

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

ALTURAS DE GURABO,
CORP.

Apelante

v.

MUNICIPIO DE GURABO;
P/C DE SU ALCALDESA
HONRABLE ROSACHELY
RIVERA SANTANA

Apelada

KLAN202101002

Apelación
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
de Caguas

Civil Núm.:
GR2019CV00387

Sobre:

Mandamus, Daños
y Perjuicios

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, la Juez Brignoni Mártir y el Juez Ronda del Toro

Figueroa Cabán, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 4 de febrero de 2022.

Comparece Alturas de Gurabo, Corp., en adelante Alturas o la apelante y el Sr. Eric Omar Landrón Hernández, en adelante el señor Landrón, y solicitan que revoquemos la *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Caguas, en adelante TPI, mediante la cual desestimó con perjuicio la demanda de epígrafe.

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

-I-

Surge del expediente que Alturas presentó una *Petición de mandamus y solicitud en daños y perjuicios*.¹ En síntesis, alegó que el Municipio de Gurabo, en adelante el Municipio o el apelado, se negó a emitir el correspondiente endoso para el desarrollo de un proyecto de urbanización de viviendas de interés

¹ Apéndice de Apelación civil, Anejo 12, págs. 166-175.

social.² Sostuvo que el Municipio condicionó su endoso -mediante carta informal- a que, en todo caso, se cambiara la entrada de acceso a la urbanización.³ Según intimó, esta acción le causó cuantiosos daños económicos y es contraria a derecho, pues el Municipio tiene el deber ministerial de contestar dicha solicitud de endoso.⁴ En consecuencia, solicitó al TPI que ordenara al Municipio a emitir una resolución conforme a derecho y lo condenara al pago de una cantidad no menor de \$5,110,061.89 en concepto de daños y perjuicios.⁵

Posteriormente, la apelante presentó una *Moción en solicitud de sentencia sumaria parcial*,⁶ en la que recogió los argumentos esbozados en su petición de *mandamus*. Además, solicitó se dictara sentencia sumaria parcial y se ordenara al Municipio a cumplir con su deber ministerial de otorgar tal endoso o, en la alternativa, a emitir una resolución indistintamente de su posición al respecto.⁷ Pidió, además, la continuación de los procedimientos en cuanto a la causa de acción en daños y perjuicios.⁸

Precisó que:

... es titular en pleno dominio de un predio de terreno respecto al cual existe autorización para el desarrollo de un proyecto de urbanización de viviendas de interés social y que la entidad con jurisdicción para establecer el lugar de entrada o servidumbre de acceso ... es la Autoridad de Carreteras y Transportación... Además, sostuvo que en comunicación de la Autoridad de Carreteras y Transportación ... señaló y recalcó como condición que: "La servidumbre de paso existente de la

² *Id.*, pág. 167.

³ *Id.*, págs. 167-168.

⁴ *Id.*, pág. 168.

⁵ *Id.*, pág. 174.

⁶ *Id.*, Anejo 5, págs. 32-84.

⁷ *Id.*, pág. 33.

⁸ *Id.*, pág. 50.

carretera PR-932 permanecerá inalterada." Y que es un acto contrario a derecho el condicionamiento de cambio de entrada del proyecto para emitir el endoso solicitado del Municipio.⁹

Por su parte, el Municipio presentó su escrito en oposición.¹⁰ A su vez, presentó una *Moción en solicitud de sentencia sumaria, sentencia declaratoria de derecho y en solicitud de desestimación mediante la regla 10.2 de procedimiento civil.*¹¹ En esencia, alegó que el auto de *mandamus* es improcedente, pues no existe deber ministerial alguno que lo obligue a expedir un endoso.¹² Así pues, indicó que el endoso de un proyecto es un acto discrecional y esto forma parte de una exigencia de OGPe a modo de "cooperación".¹³ De igual forma, solicitó la desestimación de la demanda por falta de parte indispensable y prescripción.¹⁴ Adujo que la causa de acción en daños y perjuicios se presentó fuera del término prescriptivo de un año desde que ocurrió la acción generadora del alegado daño.¹⁵ Consecuentemente, solicitó se dictara sentencia declaratoria reconociendo la improcedencia del recurso de *mandamus*.¹⁶

Luego de varios trámites procesales, que incluyen la presentación de sendas réplicas a la *Moción en solicitud de sentencia sumaria parcial* y a la *Moción en solicitud de sentencia sumaria* del Municipio, el TPI emitió una *Sentencia* mediante la cual declaró no

⁹ *Id.*, Anejo 1, pág. 2. (Énfasis en el original).

