



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

## *Departamento de Justicia*

ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS  
SECRETARIO

12 de junio de 2006

Hon. Gabriel Alcaráz Emmanuelli  
Secretario  
Departamento de Transportación  
y Obras Públicas  
Apartado 41269  
San Juan, Puerto Rico 00940-1269

Consulta Núm. 04-05-B

Estimado señor Secretario:

La presente opinión versa sobre los problemas que, según se nos informara, están confrontando los supervisores de zona del Departamento de Transportación y Obras Públicas (“DTOP”) en los municipios de Adjuntas y Jayuya al intentar hacer cumplir la Ley Núm. 54 de 30 de mayo de 1973, según enmendada, conocida como “Ley de Administración y Conservación y Policía de las Carreteras Estatales de Puerto Rico”, 9 L.P.R.A. § 2102 et seq. En estos casos, los supervisores de zona, a través de la Policía de su municipalidad, presentaron ante el Tribunal Municipal de sus respectivas regiones querellas en relación a varias construcciones ilegales en la colindancia de las carreteras estatales.

Sin embargo, un juez municipal determinó no tomar acción en dichos casos alegando no tener jurisdicción sobre los mismos y recomendó que éstos fueran presentados, a través de la oficina legal del DTOP, ante un magistrado “estatal”. Basado en estos hechos, el DTOP nos solicita que le orientemos en torno al procedimiento a seguir en estos casos, a los fines de que pueda conseguir una orden de cese y desista para paralizar las construcciones ilegales. El memorando incluido con la solicitud de consulta, sin embargo, no establece detalles específicos

ni detalla concretamente las circunstancias en que ocurrieron los hechos relatados. Por tanto, nuestro análisis se circunscribirá a una orientación general al respecto. Veamos.

La Ley Núm. 54 regula, entre otras cosas, la existencia de desagües en las carreteras, la responsabilidad de los dueños de propiedades colindantes con las carreteras, y la construcción de obras y otras actividades en terrenos privados contiguos a la carretera y en las servidumbres de paso de las mismas. Dicha ley autoriza al Secretario del DTOP a emitir y aprobar reglamentos conforme a lo establecido en la misma. La Ley Núm. 54 y el ordenamiento jurídico vigente proveen para la solución de este tipo de controversias a través de diferentes recursos legales. A esos fines, la mencionada ley permite una serie de remedios administrativos, penales y civiles que se rigen por sus respectivas normas procesales.

Nótese que la Ley Núm. 54 autoriza al Secretario a emitir reglamentos siguiendo las normas establecidas en dicho estatuto. Por ejemplo, en el caso de construcciones establecidas por vendedores ambulantes, hemos identificado el Reglamento de Transportación y Obras Públicas Número 6172 de 28 de julio de 2000 que regula dicha práctica. En dichos casos, el procedimiento administrativo a seguir será el provisto por dicho reglamento a la luz de la Ley Núm. 179 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” (“LPAU”), en cuanto a la celebración de una vista administrativa, el agotamiento de remedios administrativos, y el procedimiento de revisión judicial. Normas similares se seguirán en aquellos casos en los que exista un reglamento aprobado y se decida proceder conforme al mismo.

Por otro lado, entendemos que la controversia objeto de esta consulta gira en torno a la jurisdicción o competencia en los procedimientos relacionados con aquellos casos de naturaleza penal o civil que inste el Secretario del DTOP para hacer cumplir la Ley Núm. 54. Nos referimos específicamente al remedio de *injunction* a través del procedimiento civil ordinario, o a los Artículos 5-04, 5-05 y 6-05 de la Ley Núm. 54, los cuales establecen penas por construcciones ilegales en las colindancias o servidumbres de las carreteras y clasifican como delito menos grave las violaciones a los mismos, aparejando penas menores de 30 días de cárcel y \$500 de multa. Véase 9 L.P.R.A. §§ 2504, 2505 y 2605.

