

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL X

CIUDADANOS EN
DEFENSA DEL
AMBIENTE T/C/C
CEDDA Y OTROS

Demandantes - Apelantes

V.

ESTADO LIBRE
ASOCIADO DE PUERTO
RICO REPRESENTADO
POR LA SECRETARIA DE
JUSTICIA, DENNISE N.
LONGO QUIÑONES Y
OTROS

Demandados – Apelados

KLAN202000960

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

Caso Núm.:
SJ2020CV03024

Sobre:
Injunction
(Entredicho
Provisional,
Injunction
Preliminar y
Permanente) y
Otros

Panel integrado por su presidenta; la Juez Ortiz Flores, la Juez Lebrón Nieves y la Juez Soroeta Kodesh¹

Lebrón Nieves, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de febrero de 2021.

Comparecen ante nos, Ciudadanos en Defensa del Ambiente (CEDDA), Wilfredo Vélez Hernández, Cristina Rivera Román, Jesús García Oyola, Zulma Ivette Barriento Onofre y Pedro Edgardo Salazar (en adelante y en conjunto, los apelantes) mediante el recurso de Apelación y solicitan la revisión de la *Sentencia* emitida el 25 de septiembre de 2020, por el Tribunal de Primera Instancia de San Juan. Mediante la aludida determinación, el foro de origen declaró *Ha Lugar* las mociones de desestimación presentadas por el Departamento de Recursos Naturales (DRNA) y Edgar Torres Morales (en adelante y en

¹ Conforme la Orden Administrativa Núm. TA-2021-002 emitida el 8 de enero de 2021, debido a la renuncia de la Juez Nieves Figueroa, se designó a la Juez Soroeta Kodesh en su sustitución.

conjunto, los apelados). En consecuencia, desestimó la *Demanda* presentada por los apelantes.

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

I

Según surge del expediente ante nuestra consideración, el 4 de junio de 2020 los apelantes presentaron una *Petición de Mandamus e Injunction Preliminar y Permanente*, al amparo del Artículo 19 de la Ley Núm. 416-2004, mejor conocida como Ley sobre Política Pública Ambiental, según enmendada. Invocaron, además, el Artículo II, Sec. 4 y el Artículo VI, Sec. 19 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Los apelantes aducen que el señor Torres Morales taló árboles y vegetación, aplanó y rellenó con tosca, inició una construcción e instaló una vivienda rodante estacionaria tipo “tráiler” en una duna de arena que forma parte de la zona marítimo-terrestre en el Barrio Islote de Arecibo. Señalaron que el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) no ha cumplido con su deber ministerial de vigilar y conservar los recursos naturales, en específico, la duna objeto de esta controversia. Indicaron que el DRNA no ha llevado a cabo el proceso administrativo correspondiente contra el señor Torres Morales, a pesar de tener ante su consideración, diecinueve (19) querellas por alegadas actuaciones ilegales. En específico, los apelantes solicitaron que:

1. Se ordenara al Sr. Torres Morales, el cese y desista de toda construcción y/o remoción de corteza terrestre y/o vertido de cualquier material sobre la duna que colinda con la carretera 681 entre el Km. 5.1 y 5.2 del Barrio Islote en Arecibo, y que se remuevan todos los depósitos ilegales vertidos sobre la duna.

2. Se ordenara al Estado Libre Asociado de Puerto Rico y/o al DRNA por conducto de su Secretario que en función de sus deberes ministeriales:
 - a. Delimite la zona marítimo terrestre (ZMT) del área en controversia, ubicada en el litoral costero que colinda con la carretera 681, entre el Km. 5.1 y 5.2 del Barrio Islote en Arecibo mediante la acción administrativa de deslinde.
 - b. Confirmado el hecho de que el área en controversia ubica en la ZMT de curso a un proceso adjudicativo formal con la presentación de una querrela contra el Sr. Edgar Torres Morales por las violaciones en la que ha incurrido a las leyes y reglamentos que administra el DRNA.
 - c. Se corrija el informe preparado por el Sr. Idelfonso Ruíz en el que concluyó que el terreno ubicado en la carretera 681 Km. 5.1 y 5.2 del Barrio Islote de Arecibo no ubica en la ZMT y ponga inmediatamente en conocimiento a la Oficina de Gerencia de Permisos bajo el caso de solicitud de permiso 2019-2644572-PCO-020124 de la certificación de deslinde que corresponde realizar, según requiere el Reglamento Núm. 4860 del DRNA.
 - d. Se procure la restauración y saneamiento del área impactada en el litoral costero colindante a la carretera 681 Km. 5.1 del Barrio Islote de Arecibo que ubique en bienes de dominio público marítimo terrestre (ZMT) conforme al deslinde que se apruebe por el DRNA, específicamente que se remueva el relleno y/o tosca vertido sobre la duna, se remueva la verja y/o espeques que ubiquen en dicha área, se remueva el pedestal construido en hormigón para la toma de electricidad, se remuevan las piedras enormes que fueron colocadas en la referida área y que se remueva cualquier construcción y/o estructura que ubique en bienes de dominio público marítimo terrestre conforme el deslinde sea aprobado por el DRNA y para el cual no posea concesión y/o permiso de construcción.
 - e. Se entregue a la parte demandante, todos los documentos y copia de los expedientes previamente solicitados.²

