Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE
PANEL VII

JORGE RAFAEL EDUARDO COLLAZO QUIÑONES Y OTROS Apelantes v. MUNICIPIO DE GUÁNICA, ET ALS Y ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO, ET ALS Apelados	KLAN201401033	*APELACIÓN* procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Ponce Civil número: J AC2011-0235 Sobre: Expropiación a la Inversa; Daños y Perjuicios

Panel integrado por su presidente, el juez Piñero González, y las juezas Birriel Cardona y Surén Fuentes.

Piñero González, Juez Ponente

S E N T E N C I A

En San Juan, Puerto Rico, a 13 de abril de 2016.

Comparecen los señores Jorge Collazo Quiñones y Rafael Rodríguez Quiñones (señores Collazo Quiñones y Rodríguez Quiñones o los apelantes) mediante el recurso de apelación de título presentado el 30 de junio de 2014. Solicitan que se revoque la Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Ponce (TPI), el 24 de marzo de 2014 y notificada el mismo día. Mediante dicho dictamen el TPI declara con lugar la *Moción de Sentencia Sumaria* presentada el 18 de diciembre de 2013, de manera conjunta, por el Municipio Autónomo de Guánica y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) y desestima con perjuicio la *Demanda Sobre Expropiación Inversa* presentada por los apelantes por entender que no se habían agotado los remedios administrativos provistos por la Ley Núm. 46 del 26

de junio de 1987, conocida como *Ley para la afectación de terrenos para fines públicos*, 32 LPRA secs. 2923 a la 2927 (Ley 46).

Por los fundamentos que exponemos a continuación, REVOCAMOS la Sentencia apelada.

I.

Los señores Collazo Quiñones y Rodríguez Quiñones son dueños en pleno dominio de la propiedad identificada como la finca Número 170 inscrita al Folio 43 vuelto del Tomo 21 de Guánica, con el número de catastro 429-000-007-01.853, la cual que se describe a continuación:

> Rústica: Porción de terreno situada en los barrios Segunda Ensenada y Hato del Pastillo, del término Municipal de Guánica. La finca "A": tiene una cabida de sesenta y dos punto ocho mil ochocientos veintiuna cuerdas (62.8821 cds.) Colindando por el Norte con terrenos de Eduardo Quiñones Martorell, antes, luego con Delfín Rodríguez Favales; por el Sur, con el Mar Caribe; por el Este con terrenos de la finca de la cual se separa pertenecientes ahora a Frank Torres Ortiz y Aurea Rodríguez de Torres, es decir, la finca antes descrita: por el Oeste con terrenos de Eugenia Quiñones Martorell, antes, luego Delfín Rodríguez Favales. La porción descrita constituye el Remanente después de la segregación deducida de la finca. Inscrita al folio 43 vuelto del tomo 21 de Guánica, finca número 170.

Según los mapas de zonificación de la Junta de Planificación adoptados mediante la Resolución 94-006-JP-ZIT, de 16 de marzo de 1994, el predio antes descrito estaba calificado como Distrito Turístico Selectivo (DTS). El 19 de febrero de 2010 la Legislatura Municipal del Municipio de Guánica aprueba un Plan Territorial mediante el cual reclasifica los terrenos de los apelantes, de DTS a Bosque (B-Q) y Suelo Rústico Especialmente Protegido (SREP). Mediante Resolución, de 13 de abril de 2010 (JP-PT-59-1) la Junta de Planificación aprueba el Plan Territorial sometido por el Municipio de Guánica. Finalmente, mediante Orden Ejecutiva

2010-25 fechada **2 de junio de 2010** el Gobernador aprueba el mismo.

El 2 de mayo de 2011, los apelantes presentan Demanda sobre Expropiación a la Inversa y Daños contra el Municipio Autónomo de Guánica (Municipio), el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) y el ELA. Manifiestan que en el 1998 y 1999 los apelantes heredaron de sus respectivas madres, por partes iguales, una finca en el Municipio de Guánica. Alegan los apelantes que hasta el 1 de junio de 2010 su terreno tenía una calificación de Desarrollo Turístico Selectivo (DTS) y que al aprobarse el Plan Territorial del Municipio de Guánica (Plan Territorial) el **2 de junio de 2010**, se reclasificaron sus terrenos de tal modo que se eliminó todo uso productivo económico y beneficioso a su finca.[1] Los señores Collazo Quiñones y Rodríguez Quiñones indican en su Demanda que la reclasificación equivale a una incautación reglamentaria de su propiedad sin mediar el pago de una justa compensación por parte del Estado y sin otorgarse un debido proceso de ley. Le solicitan al TPI que ordene que liberen la propiedad de las restricciones impuestas, o en la alternativa que ordene la expropiación del inmueble mediante el pago de una compensación.

El 31 de mayo de 2011 el Municipio contesta la Demanda. Por su parte, el ELA -por sí y en representación del DRNA- contesta el 20 de enero de 2012. Los apelantes

---

[1] El Plan Territorial fue aprobado por la Legislatura Municipal de Guánica el 19 de febrero de 2010; fue adoptado por la Junta de Planificación el 13 de abril de 2010, y subsiguientemente fue aprobado por el Gobernador, el 2 de junio de 2010.

presentan **Demanda Enmendada** el **6 de marzo de 2012** y, posteriormente, el 1 de junio de 2012, las partes presentan el Informe Para el Manejo del Caso.

En el interín y de forma paralela al procedimiento instado ante el TPI, los señores Collazo Quiñones y Rodríguez Quiñones presentan ante la Junta de Planificación una solicitud de recalificación para el predio de 62.8821 cuerdas, con el fin de revertir la calificación de éste como Distrito de Bosque (B-Q) a un Distrito de Desarrollo Turístico Selectivo (DTS). Con esos fines, el 16 de noviembre de 2012, la JP celebra audiencia pública en el Municipio de Guánica para revisar la calificación y clasificación de los terrenos situados dentro de la Reserva Natural del Bosque Seco de Guánica y dentro de la delimitación de la Zona de Interés Turístico de Guánica.

El 28 de mayo de 2013 la JP deniega la solicitud de enmienda al Mapa Turístico de Zona Turística Guánica-Lajas para revertir el predio de los apelantes de un Distrito de B-Q a un Distrito de DTS. Dicho acuerdo se eleva a Resolución, la cual es notificada el 28 de junio de 2013. Concluye expresamente la JP en la aludida Resolución que los terrenos objeto de la solicitud de recalificación de los señores Collazo Quiñones y Rodríguez Quiñones exhiben las mismas características de flora y fauna del Bosque Seco de Guánica por que se consideran un "Buffer Zone".

