

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

MUNICIPIO AUTÓNOMO DE
DORADO REPRESENTADO POR
SU ALCALDE, HON. CARLOS
A. LÓPEZ RIVERA

Demandante-Apelante

Vs.

RHOR INVESTMENTS CORP.;
BLUE OCEAN INVESTMENTS,
LLC; DIVERSIFIED
DEVELOPMENT CORP.;
DORADO DEVELOPERS GROUP
CORP.; WALDEMAR
FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ;
ECOLAND, INC.;
CORPORACIÓN "X", "Y" Y
"Z" CUYOS NOMBRES SE
DESCONOCEN

Demandados-Apelados

KLAN202200745

Apelación
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
Superior de
Bayamón

Caso Núm.:
BY2022CV01305
(401)

Sobre:
Injunction
Estatutario
Art. 14.1 de la
Ley 161-2009,
según enmendada,
mejor conocida
como la Ley para
la Reforma del
Proceso de
Permisos de
Puerto Rico

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Romero García y la Juez Méndez Miró Méndez Miró, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 8 de noviembre de 2022.

El Municipio Autónomo de Dorado, representado por su Alcalde Hon. Carlos A. López Rivera (MAD), solicita que este Tribunal revise la *Sentencia* que emitió y notificó el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Bayamón (TPI), el 22 de julio de 2022.

Corresponde evaluar si el MAD posee legitimación para presentar un interdicto estatutario bajo el Artículo 14.1 de la Ley 16-2009, según enmendada, conocida como la *Ley para la Reforma de Permisos de Puerto Rico*, 23 LPRA sec. 9011, et. seq., (Ley 161-2009). Por entender que el MAD carece de

legitimación para presentar tal recurso, este Tribunal confirma la determinación del TPI.

I. Tracto procesal

El 17 de marzo de 2022, el MAD presentó ante el TPI una *Petición de Injunction Estatutario* al amparo del Art. 14.1 de la Ley 161-2009. Solicitó la paralización del proyecto *Haciendas Rio Lajas en Haciendas de Dorado*. En lo pertinente, el MAD alegó que Rhor Investments Corp.; Blue Ocean Investments, LLC; Diversified Development Corp.; Dorado Developers Group Corp.; Waldemar Fernández Rodríguez; Ecoland, Inc. y otros (conjuntamente, Codemandados), no poseen los permisos que requiere la Ley 161-2009 y la Regla 1.6.7 del *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios* (Reglamento Conjunto 2020).

Oportunamente, el 31 de mayo de 2022, *Dorado Developers Group, Corp.* (Dorado Developers) presentó una *Moción en Solicitud de Desestimación de "Petición de Injunction Estatutario"* a tenor con el Artículo 14.1 de la [Ley 161-2009] (Moción de Desestimación).¹ Arguyó que la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) posee la competencia para implantar la política pública del Gobierno de Puerto Rico con respecto a la concesión y denegatoria de permisos.² Sostuvo que los municipios con Jerarquía de I a V son los que pueden invocar legitimación bajo el Art. 14.1 de la Ley 161-2009. En conclusión, *Dorado Developers* razonó que el MAD no tiene un Convenio de Delegación (Convenio) mediante el cual el Gobierno le haya delegado competencias sobre el

¹ Apéndice de *Apelación*, pág. 26.

² *Íd.*, pág. 31.

desarrollo de terrenos y otros en el ámbito de la planificación.³

El 21 de junio de 2022, el MAD presentó su *Oposición a "Moción en Solicitud de Desestimación"* presentada por la codemandada [Dorado Developers] y reiteró su legitimación a la luz de su Plan de Ordenación Territorial (Plan de Ordenación) y el Art. 14.1 de la Ley 161-2009. Indicó que es una "parte adversamente afectada" bajo el Art. 14.1.⁴ Mediante una *Sentencia* de 22 de julio de 2021, el TPI declaró *Ha Lugar* la Moción de Desestimación que presentó Dorado Developers y desestimó el caso. El TPI entendió que el MAD no tiene la facultad para invocar el Art. 14.1 de la Ley 161-2009 pues no posee una delegación de facultades conforme el Art. 6.015 y, en consecuencia, no puede acceder a la jerarquía indispensable para invocar legitimación activa.⁵

El 21 de septiembre de 2022, el MAD presentó su *Apelación*. En lo pertinente, reiteró los planteamientos que previamente había presentado y alegó que el traspaso de las facultades del Gobierno Central al MAD no es un requisito *prima facie* para invocar el Art. 14.1 de la Ley 161-2009.⁶

En específico, indicó que cometió el error que sigue:

Erró el TPI al concluir que el [MAD] no cuenta con legitimación activa para presentar una petición de injunction estatutario al amparo del Artículo 14.1 de la [Ley 161-2009] por no contar con un convenio de transferencia de facultades del Gobierno Central a pesar de contar con un Plan de Ordenación Territorial y la obligación ministerial de velar porque se cumplan sus disposiciones.

