Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
Panel IV

| | | |
|---|---|---|
| ANTILLES ENTERPRISES, INC. y OTROS<br>Apelantes<br><br>v.<br><br>DEPARTAMENTO DE RECURSOS NATURALES y OTROS<br>Apelados | KLAN201900789 | Apelación procedente del Tribunal de Primera Instancia Sala de San Juan<br><br>*Caso Núm.* SJ2019CV05093<br><br>Sobre:<br>Auto de *Mandamus* |

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rivera Colón y el Juez Adames Soto

Adames Soto, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de octubre de 2019.

Comparecen Antilles Enterprises, Inc., HNC/ El Canario Hotel by the Lagoon, Condominio Chateau Lagoon y Condominio Laguna Terrace (los apelantes), solicitando que revoquemos una sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, (TPI), el 28 de junio de 2019. Mediante dicho dictamen el foro primario desestimó la demanda de *mandamus* perentorio presentada por los apelantes contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA o la Agencia), al concluir que se había tornado académica.

Los apelantes adujeron en el *mandamus* presentado ante el TPI, (cuyo argumento reproducen ante nosotros), que el DRNA incumplió su deber ministerial de adjudicar las solicitudes de intervención pendientes, por lo que correspondía que le ordenáramos obrar según tal deber.

Por los fundamentos a continuación, resolvemos confirmar la sentencia apelada, aunque por fundamentos distintos.

**I. Resumen del tracto procesal**

La controversia presentada ante nuestra consideración surge como resultado de una querella presentada ante el DRNA contra Clemenceu 2, LLC, (Clemenceu o el querellado) por extracción e inyección de aguas, para los cuales no contaba con una franquicia de extracción, ni con el permiso de la Agencia. En consecuencia, el DRNA inició la tramitación de la Querella Núm. SJI 162-19, por construcción ilegal de pozos de extracción y aprovechamiento de aguas públicas. Luego, Clemenceu presentó ante la Agencia la solicitud de franquicia núm. O-FAID6-SJ-00240-08042019.[1] La obra de construcción realizada por Clemenceau, Condominio Condado Blú, se encuentra en áreas limítrofes con la de los apelantes.

En respuesta, el 9 de abril de 2019, los apelantes presentaron dos solicitudes de intervención ante el DRNA, referentes a la querella y la solicitud de franquicia mencionados en los párrafos que anteceden. Alegaron que el acto de extracción llevado por el querellado no solo era ilegal, sino que creaba problemas de interés público al afectar las calles e infraestructura del municipio y al alcantarillado sanitario y pluvial, la posibilidad de hundimiento, grietas y otros daños irremediables en las propiedades de los apelantes.[2] Además, arguyeron que se necesitaba, sin dilación, una orden de paralización de la obra.[3] Argumentaron que, a diferencia de una solicitud de franquicia que no está atada a una ejecución de obra, en el caso de autos se presentó la solicitud durante la construcción de una obra en violación a la Ley Núm. 136-1976, lo que convertía el procedimiento en uno cuasi adjudicativo en la que tenían derecho a intervenir como parte con interés, según la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU) y por las secciones 13.1 y

[1] La solicitud de franquicia núm. O-FAID6-SJ-00240-08042019 fue presentada ante la Agencia el 8 de abril de 2019
[2] Véase págs. 25 y 28 del Apéndice.
[3] Véase págs. 21-38 del Apéndice.

13.2 del Reglamento Núm. 6213-2000, según enmendado, conocido como Reglamento para el Aprovechamiento, Uso, Conservación y Administración de las Aguas de Puerto Rico (Reglamento 6213). Sostuvieron que su intervención era oportuna a los efectos de aportar información que ayudara a la agencia a conceder o denegar la franquicia solicitada y para presentar prueba pericial que demostrara los daños y problemas creados con los actos del querellado.

En el interín, el 17 de abril de 2019, Clemenceu firmó un Acuerdo Transaccional con la Agencia referente a la querella presentada en su contra, mediante el cual se comprometió a pagar una multa de $4,000.00 dólares, y además se expidió el permiso para extracción de aguas, Autorización Núm. O-FA-FAID6-SJ-00240-08042019.