Así las cosas, mientras esto ocurría en el ámbito administrativo, el 18 de diciembre de 2013, en el foro judicial, el ELA y el Municipio presentan conjuntamente una *Moción*

de Sentencia Sumaria. Particularmente allí señalan que no existe controversia sustancial sobre los siguientes hechos que categorizan como esenciales y pertinentes:

> 1. La parte demandante es dueña de un predio de terreno ubicado en el Municipio de Guánica, cuya zonificación hasta el 1 de julio de 2010, era DTS o Desarrollo Turístico Selectivo. *Véase, Demanda Enmendada, párrafos 6 y 7.*
>
> 2. El 2 de junio de 2010, el gobernador de Puerto Rico aprobó el Plan Territorial del Municipio de Guánica, que entre otras cosas cambió la zonificación del terreno de los demandantes a SREP y BQ, o sea, Suelo Rústico Especialmente Protegido y Bosque. *Véase, Demanda Enmendada, párrafo 10.*
>
> 3. La demanda de epígrafe fue presentada el 2 de mayo de 2011, y en ella, la parte demandante alegó que la causa de la nueva zonificación de su propiedad: i) se les niega todo uso productivo económico de la misma, lo que a su juicio equivale a una incautación de su propiedad, sin mediar el pago de una justa compensación; ii) que ello les impide todo uso y disfrute de su propiedad y le impide dedicar la misma a cualquier otro uso razonable; y iii) que por ello, alegan haber sufrido y continúan sufriendo daños y perjuicios. *Véase, Demanda Enmendada, párrafos 13, 14 y 15.*
>
> 4. La parte demandante admitió bajo juramento que no ha realizado ninguna gestión para el desarrollo de su propiedad. *Véase, Interrogatorios del ELA (Anejo 1), pregunta 20 y Contestación a Interrogatorios (Anejo 2), párrafo 20.*

En ajustada síntesis, sostienen, además, que únicamente resta aplicar el Derecho y desestimar la Demanda. Las apeladas arguyen en su moción que los apelantes no han cumplido con las exigencias impuestas por la Ley Núm. 46, *supra*, particularmente que éstos no han agotado los remedios administrativos existentes antes de acudir al TPI. Destacan que el cambio de calificación de área de una de Desarrollo Turístico Selectivo a una de Bosque, y cuyo suelo fue clasificado como Suelo Rústico Especialmente Protegido, no configura la eliminación de todo uso productivo de la finca de los apelantes. Asimismo, aducen tanto el municipio como el ELA que los apelantes no podían presentar una demanda de expropiación a la inversa sino hasta que

transcurrieran ocho (8) años contados a partir de la fecha de la afectación, y que ello no ocurre con la aprobación del Plan Territorial sino más bien desde que se les deniegue todo uso productivo de los terrenos.

El 14 de febrero de 2014 los apelantes se oponen a la Moción de Sentencia Sumaria que solicita la desestimación de su Demanda de expropiación a la inversa. En síntesis, plantean -como controversia de Derecho- que **el cambio de calificación de área y clasificación de suelo mediante la aprobación del Plan Territorial constituye una incautación reglamentaria que cambia la zona a una de "conservación *ad perpetuam* sin la más mínima probabilidad inmediata y futura de un uso económico beneficioso a los propietarios"**.

El 18 de marzo de 2014 el TPI emite Sentencia en la que desestima con perjuicio la demanda presentada por los apelantes. Concluye el foro primario que **hay ausencia de controversia genuina sobre hechos materiales que impidan la desestimación sumaria de la demanda**; que no se ha configurado una controversia sobre la existencia de un reclamo de expropiación a la inversa; y que **la demanda es prematura** porque los apelantes no agotaron los remedios administrativos.

EL 7 de abril de 2014 los apelantes presentan *MOCIÓN DE SOLICITUD DE DETERMINACIONES ADICIONALES DE HECHOS Y DE CONCLUSIONES DE DERECHO AL AMPARO DE LA REGLA 43.1 Y DE RECONSIDERACIÓN AL AMPARO DE LA REGLA 47 DE LAS DE PROCEDIMIENTO CIVIL,* la cual el TPI

declara sin lugar mediante Resolución de 29 de abril de 2014, notificada el 1 de mayo de 2014.

Inconformes, el 30 de junio de 2014 los apelantes acuden ante nos mediante el recurso de epígrafe y le imputan al foro primario la comisión del siguiente error:

> ERRÓ EL HONORABLE TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL DESESTIMAR SUMARIAMENTE LA DEMANDA BAJO EL FUNDAMENTO DE QUE LOS DEMANDANTES-APELANTES TIENEN QUE AGOTAR LOS TÉRMINOS Y REMEDIOS ADMINISTRATIVOS ANTES DE RECLAMARLE AL ESTADO POR LA INCAUTACIÓN REGLAMENTARIA DE SU PROPIEDAD.

El 17 de julio de 2014 concedimos término al ELA y al Municipio para presentar su oposición al recurso. El 24 de julio de 2014 el Municipio presenta *MOCIÓN DE DESESTIMACIÓN POR FALTA DE JURISDICCIÓN*. Plantea que la Resolución emitida por el TPI el 29 de abril de 2014, notificada el 1 de mayo de 2014, únicamente se notificó con el formulario OAT-082 sin haberse notificado de forma simultánea con el formulario OAT-687. Por su parte, el 29 de agosto de 2014 comparece el ELA -por sí y en representación del DRNA- representado por la Oficina de la Procuradora General, y presenta *ALEGATO EN OPOSICIÓN A APELACIÓN*.

Tras varios trámites procesales, mediante Resolución de 27 de octubre de 2015, acreditamos nuestra jurisdicción para adjudicar la controversia de título. El 23 de noviembre de 2015, emitimos resolución interlocutoria proveyendo término al Municipio para presentar su correspondiente alegato y el 11 de diciembre de ese año el Municipio comparece ante nos mediante *Alegato del Apelado Municipio de Guánica*. En el interín, la parte apelada acudió al Tribunal Supremo para revisar nuestra Resolución interlocutoria de 27 de octubre de

2015, mediante la cual acreditamos nuestra jurisdicción para atender la Apelación de título. Mediante Resolución de 12 de febrero de 2016 el Tribunal Supremo denegó la expedición del recurso de *Certiorari*.

Acreditada nuestra jurisdicción para atender los méritos del recurso de título y evaluados los escritos de las partes conforme al Derecho aplicable, estamos en posición de resolver.

II.

-A-

La Moción de Desestimación y la Sentencia Sumaria

La Regla 10.2 (5) de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2 (5), dispone los fundamentos para solicitar la desestimación, de su faz, de una demanda, cuando, entre otros fundamentos, la misma deja de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

Ahora bien, si en una moción de desestimación bajo la Regla 10.5 (5), *supra,* se exponen alegaciones no contenidas en la alegación impugnada y estas no son excluidas por el tribunal, dicha moción deberá ser considerada como una de sentencia sumaria. De manera tal, dicha solicitud estará sujeta a todos los trámites ulteriores provistos en la Regla 36, *supra,* hasta su resolución final, y todas las partes deberán tener una oportunidad razonable de presentar toda materia pertinente a tal moción bajo dicha regla.

Los tribunales de instancia, al resolver una moción de desestimación bajo la Regla 10.2 (5), *supra,* deberán tomar "como ciertos todos los hechos bien alegados en la demanda y

que hayan sido aseverados de manera clara y concluyente, y que de su faz no den margen a dudas" y, "tales alegaciones hay que interpretarlas conjuntamente, liberalmente, y de la manera más favorable posible para la parte demandante." *Aut. Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 428-429 (2008).