¹⁰ Véase *Id.*, Anejo 7, págs. 86-102.

¹¹ *Id.*, Anejo 8, págs. 103-119.

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*, págs. 114-116.

¹⁶ *Id.*, pág. 117.

ha lugar la solicitud de *mandamus* y la causa de acción en daños y perjuicios de la apelante.¹⁷

Así, concluyó:

... no encontramos fundamento jurídico alguno que permita obligar al Municipio a emitir una recomendación en cuanto al permiso solicitado por Alturas de Gurabo, Corp. Según el Art. 8.4 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, la facultad de solicitar recomendaciones reside en la discreción de la OGPe. ... Según alega la propia parte demandante el endoso es un requerimiento de OGPe como parte de los procesos de cooperación con los municipios. ... Ciertamente no se trata en este caso de un endoso de carácter mandatorio por lo que la expedición es de carácter discrecional.

...
Habiéndose determinado que no procede el recurso de *mandamus*... consecuentemente no procede una causa de acción por daños y perjuicios.¹⁸

Inconforme, Alturas presentó una solicitud de reconsideración,¹⁹ que el TPI declaró no ha lugar.²⁰

Nuevamente inconforme, la apelante presentó una *Apelación Civil* en la que alega que el TPI cometió los siguientes errores:

Erró el TPI al Permitirle al Municipio de Gurabo Eludir La LPAU y La Ley de Municipios Autónomos Negándose a Realizar una Determinación Administrativa Conforme a Derecho Sobre una Solicitud de Endoso a un Proyecto de Vivienda de Interés Social Aprobado Por la Junta de Planificación y (ARPE) Actualmente OPEG condicionado a Endoso Municipal: [sic].

Erró al [sic] TPI al Permitirle de Facto al Municipio de Gurabo Negar un Endoso a un Proyecto de Vivienda de Interés Social de Manera Caprichosa y Arbitraria.

Erró el TPI al Aceptar la Oposición a la Sentencia Samaria del Municipio a Pesar de No Cumplir con las Referencias a Párrafos de Hechos Enumerados y por Ende Dejando sin Refutar los Mismos.

Erró el TPI al Desestimar de Manera Sumaria la Reclamación en Daños y

¹⁷ *Id.*, Anejo 1, págs. 1-18.

¹⁸ *Id.*, págs. 17-18.

¹⁹ Véase *Id.*, Anejo 2, págs. 19-24.

²⁰ *Id.*, Anejo 3, pág. 25.

Perjuicios Por Discrimen Político a la Inversa Incluida en la Demanda de Epígrafe Sin Que se Haya Realizado Descubrimiento de Prueba Siendo la Misma un [sic] Dependiente de Factores y Elementos Subjetivos como Intención y Estado Mental.

En respuesta a ello, el Municipio presentó su escrito en oposición.²¹

Luego de revisar los escritos de las partes y los documentos que obran en el expediente, estamos en posición de resolver.

-II-

A.

En nuestro ordenamiento jurídico, el mecanismo de sentencia sumaria tiene el propósito de facilitar la solución justa y rápida de aquellos casos civiles que no presenten controversias de hechos materiales y que, por lo tanto, no ameritan la celebración de una vista en su fondo.²² Es una forma de aligerar la tramitación de un caso, cuando de los documentos que acompañan la solicitud surge que no existe disputa sobre algún hecho material y lo que procede es la aplicación del derecho.²³

Así pues, el reclamante debe presentar "una moción fundada en declaraciones juradas o en aquella evidencia que demuestre la inexistencia de una controversia sustancial de hechos esenciales y pertinentes...".²⁴ Por su parte, el promovido debe puntualizar los hechos propuestos que pretende controvertir.²⁵ Por ello, tiene el peso de la prueba de presentar evidencia sustancial que apoye los hechos

²¹ Véase escrito intitulado *Contestación*, págs. 1-20.

²² *Pérez Vargas v. Office Depot/Office Max., Inc.*, 203 DPR 687 (2019); *Reyes Sánchez v. Eaton Electrical*, 189 DPR 586, 594-595 (2013); *Ramos Pérez v. Univisión de PR*, 178 DPR 200, 213 (2010).