³ *Íd.*, pág. 30.

⁴ *Íd.*, pág. 53.

⁵ *Íd.*, pág. 75.

⁶ *Apelación*, pág. 12.

El 24 de octubre de 2022 *Dorado Developers* presentó su *Alegato en Oposición*.⁷ Defendió la determinación del TPI. Con el beneficio de la comparecencia de las partes, se resuelve.

II. Marco legal

a. Ley para la Reforma de Permisos de Puerto Rico

La Ley 161-2009 establece el marco legal que rige la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos por el Gobierno de Puerto Rico y crea la OGPe. 23 LPRA sec. 9012. El estatuto concede a la OGPe la jurisdicción sobre la Administración de Reglamentos y Permisos, así como algunas funciones y facultades de la Junta de Planificación (Junta de Planificación). 23 LPRA sec. 9012s y 9018. De igual manera, la Ley 161-2009 otorga la facultad a la OGPe, a ciertos Municipios Autónomos con Jerarquía y a un Profesional Autorizado de atender solicitudes de permisos, recomendaciones, licencias, o certificaciones relacionadas al desarrollo y uso de terrenos. 23 LPRA sec. 9018.

Para propósitos de interpretación estatutaria, el Art. 1.5 de la Ley define tres tipos de municipios. El primero, un "Municipio", es una "demarcación geográfica" con un nombre particular, regida por un gobierno local con poder legislativo y ejecutivo. 23 LPRA sec. 9011. El segundo, un "Municipio Autónomo", es "aquel que cuenta con un Plan de Ordenación Territorial vigente". *Íd.* Finalmente, el tercero, un "Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V" es uno al cual la Junta de Planificación le ha transferido mediante un convenio de delegación, "de manera parcial o total [...] determinadas

⁷ *Alegato en Oposición*, pág. 15.

competencias y jerarquías sobre la ordenación territorial". *Íd.*

En lo atinente a esta controversia, el Art. 14.1 de la Ley 161-2009, establece:

La [Junta de Planificación], así como cualquier Entidad Gubernamental Concernida, Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V o cualquier otra dependencia o instrumentalidad del Gobierno de Puerto Rico en representación del interés público o una persona privada, natural o jurídica, que tenga un interés propietario o personal que podría verse adversamente afectado, podrá presentar una acción de *injunctio* [...] o cualquier otra acción adecuada para solicitar: 1) la revocación de un permiso otorgado, cuya solicitud se haya hecho utilizando información incorrecta o falsa; 2) la paralización de una obra iniciada sin contar con las autorizaciones y permisos correspondientes, o incumpliendo con las disposiciones y condiciones del permiso otorgado; 3) la paralización de un uso no autorizado [...] Indistintamente de haberse presentado una querrela administrativa ante la Junta de Planificación, Entidad Gubernamental Concernida, Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V o cualquier otra dependencia o instrumentalidad del Gobierno de Puerto Rico, alegando los mismos hechos, una parte adversamente afectada podrá presentar un recurso extraordinario en el Tribunal de Primera Instancia. 23 LPR sec. 9024.

Uno de los remedios disponible bajo este Artículo es lo que se conoce como un interdicto estatutario. A pesar de que la jurisprudencia no ha analizado la figura del interdicto estatutario bajo la Ley 161-2009, la ha definido en el contexto de otras legislaciones. A diferencia de los *injunctio*s tradicionales, que los crea una ley especial, el interdicto estatutario es un remedio en equidad y se rige por criterios diferentes.⁸ Por ejemplo, el Tribunal Supremo, al analizar la figura de interdicto estatutario bajo la Ley Núm. 76 del 24 de junio de 1975, conocida como *Ley orgánica de la*

⁸ *Next Step Medical v. Bromedicon*, 190 DPR 474, 497 (2014).