Entendemos que en aquellos casos en los cuales se proceda penalmente, o en los que se solicite una orden de cese y desista o *injunction*, debe tenerse en cuenta las normas de jurisdicción y competencia provistas por nuestro ordenamiento. La norma primaria para la determinación de jurisdicción se encuentra en el Artículo V, Sección 2 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Dicha sección establece que “[l]os tribunales de Puerto Rico constituirán un sistema judicial unificado en lo concerniente a jurisdicción, funcionamiento y administración ...”. Art. V, Sec. 2, Const. E.L.A., L.P.R.A., Tomo 1.

Por su parte, el Artículo 2.001 de la Ley Núm. 201 de 22 de agosto de 2003, según enmendada, conocida como “Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003” (“Ley de la Judicatura”), se expresa en términos similares y añade que “[e]l Poder Judicial del Estado Libre Asociado de Puerto Rico constituirá un sistema judicial unificado en lo concerniente a jurisdicción, funcionamiento y administración. Estará compuesto por el Tribunal Supremo como tribunal de última instancia, el Tribunal de Apelaciones como tribunal intermedio y por el Tribunal de Primera Instancia, los que conjuntamente constituirán el Tribunal General de Justicia”. Véase 4 L.P.R.A. § 24b. Estas disposiciones son la base jurisdiccional que tienen los Tribunales de Puerto Rico para resolver controversias, entendiéndose jurisdicción como “[l]a autoridad y poder inherente bajo los cuales los tribunales y funcionarios judiciales consideran y resuelven los pleitos”. Véase Ignacio Rivera García, Diccionario de Términos Jurídicos a la pág. 147 (2da ed. 1989).

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Ley de la Judicatura tuvieron el efecto de unificar la jurisdicción de los tribunales puertorriqueños eliminando los problemas técnicos de jurisdicción que en el pasado afectaban la administración de la justicia. Véase Ramírez v. Registrador, 116 D.P.R. 541, 547 (1985). Como resultado de dicha expresión, todos los jueces de Puerto Rico están investidos con el poder de resolver cualquier controversia que surja dentro del territorio puertorriqueño. Esta norma permite, en principio, que un caso pueda presentarse y tramitarse en cualquier sala o sección del Tribunal de Primera Instancia sin correr el peligro de que la sentencia dictada sea nula, siempre que las partes hayan convenido, con la aprobación del Juez, que la causa se dilucidara en dicha sala o sección. Id.

Por otro lado, nuestro ordenamiento distingue lo que es jurisdicción de lo que es competencia. La Regla 3.1 de las de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. III, R. 3, establece las normas de competencia que rigen dentro de nuestro tribunal

unificado estableciendo que “[l]as reglas de competencia son las que establecen la ordenada tramitación de los asuntos judiciales dentro de nuestro sistema de jurisdicción unificada”. Véase Lemar S.E. v. Vargas Rosado, 130 D.P.R. 203 (1992). Véase además Vives Vázquez v. E.L.A., 142 D.P.R. 117, 127-136 (1996).

La competencia es “[l]a manera en que se organiza, se canaliza el ejercicio de la jurisdicción que tiene el tribunal”. Lemar, 130 D.P.R. a la pág. 207. Las reglas de competencia “[p]uede[n] obviarse sólo si concurren el acuerdo de las partes y la anuencia del juez.... Sin embargo, los jueces deben tener presente que el no atenerse a las reglas de competencia puede conducir a la anarquía y resultar en detrimento de una ‘solución justa, rápida y económica de todo procedimiento’.... De no existir razones de peso, los jueces de instancia deben abstenerse de dar su anuencia si de la faz de la demanda parece que no se está ante el tribunal competentes”. Id. a las págs. 207-208. Siguiendo las normas anteriormente establecidas, y como mencionáramos anteriormente, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha dicho que “[a] tono con este diseño constitucional, es incuestionable la validez de una sentencia dictada por un tribunal sin competencia con la anuencia expresa o implícita de las partes”. Ramírez, 116 D.P.R. a la pág. 547.

Expuesto lo anterior, nos corresponde hacer un análisis a los fines de determinar cuál es el tribunal con competencia para atender las querellas presentadas por la Policía bajo la Ley Núm. 54. La Ley de la Judicatura establece la competencia de los Tribunales Municipales en su Artículo 5.004, disponiendo en lo pertinente:

Los Jueces municipales tendrán facultad para considerar, atender y resolver los siguientes asuntos.

