de los reglamentos adoptados previamente por la CSP.

Al presente, el Secretario del DTOP no ha creado la reglamentación pertinente. Por lo tanto, toda empresa de conducción por tubería debe registrarse por las Reglas de Procedimiento Administrativo de la Comisión de Servicio Público, Reglamento Núm. 7076 de 21 de diciembre de 2005. Las mismas, se promulgaron al amparo de la Ley Núm. 109 de 28 de junio de 1962, conocida como la Ley de Servicio Público de Puerto Rico, 27 LPRA sec. 1001 *et seq.* Ello, con el propósito de establecer los criterios para autorizar, reglamentar y fiscalizar las empresas de servicio público.

Pertinente a la controversia de autos, la Sección 6.01 del Reglamento Núm. 7076, *supra*, establece que, cuando se promueva una enmienda a una solicitud previamente conferida por la CSP, dicho organismo le remitirá al peticionario un aviso para que lo publique en dos (2) periódicos de circulación general. Específicamente, dicha sección dispone:

Iniciado el procedimiento para la solicitud de autorización o enmienda a una autorización previamente concedida por la Comisión, la Secretaría de la Comisión, preparará y remitirá a la persona peticionaria o a su representante legalmente autorizado; un aviso, para que lo haga publicar dentro de treinta (30) días contados a partir de la notificación del mismo, en dos (2) periódicos de circulación general en Puerto Rico.

Cónsono con lo anterior la sección 6.02 del referido Reglamento, establece que el edicto deberá contener:

- a) Nombre y ambos apellidos de la persona peticionaria, siempre que se tratará de una persona natural. Cuando la persona peticionaria sea una persona jurídica, el aviso deberá indicar el nombre según consta en el Certificado de Incorporación, Contrato, Escritura Pública o nombre comercial según fuere conocido o utilizado en el ejercicio de su actividad empresarial.
- b) Dirección postal de la persona peticionaria.
- c) Nombre y ambos apellidos del representante legalmente autorizado de la persona jurídica o de su abogado, si lo hubiere.

- d) Naturaleza de la autorización que interesa obtener o cualquier enmienda a una autorización previamente expedida; haciendo constar de manera específica y detallada municipios, lugares, áreas, territorios o rutas en las cuales interesa prestar el servicio público.
- e) Número de unidades que utilizará para ofrecer o prestar el servicio público, según aplique a la autorización solicitada.
- f) Advertencia al efecto de que cualquier persona que tenga interés legítimo en comparecer y ser oída en relación a la solicitud de autorización o a cualquier enmienda a una autorización previamente expedida por la Comisión; deberá presentar en la Secretaría de la Comisión u Oficina Regional correspondiente al área geográfica en donde se interesa prestar u ofrecer el servicio público; una solicitud por escrito debidamente juramentada, dentro de un término de quince (15) días contados a partir de la última publicación del aviso. El escrito mediante el cual se solicite comparecer y ser oído, deberá indicar de forma detallada, los hechos específicos sobre los cuales, la persona con interés legítimo fundamenta su reclamación, oposición o derecho a intervenir; además dicha persona deberá notificar a la persona peticionaria de la radicación de dicho escrito.
- g) Cualquier otro requisito que la Comisión entienda sea pertinente y necesario, según sea el caso.

A su vez, la Sección 6.05 del Reglamento Núm. 7076, *supra*, dispone que, una vez la parte promovente cumple con la publicación del aviso, deberá acreditar dicha publicación dentro del término de quince (15) días, contados a partir de la publicación del aviso.

Ahora bien, la Sección 6.07 del Reglamento Núm. 7076, *supra*, establece que “[e]l incumplimiento de las secciones 6.01 a la 6.06 podrá conllevar que la Comisión determine anular el aviso”.

III

En la presente causa, la parte recurrente, aduce que no surge del expediente administrativo el aviso que se debió publicar según mandata la Sección 6.01 del Reglamento 7076, *supra*. Específicamente, plantea que el aludido incumplimiento, tuvo el efecto de vulnerar sus garantías de debido proceso de ley, al no ser notificada de la *Solicitud de Enmienda* a la Franquicia y no poder ejercer su derecho de participación. Habiendo examinado los

referidos argumentos a la luz de los hechos establecidos y la norma aplicable, resolvemos revocar la resolución administrativa recurrida.

Al entender sobre el contenido del expediente administrativo pertinente, tal cual la recurrente plantea, no surge el aviso requerido por el Reglamento Núm. 7076, *supra*. Conforme esbozáramos en nuestra previa exposición doctrinal, el referido Reglamento dispone en su Sección 6.01 que toda persona que presente una solicitud de enmienda a una autorización previamente concedida debe publicar un aviso de la referida solicitud en dos (2) periódicos de circulación general. Cabe destacar que las agencias están obligadas a dar cumplimiento a los reglamentos y preceptos administrativos aprobados. Además, la notificación adecuada es una garantía procesal que los organismos administrativos deben reconocer en virtud del debido proceso de ley. Por ello, era indispensable que se diera fiel cumplimiento al aviso requerido por el Reglamento Núm. 7076, *supra*.

Por otra parte, señalamos que tanto el DTOP como la aquí recurrida, admitieron el incumplimiento con el aviso requerido por el Reglamento Núm. 7076, *supra*, en sus escritos presentados ante esta Curia el 23 de agosto y el 8 de septiembre de 2023, respectivamente. Además, todas las partes de epígrafe están de acuerdo con que es apropiado devolver el caso a la agencia para que se cumpla con lo requerido en la reglamentación, aceptando la comisión del primer error sobre el incumplimiento con el debido proceso de ley.

En mérito de lo anterior, revocamos el dictamen agencial recurrido por ser contrario a lo establecido en la Sección 6.01 del Reglamento Núm. 7076.

IV

Por los fundamentos que anteceden, se revoca la resolución administrativa recurrida y se deja sin efecto la paralización de los procedimientos decretada mediante la *Resolución* emitida el 23 de agosto de 2023.

Notifíquese inmediatamente a todas las partes.

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

La Jueza Grana Martínez concurre sin opinión escrita.



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