Asimismo, **la demanda no deberá desestimarse a menos que se demuestre que el demandante no tiene derecho a remedio alguno, bajo cualesquiera hechos que pueda probar**. De igual forma, tampoco procede la desestimación si la demanda es susceptible de ser enmendada para subsanar cualquier deficiencia en las alegaciones. *Íd.*, pág. 429. Es decir, el tribunal deberá considerar si a la luz de la situación más favorable al demandante, y resolviendo toda duda a favor de este, la demanda es suficiente para constituir una reclamación válida. *Íd.*[2]

Por otra parte, se ha reconocido que en nuestra jurisdicción rige la norma procesal de que las alegaciones tienen el único propósito de notificarle a la parte demandada a grandes rasgos, cuáles son las reclamaciones en su contra y esta pueda comparecer si así lo desea. *Torres Torres v. Torres et al*, 179 DPR 481, 501 (2010).[3] Luego, para precisar con exactitud cuáles son las verdaderas cuestiones en controversia y aclarar cuáles son los hechos que deberán probarse en el juicio, es imprescindible recurrir a los procedimientos sobre descubrimiento de prueba. *Pressure*

---

[2] Citando a Pressure Vessels P.R. v. Empire Gas P.R., 137 DPR 497, 505 (1994).
[3] Véase además la Regla 6.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 6.1.

Vessels P.R. v. Empire Gas P.R., supra, págs. 505-506. Así pues, "al atender una moción de desestimación resulta evidente interpretar las alegaciones conjunta y liberalmente a favor del promovido" y, "al examinar la demanda para resolver este tipo de moción se debe ser sumamente liberal concediéndose únicamente cuando de los hechos alegados no puede concederse remedio alguno a favor del demandante." *Torres Torres v. Torres et al, supra*, págs. 501-502.

-B-

Sentencia Sumaria

La Regla 36 de las de Procedimiento Civil de 2009, 32 LPRA Ap. V, R. 36, preceptúa lo referente al mecanismo de la sentencia sumaria. El propósito principal de dicho mecanismo es propiciar la solución justa, rápida y económica de litigios civiles que no contengan controversias genuinas de hechos materiales. En vista del ánimo dinámico de estas, no ameritan la celebración de un juicio en su fondo, ya que lo único que resta es dirimir una controversia de derecho. *Mejías v. Carrasquillo*, 185 DPR 288 (2012); *Quest Diagnostics v. Mun. San Juan*, 175 DPR 994 (2009).

Así pues, la parte que promueve la sentencia sumaria debe establecer su derecho con claridad y demostrar que no existe controversia sustancial sobre algún hecho material. *Ramos Pérez v. Univisión de P.R.*, 178 DPR 200 (2010). Por tal razón, la Regla 36.3, 32 LPRA Ap. V, R. 36.3, dispone que para dictarse sentencia sumaria, es necesario que de las alegaciones, deposiciones, contestaciones a interrogatorios y admisiones ofrecidas, en unión a las declaraciones juradas, si

las hubiere, surja que no hay controversia real sustancial en cuanto a ningún hecho material y que, como cuestión de derecho, debe dictarse sentencia sumaria a favor de la parte promovente. *Mejías v. Carrasquillo*, *supra*; *Ramos Pérez v. Univisión, supra; González Aristud v. Hosp. Pavía*, 168 DPR 127 (2006); *Luan Invest. Corp. v. Rexach Const. Co.,* 152 DPR 652 (2000).

Conforme a ello, un tribunal no deberá dictar sentencia sumaria cuando: (1)existan hechos materiales controvertidos; (2) haya alegaciones afirmativas en la demanda que no han sido refutadas; (3) surja de los propios documentos que se acompañan con la moción una controversia real sobre algún hecho material, o (4) como cuestión de derecho no procede. *Echandi Otero v. Stewart Title, supra; Vera v. Dr. Bravo*, 161 DPR 308, 333-334 (2004).

Al determinar "si existen controversias de hechos que impiden dictar sentencia sumaria, el tribunal debe analizar los documentos que acompañan la solicitud de sentencia sumaria y los documentos incluidos con la moción en oposición, así como los que obren en el expediente". *Cruz Marcano v. Sánchez Tarazona*, 172 DPR 526 (2007). Esta determinación debe ser guiada por el principio de liberalidad a favor de la parte que se opone a que se dicte sentencia sumaria, ello para evitar la privación del derecho de todo litigante a su día en corte cuando existen controversias de hechos legítimas y sustanciales que deben ser resueltas. *Roig Com. Bank v. Rosario Cirino*, 126 DPR 613 (1990).

Por otro lado, cuando una parte presenta una solicitud de sentencia sumaria bien fundamentada y con los documentos que la sostienen, la parte que se opone al dictamen sumario debe controvertir la prueba presentada y estará obligada a contestar de forma detallada y específica aquellos hechos pertinentes para demostrar que existe una controversia real y sustancial que debe dilucidarse en el juicio. *Ramos Pérez v. Univisión, supra; Luan Invest. Corp. v. Rexach Const. Co., supra.*

Es menester indicar que la sentencia sumaria es un mecanismo procesal extraordinario y que su concesión está a discreción del tribunal. "El principio rector que debe guiar al juzgador en la determinación sobre si procede o no la sentencia sumaria es el sabio discernimiento, ya que mal utilizada, puede prestarse para privar a un litigante de su "día en corte", principio elemental del debido proceso de ley". *Cruz v. Sánchez*, 172 DPR 526 (2007).

Por tratarse de un remedio discrecional, el uso de este mecanismo tiene que ser mesurado y procederá sólo cuando el tribunal quede claramente convencido de que tiene ante sí documentos no controvertidos, que no existen controversias sobre los hechos materiales o pertinentes y que, por lo tanto, lo que resta es aplicar el derecho, ya que una vista en los méritos resultaría innecesaria. *Corp. Presiding Bishop CJC of LDS v. Purcell,* 117DPR 714 (1986).

Cabe señalar que, un hecho material es aquel que puede afectar el resultado de la reclamación de acuerdo con el derecho sustantivo aplicable. *Mejías v. Carrasquillo, supra;*

Ramos Pérez v. Univisión, *supra*, citando a J.A. Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, San Juan, Pubs. J.T.S., 2000. T. I, pág. 609. Cualquier duda sobre la existencia de una controversia de hechos bona fide debe ser resuelta contra la parte peticionaria de la sentencia sumaria. *Córdova Dexter v. Sucn. Ferraioli*, 182 DPR 541 (2011); *González Aristud v. Hosp. Pavía*, 168 DPR 127, 138 (2006).

Quien se oponga a que se dicte sentencia sumaria no puede cruzarse de brazos y descansar en sus alegaciones. El correcto proceder es refutar los hechos alegados mediante la presentación de prueba. Empero, la omisión en presentar evidencia que rebata aquella presentada por el promovente, no necesariamente implica que procede dictar sentencia sumaria de forma automática. *Córdova Dexter v. Sucn. Ferraioli*, *supra*.