Administración de Reglamentos y Permisos, 23 LPRA 71 et. seq.,⁹ establece las instancias en las que se puede conceder un interdicto estatutario, a saber, que: 1) exista una ley o reglamento que regula dicho uso o actividad; y (2) la persona o personas señaladas se encuentren realizando un uso o actividad en violación a esa ley o reglamento. *A.R.Pe. v. Rivera*, 159 DPR 429, 444-45 (2003).¹⁰

b. Código Municipal de Puerto Rico

El Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, según enmendada, conocida como *Código Municipal de Puerto Rico*, 21 LPRA sec. 7001, et. seq., (Código) gobierna todo lo referente a la organización, administración y el funcionamiento de los Municipios. Dicha ley, deroga la Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como *Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico*, 21 LPRA 4001 et. seq., (Ley de Municipios Autónomos). En su exposición de motivos, establece como norte la expansión de la autonomía municipal y la compilación de toda la legislación concerniente a los municipios.¹¹ A pesar de que el Código se aprobó posterior a la Ley 161-2009, el esquema

⁹ A pesar de que dicho estatuto se derogó, la jurisprudencia atinente al interdicto estatutario se sostiene.

¹⁰ Para determinar la procedencia de un *injunction* ordinario es necesario que los tribunales consideren los siguientes criterios: (1) la naturaleza de los daños que puedan ocasionarse a las partes de concederse o denegarse el *injunction*; (2) la irreparabilidad del daño o la existencia de un remedio adecuado en ley; (3) la probabilidad de que la parte promovente prevalezca eventualmente 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. Estos criterios son guías que dirigen al Tribunal al momento de decidir si la prueba ante su consideración justifica la expedición del recurso. Por lo tanto, la concesión del remedio sólo descansa en la sana discreción del juzgador. *P.R. Telephone Co. v. Tribunal Superior*, 103 DPR 200, 202 (1975).

¹¹ Exposición de motivos del Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, según enmendada.

jerárquico al que se hace referencia en la Ley 161-2009 subsiste.

El Código provee los mecanismos "administrativos y fiscales para la transferencia adecuada de otros poderes y competencias del Gobierno [E]statal". 21 LPRÁ sec. 7003. Dichos poderes y competencias se transfieren, de la Junta de Planificación y la OGPe a los municipios mediante un Convenio de Delegación. 21 LPRÁ sec. 7865. La adopción de un Plan de Ordenación permite el traspaso de las facultades. 21 LPRÁ sec. 7856. Luego de esto, el municipio interesado debe seguir el procedimiento que establece el Art. 6.015 del Código. La transferencia de facultades implica la transferencia de la potestad de "atender, denunciar, resolver y procesar las querellas y violaciones relacionadas a dicha facultad". 21 LPRÁ sec. 7865.

Esta transferencia la gobierna un sistema que se compone de jerarquías de la I a la III. El nivel jerárquico que se le otorga al municipio corresponderá a la transferencia de un conjunto de facultades. Así, un Municipio Jerarquía I tiene menos facultades que un Municipio Jerarquía III. 21 LPRÁ sec. 7585. Obtener facultades conlleva:

[L]a transferencia de todas las facultades legales que tienen dichas agencias para promover el cumplimiento e implementación de la reglamentación vigente sobre el uso del suelo. El municipio estará autorizado a incoar los recursos legales concernidos, representado por el Alcalde o por cualquier funcionario designado por este para atender, denunciar, procesar y resolver las querellas sobre las violaciones de uso y construcción relacionadas con las facultades o competencias transferidas. 21 LPRÁ 7870.

Ahora bien, los municipios que aún no hayan atravesado el proceso de transferencia de facultades,

pero que posean un Plan de Ordenación, deben colaborar con la Junta de Planificación y la OGPe para asegurar que todo uso o construcción cumpla con los parámetros establecidos en el Plan de Ordenación. 21 LPRA sec. 7871. La colaboración se traduce a un derecho de participar en los procesos de solicitud y otorgación de permisos ante la Junta de Planificación y la OGPe. *Íd.*

II. Discusión

Este Tribunal solo dirime si el MAD posee legitimación conforme a la legislación que controla.¹² El MAD ancla su reclamo, en que "es una parte adversamente afectada" bajo el Art. 14.1 de la Ley 161-2009.¹³ Además, sostiene que el desarrollo ilegal que se llevó a cabo por los Codemandados infringe su Plan de Ordenación Territorial y afecta sus derechos al amparo del Código.¹⁴

