

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

DOLLY EILEEN LUGO
MARTÍNEZ TCP DOLLY E.
LUGO MARTÍNEZ

Apelante

v.

JUNTA DE PLANIFICACIÓN
DE PUERTO RICO

Apelado

KLAN202000867

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala de
San Juan

Civil Núm.

SJ 2020-CV-02007

Sobre:

Revisión de
Resolución

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Colom García, el Juez Ramos Torres y la Jueza Soroeta Kodesh

Soroeta Kodesh, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de diciembre de 2020.

Mediante un recurso de apelación presentado el 26 de octubre de 2020, comparece la Sra. Dolly Eileen Lugo Martínez t/c/c Dolly E. Lugo Martínez (en adelante, la apelante). Nos solicita que revoquemos una *Sentencia* dictada el 22 de septiembre de 2020 y notificada el 25 de septiembre de 2020, por el Tribunal de Primera Instancia (en adelante, TPI), Sala de San Juan. Por medio del aludido dictamen, el TPI desestimó la reclamación de la apelante por falta de jurisdicción sobre la materia.

Por los fundamentos que expresamos a continuación, se confirma la *Sentencia* apelada.

I.

El 13 de marzo de 2019, la apelante instó una *Solicitud de Cambió de Zonificación (Petición Núm. 2019-55-JPZ-0058)*. En síntesis, sostuvo que su finca ubicada en el barrio de Boquerón, Municipio de Cabo Rojo, fue erróneamente calificada como AR-1. Explicó que su finca fue incluida “por error” en la Reserva del Valle

de Lajas y su calificación original de DS (desarrollo selectivo) fue “variada” a AR-1 (agrícola en reserva uno).

El 22 de enero de 2020, notificada el 4 de febrero de 2020, la Junta de Planificación de Puerto Rico (en adelante, Junta de Planificación o la apelada) emitió una *Resolución* en la que ordenó el archivo de la aludida *Solicitud de Cambio de Zonificación*. Lo anterior, luego de concluir que el predio de terreno de la apelante radicaba en un Distrito AR-1 y “conforme al Artículo 31.4.2 del Reglamento de Conjunto, vigente la rezonificación en un Distrito AR-1 (Agrícola en Reserva Uno) no es permitida. Asimismo, la Junta de Planificación dispuso que las decisiones de la Junta en torno a cambios de calificación o rezonificación eran de carácter cuasi-legislativo, en virtud de lo establecido en el Artículo 32(b) de la Ley Orgánica de la Junta de Planificación, Ley Núm. 75 del 24 de junio de 1975, según enmendada (en adelante, Ley Núm. 75-1975), por lo cual no había derecho a solicitar reconsideración o recurrir ante el Tribunal de Apelaciones.

Inconforme con la anterior *Resolución*, el 4 de marzo de 2020, la apelante incoó una *Demanda* sobre revisión de *Resolución*. En síntesis, sostuvo que incidió la Junta de Planificación al concluir que la zonificación de su predio era AR-1 y que no podía variarse. Explicó que su terreno no formaba parte de la zonificación especial decretada por la Ley Núm. 277-1999 y la Ley Núm. 148-2001. Añadió que con la *Resolución* dictada el 22 de enero de 2020, la Junta de Planificación pretendía extender los deslindes específicos de la zonificación especial. En vista de lo anterior, sostuvo que su finca debía clasificarse como ARD (área rural desarrollada).

La Junta de Planificación no compareció oportunamente ante el foro primario, razón por la cual el 21 de agosto de 2020, el TPI dictó y notificó una *Orden* en la que le anotó la rebeldía. Por otro lado, el 17 de agosto de 2020, la apelante instó una *Solicitud de que*

se *Conceda Remedio Solicitado*. Además, el 3 de septiembre de 2020, la apelante instó una *Moción de Sentencia Sumaria*.

El 22 de septiembre de 2020, notificada el 25 de septiembre de 2020, el TPI dictó una *Sentencia* en la cual desestimó la reclamación de la apelante por falta de jurisdicción sobre la materia. Concluyó que las leyes citadas por la apelante no derogaron el hecho de que la adopción y promulgación de mapas “sean funciones cuasi legislativas, ni le concede jurisdicción al tribunal para entrar en los méritos del asunto según planteado.”¹

No contestes con el anterior dictamen, el 26 de octubre de 2020, la apelante presentó el recurso de apelación de epígrafe en el que adujo que el TPI cometió el siguiente error:

Erró el Foro de Primera Instancia al declararse sin jurisdicción sobre la materia y consecuentemente desestimar la solicitud de revisión judicial instada ante su consideración por la parte apelante.

