

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

ROSARIO MARTÍNEZ
GONZÁLEZ

Apelante

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO DE
CAROLINA

Apelado

KLAN202000406

Apelación
procedente del
Tribunal de
Primera Instancia,
Sala de Carolina

Sobre:
Declaratoria;
Revisión
administrativa;
Municipios
autónomos;
Control de acceso
de calles

Caso Número:
CA2019CV02906

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Domínguez Irizarry y la Jueza Rivera Marchand

Domínguez Irizarry, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 14 de septiembre de 2020.

La apelante, señora Rosario Martínez González, comparece ante nos para que dejemos sin efecto la sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Carolina, el 28 de enero de 2020, notificada el 3 de febrero de 2020. Mediante la misma, el foro *a quo* desestimó una acción civil sobre sentencia declaratoria y revisión administrativa promovida en contra del Municipio Autónomo de Carolina (Municipio).

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se confirma la sentencia apelada.

I

El 5 de agosto de 2019, la apelante presentó la causa de acción de epígrafe. En esencia, reclamó la instalación de un control de acceso parcial dentro de la urbanización en la que reside, que únicamente afectaría su propiedad. Específicamente, expuso que su hogar se encontraba al final de una calle sin salida, colindando con

un solar baldío y una laguna, por lo que su petición no habría de incidir sobre el derecho propietario de sus vecinos. Según expresó, dadas las condiciones del área, confrontaba un serio problema de seguridad en su residencia, toda vez que resultaban propicias para la comisión de actos delictivos. Al respecto, indicó que su hija había sido víctima de un asalto, así como que a menudo encontraba en su casa jeringuillas, ello como muestra de que el lugar estaba siendo utilizado para el uso de sustancias controladas. De igual forma, la apelante adujo que, dada la falta de iluminación, el área era frecuentada por parejas para sostener relaciones sexuales.

En su demanda, la apelante alegó haber acudido al Municipio para presentar la petición en controversia. Conforme sostuvo, el 21 de agosto de 2018, recibió una comunicación por parte del director del Departamento de Permisos Urbanísticos, el ingeniero Carlos X. Rodríguez Ríos, en virtud de la cual se le instruyó a cumplimentar el formulario mandatorio, a los fines de que su solicitud fuera debidamente tramitada por la división municipal correspondiente. Igualmente, según expuso, el 10 de octubre de 2018, el referido funcionario le remitió una segunda misiva en la que le notificó que, dado a que su petición se sometió mediante el trámite de *Consulta de Leyes y Reglamentos*, la misma no podía ser evaluada. A tenor con el contenido de la aludida comunicación, el ingeniero Rodríguez Ríos expresó a la apelante que el mecanismo para tramitar su requerimiento era la *Solicitud de Control de Acceso*, formulario que previamente se le había remitido.

La apelante indicó que, tras efectuar ciertas gestiones, el 16 de noviembre de 2018, sometió a la consideración del Municipio los documentos que detallaban los términos de su propuesta sobre el control de acceso en controversia. No obstante, según señaló, el 29 de abril de 2019, el Municipio, por conducto del ingeniero Rodríguez Ríos, le notificó que su solicitud era improcedente a la luz de los

términos de la Ley de Control de Acceso de Puerto Rico, Ley Núm. 21 del 20 de mayo de 1987, 23 LPRA 64 *et seq.* Además, se le indicó que el cierre de la calle, según propuesto, resultaba muy oneroso. Al respecto, la apelante expuso que en la carta no se consignó si la determinación resuelta era de carácter revisable, ni el término del cual disponía para procurar el trámite apelativo correspondiente. De este modo, solicitó al Tribunal de Primera Instancia que proveyera para su petición y que, a su vez, declarara que la determinación del Municipio era contraria a derecho.

El 16 de septiembre de 2019, el Municipio presentó su alegación responsiva. En lo atinente, planteó que el tribunal primario carecía de jurisdicción sobre la materia, así como que la apelante no había agotado los remedios administrativos disponibles, previo a presentar la causa de acción de epígrafe. En principio, indicó que la apelante pretendía hacer ver que el Municipio emitió una denegatoria a una *Solicitud de Control de Acceso* que, conforme al expediente del caso en el Municipio, nunca se presentó. A lo anterior, añadió que la única gestión que esta procuró ante el Departamento de Permisos Urbanísticos fue una *Consulta sobre Leyes y Reglamentos*, mecanismo que “no genera una determinación final sobre permisos, sino una opinión o una recomendación sobre una acción propuesta indicando exclusivamente la conformidad, o no, de dicha acción con las leyes y reglamentos.”¹ El Municipio se reafirmó en que el trámite efectuado por la apelante no resultaba vinculante, por lo que, a su juicio, la demanda de autos estaba predicada en la impugnación de un alegado trámite adjudicativo que nunca se llevó a cabo. Por tanto, argumentó que la sentencia declaratoria promovida por la apelante era improcedente en derecho.