²³ *Id.*, pág. 12; *Ramos Pérez v. Univisión de PR*, *supra*, pág. 214.

²⁴ Regla 36.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V.

²⁵ *León Torres v. Rivera Lebrón*, 204 DPR 20, 44 (2020).

materiales alegadamente en controversia.²⁶ Cualquier duda en cuanto a la existencia de una controversia debe resolverse en contra de la parte que solicita la sentencia sumaria.²⁷

Finalmente, en *Meléndez González, et als. v. M. Cuebas, Inc. y Bohío Int., Corp.*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en adelante TSPR, estableció el estándar que debe utilizar el Tribunal de Apelaciones para revisar una sentencia sumaria:

Primero, reafirmamos lo que establecimos en *Vera v. Dr. Bravo*, a saber: el Tribunal de Apelaciones se encuentra en la misma posición del Tribunal de Primera Instancia al momento de revisar Solicitudes de Sentencia Sumaria. En ese sentido, está regido por la Regla 36 de Procedimiento Civil y aplicará los mismos criterios que esa regla y la jurisprudencia le exigen al foro primario. Obviamente, el foro apelativo intermedio estará limitado en el sentido de que no puede tomar en consideración evidencia que las partes no presentaron ante el Tribunal de Primera Instancia y no puede adjudicar los hechos materiales en controversia, ya que ello le compete al foro primario luego de celebrado un juicio en su fondo. La revisión del Tribunal de Apelaciones es una *de novo* y debe examinar el expediente de la manera más favorable a favor de la parte que se opuso a la Moción de Sentencia Sumaria en el foro primario, llevando a cabo todas las inferencias permisibles a su favor.

Segundo, por estar en la misma posición que el foro primario, el Tribunal de Apelaciones debe revisar que tanto la Moción de Sentencia Sumaria como su Oposición cumplan con los requisitos de forma codificados en la Regla 36 de Procedimiento Civil y discutidos en *SLG Zapata-Rivera v. JF Montalvo*.

Tercero, en el caso de revisión de una Sentencia dictada sumariamente, el Tribunal de Apelaciones debe revisar si en realidad existen hechos materiales en controversia. De haberlos, el foro apelativo intermedio tiene que cumplir con la exigencia de la Regla 36.4 de

²⁶ *Id.*

²⁷ *Córdova Dexter v. Sucn. Ferraiuoli*, 182 DPR 541, 556 (2011); *Vera v. Dr. Bravo*, 161 DPR 308, 332-333 (2004).

Procedimiento Civil y debe exponer concretamente cuáles hechos materiales encontró que están en controversia y cuáles están incontrovertidos. Esta determinación puede hacerse en la Sentencia que disponga del caso y puede hacer referencia al listado numerado de hechos incontrovertidos que emitió el foro primario en su Sentencia.

Cuarto, y por último, de encontrar que los hechos materiales realmente están incontrovertidos, el foro apelativo intermedio procederá entonces a revisar *de novo* si el Tribunal de Primera Instancia aplicó correctamente el Derecho a la controversia.²⁸

B.

El *mandamus* es un recurso extraordinario que provee nuestro ordenamiento jurídico. El Código de Enjuiciamiento Civil lo define como un auto altamente privilegiado dictado por un tribunal a nombre del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para ordenar a un funcionario público, juez o corporación a que cumpla con su deber en ley.²⁹

Este recurso se utiliza para exigir el cumplimiento de un deber ministerial que no admite discreción en su ejercicio, sino que es mandatorio.³⁰ Sin embargo, debido a su naturaleza privilegiada, el *mandamus* no procede cuando existen remedios adecuados y eficaces disponibles al promovente.³¹ La norma claramente establecida por el TSPR dispone que para mover la discreción del tribunal hacia la expedición de un *mandamus*, no es suficiente que el promovido tenga el deber ministerial alegado, sino que el

²⁸ *Meléndez González, et als. v. M. Cuebas, Int., Corp.*, 193 DPR 100, 118-119, 122 (2015). (Énfasis en el original). (Citas omitidas).

²⁹ Art. 649 del Código de Enjuiciamiento Civil (32 LPRA sec. 3421).

³⁰ *Placer Román v. ELA y otros*, 193 DPR 821, 845 (2015); *AMPR v. Srio. Educación, ELA*, 178 DPR 253, 263 (2010).

³¹ Art. 651 del Código de Enjuiciamiento Civil (32 LPRA sec. 3423).

promoviente también debe tener un derecho definido a lo reclamado.³² A esos efectos, la carga probatoria en la concesión o denegación de un *mandamus* descansa sobre el peticionario.³³ A saber, le corresponde demostrar la existencia de un deber ministerial que no ha cumplido el funcionario público contra quien se presentó el recurso.³⁴

Cabe destacar que, para expedir este recurso, los tribunales deben medir todas las circunstancias concurrentes en el caso.³⁵ El remedio no se concede *ex debito justitiae* y tan pronto el tribunal reconoce el derecho del peticionario, sino únicamente cuando se esté convencido de que se cumplirán propósitos de utilidad social e individual.³⁶ Por ello, es imprescindible estimar qué efectos tendrá la orden en el adecuado cumplimiento de las responsabilidades del funcionario afectado por ella y hasta qué punto habrá de beneficiar al solicitante.³⁷ Procede, entonces, establecer el más fino equilibrio entre los distintos intereses en conflicto.³⁸

Finalmente, el criterio fundamental para expedir el recurso de *mandamus* descansa en el posible impacto que pudiera ocasionar al interés público.³⁹

C.

La Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161-2009, según enmendada, 23 LPRA sec. 9011 *et seq.*, fue aprobada a los fines de

³² *Espina v. Calderón, Juez, y Sucn. Espina, Int.*, 75 DPR 76, 84 (1953).

³³ *AMPR v. Srio. Educación, ELA, supra*, pág. 269.

³⁴ *Id.*

³⁵ *Dávila v. Superintendente*, 82 DPR 264, 283-284 (1960).

³⁶ *Id.*

³⁷ *Id.*

³⁸ *Id.*

³⁹ *AMPR v. Srio. Educación, ELA, supra*, págs. 268-269; *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 448 (1994).

establecer el marco legal y administrativo integrado para regir los procesos de solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos por el Gobierno de Puerto Rico.⁴⁰ Específicamente, sus disposiciones aplican a todo aquel que solicite, entre otras cosas, determinaciones finales y permisos para proyectos de construcción y usos de terrenos y certificaciones en Puerto Rico, así como a aquellos municipios que gocen de los criterios y facultades delimitadas por ley.⁴¹

Del mismo modo, mediante esta ley se crearon una serie de organismos encargados de los diversos aspectos de este proceso de permisos, entre estos, la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), adscrita a la Junta de Planificación.⁴² La OGPe está encargada de la referida evaluación, concesión o denegación de tales determinaciones finales, certificaciones y permisos relativos al desarrollo y el uso de terrenos, así como cualquier otra autorización o trámite necesario.⁴³

En lo pertinente, la ley define **"Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V"** como:

Municipio al cual la Junta de Planificación le haya transferido de manera parcial o total, mediante un convenio de delegación, determinadas competencias y jerarquías sobre la ordenación territorial.⁴⁴

Además, define **"Recomendación"** como una:

[c]omunicación escrita no vinculante de una Entidad Gubernamental Concernida, Municipio, Gerente de Permisos, Director de División de Evaluación de Cumplimiento Ambiental y Oficial de Permisos, según aplique, sobre una acción propuesta indicando exclusivamente la conformidad o

⁴⁰ Exposición de Motivos de la Ley 161-2009, 23 LPRA sec. 9011 *et seq.*

⁴¹ *Id.*; Véase Art. 1.3 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*.

⁴² *Id.*

⁴³ *Id.*; Véase Art. 1.2 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*; Art. 1.3 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*.

⁴⁴ 23 LPRA sec. 9011(51).

no de dicha acción con las leyes y reglamentos aplicables bajo su jurisdicción y que no constituirá una autorización para la construcción de la obra.⁴⁵

Por último, la propia ley establece el proceso para la evaluación de las solicitudes de permisos y recomendaciones,⁴⁶ y precisa, en lo aquí pertinente, lo siguiente:

Luego de las correspondientes recomendaciones de los Gerentes de Permisos y del Director de la División de Evaluación de Cumplimiento Ambiental, el Director Ejecutivo, el Director Auxiliar o el Director Regional, o la Junta Adjudicativa, según aplique, **procederá a firmar y expedir la determinación final de la Oficina de Gerencia de Permisos en aquellos casos de carácter ministerial o discrecional.** [...]

Cuando la Oficina de Gerencia de Permisos requiera recomendaciones a los Municipios, o a la Junta de Calidad Ambiental, como parte del proceso de evaluación del trámite, determinación o permiso solicitado, dichas entidades remitirán sus recomendaciones dentro del término de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de notificación de la solicitud de recomendaciones. Si el Municipio, o la Junta de Calidad Ambiental no emiten sus recomendaciones dentro de dicho término, se entenderá que no tienen recomendaciones.⁴⁷

-III-

En esencia, la apelante alega que el Municipio tiene el deber ministerial de emitir una resolución conforme a derecho. Esto es, consignando determinaciones de hechos, conclusiones de derecho y mediante una notificación adecuada, según los parámetros de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Según arguye, este es, precisamente, el objetivo de su petición de *mandamus*. A esos efectos, el Municipio está impedido de negarse a endosar el

⁴⁵ 23 LPRA sec. 9011(72).

⁴⁶ 23 LPRA sec. 9018c.

⁴⁷ *Id.* (Énfasis suplido).

proyecto o modificar las condiciones impuestas, siempre que éste cumpla con las leyes o reglamentos de las agencias pertinentes.

Por otro lado, sostiene que erró el TPI al resolver su reclamación en daños y perjuicios mediante el mecanismo de sentencia sumaria, pues "las propias alegaciones incluyen elementos intencionales de índole constitucional por discrimen político a la inversa, estados mentales ... y conversaciones verbales". Es decir, existe controversia sobre elementos subjetivos y de intención que deben ser dilucidados en juicio. Asimismo, aduce que dicha reclamación en daños y perjuicios nunca prescribió, ya que los daños sufridos en este caso son continuados y, en la medida en que el Municipio no emita una determinación, éstos continúan incrementando.

Finalmente, entiende que la *Oposición a Moción en solicitud de sentencia sumaria parcial* presentada por el Municipio incumple con los requisitos exigidos por la Regla 36 de Procedimiento Civil. Específicamente, sostiene que el apelado no refutó ninguno de los hechos incontrovertidos consignados en su solicitud de sentencia sumaria.

En cambio, el Municipio sostiene que la apelante no evidenció bajo cuál disposición de ley procede su petición de *mandamus*. Como consecuencia, el TPI carece de jurisdicción sobre la materia. De igual forma, el endoso del proyecto propuesto no resulta ser un deber ministerial, sino un acto discrecional del Municipio. En todo caso, su endoso es inconsecuente, pues el acceso de entrada al proyecto es a través de una carretera estatal.

Por otro lado, aduce que la acción en daños y perjuicios está prescrita, ya que se presentó en exceso de un año luego que la apelante fuese notificada que el Municipio no endosaría el proyecto; esto es, desde el **9 de octubre de 2013**.

En fin, argumenta el apelado que, al no habersele delegado la facultad para evaluar y aprobar permisos de construcción, carece de jurisdicción y competencia para intervenir en la aprobación del proyecto.

Por todo lo anterior, sostiene que Alturas actuó de manera frívola y temeraria, por lo cual solicita que se le impongan honorarios de abogado.

Como no existen controversias sobre los hechos materiales pertinentes, corresponde determinar si el foro sentenciador aplicó correctamente el derecho. Y resolvemos que sí lo hizo.

De la normativa jurisprudencial previamente expuesta se desprende que el Municipio no tiene deber ministerial alguno de emitir un endoso del proyecto en controversia. Prueba irrefutable de ello es que en el supuesto de que OGPe le solicite una recomendación sobre un endoso, lo que no parece haber ocurrido en el presente caso, el Municipio puede sencillamente no expresarse, lo que se interpreta por el órgano administrativo correspondiente como que no tiene recomendaciones. Por tal razón, no procede expedir el recurso extraordinario y discrecional del *mandamus*.

Ahora bien, ausente el presunto deber ministerial alegadamente infringido que servía de base a la causa de acción de daños, corresponde, como hizo el TPI, desestimar esta última con perjuicio por no constituir

una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

-IV-

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

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

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