La legislación otorga legitimación a los municipios para insertarse en procesos de permisos mediante dos vías. La primera, la vía administrativa, está disponible a través del Art. 6.021 del Código. Se permite que aquellos municipios que posean un Plan de Ordenación, pero que aún no hayan pasado por el proceso de transferencia de facultades, participen en los procesos ante la Junta de Planificación y la OGPe. 21 LPRA 7871. La segunda, la vía judicial, está disponible a través del Art. 14.1 de la Ley 161-2009. Este provee para que ciertas entidades, autorizadas por esta Ley, puedan acudir al tribunal mediante uno de los recursos

¹² Al examinar el expediente no se identifica si existe o no un permiso de uso o construcción por parte de *Dorado Developers Group, Inc.* y el resto de los Codemandados.

¹³ Apéndice de *Apelación*, pág. 1.

¹⁴ *Íd.*, pág. 8-9.

extraordinarios que reconoce el estatuto. Con esto en mente, corresponde examinar los hechos de este caso.

Primero, se sabe que la norma es que, cuando la ley es clara [y] libre de toda ambigüedad, su letra no se debe menospreciar bajo el pretexto de cumplir con su espíritu. En consecuencia, cuando el legislador se ha expresado en un lenguaje claro e inequívoco, el texto de la ley es la expresión por excelencia de la intención legislativa. *Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico v. Point Guard Ins. Co., Inc.*, 205 DPR 1005, 1008 (2020). El Art. 14.1 de la Ley 161-2009 es claro al delimitar los entes con capacidad para presentar recursos extraordinarios ante el TPI.

Es un hecho no controvertido –así lo admite el MAD– que, a pesar de que este posee un Plan de Ordenación que se encuentra en revisión conforme al Art. 6.011 del Código,¹⁵ este: (1) **no** posee un Convenio de Delegación y; (2) **no** ha solicitado la transferencia de facultades al Gobierno Central.¹⁶ Ello cristaliza el hecho de que el MAD no tiene facultades delegadas por el Gobierno Central y, en consecuencia, no posee la jerarquía necesaria para invocar remedios bajo el Art. 14.1. Se reitera, la Ley 161-2009 establece que la Junta de Planificación, los Municipios con Jerarquía de la I-V, las Entidades Gubernamentales Concernidas y las personas privadas -naturales o jurídicas- son quienes único que pueden presentar los recursos contenidos en el Art. 14.1.

Ante esto, no es factible acoger el planteamiento del MAD de que se trata de una "parte adversamente

¹⁵ Del expediente no se desprende ningún detalle sobre el estatus del proceso de revisión.

¹⁶ Apelación, pág. 5.

afectada" bajo el segundo párrafo del Art. 14.1; *i.e.*, tal lectura requeriría ignorar su contexto e intención. Las distinciones establecidas en tanto el Código como la Ley 161-2009 obligan a este Tribunal a determinar que hay una diferencia evidente entre los poderes y facultades de los municipios que tienen cierta jerarquía y los que no. Este Tribunal no puede -con el pretexto de identificar una intención legislativa alterna- restringir la letra del estatuto o darle contenido a los "silencios" en su texto.¹⁷

Reconocer legitimación al MAD equivaldría a reconocerle facultades que no posee. Esto es, a este Tribunal no le corresponde otorgar jerarquía al MAD. La Ley 161-2009 revela que el MAD tiene que pasar por el proceso que establece, de forma nítida, el Código para poder alcanzar la jerarquía que, a su vez, le concedería la legitimación para presentar un interdicto estatutario. Lo contrario sería divorciar las disposiciones que gobiernan este caso. En consecuencia, se confirma la sentencia emitida por el TPI.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se confirma la *Sentencia* del TPI.

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

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

¹⁷ Véase *Rosado Molina v. ELA*, 195 DPR 581, 598-591 (2016), donde el Tribunal Supremo también establece:

El primer paso al interpretar un estatuto es remitirse al propio texto de la ley, puesto que cuando el legislador se ha expresado en un lenguaje claro e inequívoco, el propio texto de la ley es la expresión por excelencia de la intención legislativa. Un tribunal no está autorizado a añadir limitaciones o restricciones que no aparecen en el texto de una ley ni a suplir omisiones al interpretarla con la justificación de buscar la intención legislativa. (Énfasis suplido).