¹ Véase: *Contestación a la Demanda*, Exhibit 6, pág. 39.

De igual forma, el Municipio también planteó que el tribunal carecía de jurisdicción para entender sobre el asunto, toda vez que la apelante no agotó los remedios administrativos dispuestos a su haber. En dicho contexto, indicó que la concesión, o no, de permisos o autorizaciones para el control de tráfico de vehículos de motor y del uso público de las calles de urbanizaciones privadas o públicas, así como el cierre de una calle o camino dentro de sus límites territoriales, era materia de su jurisdicción primaria, por lo que el tribunal estaba impedido de entender sobre el requerimiento en disputa. Así pues, el Municipio solicitó que se desestimara la causa de acción promovida en su contra.

El 3 de octubre de 2019, el Municipio presentó una *Solicitud de Desestimación*. En la misma, nuevamente reprodujo sus previos argumentos y reiteró que la apelante carecía de una causa de acción a su favor. En lo concerniente, a fin de sustentar su contención, una vez más expuso que esta nunca promovió el trámite adecuado para que se adjudicara su solicitud sobre control de acceso. Al respecto, expresó que esta dio curso a un mecanismo de consulta que no generaba determinación final alguna sobre la concesión de un permiso que ameritara una formalidad particular en su notificación. Añadió, por igual, que el mismo tampoco estaba sujeto a ser revisado mediante un trámite apelativo, por lo que, sostuvo, la demanda de autos carecía de eficacia jurídica. De este modo, el Municipio solicitó al Tribunal de Primera Instancia que declarara su falta de jurisdicción sobre el asunto, y ordenara a la apelante a someterse al trámite administrativo correspondiente.

La apelante presentó su escrito en oposición a los antedichos argumentos y, en lo atinente, negó que su gestión ante el Municipio se hubiese limitado a una *Consulta sobre Leyes y Reglamentos*. Al respecto indicó que, tras someter la petición en disputa al Municipio y luego de ser remitida a la división competente, el ingeniero

Rodríguez Ríos inspeccionó el lugar, resultando ello en que se emitiera una “decisión” sobre su requerimiento fundada en el alegado incumplimiento con la Ley Núm. 21, *supra*. La apelante añadió que lo anterior constituía una “conclusión basada en la inspección realizada”, hecho que evidenciaba que su gestión no se limitó a una mera consulta sobre la aplicación de la ley. Dado a ello, afirmó que el Municipio transgredió su derecho a un debido proceso de ley, toda vez que la notificación de la determinación denegando su requerimiento, no incluyó las advertencias mandatorias de ley. Así, sostuvo que no procedía la defensa de falta de jurisdicción, toda vez que, dado a que el Municipio no proveyó directrices respecto a cuál debía ser su proceder, “no existían remedios administrativos”² que agotar.

Luego de acontecidas ciertas incidencias entre las partes involucradas, y tras entender sobre sus respectivas contenciones, el 28 de enero de 2020, con notificación del 3 de febrero siguiente, el Tribunal de Primera Instancia dictó la sentencia aquí apelada. Mediante la misma concluyó que, tal cual lo expuesto por el Municipio, carecía de jurisdicción para disponer de la reclamación promovida por la apelante. En específico, dispuso que los documentos que anejó a su alegación evidenciaban que, en efecto, el trámite que procuró ante el Municipio no fue una *Solicitud de Control de Acceso*, mecanismo a través del cual debía encauzar su petición. El tribunal indicó que, a tenor con la prueba, en dos (2) ocasiones, el Municipio advirtió tal hecho a la apelante. Añadió, a su vez, que la expresión del Municipio en torno a la gestión que realizó la apelante no denegó solicitud formal alguna, sino que “indicó, de manera consultiva,” la improcedencia legal del control de acceso sugerido. De este modo, y tras afirmar que la adjudicación

² Véase, *Oposición a Solicitud de Desestimación y en Cumplimiento de Orden*, pág. 60.

sobre la instalación de un sistema de control de acceso de vehículos y peatones es una materia delegada, en principio, a los municipios, ello en virtud de la Ley Núm. 21, *supra*, la sala sentenciadora desestimó la demanda de epígrafe.

Inconforme, el 14 de julio de 2020, la apelante compareció ante nos mediante el presente recurso de apelación. En el mismo plantea lo siguiente:

Erró el Tribunal de Primera Instancia al resolver que se debían agotar los remedios administrativos dentro del Municipio a pesar de que el Municipio había emitido una determinación denegando la solicitud de cierre realizada por la apelante.

Luego de examinar el expediente apelativo de autos y con el beneficio de la comparecencia de ambas partes de epígrafe, procedemos a expresarnos.

II

A

Sabido es que el aspecto de la jurisdicción constituye materia de carácter privilegiado y que, por lo mismo, debe ser resuelto con preferencia a cualquier otra cuestión. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873 (2007); *Arriaga v. F.S.E.*, 145 DPR 122 (1998). La jurisdicción se define como “el poder o autoridad que tiene un tribunal para atender y adjudicar casos o controversias.” *Ríos Martínez, Com. Alt. PNP. v. CLE*, 196 DPR 289, 296 (2016); *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, 191 DPR 700 (2014). Como norma, los tribunales ostentan jurisdicción general para atender los casos y controversias. Sin embargo, el Estado, mediante legislación a los efectos, puede otorgar o privar de jurisdicción sobre la materia a un tribunal. *Íd.*

En lo concerniente, la doctrina de *jurisdicción primaria* está predicada en una norma de prelación jurisdiccional respecto al foro adjudicativo legitimado para atender, en origen, determinada controversia. *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21 (2004); *Ortiz*

v. Panel del F.E.I., 155 DPR 219 (2001); *Ortiz v. Coop. Ahorro y Crédito*, 120 DPR 253 (1987). La misma exige a los tribunales auscultar el alcance de la ley, a fin de resolver si el asunto en cuestión es uno estrictamente sujeto al ámbito de la especialización de determinada agencia u organismo. *Consejo de Titulares v. Gómez Estremera et al.*, 184 DPR 407 (2012). Por tanto, la antedicha norma plantea un esquema de competencia adjudicativa inicial.

La jurisdicción primaria se manifiesta en dos contextos independientes: la *jurisdicción primaria exclusiva* y la *jurisdicción primaria concurrente*. *Rivera Ortiz v. Mun. De Guaynabo*, 141 DPR 257 (1996). La jurisdicción primaria exclusiva hace referencia a las ocasiones en las que, por virtud de ley, y de manera clara e inequívoca, la autoridad de los tribunales queda postergada hasta tanto el organismo autorizado entienda sobre el asunto en disputa. De este modo, por mandato legislativo, los foros judiciales están impedidos de asumir jurisdicción inicial en una controversia que ha sido estricta y exclusivamente delegada a la intervención original de otro cuerpo adjudicativo. Ahora bien, mediante la posterior etapa de revisión judicial, la parte interesada asegura el efectivo ejercicio de la labor de los tribunales de justicia sobre el caso particular. *Rivera Ortiz v. Mun. De Guaynabo*, supra; *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System*, 122 DPR 261 (1988). Por su parte, la jurisdicción primaria concurrente propone un asunto de deferencia. Así, los tribunales, aunque plenamente facultados para atender la reclamación de que trate, autolimitan su intervención, a fin de que los organismos empleen su conocimiento experto. *Rivera Ortiz v. Mun. De Guaynabo*, supra; *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System*, supra.

De otra parte y en el contexto que atendemos, la doctrina del *agotamiento de remedios* supone un ejercicio de abstención judicial, ello en cuanto al momento idóneo en el cual los tribunales habrán

de intervenir en una controversia que aún no ha completado el cauce agencial. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843 (2008); *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. Del Rey*, 155 DPR 906 (2001). Así, y distinto a la norma de jurisdicción primaria exclusiva, la de agotamiento de remedios atiende la etapa en la cual la intervención judicial resulta propicia respecto a un asunto sometido al quehacer adjudicativo de determinado organismo. De este modo, esta doctrina se invoca para cuestionar la acción de un litigante que participó, o participa, de un procedimiento en una agencia y que, sin extinguir todos los recursos disponibles a su favor, acude al auxilio de los foros de justicia. *Colón Rivera et al. V. E.L.A.*, 189 DPR 1033 (2013); *Guzmán y otros v. E.L.A.*, 156 DPR 693 (2002).

B

Finalmente, mediante la aprobación de la Ley de Control de Acceso de Puerto Rico, Ley Núm. 21 de 20 de mayo de 1987, 26 LPRA sec. 64 *et seq.*, se insertó en nuestro esquema estatutario un precepto tendente a proveer un mecanismo adicional para, entre otros fines, promover la seguridad de las comunidades, ello mediante la reglamentación adecuada del uso de las calles. *Coop. Oriental v. Cons. Tit.* 195 DPR 330, 342 (2016); *Residentes Sagrado Corazón v. Arsuaga*, 160 DPR 289 (2003). En dicho contexto, el referido precepto dispuso un procedimiento mediante el cual los residentes de urbanizaciones, comunidades o calles, cuyas vías públicas no sean utilizadas como acceso de entrada o salida a otras comunidades, puedan solicitar y obtener una autorización para establecer un sistema de control de acceso dentro de su área residencial. 23 LPRA sec. 64.