-C-

La Expropiación Forzosa y la Expropiación a la Inversa

La Sección 7 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico incorpora el derecho que cada persona tiene al disfrute de la propiedad. Art. II, sec. 7, Const. E.L.A., LPRA, Tomo 1. Si bien este derecho es uno fundamental y de naturaleza constitucional, no es uno absoluto pues está sujeto al poder inherente del Estado de imponer restricciones sobre el mismo. *Mun. de Guaynabo v. Adquisición M2*, 180 DPR 206 (2010); *Aner Investment Corp. v. Junta de Planificación*, 148 DPR 241 (1999). El Estado tiene un poder inherente para llevar a cabo actos que limitan el uso de la propiedad privada a los fines de promover la salud,

seguridad y el bienestar general de la comunidad. *Arenas Procesadas, Inc. v. E.L.A.*, 132 DPR 593 (1993); *Culebra Enterprises Corp. v. E.L.A. I*, 127 DPR 931 (1991). Un ejemplo de este poder inherente es la facultad del Estado para adquirir la titularidad de bienes privados a través de la expropiación forzosa, también conocida como dominio eminente. *Mun. de Guaynabo v. Adquisición M2*, supra; *Aut. Carreteras v. 8,554.741 m/c I*, 172 DPR 278 (2007).

Esta facultad tiene sus límites, puesto a que la Sección 9 del Artículo II de nuestra Constitución dispone que "[n]o se tomará o perjudicará la propiedad privada para uso público a no ser mediante el pago de una justa compensación y de acuerdo con la forma provista por ley." Art. II, sec. 9, Const. E.L.A., LPRA, Tomo 1. Cónsono con lo anterior, el Artículo 282 del Código Civil de Puerto Rico incorpora esta limitación constitucional al establecer que nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente, por causa justificada de utilidad pública o beneficio social, y mediante el pago de una justa compensación que se fijará en la forma provista por ley. 31 LPRA sec. 1113.

El ejercicio del poder para expropiar propiedad privada se limita principalmente a que obedezca a un fin público y que se pague una justa compensación al propietario. *Aner Investment Corp. v. Junta de Planificación*, *supra*. En Puerto Rico, de ordinario, el Estado insta una acción de expropiación forzosa conforme a la Ley General de Expropiación Forzosa, aprobada el 12 de marzo de 1903, según enmendada, 32 LPRA sec. 2901, *et seq.*, y la Regla 58 de las Reglas de

Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 58. Una vez el titular o dueño de la propiedad es notificado del procedimiento de expropiación, éste puede presentar una contestación y presentar aquellas defensas y objeciones que tenga sobre el fin público de la expropiación o sobre la cuantía declarada como justa compensación. También se ha reconocido que el propietario puede reclamar la compensación por los daños que por motivo de la expropiación le fueron ocasionados al remanente de su propiedad. *ELA v. Fonalledas Córdova*, 84 DPR 579 (1962).

Nuestro Tribunal Supremo ha reconocido que hay casos de excepción en los que el Estado puede ocupar o incautar un derecho real sin haber iniciado el procedimiento judicial de expropiación forzosa y sin haber consignado el pago de justa compensación. *Amador Roberts v. E.L.A.*, 191 DPR 268 (2014). Véase además, *E.L.A. v. Northwestern Const.*, 103 DPR 377 (1975).

Se ha instituido la acción de expropiación a la inversa cuando precisamente ocurren casos excepcionales de ocupación física extrajudicial; de incautación de un derecho real; o **de restricciones a la propiedad mediante reglamento,** con anterioridad de la presentación de una demanda de expropiación y sin previa consignación de una justa compensación. *Aner Investment Corp. v. Junta de Planificación;* supra; *E.L.A. v. Northwestern Const.*, *supra*. Precisamente, mediante esta acción se garantiza el cumplimiento del Estado con las disposiciones constitucionales que establecen que nadie será privado de su

propiedad sin un debido proceso de ley y sin haber mediado compensación. *Amador Roberts v. E.L.A*, *supra.*

La acción de expropiación a la inversa es denominada así porque se insta por el dueño de la propiedad contra el Estado para obtener la compensación a que tiene derecho. *Aner Investment Corp. v. Junta de Planificación*, supra. Por tal razón, generalmente los tribunales aplican las mismas normas y principios que rigen la acción de expropiación iniciada por el Estado. *Íd.* Véase también: *Culebra Enterprises Corp. v. E.L.A. II*, 143 DPR 935 (1997); *Velázquez Velázquez v. E.L.A.*, 135 DPR 84 (1994).

No obstante su poder inherente para limitar el uso de la propiedad privada, el Estado no puede privar a un titular del libre disfrute de su derecho propietario por un tiempo irrazonable. A esos efectos la Asamblea Legislativa aprobó la precitada Ley 46, *supra*. Se desprende de la *Exposición de Motivos* que dicha Ley se creó con el propósito de:

> "establecer en ocho (8) años el término máximo durante el cual los terrenos privados pueden ser reservados para fines públicos luego de ser afectados por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico; definir los términos 'afectación', 'dedicación' y 'reserva'; establecer criterios para determinar afectación de terrenos, **el cómputo del término máximo de afectación y el procedimiento para liberarlos**; derogar la Ley Núm. 2 del 29 de enero de 1979." (Énfasis suplido).

Para resolver la controversia planteada ante nos es preciso señalar que la Ley 46, que derogó la Ley Núm. 2 de 29 de enero de 1979 (32 LPRA ants. secs. 2921 y 2922), mantuvo sin embargo el término de ocho (8) años establecido por su antecesora como el término máximo para la afectación de propiedad privada. No obstante, bajo la Ley 46, el plazo comienza a contar a partir de la fecha en que se deniega todo

uso productivo de la propiedad, o la afectación. *Véase*, Artículo 4, 32 LPRA sec. 2926.

Particularmente, el Artículo 2 de la Ley 46, 32 LPRA sec. 2924, define afectación como "la denegación de todo uso productivo en una propiedad debido exclusivamente a que por la misma se ha propuesto trazar una vía de transportación pública conforme a un plan de transportación o plan vial adoptado por la Junta de Planificación, o porque los terrenos han sido destinados para uso público en un mapa de zonificación o plan de uso de terreno, o porque la Junta de Planificación ha aprobado el desarrollo de un proyecto público sobre dichos terrenos o propiedad".

La Ley 46 está dirigida al Estado para regular y delimitar su poder para restringir la propiedad privada a favor del bienestar general. Dicha Ley establece una **presunción a priori** de que la afectación de una propiedad privada por un período mayor de ocho (8) años es irrazonable. *Aner Investment Corp. v. Junta de Planificación*, *supra*. En los casos de expropiación forzosa una vez transcurre el término de ocho (8) años de la afectación se activa la presunción de irrazonabilidad. Por lo tanto, al expirar dicho plazo el titular puede requerir, en cualquier momento, a la agencia con jurisdicción que inste la acción de expropiación o que libere su predio de todo gravamen, y ésta viene obligada a cumplir con la Ley y ejercer una de las dos (2) opciones. Véase, Artículo 5 de Ley 46, 32 LPRA sec. 2927.

Si bien el poder de expropiación forzosa del Estado es una facultad inherente al poder soberano del Estado, dicha

facultad no es absoluta. *A.C.T. v. 780.6141 m2*, 165 DPR 121 (2005); *Velázquez Velázquez v. E.L.A.*, 135 DPR 85, 88 (1994); *Arenas Procesadas, Inc. v. E.L.A.,* 132 DPR 593; *Culebra Enterprises Corp. v. E.L.A.*, 127 DPR 931 (1991).