² Sentencia pág. 2.

El 19 de junio de 2020, el Gobierno de Puerto Rico, por sí y en representación del DRNA, presentó *Moción en Solicitud de Desestimación*. En esta argumentó que existía un procedimiento administrativo ante el DRNA disponible para aquellos casos en que una parte interesa que se lleve a cabo un deslinde. Alegó que la parte apelante no le había solicitado al DRNA un deslinde para delimitar la alegada ZMT del área en controversia. Por lo que, sostuvo que no procedía que se le ordenase al DRNA realizar un proceso adjudicativo formal contra el señor Torres Morales, ya que no existe un deber ministerial que exija lo solicitado.

El 22 de junio de 2020, el coapelado, señor Torres Morales, presentó *Moción de Desestimación*. En la misma arguyó, en síntesis, que el foro de origen carecía de jurisdicción para atender la controversia planteada ante el DRNA, así como la solicitud de deslinde presentada ese mismo día ante dicho foro administrativo. Indicó que la jurisdicción primaria para atender el asunto le correspondía al DRNA y afirmó que los apelantes no habían agotado el remedio administrativo pertinente.

El 18 de julio de 2020, los apelantes presentaron ante el Tribunal de Primera Instancia, *Réplica a la Moción de Desestimación*, en la que arguyeron que el deber ministerial reclamado en su *Demanda*, estaba consagrado por mandato constitucional, la ley orgánica del DRNA y los reglamentos que administraba esa agencia. Por último, sostuvieron que el foro primario debía considerar dichas fuentes de Derecho e interpretarlas a la luz de las circunstancias del presente caso.

Expusieron, además, que la petición de *Mandamus* contra el DRNA tenía el propósito de que la agencia cumpliera con su deber ministerial de vigilar y preservar los bienes de dominio

público marítimo terrestre, incluyendo, la duna en litigio. Solicitaron que se realizara el deslinde de oficio, de no haber sido solicitado por el coapelado. Además, la petición se presentó con el fin de que se demostrara que se ha cumplido con el procedimiento administrativo establecido por reglamento y que se iniciara el procedimiento adjudicativo formal por la violación a las órdenes de cese y desista emitidas previamente por los vigilantes.

El 24 de julio de 2020, el señor Torres Morales presentó *Dúplica a Réplica a Moción de Desestimación* en la que alegó que había solicitado un deslinde de la ZMT para su propiedad, de manera que pudiese ubicar la casa rodante estacionaria. Dicha acción de deslinde fue presentada a través de RMA Environmental y se le asignó el número O-AG-CER02-SJ-00702-16072002.

El señor Torres Morales adujo que habiéndose presentado dicha solicitud de deslinde ante el DRNA, quien es el foro administrativo con jurisdicción primaria para atender el asunto, procede la desestimación y archivo de la *Demanda* de epígrafe.

El 5 de agosto de 2020, se realizó una videoconferencia argumentativa. Ese mismo día, la sala judicial de origen emitió *Orden* para que el Gobierno de Puerto Rico y el DRNA presentase una certificación dentro del término de 20 días, en la que informara el trámite que el DRNA ha dado a las querellas presentadas por los apelantes, relacionadas al terreno en cuestión, así como el estado del deslinde ante dicha agencia. Además, se ordenó la entrega de copia de los expedientes a los aquí apelantes.