Así las cosas, el 9 de mayo de 2019 las apelantes enviaron una carta a la Agencia, solicitándole que atendieran sus solicitudes de intervención, pues, de lo contrario, reclamaría al auxilio del TPI para solicitar que así se hiciera.

No habiendo sido atendidas las solicitudes de intervención por el DRNA, los apelantes acudieron al TPI mediante recurso de *mandamus* solicitando que ordenara a la Agencia a cumplir con su deber ministerial de adjudicar las solicitudes de intervención presentadas.[4] Esto dio lugar a que el DRNA presentara una *moción de desestimación,* aduciendo que; (1) no tenía un deber ministerial de atender las solicitudes de intervención, toda vez que no existía un procedimiento adjudicativo pendiente contra Clemenceau 2, LLC., sino solo una investigación, (2) el asunto se había tornado académico como consecuencia del acuerdo transaccional alcanzado con Clemenceau.

[4] La demanda de *mandamus* ante el TPI fue presentada el 21 de mayo de 2019.

Sopesado los asuntos ante su consideración, el TPI emitió la sentencia apelada el 28 de junio de 2019, en la que desestimó la demanda de *mandamus* al fallar que los procedimientos en los que los apelantes solicitaron intervenir (querella y solicitud de franquicia) habían sido resueltos mediante acuerdo transaccional, lo que había tornado en académica la controversia. Razonó que, *[e]s inoportuno conceder el mandamus en este momento, pues su intervención en ley sería tardía, por lo que la parte demandante debe evaluar aquellos remedios en ley que se ajusten a su reclamo ante el cuadro fáctico actual. No siendo el mandamus el remedio en ley, corresponde la desestimación de la demanda de epígrafe.*[5]

No obstante, mientras el TPI consideraba el recurso de mandamus, y antes de que fuera emitida la sentencia apelada, el 18 de junio de 2019 el DRNA emitió una Resolución en la que, en lo pertinente, determinó lo siguiente: *[e]ste foro administrativo* ***no reconoce el reclamo de la Promovente como una solicitud de intervención****, pues la misma se somete exclusivamente después de que se hubiese ordenado la celebración de vista administrativa. […] No obstante, la controversia de autos es asunto para la celebración de una vista administrativa entre las partes de epígrafe [El Canario Hotel by the Lagoon, Antilles Enterprises, Inc., Cond. Chaeau Lagoon, Cond. Laguna Terrace], ya que el remedio solicitado pudiese conllevar la revocación de una franquicia de agua.*[6] (Énfasis provisto.) Dicha Resolución fue notificada a los apelantes el 2 de junio de 2019, es decir, en una fecha posterior a que fuera emitida la sentencia apelada.

Al recibir la notificación de la Resolución citada en el párrafo anterior, los apelantes solicitaron al foro primario el relevo de la sentencia apelada, pero fue declarada No Ha Lugar. Es entonces que acuden ante nosotros solicitando que revoquemos la desestimación del recurso de

[5] Apéndice 3, pág. 12.
[6] Apéndice 2, págs. 4 y 5.

*mandamus* y ordenemos la continuación de los procedimientos ante el DRNA. A tenor, aducen que el TPI cometió los siguientes errores:

1. ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DECLARAR SIN LUGAR LA SOLICITUD DE *MANDAMUS* POR ACADEMICIDAD.

2. ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DECLARAR SIN LUGAR LA SOLICITUD DE *MANDAMUS*.

Contando con el beneficio de la comparecencia del DRNA, estamos en posición de resolver.

## II. Exposición de Derecho

### A. Justiciabilidad y Academicidad

El principio de justiciabilidad surge por consideraciones de índole constitucional y de autolimitación adjudicativa, que exige tener ante nosotros un caso y controversia real antes de ejercer el poder judicial. *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558-559 (1958); *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 DPR 219, 251 (2001). Los tribunales solo podemos resolver aquellos casos que sean justiciables con controversias genuinas y surgidas entre partes opuestas que tienen un interés real de obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas. *Torres Montalvo v. Gobernador*, 194 DPR 760, 766 (2016); *Lozada Sánchez et al v. JCA*, 184 DPR 898, 917 (2012); *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 931 (2011).