Así pues, en caso de que el Estado decida ejercitar ese poder inherente, tiene la obligación constitucional de pagar una justa compensación, o valor, por la propiedad privada expropiada y actuar conforme al procedimiento provisto por ley. Enmiendas Quinta y Décimo Cuarta de la Constitución de los Estados Unidos; Art. II, Sec. 9 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto, 1 L.P.R.A; *A.C.T. v. 8,554.741m2*, 172 DPR 278 (2007).

La obligación del Estado de pagar una justa compensación se puede manifestar de tres maneras: (1) mediante el ejercicio directo del poder de dominio eminente, instando un recurso de expropiación; (2) por medio de su reglamentación, y (3) cuando ocurre una incautación de hecho al afectar sustancialmente el uso de la propiedad físicamente. *A.C.T. v. 8554.741m2*, 172 DPR 1050 (2008); *Culebra Enterprises Corp. v. E.L.A., supra,* págs. 946-947; *Olivero v. Autoridad de Carreteras,* 107 DPR 301, 307 (1978); *Velázquez, Velázquez v. E.L.A., supra.*

A este tenor, nuestro Tribunal Supremo ha reconocido la acción de expropiación forzosa a la inversa para aquellos casos en los que el Estado efectúe una ocupación física, incautación de un derecho real, o establezca **restricciones a su propiedad, sin haber presentado previamente la acción de expropiación**, ni consignado una justa compensación.

López y otros v. A.E.E.; 151 DPR 701, 706 (2000); *Culebra Enterprises v. E.L.A. II*, 143 DPR 935 (1997); *Hampton Development, Corp. v. E.L.A.*, 139 DPR 877 (1996); *Velázquez Velázquez v. E.L.A.*, *supra,* pág. 88. A dicha acción se le denomina una expropiación a la inversa porque el dueño de la propiedad es quien insta la acción contra el Estado para obtener la compensación que estima ser acreedor. No obstante, los tribunales generalmente utilizan las mismas normas y principios que rigen la acción de expropiación promovida por el Estado. *E.L.A. v. Northwestern Const., Inc.,* 103 DPR 377, 383 (1975).

Se considera una **incautación de hecho por el Estado cuando se afecta de forma sustancial el uso físico de la propiedad o cuando se afecta por medio de reglamentación.** *Culebra Enterprises v. E.L.A. II*, *supra*, pág. 952. Ejemplo de lo segundo son los **mapas de zonificación**, las restricciones de uso, etc.

En los casos en que se presenta la acción de expropiación a la inversa por restricciones impuestas a la propiedad por razón de alguna reglamentación o por que haya sido *afectada* por alguna *reserva* o uso público, el Art. 4 de la Ley de Expropiación Forzosa, *supra,* establece un término de ocho (8) años durante el cual cualquier propiedad privada puede estar afectada como consecuencia de lo anterior. Este término comienza a transcurrir desde la fecha en que la propiedad pierde todo uso productivo.

El propósito del término de ocho (8) años es darle al Estado "tiempo suficiente para llevar a cabo cualesquiera

estudios necesarios antes de decidir el destino de la propiedad sin limitar *ad perpetuam* e irrazonablemente los derechos del dueño afectado". Claro está, el Estado no viene obligado a mantener la restricción por los ocho (8) años; puede liberar la propiedad antes. *Culebra Enterprises v. E.L.A. II*, *supra*, pág.955. (Énfasis suplido)

En armonía con lo anterior, resulta oportuno mencionar que el Art. 2 de Ley de Expropiación Forzosa, 32 LPRA sec. 2924, define los términos "afectación" y "reserva" de la siguiente forma:

> (1) **Afectación**.— Significa la denegación de todo uso productivo en una propiedad debido exclusivamente a que por la misma se ha propuesto trazar una vía de transportación pública conforme a un plan de transportación o plan vial adoptado por la Junta de Planificación, o porque los terrenos han sido destinados para uso público en un mapa de zonificación o plan de uso de terreno, o porque la Junta de Planificación ha aprobado el desarrollo de un proyecto público sobre dichos terrenos o propiedad.
> (2) [...]
> (3) **Reserva**— Significa la determinación o actuación de un organismo gubernamental competente mediante la cual separe terrenos privados para fines públicos. [4]

Ahora bien, para determinar si un terreno resultó afectado por el Estado, los tribunales deberán tomar en consideración los siguientes criterios:

> (a) **La reserva de los terrenos no rinde beneficio alguno a los dueños de los terrenos**.
> (b) **La denegación de todo uso productivo**, conforme a la definición de afectación que establecen las secs. 2923 a 2927 de este título, **en un área mayor al veinte por ciento (20%) del predio de un terreno tomando en consideración la cabida total del predio original**.
> (c) La afectación de la propiedad representa limitaciones adicionales para el desarrollo del resto del predio original.
> (d) Las **características intrínsecas de los terrenos**, tales como condición de inundabilidad, topografía, alta productividad agrícola, capacidad de la infraestructura y **zonificación de los mismos**, permita el uso o desarrollo propuesto.

---

[4] En la sentencia de *Plaza de Descuentos* v. *E.L.A.*, 178 DPR 777, 784 (2010) (Sentencia), el Tribunal Supremo reproduce la definición de reserva, luego de exponer que en ese caso la afectación ocurrió con el plan vial adoptado por la Junta de Planificación o porque los terrenos habían sido destinados para uso público en un mapa de zonificación, o plan de uso de terrenos.

> (e) La naturaleza de la mejora pública que requiere la paralización del uso de terrenos.
> (f) La prioridad de la misma en el programa de mejoras públicas.
> Art. 3 de la Ley de Expropiación Forzosa, 32 LPRA sec. 2995.

A este tenor, el siguiente **Art. 5, 32 LPRA sec. 2927**, precisa los requisitos para liberar los terrenos reservados de dicha afectación, al disponer que:

> Transcurrido el término establecido en la sec. 2926 de este título, el dueño de la propiedad afectada podrá solicitar por escrito mediante correo certificado de la agencia a cargo de la construcción de la obra pública que dio lugar a la reserva y a la afectación de los terrenos, que adquiera la propiedad dentro de noventa (90) días siguientes, contados a partir de la fecha del recibo de la solicitud. Si transcurrido dicho término la agencia no ha adquirido la propiedad, el dueño podrá requerir a la agencia cuya acción afectó los terrenos que libere los mismos de cualquier prohibición impuesta en virtud de la afectación.
>
> En caso de que posteriormente el Estado tenga la necesidad de tomar la propiedad para un fin público, el Estado la adquirirá mediante negociación o mediante procedimiento de expropiación.