El 20 de agosto de 2020, el Gobierno de Puerto Rico presentó una nueva *Moción de Desestimación* en la cual incluyó tres (3) anejos y expuso lo siguiente:

1. El 12 de agosto de 2020, funcionarios de la Oficina de Asuntos Legales emitieron una certificación en la que indican que las querellas han sido consolidadas. El DRNA tratará las querellas como ocurrencias independientes y continuará un solo procedimiento administrativo en el que solicitarán los remedios correspondientes en un proceso administrativo.
2. El 18 de agosto de 2020, la Secretaría Auxiliar de Permisos, Endosos y Servicios Especializados, envió una carta al Sr. Ángel Román Más, Ingeniero contratado por el codemandado para completar el proceso y obtener permisos pertinentes. La misma refleja que el codemandante solicitó que el DRNA llevara a cabo un proceso de deslinde de la zona marítimo terrestre y le solicitan que para poder continuar con el proceso administrativo debe hacer entrega de algunos documentos, los cuales se enlistan en la carta.
3. El 21 de agosto de 2020, las suscribientes remitieron por correo electrónico una copia digitalizada de los expedientes correspondientes a las querellas presentadas por los demandantes a la representación legal de estos y a la representación legal de la parte codemandada.

Finalmente, el 25 de septiembre de 2020, el foro *a quo* emitió la *Sentencia* apelada. En la misma consignó, entre otras, las siguientes determinaciones de hechos:

1. Ciudadanos en Defensa del Ambiente, Inc. (en adelante, CEDDA), es una entidad sin fines de lucro, dedicada a la protección y educación del medio ambiente y los recursos naturales de Puerto Rico.

[...]

10. La Sra. Betzaida Román Hernández radicó el 16 de mayo de 2019 la querella QAREM-083-19 ante el Cuerpo de Vigilantes del DRNA.

11. El Sr. Edgar Torres Morales, es residente de Camuy y titular del predio localizado en el Barrio Islote, sector Piquiñas, Carretera 681, Km. 5.1 del pueblo de Arecibo, Puerto Rico.

12. El 12 de agosto de 2020, funcionarios de la Oficina de Asuntos Legales emitieron una Certificación en la que indican que las querellas han sido consolidadas. El DRNA tratará las querellas como ocurrencias independientes y continuará un solo procedimiento administrativo en el que se solicitarán los remedios correspondientes en un proceso administrativo.

13. El 18 de agosto de 2020, la Secretaría Auxiliar de Permisos, Endosos y Servicios Especializados, envió una carta al Sr. Ángel Román Más, Ingeniero contratado por el codemandado para completar el proceso y obtener permisos pertinentes. La misma refleja que el codemandante solicitó que el D.R.N.A. llevara a cabo un proceso de deslinde de la zona marítimo terrestre y le solicitan que para poder continuar con el proceso administrativo debe hacer entrega de algunos documentos, los cuales se enlistan en la carta.

14. El pasado 21 de agosto de 2020, las abogadas del Gobierno de Puerto Rico y DRNA enviaron por correo electrónico, copia digitalizada de los expedientes correspondientes a las querellas presentadas por los demandantes a la representación legal de estos y a la representación legal de la parte codemandada.

En consonancia con lo anterior, el foro primario dictaminó:

La parte demandante alega que el DRNA tiene el deber ministerial de delimitar la Zona Marítimo Terrestre del área en controversia, ubicada en el litoral costero que colinda con la carretera 681 entre el Km. 5.1 y el 5.2 del Barrio Islote en Arecibo, mediante la acción administrativa de deslinde. Sin embargo, el Reglamento Núm. 4860, establece que dicho deslinde conlleva un proceso el cual tiene que ser solicitado ante del DRNA. El codemandado, Sr. Torres Morales presentó la correspondiente solicitud, por lo que el proceso se encuentra pendiente de adjudicación. Esto, de por sí, es suficiente para obligar nuestra abstención en atender la controversia. Los demandantes no han sufrido daños irreparables por haber remedios adecuados en ley bajo el proceso administrativo. Lo que de por sí, impide el que se pueda solicitar la concesión de remedios mediante los recursos extraordinarios del mandamus e injunction.

Este Tribunal carece de jurisdicción para atender el asunto, pues aún está pendiente, ante el DRNA la solicitud de deslinde presentada por el Sr. Edgar Torres Morales y la jurisdicción primaria le corresponde al DRNA. Además, la resolución de las múltiples querellas presentadas contra el codemandado Torres Morales, son asuntos que le competen exclusivamente al DRNA. La parte

demandante no ha agotado los remedios administrativos y este Tribunal carece de jurisdicción sobre la materia.

Ante una situación en la que un Tribunal no tiene la autoridad para atender un recurso, solo tiene jurisdicción para declarar que no tiene autoridad para atender el recurso y que procede desestimar el caso.

Consecuentemente, el foro apelado declaró *Ha Lugar* las mociones de desestimación incoadas por los demandados-apelados, por lo que desestimó la *Demanda* en su totalidad.

Inconforme con el dictamen del foro de origen, acude ante este foro, la parte apelante y esboza los siguientes señalamientos de error:

A. Erró el [T]ribunal de [P]rimera [I]nstantia al omitir su jurisdicción sobre los codemandados, señor Edgar Torres Morales y Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, en adelante DRNA.

B. Erró el [T]ribunal de [P]rimera [I]nstantia al omitir disponer en sus Determinacion[es] de Hechos 12 y 13 que los actos de los codemandados constituyen admisiones de parte, al amparo de la Regla 803 de Evidencia de 2009, sobre actos previos a la radicación del caso, y que dichas admisiones pueden generar inferencias al amparo de la Regla 1007 de las de Evidencia y la jurisprudencia aplicable.

C. Erró el [T]ribunal de [P]rimera [I]nstantia al entender que no puede emitir órdenes para que se cumplan los términos en los Reglamentos.

II

A. Falta de Jurisdicción

En reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha manifestado que la jurisdicción es el poder o la autoridad que tiene un tribunal para considerar y decidir casos o controversias. Conforme a ello, en toda situación jurídica que se presente ante un foro adjudicativo, lo primero que se debe considerar es el aspecto jurisdiccional. Esto debido a que los tribunales tienen la responsabilidad indelegable de examinar, en

primera instancia, su propia jurisdicción. (Citas omitidas). *Ruiz Camilo v. Trafon Group, Inc.*, 200 DPR 254, 267-268 (2018).

Así, nuestra Máxima Curia ha reafirmado que los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción, por lo cual los asuntos relacionados con ésta son privilegiados y deben atenderse de manera preferente. Como es sabido, es deber ministerial de todo tribunal, cuestionada su jurisdicción por alguna de las partes o incluso cuando no haya sido planteado por éstas, examinar y evaluar con rigurosidad el asunto jurisdiccional, pues éste incide directamente sobre el poder mismo para adjudicar una controversia. (Citas omitidas). *Ruiz Camilo v. Trafon Group, Inc.*, supra, pág. 268.

Una de las instancias en la que un foro adjudicativo carece de jurisdicción es cuando se presenta un recurso tardío o prematuro, ya que éste "adolece del grave e insubsanable defecto de privar de jurisdicción al tribunal al cual se recurre". Esto ocurre debido a que su presentación carece de eficacia y no produce ningún efecto jurídico, ya que en ese momento o instante en el tiempo todavía no ha nacido autoridad judicial o administrativa para acogerlo. (Citas omitidas). *Ruiz Camilo v. Trafon Group, Inc.*, supra, pág. 269.

Un recurso prematuro, al igual que uno tardío, priva de jurisdicción al tribunal al cual se recurre. *Yumac Home Furniture v. Caguas Lumber Yard*, 194 DPR 96, 107 (2015). **“Ello es así, puesto que su presentación carece de eficacia y no produce ningún efecto jurídico**, pues en ese momento o instante en el tiempo -*punctum temporis*- aún no ha nacido autoridad judicial o administrativa alguna para acogerlo”. (Énfasis nuestro). *Torres*

Martínez v. Torres Ghigliotty, 175 DPR 83, 98 (2008); *Rodríguez v. Zegarra*, 150 DPR 649, 654 (2000).

No obstante, existe una importante diferencia en las consecuencias que acarrea cada una de estas desestimaciones. Desestimar un recurso por ser tardío priva fatalmente a la parte de presentarlo nuevamente, ante ese mismo foro, o ante cualquier otro. En cambio, la desestimación de un recurso por prematuro le permite a la parte que recurre volver a presentarlo, una vez el foro apelado resuelve lo que estaba ante su consideración. *Yumac Home Furniture v. Caguas Lumber Yard*, supra, pág. 107.

Por consiguiente, si un tribunal, luego de realizado el análisis, entiende que no tiene jurisdicción sobre un recurso, sólo tiene autoridad para así declararlo. De hacer dicha determinación de carencia de jurisdicción, el tribunal debe desestimar la reclamación ante sí sin entrar en sus méritos. Lo anterior, basado en la premisa de que si un tribunal dicta sentencia sin tener jurisdicción, su decreto será jurídicamente inexistente o *ultravires*. *Cordero et al. v. ARPe et al.*, 187 DPR 445, 457 (2012).

B. Autolimitación Judicial

En nuestro ordenamiento jurídico existen unas normas de autolimitación judicial, entre las cuales se encuentran las doctrinas de jurisdicción primaria y la de agotamiento de remedios administrativos. Estas doctrinas "tienen el fin común de coordinar y armonizar la labor adjudicativa de los foros administrativos y los judiciales". *Guzmán y Otros v. E.L.A.*, 156 DPR 693, 711 (2002). En particular, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que ambas "cumplen el objetivo de mantener un adecuado balance y distribución de poder y tareas

entre las agencias administrativas y el poder judicial". (Citas omitidas). *Colón Rivera, et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1058 (2013).

Como ha reiterado nuestra Máxima Curia, la doctrina de jurisdicción primaria pretende determinar si es a la agencia administrativa o al tribunal a quien corresponde la intervención inicial en una controversia. Mientras, la doctrina de agotamiento de remedios administrativos se circunscribe a que los tribunales discrecionalmente se abstienen de revisar la actuación de una agencia hasta tanto la parte afectada por dicha actuación agote todos los remedios administrativos disponibles, de manera tal que la determinación administrativa refleje la postura final de la agencia. (Citas omitidas). *Colón Rivera, et al. v. ELA*, supra, pág. 1058. Conforme a esta doctrina, los tribunales no intervendremos en controversias que están bajo la consideración de una agencia administrativa hasta tanto ésta atienda el asunto y culmine el procedimiento administrativo. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, supra; *Municipio de Caguas v. AT&T Wireless PCS, Inc.*, 154 DPR 401, 407 (2001). De esta manera, evitamos una intervención judicial innecesaria, a destiempo, que interfiera con el cauce y desenlace normal del procedimiento administrativo. *Mun. de Caguas v. AT& T*, 154 DPR 401, 407 (2001); *Igartúa de la Rosa v. A.D.T.*, 147 DPR 318, 331 (1998).

C. El Mandamus

La acción de *mandamus* se rige por la Regla 54 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 54 y el Artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3421 y siguientes.

El *mandamus*, según lo define nuestra legislación, "es un auto altamente privilegiado" dictado por un Tribunal General de Justicia, a nombre del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y

dirigido a alguna persona o personas naturales, a una corporación o a un tribunal judicial de inferior categoría, dentro de su jurisdicción, requiriéndole el cumplimiento de algún acto que la Ley particularmente ordene y que esté dentro de sus atribuciones o deberes. 32 LPRA sec. 3421-3422; *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 447 (1994). Dicho auto no confiere nueva autoridad y la parte a quien obliga deberá tener la facultad de poder cumplirlo. 32 LPRA sec. 3421.

Como bien expresa la ley, el auto de *mandamus* es privilegiado. Esto significa que su expedición no se invoca como cuestión de derecho, sino que descansa en la sana discreción del foro judicial. Dicha expedición "no procede cuando hay un remedio ordinario dentro del curso de ley, porque el objeto del auto no es reemplazar remedios legales sino suplir la falta de ellos". *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, 178 DPR 253, 266 (2010).

El *mandamus*, "aunque es un remedio en ley, participa de la índole de los de equidad". Por consiguiente, algunos principios rectores de los recursos de equidad, como los que gobiernan el *injunction*, son aplicables al auto de *mandamus*. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, supra, pág. 263.

La procedencia del *mandamus* depende inexorablemente del carácter del acto que se pretende compeler mediante dicho recurso. D. Rivé Rivera, *Recursos Extraordinarios*, 2da ed., San Juan, Ed. U.I.A., 1996, pág. 107. Sólo procede para ordenar el cumplimiento de un deber ministerial, que no admite discreción en su ejercicio, cuando no hay otro mecanismo en ley para conseguir dicho remedio. *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, 168 DPR 443, 454-455 (2006); *Báez Galib y otros v. C.E.E.*, 152 DPR 382 (2000).

El requisito fundamental para expedir el recurso de *mandamus* reside, pues, en la constancia de un deber claramente definido que debe ser ejecutado. Es decir, “la ley no sólo debe autorizar, sino exigir la acción requerida”. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, supra, pág. 263-264. Por tal razón, aquella persona que se vea afectada por el incumplimiento del deber podrá solicitar el recurso. *Id.*

Ahora bien, antes de radicarse la petición de *Mandamus*, la jurisprudencia requiere, que el peticionario le haya hecho un requerimiento previo al demandado para que éste cumpla con el deber que se le exige, debiendo alegarse en la petición, tanto el requerimiento como la negativa, o la omisión del funcionario en darle curso. Sólo se exime de este requisito: 1) cuando aparece que el requerimiento hubiese sido inútil e infructuoso, pues si de haberse hecho hubiese sido denegado; ó 2) cuando el deber que se pretende exigir es uno de carácter público, a diferencia de uno de naturaleza particular, que afecta solamente el derecho del peticionario. *Noriega v. Hernández Colón*, supra, pág. 448-449.

De otra parte, como requisito de forma, no solamente se requiere que la petición esté dirigida a la persona obligada al cumplimiento de un acto, sino que debe estar juramentada por la parte que promueve su expedición. *Báez Galib v. Roselló González*, 147 DPR 371 (1998). Así lo dispone la Regla 54 de Procedimiento Civil, en lo pertinente, cuando expresa lo siguiente: “el auto de *mandamus*, tanto perentorio como alternativo, podrá obtenerse presentando una solicitud jurada al efecto”. 32 LPRA Ap. V, R. 54.

Entre los factores a tomarse en consideración cuando se solicita de un tribunal la expedición de un auto de *mandamus* se

encuentran: el posible impacto que éste pueda tener sobre los intereses públicos que puedan estar envueltos; evitar una intromisión indebida en los procedimientos del poder ejecutivo, y que el auto no se preste a confusión o perjuicios de los derechos de terceros. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, supra, pág. 268. Además, el remedio de *mandamus* no procede cuando hay un recurso adecuado y eficaz en el curso ordinario de la ley. Artículo 651 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3423.

D. El Injunction

Es una norma firmemente establecida que el recurso extraordinario de *injunction* es un mandamiento judicial en virtud del cual se requiere que una persona se abstenga de hacer, o de permitir que se haga, determinada cosa que infrinja o perjudique el derecho de otra. 32 LPRA sec. 3521. Este recurso fue adoptado del sistema de equidad inglés y se utiliza, principalmente, *en casos donde no hay otro remedio adecuado en ley*. Nuestro ordenamiento jurídico cuenta con tres modalidades de este tipo de recurso, a saber: el entredicho provisional, el *injunction* preliminar y el *injunction* permanente. *Next Step Medical Co. v. Bromedicon, Inc.*, 190 DPR 474, 485-486 (2014).

En lo que atañe al asunto ante nuestra consideración, el *injunction* preliminar o *injunction pendente lite* es un recurso que emite el tribunal antes de la celebración del juicio en su fondo y, de ordinario, posterior a la celebración de una vista en donde las partes tienen la oportunidad de presentar prueba en apoyo y oposición a su expedición del mismo. El objetivo principal de este recurso es mantener el estado actual de las cosas hasta tanto se celebre el juicio en sus méritos. Ello, con el propósito de que el demandado no promueva con su conducta una situación que

convierta en académica la determinación que finalmente tome el tribunal. Eventualmente, el derecho sustantivo de que se trate se ventilará en un juicio plenario, como en cualquier otro tipo de acción. (Cita omitida). *Next Step Medical Co. v. Bromedicon, Inc.*, supra, pág. 486.

A su vez, el *injunction* preliminar va dirigido a requerir o prohibir hacer determinado acto, con el objetivo de impedir que se causen perjuicios inminentes o menoscabos irreparables a alguna persona durante la pendencia del litigio. Por lo tanto, el factor cardinal que gobierna la expedición de este remedio extraordinario, y que está estrechamente ligado a la doctrina de la equidad, es la existencia de una amenaza real de sufrir algún menoscabo para el cual no existe un remedio adecuado en la ley. (Cita omitida). *Next Step Medical Co. v. Bromedicon, Inc.*, supra, pág. 486.

Ahora bien, la concesión de un *injunction* preliminar debe determinarse según ciertos criterios rectores. Así, los pronunciamientos jurisprudenciales han establecido cuáles son los factores que el tribunal debe ponderar al momento de decidir si expide o deniega este tipo de recurso, a saber: (1) la naturaleza de los daños que puedan ocasionársele a las partes de concederse o denegarse el recurso; (2) su irreparabilidad o la existencia de un remedio adecuado en ley; (3) la probabilidad de que eventualmente la parte promovente prevalezca al resolverse el litigio en su fondo; (4) la probabilidad de que la causa se torne académica de no concederse el *injunction*; y (5) el posible impacto sobre el interés público del remedio que se solicita. De igual forma, la Regla 57.3 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V., R.57.3, enumera los factores que el tribunal debe considerar

al decidir si concede o no la petición del recurso. Además de los factores enumerados, la regla procesal añade el criterio de diligencia y la buena fe con que ha obrado la parte peticionaria. (Citas omitidas). *Next Step Medical Co. v. Bromedicon, Inc.*, supra, págs. 486-487.

Todos los requisitos anteriores, tanto los promulgados por la jurisprudencia como los enumerados en las Reglas de Procedimiento Civil, no son requisitos absolutos, sino directrices que dirigen al tribunal al momento de decidir si la evidencia presentada justifica la expedición del recurso. La concesión del remedio descansará en la *sana discreción* judicial, que se ejercerá al considerar tanto los intereses como las necesidades de las partes involucradas en el caso. (Cita omitida). Este debe expedirse con mesura y únicamente ante una demostración de clara e inequívoca violación de un derecho. En atención a ello, la determinación del tribunal no se revocará en apelación, a menos que se demuestre que el foro abusó de su facultad. *Next Step Medical Co. v. Bromedicon, Inc.*, supra, pág. 487.

E. Reglamentos del Departamento de Recursos Naturales

El Reglamento 4860, *Reglamento para el Aprovechamiento, Vigilancia, Conservación y Administración de las Aguas Territoriales, los Terrenos sumergidos bajos estas y la Zona Marítimo Terrestre* define la zona marítimo terrestre como el espacio de las costas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales, en donde las mareas no son sensibles, e incluye los terrenos ganados al mar, las accesiones y aterramientos que ocasiona el mismo y los márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se

hagan sensibles las mareas.³ El referido Reglamento tiene como objetivos fundamentales dos asuntos:

- Establece los criterios y mecanismos para la delimitación, vigilancia, conservación, y saneamiento de la zona marítimo-terrestre, al igual que la vigilancia, conservación y saneamiento, de las aguas territoriales y los terrenos sumergidos bajo ellas; y,
- Establece los criterios y mecanismos para la otorgación de autorizaciones y concesiones para el uso y aprovechamiento de las áreas antes indicadas.

Este Reglamento, establece el proceso de petición de la solicitud de deslinde ante el Departamento de Recursos Naturales.⁴

De otra parte, el Reglamento 6442, conocido como *Reglamento para Procedimientos Administrativos del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales de Puerto Rico* es el que habrá de regir los procedimientos adjudicativos que se lleven a cabo en el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales al amparo de sus leyes habilitadoras y los reglamentos aplicables.⁵ Este se interpretará libremente, de forma tal que garantice que los procedimientos se efectúen de forma rápida, justa y económica y que se asegure una solución equitativa de los casos bajo consideración.⁶

El mencionado Reglamento, establece en su Artículo 27.8, que la agencia tendrá un término de seis (6) meses para la adjudicación de las querellas presentadas ante sí. Más adelante, el Artículo 28.1 provee para la consolidación de causas. En lo pertinente establece:

El oficial examinador podrá consolidar mediante moción o por iniciativa propia, cualquiera o todos los

³ Artículo 2.108.

⁴ Véase Artículo 3 del Reglamento.

⁵ Reglamento 6442 del 26 de abril de 2002. Véase el Artículo 2 sobre Aplicabilidad.

⁶ Artículo 3.

asuntos de dos o más procedimientos originados bajo este Reglamento cuando se produzcan las siguientes condiciones:

- a. Existan partes comunes o cuestiones de hecho o de derecho en común.
- b. La consolidación aceleraría y simplificaría la consideración de los asuntos en controversia.
- c. La consolidación no afectará adversamente los derechos de las partes que de lo contrario permanecerán en procedimientos separados.

Esbozado así, el derecho aplicable, procedemos a resolver.

III

En esencia, nos corresponde determinar si incidió el Tribunal de Primera Instancia al desestimar la petición de los apelantes para que el foro *a quo* emitiera un *Mandamus*, así como un *Injunction* Preliminar y Permanente contra los apelados. Veamos.⁷

Los apelantes arguyen que el coapelado Edgar Torres Morales, quien fue emplazado el 8 de junio de 2020, no reclamó en la *Moción de Desestimación* que presentó el 22 de junio de 2020, que no existía jurisdicción sobre su persona. En cuanto al DRNA, arguyeron que el 25 de agosto de 2020, mediante su *Segunda Moción en Cumplimiento de Orden*, este se sometió a la jurisdicción del tribunal. Ahora bien, ambos coapelados sometieron sus respectivas mociones de desestimación, en la que advirtieron la falta de jurisdicción sobre la materia por tratarse de controversias que están ante la consideración del foro administrativo y pendientes de adjudicación.

⁷ Debemos aclarar que los apelantes argumentaron los alegados errores cometidos por el foro de origen con suma ligereza. Estos tampoco le brindaron a este tribunal apelativo un expediente completo en el que pudieran probar la veracidad de sus alegaciones mediante la evidencia documental adecuada. No obstante, este foro revisó los documentos presentados en el foro primario mediante la herramienta SUMAC del tribunal electrónico para así confirmar los planteamientos levantados por los apelantes. De este modo, procederemos a discutir y a resolver los mismos.

En apretada síntesis, los apelantes le solicitaron al foro *a quo* que obligara al DRNA a delimitar la ZMT del área en controversia mediante la acción administrativa de deslinde. El coapelado, señor Torres Morales, presentó la solicitud de deslinde mediante el trámite reglamentario del DRNA, por lo que el proceso está aún pendiente de adjudicación.

El foro *a quo* se declaró sin jurisdicción, ya que es el DRNA quien ostenta la jurisdicción primaria sobre la materia. Esta acarrea una autolimitación judicial que impide que el foro judicial ejerza su jurisdicción para atender un asunto que le compete, en primera instancia, al foro administrativo. La defensa afirmativa de la falta de jurisdicción sobre la materia es la única defensa afirmativa que los tribunales pueden levantar *motu proprio*, a diferencia de las defensas afirmativas que el demandado ha renunciado. Véase, nota al calce 10 en *Álamo v. Supermercado Grande, Inc.*, 158 DPR 93 (2002). Dicho de otro modo, **la defensa de falta de jurisdicción sobre la materia está siempre disponible por moción de parte o por iniciativa del tribunal.** J. Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, Tomo II, Publicaciones J.T.S., San Juan, P.R., 2000, pág. 286. (Énfasis Nuestro).

Una vez surge por indicación de las partes, o de algún otro modo que el tribunal carece de jurisdicción, entra en operación el inciso (c) de la Regla 10.8 de Procedimiento Civil de 2009, que ordena la desestimación del pleito. Las cuestiones jurisdiccionales deben ser resueltas con preferencia, y de determinar un tribunal que carece de jurisdicción, “debe desestimar la reclamación sin entrar en los méritos de la cuestión

ante sí". *González v. Mayagüez Resort & Casino*, supra, citando a *González Santos v. Bourns P.R., Inc.*, 125 DPR 48, 63 (1989).

El 22 de junio de 2020, el señor Torres Morales, sometió ante el foro de primera instancia *Moción de Desestimación*. Ese mismo día, este presentó una *Solicitud de Deslinde* ante el DRNA. Dicha acción, privó al foro apelado para conceder el remedio solicitado por los apelantes, pues se inició un proceso administrativo en la agencia con especialidad en asuntos ambientales que debía ser resuelto antes de proceder con la intervención judicial. Por las razones antes expuestas, el foro *a quo*, carecía de autoridad para emitir el *mandamus*, *injunction* y/o para emitir órdenes con el propósito de que se cumpliera con los términos de los reglamentos mencionados por los apelantes. No erró la primera instancia judicial, al así decretarlo.

Conforme surge del tracto procesal del caso y así fue consignado por el foro primario en la duodécima determinación de hecho, el DRNA, tras consolidar las querellas, optó por atenderlas como ocurrencias independientes y continuar un solo procedimiento administrativo. Por su parte, el señor Torres Morales solicitó ante el DRNA el proceso de deslinde en el que se le requirieron ciertos documentos para continuar el referido procedimiento.⁸

Por consiguiente, colegimos que, el DRNA tiene ante su consideración un proceso administrativo que no ha culminado. Ante dicho estado, coincidimos con el foro primario en que la falta de jurisdicción le impide al foro judicial intervenir en el caso de autos en esta etapa procesal. Según mencionáramos

⁸ Décimo tercera determinación de hecho. Véase, *Sentencia* pág. 6.

anteriormente, hay que otorgarle oportunidad a la agencia de que concluya su trámite administrativo.

Consecuentemente, colegimos que no erró el foro de primera instancia al desestimar la demanda en su totalidad.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la *Sentencia* apelada.

Notifíquese.

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

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