La doctrina de justiciabilidad imprime en nuestro ordenamiento jurídico ciertas limitaciones al ejercicio judicial con el propósito de que los tribunales podamos determinar el momento oportuno para nuestra intervención. *Presidente de la Cámara v. Gobernador*, 167 DPR 149, 158 (2006). Así, se ha resuelto que para que una controversia sea justiciable se debe evaluar si es (1) tan definida y concreta que afecte las relaciones jurídicas entre las partes que tienen un interés jurídico antagónico; (2) que el interés sea real y substancial y que permita un remedio específico mediante una sentencia de carácter concluyente, y finalmente (3) si la controversia es propia para una determinación judicial distinguiéndose de

una disputa de carácter hipotético o abstracto, **y de un caso académico** o ficticio. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, supra, en la pág. 932; *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 421–422 (1994); *E.L.A. v. Aguayo,* supra, en pág. 584. (Énfasis suplido.) Por el contrario, la doctrina sostiene que no será justiciable aquella controversia en que: (1) se trata de resolver una cuestión política; (2) una de las partes no tiene legitimación activa; (3) **es o se convierte en académica**; (4) se buscan obtener una opinión consultiva, o (5) se promueve un pleito que no está maduro. *Íd.* (Énfasis suplido.)

Conforme a lo anterior, la academicidad es una de las circunstancias que invocan a la autolimitación del poder judicial según el principio de justiciabilidad. Bajo este concepto se persigue: (1) evitar el uso inadecuado de recursos judiciales, (2) asegurar que haya suficiente adversidad para que las controversias se presenten y defiendan competente y vigorosamente, y (3) obviar precedentes innecesarios. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz,* supra*; Torres Santiago v. Dpto.de Justicia*, 181 DPR 969, 982-983 (2010); *P.N.P. v. Carrasquillo*, 166 DPR 70, 75 (2005); *C.E.E. v. Depto. de Estado, 134 DPR* 927, 935–936 (1993). Al igual que el concepto de madurez, este se enfoca en el aspecto temporal de las controversias. Se sostiene que un caso se torna académico cuando se intenta obtener: (1) un fallo sobre una controversia disfrazada, que en realidad no existe, (2) una determinación de un derecho, antes de que haya sido reclamado o (3) una sentencia sobre un asunto que al dictarse no podrá tener efectos prácticos sobre una controversia existente. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz,* supra*; Estado Libre Asociado de P.R. v. Aguayo* 80 DPR 552, 584 (1958).

Cuando un tribunal atiende un planteamiento de academicidad, nuestro ordenamiento le impone la obligación de desestimar el recurso si de los hechos o del derecho aplicable surge que las circunstancias han variado de tal forma, que no existe una controversia vigente entre partes

adversas que amerite su intervención. *Torres Santiago v. Depto. Justicia, supra; Moreno v. Pres. UPR II*, 178 DPR 969, 974 (2010). El Tribunal Supremo ha expresado que "una controversia puede convertirse en académica cuando los cambios fácticos o judiciales acaecidos durante el trámite judicial torna en ficticia su solución, convirtiéndose así en una opinión consultiva sobre asuntos abstractos". *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz, supra*, en la pág. 933; *San Gerónimo Caribe Project v. A.R.Pe.*, supra, págs. 652–653; *Báez Díaz v. E.L.A.*, 179 DPR 605 (2010). Por lo tanto, al evaluar el concepto de academicidad "hay que concentrarse en la relación existente entre los eventos pasados que dieron inicio al pleito y la adversidad presente". *P.P.D. v. Gobernador I*, 139 DPR 643, 676 (1995). Así pues, un caso se convierte en académico cuando con el paso del tiempo su condición de controversia viva y presente se ha perdido. *Íd.*

No obstante, la doctrina de academicidad reconoce varias excepciones en su aplicación cuando: (1) se presenta una controversia recurrente y capaz de evadir revisión judicial, (2) la situación de hechos ha sido modificada por el demandado, pero no tiene visos de permanencia, (3) la controversia se ha tornado académica para el representante de una clase, pero no para otros miembros de la clase, y (4) persisten consecuencias colaterales que no se han tornado académicas. *Torres Santiago v. Dpto. de Justicia,* supra, págs. 982-983. Véase, además, *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, supra, en la pág. 933; *UPR v. Laborde*, 180 DPR 253, 281 (2010); *Cruz v. Adm. de Corrección*, 164 DPR 341 (2005). No obstante, si no estamos ante una de las excepciones antes mencionadas, el caso será académico y el tribunal revisor tiene el deber de desestimar el recurso apelativo.