No obstante, en *Hampton Development, Corp. v. E.L.A., supra*, pág. 896, el Tribunal Supremo expresó que la Ley Núm. 2 del 29 de enero de 1979, ni la Ley Núm. 46, contienen disposición alguna que prohíba la concesión de daños por el valor de uso de la propiedad cuando, durante el término de ocho (8) años y al amparo de estas leyes, se reserva, congela o afecta una propiedad, de forma tal que se impide todo uso productivo de esta y se da lugar a una incautación. Por ello, nos dice que **si existe una incautación dentro de este período, hay que analizarlo caso a caso**. *Íd.*

De lo anterior, se desprende que expirado el plazo de 8 años se activa la presunción de irrazonabilidad de la afectación de una propiedad y el titular puede requerir en cualquier momento o dentro de un (1) año, a la agencia con jurisdicción que inste la acción de expropiación o que libere

su predio de todo gravamen. Así también, dicha instrumentalidad pública viene obligada a cumplir con la ley y ejercer una de las dos opciones antes dichas. Esto es, liberarlo o expropiarlo. *Aner Investment Corp. v. J.P. supra,* pág. 252.

La jurisprudencia ha establecido que el término prescriptivo de un (1) año para el resarcimiento por los daños y perjuicios procedentes de la incautación física o reglamentaria de una propiedad aplica sólo en aquellas reclamaciones en las que un titular solicita como único remedio el resarcimiento por dichos daños y perjuicios. Sin embargo, tal plazo de un (1) año no es el término prescriptivo para instar una acción de expropiación forzosa a la inversa o el plazo máximo para solicitar a la agencia con jurisdicción que libere una propiedad de todo gravamen. *Íd.*

En *Arenas Procesadas, Inc. v. E.L.A.*, *supra,* pág. 605, el Tribunal Supremo hizo referencia a *Agins v. City of Tiburon*, 447 U.S. 255 (1980), sobre el requerimiento de compensación cuando la reglamentación priva al dueño de todos los usos productivos en su propiedad. Expresó que la teoría que inspira esta doctrina es que esta privación total del uso económico de una propiedad es equivalente a una invasión física que haga el Estado. En estos casos, dice el Tribunal, para invocar el derecho a una justa compensación por una acción gubernamental se requiere que la actividad en cuestión impida todo uso productivo en una propiedad y procede a reproducir la siguiente cita:

> *We think, in short, that there are good reasons for our frequently expressed belief that when the owner of real property has been called upon to sacrifice all economically beneficial uses in the name of the common good, that is, to leave his property economically idle*[5]*, he has suffered a taking.* Lucas *v.* South Carolina Coastal Council,... (Énfasis suplido).[6]

En el 2005, en *Lingle v. Chevron U.S.A., Inc.*, 544 U.S. 528 (2005), el Tribunal Supremo Federal revocó a *Agins v. City of Tiburon*, *supra*, en cuanto a la prueba a utilizarse para determinar si había ocurrido una incautación de propiedad prohibida por la Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. El Tribunal expone que existen dos instancias claras de incautación (*taking*) que ameritan compensación: la incautación física y **la reglamentación que priva al dueño de todo uso económicamente beneficioso al dueño**.

-D-

El Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, Reglamento Núm. 7951 de 30 de noviembre de 2010 en su Sección 19.25 definen el Distrito de B-Q como uno de conservación y expresa que el propósito de la calificación de distrito B-Q, o bosque es la siguiente:

> **REGLA 19.25 DISTRITO B-Q – BOSQUES**
>
> **Sección 19.25.1 Propósito del Distrito B-Q**
>
> Este **distrito de conservación** se establece para identificar los terrenos con características especiales para la siembra de árboles, para la producción de madera y para la protección del suelo y del agua y para identificar terrenos sembrados o donde se planifica la repoblación forestal.
> Las características especiales de estos terrenos se basan entre otras, en el tipo de suelo, la topografía y la humedad relativa en los mismos. Estos distritos incluyen los terrenos comprendidos por los bosques existentes así como aquellos recomendados a ser repoblados.

---

[5] La traducción que se ha aceptado en esta materia del término "*idle*" es inerte.
[6] 505 U.S. 1003 (1992).

Igualmente, la calificación de Suelo Rústico se define tanto allí como en la Sección 4.3.1 del Plan Territorial del Municipio de Guánica como sigue:

> **70. Suelo Rústico** – Clasificación del terreno en el Plan de Ordenación, constituido por los terrenos que se consideren que deben ser **expresamente protegidos del proceso urbanizador** por razón, entre otros; de su valor agrícola y pecuario, actual o potencial; de su valor natural o ecológico;...

El Plan Territorial del Municipio de Guánica de 2010 tiene entre otros propósitos "enmendar calificaciones para reconocer los cambios de los últimos años..." e "**integrar la última ampliación de la Reserva del Bosque Seco por las adquisiones realizadas por el DRNA"**. Véase, Sección 4, pág. 72. A estos efectos, la Sec. 4.3.1 del Plan Territorial incorpora la definición de Suelo Rústico Especialmente Protegido (SREP), como sigue:

> **"Suelo Rústico Especialmente Protegido**, es aquel que no está contemplado para uso urbano o urbanizable, y que por su especial ubicación, topografía, valor estético, arqueológico o ecológico, recursos naturales únicos u otros atributos, se identifica como terrenos que nunca deberán utilizarse como suelo urbano. Se clasifican como Suelo Rústico Especialmente Protegido (SREP) 17,422.51 cuerdas (68.39 km2) o un 70.91% del Municipio. Dentro de éstos se incluyen:
>
> Los **terrenos pertenecientes al Bosque Estatal de Guánica. Se incluye también aquellos terrenos identificados como críticos para la existencia del bosque,** o cuya incorporación al bosque se ha recomendado." (Énfasis suplido).

El Bosque Estatal de Guánica es, por su definición una Reserva Natural, designada así mediante Orden Ejecutiva. *Véase* Sección 2.5.1 del Plan Territorial del Municipio de Guánica. En el año 1981 la Organización de Educación Científica y Cultural (UNESCO) de la Organización de las Naciones Unidas designa al Bosque Estatal de Guánica como

la segunda Reserva de la Biosfera Internacional en Puerto Rico.

III.

En el recurso de apelación ante nuestra consideración nos corresponde determinar si actuó o no conforme a Derecho el TPI al dictar una Sentencia mediante la cual se declaró con lugar la Moción de Sentencia Sumaria presentada conjuntamente por el Municipio y el ELA -por sí y en representación del DRNA, desestimando así la reclamación de los señores Collazo Quiñones y Rodríguez Quiñones.

Los apelantes sostienen, que erró el TPI al desestimar sumariamente la Demanda bajo el fundamento jurídico de que los apelantes no agotaron los remedios administrativos provistos por la Ley 46. Fundamentan su posición al plantear que los cambios en calificación y zonificación de su propiedad -realizados a través del Plan Territorial que entró en vigor el 2 de junio de 2010- constituyen una incautación reglamentaria *ad perpetuam*. Particularmente señalan en su escrito de apelación que *"la categoría de bosque es una de estricta conservación de terreno en su estado natural por las características determinadas por la agencia concernida y que, por tanto, se trata de una confiscación reglamentaria inmediata. Por ello no tienen sentido someter solicitudes de variaciones y posibles proyectos... [y] sería inútil e inconsecuente la espera de ocho (8) años*". Señalan además, **como cuestión de Derecho,** que al ser la calificación de Bosque "una de conservación absoluta", la misma les priva

de toda probabilidad inmediata y futura de uso económico beneficioso.