Subsiguientemente, el 25 de noviembre de 2020, la Junta de Planificación interpuso un *Alegato en Oposición*. Con el beneficio de los escritos de las partes y a la luz de los documentos que obran en autos, procedemos a exponer el derecho aplicable.

II.

A.

Constituye norma jurídica firmemente establecida en el ámbito del derecho administrativo que los tribunales deben concederle la mayor deferencia a las decisiones administrativas por gozar las mismas de una presunción de validez, dada la experiencia que se les atribuye a estas. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744 (2012); *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1002 (2011). La anterior normativa se fundamenta en que son los organismos administrativos los que poseen el conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley se le han delegado. *Asoc.*

¹ Véase, *Sentencia*, Anejo X del Apéndice del recurso de apelación, pág. 34.

Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, 179 DPR 923, 940 (2010); *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 186 (2009).

En cuanto a las determinaciones de hechos formuladas por la agencia recurrida, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido reiteradamente que, como norma general, los tribunales no intervendrán con estas, siempre y cuando se desprenda del expediente administrativo evidencia sustancial que las sostenga. Al realizar dicha determinación, los tribunales deben utilizar un criterio de razonabilidad y deferencia. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821-822 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al.* II, supra. A su vez, la evidencia sustancial es aquella relevante que una mente razonada podría entender adecuada para sostener una conclusión. *Torres Santiago v. Depto. de Justicia*, supra, pág. 1003, citando a *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76-77 (2004).

Con el propósito de “convencer al tribunal de que la evidencia en la cual se fundamentó la agencia para formular una determinación de hecho no es sustancial, la parte afectada debe demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración”. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 131 (1998). Véanse, además, *Rebollo v. Yiyi Motors*, supra, a la pág. 77; *Metropolitana S.E. v. A.R.PE.*, 138 DPR 200, 212-213 (1995); *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 686-687 (1953).

No obstante, las conclusiones de derecho realizadas por las agencias serán revisables en toda su extensión. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al.* II, supra. Ahora bien, esto no significa que los tribunales pueden

descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al.* II, supra; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico expuso que “[l]a deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas habrá de ceder, solamente, cuando la misma no esté basada en evidencia sustancial, cuando la agencia ha errado en la aplicación de la ley y cuando su actuación resulte ser una arbitraria, irrazonable o ilegal”. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra, a la pág. 822. Véase, además, *Otero v. Toyota*, supra. Igualmente, el Tribunal Supremo ha clarificado que la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúa arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional; o (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. *IFCO Recycling, Inc. v. Aut. Desp. Sólidos*, supra, a las págs. 744-745, citando a *Empresas Ferrer v. A.R.PE.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

B.

De otra parte, es norma reconocida en nuestra jurisdicción que “las cuestiones de jurisdicción por ser privilegiadas deben ser resueltas con preferencia, y de carecer un tribunal de jurisdicción lo único que puede hacer es así declararlo”. *Autoridad Sobre Hogares v. Sagastivelza*, 71 DPR 436, 439 (1950). Véanse, además, *Pérez Rosa v. Morales Rosado*, 172 DPR 216, 222 (2007); *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 DPR 345, 355 (2003). Al hacer esta

determinación, debe desestimarse la reclamación “sin entrar en los méritos de la cuestión ante sí”. *González Santos v. Bourns P.R., Inc.*, 125 DPR 48, 63 (1989). En consecuencia, la ausencia de jurisdicción es insubsanable. *S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 683 (2011); *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 DPR 513, 537 (1991).

Además, cabe destacar que “[la] jurisdicción es el poder o autoridad de un tribunal para considerar y decidir casos y controversias”. *S.L.G. Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, supra, a la pág. 682; *Asoc. Punta Las Marías v. A.R.Pe.*, 170 DPR 253, 263 n. 3 (2007). En particular, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha enfatizado consistentemente que la falta de jurisdicción “trae consigo las consecuencias siguientes: (1) no es susceptible de ser subsanada; (2) las partes no pueden voluntariamente conferírsela a un tribunal como tampoco puede éste arrogársela; (3) conlleva la nulidad de los dictámenes emitidos; (4) impone a los tribunales el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción; (5) impone a los tribunales apelativos el deber de examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, y (6) puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o por el tribunal *motu proprio*”. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009), citando a *Pagán v. Alcalde Mun. de Cataño*, 143 DPR 314, 326 (1997).

A tenor con los principios antes reseñados, procedemos a resolver la controversia que nos ocupa.

III.

En su único señalamiento de error, la apelante adujo que incidió el foro primario al desestimar su reclamación por falta de jurisdicción sobre la materia. De entrada, alegó que la Junta de Planificación tenía jurisdicción para atender su reclamo. Aseveró que el Artículo 32 de la Ley Núm. 75-1975, 23 LPRA sec. 63d, le

concede a la parte afectada por una actuación, decisión o resolución de la Junta de Planificación **en su función adjudicativa, la oportunidad de presentar un recurso de revisión ante el TPI.**

Añadió que el citado Artículo 32 de la Ley Núm. 75, *supra*, también le concede a la parte afectada por las actuaciones cuasi-legislativas de la Junta de Planificación un término **para impugnar la adopción de reglamentos o mapas ante el TPI cuando la Junta de Planificación no cumple con los requisitos estatutarios para su adopción.**

Asimismo, la apelante explicó que su finca no figuró ni fue afectada por la zonificación especial creada por la Ley Núm. 277-1999. A su vez, la apelante insistió en que las enmiendas a los mapas de zonificación realizadas en el año 2014 tampoco afectaron su predio de terreno. La apelante sostuvo que su solicitud ante la Junta de Planificación era para corregir el error de incluir su terreno en la *Resolución* emitida por la Junta de Planificación en el año 2014. Expresó que dicho error pudo cometerse debido a que su terreno comparte número de catastro con la finca matriz, del cual su terreno fue segregado en el año 1938 y que forma parte de la zona agrícola protegida. En vista de todo lo anterior, la apelante afirmó que su solicitud ante la Junta de Planificación no es una cuestión cuasi-legislativa sino adjudicativa, en la cual intentó explicar el error de la Junta de Planificación en incluir su finca en terrenos de la Reserva del Valle de Lajas. No le asiste la razón a la apelante en su argumentación.

Hemos revisado el expediente del caso de autos y se desprende inequívocamente que el predio de terreno de la apelante fue incluido por la Junta de Planificación en la Reserva Agrícola del Valle de Lajas el 5 de diciembre de 2003, mediante la *Resolución* JP-R-28-2003, cuando conjuntamente la Junta de Planificación adoptó el Reglamento Núm. 28, Reglamento de de Zonificación Especial para

las Reservas Agrícolas de Puerto Rico, según enmendado **y los correspondientes mapas de las reservas agrícolas de los denominados valles de Lajas, Coloso y Guanajibo, los cuales se hicieron formar parte del referido Reglamento.** Por otro lado, en el *Alegato en Oposición*, la Junta de Planificación informó que el mapa de delimitación del Valle de Lajas fue subsecuentemente enmendado, en atención a las enmiendas presentadas durante una vista pública celebrada el 12 de septiembre de 2013. Coincidimos con la Junta de Planificación en que esos eran los momentos oportunos para solicitar cualquier enmienda.

De otra parte, es innegable que la petición de la apelante ante la Junta de Planificación, de ser concedida, tendría el efecto de alterar el mapa de calificación de la zona agrícola **protegida que no permite dicha alteración mediante solicitud de reclasificación.**

De acuerdo con el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Ramírez et al. v. Jta. de Planificación*, 185 DPR 748, 756 (2012), al ejercer la facultad de considerar cambios a determinado sector, la Junta de Planificación ejerce una función cuasi-judicial. Lo anterior, debido a que no adjudica una controversia, sino que establece una reglamentación. *Id.* Por consiguiente, la Junta de Planificación carecía de jurisdicción para atender el reclamo de la apelante y no incidió el foro apelado al así concluirlo.

En virtud de lo anteriormente detallado, resulta forzoso concluir que la actuación del foro administrativo fue correcta en derecho y no tiene visos de abuso de discreción. Tampoco fue arbitraria, irrazonable o ilegal. Asimismo, de acuerdo con el marco jurídico antes expuesto, los tribunales tienen el deber ineludible de auscultar su propia jurisdicción y, una vez el foro judicial determina que carece de jurisdicción, lo único que procede es así declararlo. Resulta menester recordar que la falta de jurisdicción sobre la materia no es susceptible de ser subsanada, ni las partes pueden

voluntariamente otorgársela. El error aducido por la apelante no fue cometido y procede que confirmemos la *Sentencia* apelada.

IV.

En atención a todos los fundamentos antes expresados, se confirma la *Sentencia* apelada.

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

La Jueza Colom García disiente sin opinión escrita.

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