La Ley Núm. 21, *supra*, expresamente delegó a los municipios la facultad de atender y adjudicar lo concerniente a la tramitación de los permisos inherentes a una solicitud de control de acceso. Al respecto, dispone como sigue:

(a) *Radicación de solicitud y notificación de vistas públicas*- toda petición de permiso o autorización de control de acceso **deberá radicarse ante el municipio** en cuya jurisdicción radique la calle o calles que su acceso se proponga controlar de conformidad con las secs. 64 a 64h de este título y en los reglamentos adoptados conforme a ella.

23 LPRA sec. 64b(a). (Énfasis nuestro.)

Lo anterior revela la intención legislativa cierta de delegar autoridad inicial a las entidades municipales para entender sobre los méritos de una petición para establecer un control de acceso, todo a tenor de las exigencias legales pertinentes. Ahora bien, la Ley Núm. 21, *supra*, contempla el momento idóneo en el que la intervención judicial tomará parte en el asunto pertinente. A tal efecto reza:

[...]

(e) *Reconsideración y Revisión Judicial*- Toda persona, asociación de residentes, urbanizador o desarrollador **que no esté de acuerdo con la decisión del municipio sobre una solicitud de permiso de control de acceso**, podrá solicitar su revisión judicial dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de archivo en el municipio de copia de la notificación concediendo la autorización o permiso de control de acceso o del archivo de o del archivo de la declaración jurada adoptando el dictamen preliminar, según sea el caso. El tribunal emitirá su decisión dentro de los treinta (39) días siguientes a la fecha de la solicitud de revisión.

[...].

23 LPRA. sec. 64b (e). (Énfasis nuestro.)

III

En la presente causa, la apelante plantea que el Tribunal de Primera Instancia erró al desestimar su demanda bajo el fundamento de falta de jurisdicción, por no haber agotado los remedios disponibles ante el Municipio. En esencia, alega haber cumplido con el trámite requerido, tal cual le fue indicado por la división municipal correspondiente. Añade, a su vez, que, pese a que haberse efectuado ciertas gestiones que culminaron en una expresión por parte del Municipio, estela “dejó desprovista [...] de un

remedio” que propendiera a la adecuacidad de la tramitación de su requerimiento. Habiendo entendido sobre el señalamiento propuesto a la luz de los hechos y de la norma aplicable, confirmamos la sentencia apelada.

Un examen de los documentos que conforman el expediente apelativo que atendemos, mueve nuestro criterio a concluir que la determinación que ante nos se impugna es una correcta en derecho. En principio, tal cual se dispuso, nada en la prueba documental revela que la apelante haya dado curso al mecanismo por el cual el Municipio podía, formalmente, adjudicar su petición sobre el establecimiento de un control de acceso parcial a favor de su residencia. Conforme pudimos acreditar, la apelante fue expresamente advertida de su deber de cumplimentar el formulario de *Solicitud de Control de Acceso*, el cual, a tenor con el contenido de la misiva que se le cursó el 21 de agosto de 2018, se le remitió para que actuara de conformidad. Si bien la apelante dio curso a múltiples gestiones que, a su vez, conllevaron determinada actuación por parte del Municipio y sus funcionarios, lo cierto es que el 10 de octubre de 2018, expresamente se le advirtió que las mismas no cumplieron con el mecanismo debido para canalizar su requerimiento. La comunicación pertinente, expresamente le indicó que el trámite que ejecutó fue una *Consulta sobre Leyes y Reglamentos*, método por el cual su petición no podía ser evaluada. El Municipio, por conducto del ingeniero Rodríguez Ríos, fue enfático al instruirla en cuanto a que, a tales efectos, resultaba meritorio que cumplimentara el formulario de la *Solicitud de Control de Acceso* que previamente le fue enviado. Sin embargo, nada sugiere que, pese a haber sido adecuadamente advertida de dicho deber, lo ejecutara.

Lo anterior establece que, en efecto, la apelante acudió al auxilio de la maquinaria judicial de manera anticipada, sin

previamente procurar la idoneidad de la intervención del Municipio respecto a su petición. Tal cual expusiéramos, la Ley Núm. 21, *supra*, expresa e inequívocamente delega a los municipios la facultad de adjudicar la procedencia, o no, de una solicitud de control de acceso. Mediante dicho estatuto, se suprimió la jurisdicción primaria de los tribunales de justicia, delegándole, de manera exclusiva a las entidades municipales, la consideración del asunto aquí en controversia. Siendo de este modo, ciertamente el Tribunal de Primera Instancia carecía de jurisdicción para disponer de la súplica que la apelante expone en la demanda de epígrafe. Toda vez que esta, en origen, no canalizó su requerimiento a través del Municipio, tal cual mandata la ley, la sala sentenciadora está impedida de ejercer sus funciones de adjudicación.

IV

Por los fundamentos que anteceden, se confirma la sentencia apelada.

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

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