En síntesis, como único señalamiento de error plantean los apelantes que **como cuestión de Derecho** incidió el TPI al desestimar sumariamente su demanda de expropiación a la inversa bajo el fundamento que no se justificaba preterir el trámite administrativo y que la controversia no es justiciable porque no ha transcurrido el plazo de 8 de años (desde la incautación) que establece la Ley Núm. 46.

Arguyen el Municipio y el ELA que como los apelantes no han solicitado permisos de usos ni han propuesto desarrollos en la finca que les hubiesen sido denegados; no se ha efectuado la afectación de la finca ni ha comenzado a decursar el término de los ocho (8) años provisto por la Ley 46. Argumenta la parte apelada que dicho trámite administrativo había que agotarlo, por lo que la controversia es prematura.

A los fines de evaluar la controversia ante nos, como cuestión de umbral nos corresponde determinar primeramente si la calificación de bosque -la cual tienen los terrenos en cuestión por virtud de la aprobación del Plan Territorial del Municipio de Guánica aprobado el Gobernador de Puerto Rico el 2 de junio de 2010- **constituye una incautación reglamentaria irrazonable de su faz**.

La Ley 46 define afectación como la denegación de todo uso productivo en una propiedad. 32 LPRA 2924**.** A su vez, dicha Ley establece un término de ocho (8) años contados a partir de la fecha de afectación como el periodo durante el

cual cualesquiera terrenos de la propiedad privada pueden estar afectados como consecuencia de estar reservados para fines o uso público. Este término comenzará a contar desde la fecha en que se deniegue todo uso productivo de unos terrenos. 32 LPRA 2926.

Al momento de la presentación de la Demanda, y de la aprobación del Plan Territorial, estaba vigente el Reglamento de Planificación Núm. 4, conocido como el Reglamento de Calificación de Puerto Rico, aprobado por el Secretario de Estado el 29 de mayo de 2008 y numerado como el Reglamento 7511.[7] Este Reglamento 7511, así como el Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, Reglamento Núm. 7951 de 30 de noviembre de 2010 en su Sección 19.25 **definen el Distrito de B-Q como uno de conservación**.

Asimismo, la calificación de Suelo Rústico Especialmente Protegido se define tanto allí como en el Plan Territorial del Municipio de Guánica como uno expresamente protegido del proceso urbanizador por su valor ecológico. Ahora bien, establece expresamente el Plan Territorial del Municipio de Guánica que será Suelo Rústico Especialmente Protegido (SREP), **aquellos terrenos pertenecientes al Bosque Estatal de Guánica y que además se incluirán**

[7] Este Reglamento fue derogado por el Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Uso de Terrenos, Reglamento 7951 aprobado por el Secretario de Estado el 30 de noviembre de 2010. A su vez, el 24 de marzo de 2015 el Secretario de Estado aprobó el Reglamento Conjunto p[ara la evaluación y expedición de permisos relacionados al desarrollo y uso de terrenos, Reglamento 8573. Este último, adopta el Reglamento 7951 y lo enmienda.
Destacamos que todos los reglamentos aprobados con posterioridad al Reglamento de Planificación Núm. 4 mantienen la calificación de Bosque de igual manera.

"**aquellos terrenos identificados como críticos para la existencia del bosque"**.

Surge de la Sentencia apelada **como un hecho incontrovertido** que los apelantes no han realizado ninguna gestión para el desarrollo de su propiedad. Argumenta la parte apelada que por lo tanto no se les ha negado todo uso productivo de sus terrenos. Es preciso destacar que es igualmente un hecho esencial incontrovertido que los apelantes solicitaron a la Junta de Planificación la rezonificación del predio mediante la utilización de los remedios administrativos existentes para impedir que la calificación de Bosque y Suelo Rústico Especialmente Protegido que el Plan Territorial Municipal le otorgó a su inmueble, con la aprobación de la JP y el Gobernador para el año 2010, se convirtiera en una incautación reglamentaria *ad perpetuam*.

No obstante, dicha gestión resultó infructuosa precisamente por entender la Junta de Planificación que los terrenos objeto de la solicitud de recalificación de los apelantes "**exhiben las mismas características de flora y fauna del Bosque Seco de Guánica**" y los cataloga como un "**Buffer Zone del mismo**". En virtud de dicho análisis, en la Resolución Núm. 94-006-JP-ZIT de 28 de mayo de 2013, notificada el 28 de junio de ese año, **de la cual tomamos conocimiento judicial**, concluye la JP lo siguiente:

> **La calificación de estos terrenos a B-Q,** así como en el Monte Las Pardas **se dieron, tomando en consideración el valor ambiental** que se desprende de la gran cantidad de estudios realizados por el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA), el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los EE UU (U.S. Fish and Wildlife Service"), la Administración de Terrenos y la Junta de Planificación, con

> su Sistema de Información Geográfica. La propiedad junto al Monte Las Pardas está designada desde el año 1981 como Reserva Natural que forma parte de la única Biosfera designada por las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Organización de las Naciones Unidas (UNESCO).
>
> La Junta de Planificación, el pasado 9 de junio de 2010 aprobó una consulta promovida por la Administración de Terrenos, caso número 2001-59-1022-JPU, en la que limitó el desarrollo por la condición ambiental y obligó a la creación de una **servidumbre de conservación para el resto de los terrenos**.
>
> **El cambio de distrito B-Q a distrito de Desarrollo Turístico Selectivo (DTS) impactaría las áreas de anidaje de Guabairo** ("Caprimulgus Noctitherus"), áreas que están previamente identificadas en el expediente de la consulta de ubicación 2001-59-1022-JPU. Esta situación produjo la limitación del distrito de Desarrollo Turístico Selectivo (DTS) a partir de la cota al nivel del mar donde anida el Guabairo".

Surge además, del Plan Territorial del Municipio de Guánica que tanto los terrenos pertenecientes al Bosque Estatal de Guánica como **aquellos terrenos identificados como críticos para la existencia del bosque, serán calificados como Suelo Rústico Especialmente Protegido (SREP)**. Es decir que conforme a la Resolución de la JP que denegó a los apelantes la rezonificación de su predio para revertirlo a un Distrito de Desarrollo Turístico Selectivo, (DTS), la JP mantuvo la calificación de dicho predio como como B-Q por exhibir las mismas características de flora y fauna del Bosque Seco de Guánica y por constituir un Buffer Zone del mismo. Asimismo el predio en cuestión fue calificado como SREP, por ser uno crítico para la existencia del Bosque.

Solicitar una Consulta de Ubicación para un desarrollo o cualquier trámite para la obtención de un permiso de uso o variación en una finca con una calificación, que **como cuestión de Derecho es de estricta conservación de terreno en su estado natural, se convierte en una gestión inútil** que **justifica obviar el proceso administrativo**. Surge

de reglamentación vigente que la zonificación designada al predio de los apelantes es estrictamente para su protección y conservación en su estado natural y para evitar su desarrollo.