**B. *Mandamus***

El *mandamus* es un recurso extraordinario que sólo procede en situaciones excepcionales. El artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3421, lo define como un recurso altamente privilegiado,

dictado por un tribunal de justicia a nombre del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y dirigido a alguna persona, corporación o tribunal de inferior jerarquía dentro de su jurisdicción, requiriéndole el cumplimiento de algún acto que está dentro de sus atribuciones o deberes ministeriales. Al ser un auto altamente privilegiado, su expedición no se invoca como cuestión de derecho, sino que descansa en la sana discreción del foro judicial. *Bhatia v. Gobernador*, 199 DPR 59, 75 (2017); *AMPR v. Srio. Educación*, 178 DPR 253, 266 (2010). Se expide para hacer cumplir un deber ministerial claramente establecido por ley o que resulte de un empleo, cargo o función pública. *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 447-448 (1994). A esos efectos, en un pleito de *mandamus* como cuestión umbral hay que determinar si la actuación que se exige es de naturaleza ministerial. Un acto o deber es ministerial cuando la ley prescribe y define el deber que tiene que ser cumplido de forma tal que no le permite al funcionario el ejercicio de la discreción o del juicio sobre si cumple o cómo cumple con el deber impuesto. *AMPR v. Srio. Educación,* supra, en las págs. 263-264, *Partido Popular v. Junta de Elecciones*, 62 DPR 745, 749 (1944).

Nuestro más alto foro ha señalado que la expedición de un auto de *mandamus* no debe ser producto de un ejercicio mecánico. *AMPR v. Srio. Educación*, supra, pág. 268. Así pues, cuando se solicite la expedición de un auto de *mandamus* se debe considerar el posible impacto que éste pueda tener sobre los intereses públicos involucrados y asegurarnos que no se preste para confusión o perjuicio de los derechos de terceros. *Noriega v. Hernández Colón,* supra, en la pág. 448. Por otro lado, también debe considerarse si la concesión del recurso resulta apropiada; esto es, cuando no existe para el peticionario otro remedio adecuado en ley, estén presentes cuestiones de gran interés público, se requiera una pronta y rápida solución y/o si el peticionario tiene un interés especial en el derecho que reclama, distinto al que pueda tener cualquier otro ciudadano.

Las Reglas 54 y 55 de nuestro Reglamento, 4 LPRA Ap. XXII-B, rigen los procedimientos de *mandamus* ante este Tribunal. En lo pertinente, la Regla 54, dispone que estos procedimientos se regirán por la reglamentación procesal civil, por las leyes especiales pertinentes y por las reglas del tribunal, 4 LPRA Ap. XXII-B, R.54.

**C. La figura de la intervención**

La Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU) define el término *parte* como "toda persona o agencia autorizada por ley a quien se dirija específicamente la acción de una agencia o que sea parte en esa acción, o que se le permita intervenir o participar en ésta, o que haya presentado una petición para la revisión o el cumplimiento de una orden, o que sea designada como parte en dicho procedimiento". Secc. 1.3 (k) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9603; *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo,* 177 DPR 177, 187-188 (2009). Como queda visto, el concepto *parte* incluye tanto al interventor, como a aquel que ha presentado una petición para la revisión o el cumplimiento de la orden. *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, supra, en la pág. 188*; Ocean View v. Reina del Mar*, 161 DPR 545, 555 (2004). Sin embargo, nuestro Tribunal Supremo ha establecido, que solo debe ser considerado como parte en el proceso aquel *que participa en el proceso adjudicativo, y cuyos derechos y obligaciones pueden verse afectados*. *Meléndez de León v. Keleher*, 200 DPR 740, 809 (2018); *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR 563, 586 (2010); *Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, supra*, en las págs. 188 y 191. Considera el máximo foro que poder identificar quien es parte es relevante para *definir quién tiene facultad para reclamar en calidad de parte su participación en un proceso administrativo. JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo,* supra, en la pág. 189.

Además, *[l]a intervención es el mecanismo procesal para que una persona que no fue parte original en un procedimiento pueda defenderse de*

*la determinación administrativa. JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo,* supra, en la pág. 189; *Asoc. Residentes v. Montebello Dev. Corp.*, 138 DPR 412, 420 (1995). La LPAU define interventor como *aquella persona que no sea parte original en cualquier procedimiento adjudicativo que la agencia lleve a cabo y que haya demostrado su capacidad o interés en el procedimiento*. Sec. 1.3(f) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9603(f).

Sobre la facultad de la agencia al atender una solicitud de intervención, la LPAU dispone que, *[s]i la agencia decide denegar una solicitud de intervención en un procedimiento adjudicativo notificará su determinación por escrito al peticionario, los fundamentos para la misma y el recurso de revisión disponible*. 3 LPRA sec. 9646.

**D. Aplicación del Derecho a los hechos**

La petición incluida en el recurso de *mandamus* presentado por los apelantes en este caso estaba bien identificada y delimitada, pretendía que el TPI ordenase al DRNA **adjudicar la solicitud de intervención pendiente**. Es decir, el deber ministerial que la Agencia alegadamente se había negado acatar y cuyo cumplimiento exigieron los apelantes se circunscribía a que finalmente decidiera sobre la petición de intervención no resuelta.

Sin embargo, lo cierto es que mientras se dilucidaba tal petición ante el tribunal *a quo* aconteció un evento que varió sustancialmente las circunstancias en que fue solicitado el auxilio de dicho foro para lograr que el DRNA adjudicara la petición de intervención. Según acentuamos en el recuento procesal, el 18 de junio de 2019, **la Agencia adjudicó la petición de intervención de los apelantes**. Es decir, el DRNA determinó no conceder la solicitud de intervención instada por los apelantes, obteniendo estos últimos, a fin de cuenta, el remedio que pretendían a través del *mandamus*.

Lo anterior necesariamente nos coloca ante una interrogante sobre si el asunto ante nuestra consideración resulta justiciable. La respuesta

es en la negativa, puesto que la causa que impulsaba la petición de los apelantes se ha tornado en académica. Ello es así porque, esencialmente, una acción nuestra con referencia al *mandamus* solicitado no tendría efecto alguno posible, en tanto no podríamos ordenarle al DRNA adjudicar por segunda ocasión la petición de intervención previamente adjudicada. Con la adjudicación por la Agencia de la petición de intervención se cumplió el propósito que se perseguía con el recurso de *mandamus* presentado. Aunque resulte reiterativo, conceder el *mandamus* conllevaría ordenar un remedio que ya la parte apelante obtuvo por la vía administrativa mediante la orden del 18 de junio de 2019.[7] Tampoco apreciamos que acontezcan algunas de las excepciones a la doctrina de la academicidad.

Adevertimos que no estamos pasando juicio sobre los méritos de la determinación del DRNA al decidir no permitir la intervención solicitada por los apelantes. Nos hemos abstenido, además, de evaluar si la notificación de la denegatoria sobre intervención cumple o no con los requisitos de las notificaciones administrativas, para fines de computar el término en el cual recurrir en alzada mediante revisión judicial. Se ha de entender, entonces, que solo hemos asumido la carga judicial a la que nos llamaba la dilucidación de la denegatoria del *mandamus* propiamente, que refería a un cuestionamiento circunscrito a la determinación de si procedía o no ordenar al DRNA resolver una solicitud de intervención que resultó que ya había sido resuelta, *ergo*, tornó académica. En consecuencia, el recurso de *mandamus* no es el vehículo procesal indicado para cuestionar los méritos sobre la determinación de la Agencia de no conceder la participación de parte interventora a las apelantes.

---

[7] Juzgamos que el hecho de que la Resolución del DRNA donde se resolvió la petición de intervención fuera notificada con posterioridad a la Sentencia apelada, en nada varía la realidad jurídica de que el DRNA ya adjudicó la petición de intervención de los apelantes.

Por los fundamentos expuestos, procede desestimar el recurso de apelación presentado por no ser justiciable al resultar académico.

Lo pronunció y manda el Tribunal y lo certifica su Secretaria.

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