(a) En lo civil

- (1) En procedimientos sobre estados provisionales de derecho dispuestos en las secs. 2871 a 2877 del Título 32, conocidas como “Ley sobre Controversias y Estados Provisionales de Derecho”.

...

(b) En lo criminal

- (1) En la determinación de causa probable y expedición de órdenes para el arresto o citación y registro de allanamiento.
- (2) En la determinación de causa probable y expedición de órdenes de aprehensión o detención de conformidad con las disposiciones de la Ley Núm. 88 de 9 de julio de 1986, según enmendada, conocida como “Ley de Menores de Puerto Rico”, y las Reglas de Procedimiento para Asuntos de Menores.
- (3) Determinación sobre fijación y prestación de fianza en casos por delitos graves y menos graves, en etapas procesales anteriores al juicio.

...

#### 4 L.P.R.A. § 25d.

Conforme a la relación de delitos establecida en la Ley Núm. 54 y las disposiciones de la Ley de la Judicatura anteriormente citadas, entendemos que el Tribunal Municipal tiene competencia en el caso en que el oficial de la Policía recurra a dicho tribunal con una causa criminal. Es decir, el Tribunal Municipal intervendrá cuando se busque una orden de determinación de causa probable para citación, y cuando se pretenda, de ser necesario, la fijación o prestación de fianzas.

Además, según surge del texto antes transcrito, en los casos civiles, el Tribunal Municipal tiene igualmente facultad para intervenir en las causas de acción que surjan al amparo de las secciones 2871 a 2877 de la Ley sobre Controversias y Estados Provisionales de Derecho. En ese sentido, valga señalar que la referida Ley sobre Controversias y Estados Provisionales de Derecho dispone que los jueces municipales tienen facultad para intervenir en:

- (j) Controversias en las cuales se alegue la existencia de perturbaciones que fueren perjudiciales a la salud o a los sentidos, o que interrumpan el libre uso de la propiedad, de modo que impidan el cómodo goce de la vida o de los bienes, de las que dan lugar a una acción bajo la sec. 2761 de este título, parte de la ley conocida como “Ley sobre Estorbo Público”.

32 L.P.R.A. § 2872(j).

Así pues, al referirnos a la sección 2761 de la Ley sobre Estorbo Público, encontramos que:

Todo lo que fuere perjudicial a la salud, indecente u ofensivo a los sentidos, o que interrumpa el libre uso de la propiedad, de modo que impida el cómodo goce de la vida o de los bienes, o que estorbare el bienestar de todo un vecindario, o un gran número de personas, o que ilegalmente obstruyere el libre tránsito, en la forma acostumbrada, por cualquier lago, río, bahía, corriente, canal o cuenca navegable, o por cualquier parque, plaza, calle, carretera pública y otras análogas, constituye un estorbo público que da lugar a una acción. Dicha acción podrá ser promovida por cualquiera persona, **agencia pública o municipio cuyos bienes hubieren sido perjudicados** o cuyo bienestar personal resulte menoscabado por dicho estorbo público; y la sentencia podrá ordenar que cese aquélla, así como decretar el resarcimiento de los perjuicios; lo aquí provisto no podrá aplicarse a las actividades relacionadas con el culto público practicado por las diferentes religiones. Disponiéndose, que nada de lo aquí dispuesto limitará los poderes de la Junta de Calidad Ambiental para promulgar los reglamentos a que está autorizada por ley. Además, esta legislación no limitará aquellos poderes otorgados por ley y que puedan adoptar los municipios mediante ordenanzas municipales en la implantación de los procesos y procedimientos sobre estorbos públicos en sus correspondientes jurisdicciones.

32 L.P.R.A. § 2761 (énfasis suplido).

Como surge de los textos antes transcritos, el DTOP puede instar una causa de acción ante el Tribunal Municipal cuando la controversia trate de construcciones ilegales en la colindancia de las carreteras estatales. Esto es, al amparo de las referidas leyes (Ley sobre Controversias y Estados Provisionales de Derecho, y Ley sobre Estorbo Público) el Tribunal Municipal tiene facultad para intervenir en la dilucidación de controversias como la de autos.

Por otro lado, en la consulta se nos solicita orientación en torno al procedimiento a seguir para conseguir una orden de cese y desista en los casos de construcciones

ilegales. Nuestro ordenamiento dispone para aquellos casos en que se pretenda obtener un *injunction*. El procedimiento para solicitar un *injunction* es uno de naturaleza civil que se define en el Artículo 675 del Código de Enjuiciamiento Civil de la siguiente manera:

El *injunction* es un mandamiento judicial expedido por escrito, bajo el sello de un tribunal, por el que se requiere a una persona para que se abstenga de hacer, o de permitir que haga por otras bajo su intervención, determinada cosa que infrinja o perjudique el derecho de otra.

31 L.P.R.A. § 3521.

Dicha Ley también dispone que “[e]l Tribunal Supremo, o cualquier juez del mismo, podrá, hacer efectiva su jurisdicción, librar mandamiento de *injunction*, bajo las reglas prescritas por la ley, **y los jueces del Tribunal de Primera Instancia** podrán también librarlos en todos los casos en que tales mandamientos sean procedentes.” Véase 32 L.P.R.A. § 3522 (énfasis suplido). Las razones para conceder el *injunction* también están prescritas por ley disponiendo:

Puede concederse un *injunction* en los siguientes casos:

- (1) Cuando resultare de la petición que el peticionario tiene derecho al remedio solicitado, y dicho remedio, o parte del mismo, consistiere en impedir la comisión o continuación del acto denunciado, bien por un período de tiempo limitado, o perpetuamente.
- (2) Cuando de la petición o declaración jurada resultare que la comisión o continuación de algún acto, durante el litigio, habrá de causar pérdidas o daños de consideración o irreparables a alguna de las partes.
- (3) Cuando, durante el litigio, resultare que una de las partes está cometiendo, o amenaza cometer, o que se dispone a cometer, o a procurar o permitir que se cometa, algún acto de [sic] contrario a los derechos de otra de las partes, con respecto al asunto en litigio y tendente a hacer que sea ineficaz la sentencia.

- (4) Cuando una compensación pecuniaria no habría de proporcionar adecuado remedio.
- (5) Cuando fuere sumamente difícil precisar la cuantía de la compensación que habría de proporcionar remedio adecuado.
- (6) Cuando la restricción fuere necesaria para impedir una multiplicidad de procedimientos judiciales.
- (7) Cuando la obligación naciere de un fideicomiso.

32 L.P.R.A. § 3523.

Nótese que la facultad para emitir *injunctions* la tendrán los jueces del Tribunal de Primera Instancia en todos los casos en que tales mandamientos sean procedentes. En el caso de las construcciones ilegales, entendemos que dicho mandamiento puede ser expedido por cualquiera de las salas del Tribunal de Primera Instancia, incluyendo, como ya hemos mencionado, al Tribunal Municipal. Esto es así, toda vez que el Artículo 5.001 de la Ley de la Judicatura establece:

**El Tribunal de Primera Instancia** será un tribunal de jurisdicción original general, con autoridad para actuar a nombre y por la autoridad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en todo caso o controversia que surja dentro de la demarcación territorial del Puerto Rico. **Estará compuesto por jueces superiores y jueces municipales.**

4 L.P.R.A. § 25a (énfasis suplido).

Finalmente, llamamos su atención a la existencia de un procedimiento disponible para ciertos casos en los que la construcción en zonas cercanas a las carreteras está prohibida. Nos referimos a las normas establecidas por la Ley Núm. 76 de 24 de junio de 1975, según enmendada, conocida como “Ley Orgánica de la Administración de Reglamentos y Permisos”, 23 L.P.R.A. § 71 et seq. El Artículo 16, de la Ley Núm. 76 prohíbe la construcción de estructuras sin la debida aprobación de la Administración de Reglamentos y Permisos (“ARPE”), y específicamente prohíbe la concesión de permisos en terrenos situados dentro de las líneas de una carretera o calle que figure en los planos oficiales de carreteras y calles, o que esté en conflicto con las recomendaciones de la Junta de

Planificación. Véase 23 L.P.R.A. §71o. La Ley también prohíbe que se le suministren servicios públicos a dichas estructuras. Véase 23 L.P.R.A. § 71q. Sólo en algunos casos la Ley Núm. 76 permite la construcción en ciertas áreas prohibidas previa concesión de una dispensa. Véase 23 L.P.R.A. § 71s.

Sin embargo, aun en dichas circunstancias, la ley establece que “[l]as construcciones adyacentes a carreteras así dispensadas del requisito e indicaciones del Plan de Desarrollo Integral, o de parte de éste, el Programa de Inversiones de Cuatro Años, los Planes de Usos de Terrenos, o del Mapa Oficial de Carreteras y Calles adoptado según el Artículo 20 de esta ley, en cuanto a la anchura del derecho de vía que recomienda para tales carreteras. Los empleados de conservación de carreteras del Departamento de Transportación y Obras Públicas **vendrán obligados a velar por que se cumpla esta disposición e informarán a la Oficina Regional de la Administración más cercana, cualquier violación a la misma.**” Id. (énfasis suplido).

En aquellos casos en que aplique el procedimiento anteriormente descrito, la Ley Núm. 76 provee un mecanismo judicial en el que el Administrador de ARPE o el Secretario de Justicia, cuando así se solicite a nombre del pueblo de Puerto Rico o de cualquier propietario u ocupante de una propiedad vecina, entablará un recurso solicitando remedios que incluyen el interdicto, la demolición de la estructura, el *mandamus* y otros dispuestos por ley. En dichos casos, la Ley Núm. 76 faculta al Tribunal de Primera Instancia para intervenir y conceder un remedio.

En resumen, existen diferentes mecanismos y recursos estatutarios para que el DTOP intervenga en las situaciones objeto de la presente consulta. A continuación resumimos los remedios disponibles para resolver el referido problema de construcciones ilegales en la colindancia de las carreteras estatales:

1. El Reglamento Núm. 6172 de 28 de julio de 2000, “Reglamento de Transportación y Obras Públicas”, provee remedios administrativos que incluyen la concesión de una vista administrativa y la revisión judicial conforme lo establecido en la LPAU.
2. En cuanto a los remedios de naturaleza penal, la Ley Núm. 54 tipifica como delito menos grave las construcciones ilegales en las colindancias o servidumbres de las carreteras, y establece las

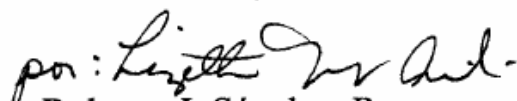
penalidades correspondientes. Véanse Artículos 5-04, 5-05 y 6-05 de la Ley Núm. 54.

3. También existen remedios civiles, entre los que figuran:
  - a. El *injunction* bajo el procedimiento civil ordinario.
  - b. Los remedios provistos por la Ley sobre Controversias y Estados Provisionales de Derecho, y la Ley de Estorbo Público.
  - c. El recurso establecido en la referida Ley Orgánica de la Administración de Reglamentos y Permisos, la cual prohíbe la construcción de estructuras sin la aprobación de ARPE dentro de las líneas de carreteras que figuren en los planos oficiales de carreteras o calles, o que esté en conflicto con las recomendaciones de la Junta de Planificación. De acuerdo a dicha ley, los empleados de Conservación del DTOP vendrán obligados a informar a ARPE sobre las violaciones a este estatuto.

En conclusión, el DTOP tiene diversos remedios, administrativos, penales y civiles, para hacer valer la política pública y evitar o detener las construcciones ilegales. Así pues, debe tener en cuenta que cada remedio tiene un procedimiento específico que debe ser atendido y estudiado dentro del plan que se prepare para remover dichas construcciones.

Espero que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,

por :   
Roberto J. Sánchez Ramos