Al considerar la moción de desestimación, el TPI estaba obligado a dar como ciertas las alegaciones de la parte demandante y en este caso, surge tanto de las alegaciones como de los documentos presentados, que las alegaciones de los apelantes tomadas como ciertas, sugieren una *afectación.* **Por tanto, no procedía la desestimación de la demanda, aun sin perjuicio.**

Si bien no existe controversia sobre hechos materiales que impidieran la adjudicación sumaria del presente caso; al desestimar sumariamente la Demanda de expropiación forzosa de los apelantes **el TPI erró como cuestión de Derecho**.

La calificación de la finca de los apelantes como Bosque y como Suelo Rústico Especialmente Protegido, no rinde beneficio alguno a los dueños de los terrenos **ya que por su definición constituye de su faz la denegación de todo uso productivo**. Además, conforme a la definición de afectación que establecen las secs. 2923 a 2927 de este título, dicha calificación de la finca objeto del presente caso, en un área mayor al veinte por ciento (20%) del predio del terreno tomando en consideración la cabida total del predio original, constituye una ***confiscación reglamentaria inmediata*** **y convierte cualquier gestión para la obtención de permisos de usos y/o variaciones en gestiones inútiles.** *Véase,*

Artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa, 32 LPRA sec. 2995.

Como anticipamos, la jurisprudencia y la Ley de Expropiación Forzosa reconocen la viabilidad de una causa de acción de expropiación forzosa a la inversa como resultado de alguna incautación física de hecho o afectación por parte del Estado. Cónsono con ello, huelga reiterar que el Art. 2 de la Ley de Expropiación Forzosa, *supra,* define "*reserva*" como la actuación de un organismo gubernamental competente mediante la cual se separaran terrenos privados para fines públicos. De igual forma, el mismo artículo distingue el término "*reserva*" de "*afectación*" al definir este último como la denegación de todo uso productivo en una propiedad debido a que por el predio se ha propuesto trazar una vía de transportación pública conforme a un plan de transportación, entre otras razones.

No obstante, el Estado sostiene que para que exista una afectación, los apelantes tienen que solicitar una consulta de ubicación o una solicitud de permiso de uso y que su solicitud se deniegue. Basado en lo anterior, esboza que hasta que esto no ocurra, el apelante carece de un remedio, pues su reclamo es prematuro.

No es razonable, sostener en primer lugar que no hubo afectación, para luego sostener que si la hubo, pero que aún no han transcurrido los 8 años, y no proceder a liberar la propiedad. Recordemos que la determinación de si hubo una incautación por un período de 8 años se tiene que analizar caso a caso. *Hampton Development Corp. v. E.L.A., supra.*

Como regla general en los casos de propiedades afectadas por zonificación, no se activa automáticamente el derecho a compensación simplemente porque la reglamentación impide el uso óptimo o más productivo de éstas, ni cuando la reglamentación solo tiene el efecto de disminuir el valor de la propiedad. *Hampton Development, Corp.*, *supra* a la pág. 891.

Ahora bien contrario a *Hampton Development, Corp., supra,* razonamos que en el caso que nos ocupa la reglamentación adoptada por el Municipio mediante el Plan Territorial aprobado por JP y el Gobernador, que califica los terrenos de los apelantes como **Bosque** y **Suelo Rústico Especialmente Protegido, prohíbe de su faz todo uso productivo de la propiedad.** Ello equivale a una **afectación radical del inmueble** que se traduce en una **incautación reglamentaria sin pagar una justa compensación**. El Estado no ha compensado por dicha expropiación reglamentaria.

La Ley 46, *supra,* aplica a situaciones en las que al Estado le interesa reservar una propiedad privada para un uso público futuro. En ninguna de las definiciones que contiene el Artículo 2 de la Ley, ni en ninguna otra parte de ella, se contempla la designación de un terreno o finca como "Bosque" o Suelo Rústico Altamente Protegido". Ante dicha ausencia en la Ley de Expropiación Forzosa, y tomando en consideración que el Plan Territorial de Guánica adopta y califica como Bosque la finca de los apelantes sin destinarla a ningún uso público, concluimos que en virtud de la función **cuasi legislativa delegada**, el municipio la designa como un

área **de estricta conservación de terreno en su estado natural**. Es decir, que la mera existencia de la calificación del terreno como Bosque y Suelo Rústico **no tiene un fin público temporero,** sino que demuestra de su faz **que el Estado incautó la propiedad de los apelantes *ad perpetuam*.** Ello implica una transferencia tácita de título, y por consiguiente, la privación de derechos e intereses legítimos de los propietarios sobre los terrenos. Es decir, que mediante la designación de Bosque y Suelo Rústico ya se está determinando **que su uso es y será proteger y conservar el área**. En esencia, tal designación de los terrenos no es una sujeta a modificación o alteración.

Como resultado de nuestro detenido estudio del expediente y del Derecho aplicable, resolvemos, **como cuestión de Derecho,** que la calificación de la finca de los apelantes como **Bosque** y **SREP**, adoptada en **el Plan de Terrenos del Municipio de Guánica, en virtud de una facultad cuasi legislativa delegada, impide de su faz el uso de la propiedad de los apelantes de manera *ad perpetuam***.

Si bien no erró el foro apelado al resolver mediante el mecanismo procesal de sentencia sumaria, la determinación del TPI de desestimar sumariamente la demanda de expropiación a la inversa instada por los apelantes, por no agotar remedios administrativos, es errada en Derecho. También incide el TPI al determinar que no corresponde adjudicar la justa compensación, a la cual los apelantes tienen derecho como consecuencia de la incautación.

No es que se haya reservado la finca para un fin público eventual ni que el efecto sea una afectación parcial que permite otros usos lucrativos. La calificación de los terrenos de los apelantes como B-Q y SREP es una reserva para la conservación absoluta y *ad perpetuam* del inmueble.

La calificación de la finca de los apelantes como Bosque y Suelo Rústico Especialmente Protegido es la denegación de todo uso productivo del inmueble mediante una afectación que va más allá de una mera incautación con restricción reglamentaria temporal a la que aplique el plazo de ocho años. Concluimos, pues que dicha calificación de los terrenos es de su faz una incautación de la propiedad *ad perpetuam*.

A pesar del efecto confiscatorio de la reclasificación de la zona donde ubica la finca de los apelantes, ni el ELA ni el Municipio de Guánica les han compensado la pérdida sufrida por la incautación que resulta de la nueva reglamentación. Procede entonces la celebración de una vista evidenciaria para determinar su justa compensación.

IV.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, los cuales hacemos formar parte de esta Sentencia, REVOCAMOS la Sentencia apelada que desestimó sumariamente la Demanda de Expropiación a la Inversa presentada por los apelantes. En su lugar dictamos Sentencia Sumaria decretando Con Lugar la Demanda Enmendada de Expropiación a la Inversa instada por los apelantes el 6 de marzo de 2012, por lo que ordenamos al TPI celebrar sin dilación alguna una vista evidenciaria a los únicos efectos de

determinar el monto de la justa compensación en beneficio de los apelantes.

Lo acordó el Tribunal y certifica la Secretaria del Tribunal.

Notifíquese inmediatamente a todas las partes, al Municipio de Guánica y a la Procuradora General.

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

La Jueza Birriel Cardona disiente, ya que sostiene que este Tribunal carece en este momento de jurisdicción por prematuridad, según indicó en la Resolución del 27 de octubre de 2015.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones