

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VI

JAVIER APONTE
DALMAU
PEDRO JUAN GUZMÁN
MARTÍNEZ

Apelantes

v.

MUNICIPIO
AUTÓNOMO DE
CAROLINA; SU
ALCALDE,
HONORABLE JOSÉ
APONTE DALMAU; Y
SU DIRECTOR DE
OBRAS PÚBLICAS,
VÍCTOR RODRÍGUEZ
MANGUAL, AMBOS EN
SU CARÁCTER
OFICIAL

Apelados

KLAN202200144

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

Civil Núm.:
CA2020CV02104
(406)

Sobre:
Injunction,
Mandamus y Otros

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Birriel Cardona, la Jueza Santiago Calderón y la Jueza Álvarez Esnard

Santiago Calderón, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de abril de 2022.

Comparecen Javier Aponte Dalmau y Pedro Guzmán Martínez (apelantes), mediante recurso de *Apelación* y nos solicitan que revoquemos la *Sentencia* emitida y notificada el 20 de diciembre de 2021, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Carolina (TPI). Mediante dicho dictamen, el TPI declaró Ha Lugar una *Solicitud de Desestimación* presentada por el Municipio Autónomo de Carolina (Municipio); su Alcalde, Honorable José Aponte Dalmau; y su Director de Obras Públicas, Víctor Rodríguez Mangual, ambos en su carácter oficial (apelados), y desestimó la demanda instada por los apelantes.

Por los fundamentos que discutiremos a continuación, se confirma el dictamen recurrido.

I.

El 6 de octubre de 2020, el apelante, señor Javier Aponte Dalmau, instó *Demanda sobre injunction, mandamus y otros*¹ contra los apelados. En su escrito, alegó intervención indebida por parte del Municipio con tres furgones que había ubicado en distintos predios privados, con motivo de promocionar su campaña política. Señaló que la parte apelada removi6 los furgones sin cumplir con los estatutos aplicables. A su vez, solicit6 que fuese declarado inconstitucional el Artículo 3.04 del C6digo de Orden P6blico del Gobierno Municipal Aut6nomo de Carolina, Ordenanza N6m. 16, Serie 2014-2015-19, seg6n enmendada (C6digo de Orden P6blico); as6 como, que se expidiera un entredicho o *injunction* preliminar en el que se le prohibiera al Municipio continuar con la incautaci6n de vagones y propaganda pol6tica ubicada en propiedad privada del l6mite territorial de la mencionada municipalidad, sin que mediase una orden de allanamiento.

El 7 de octubre de 2020, el TPI emiti6 una *Orden*² para emplazar al Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA), toda vez que se estaba cuestionando la constitucionalidad de un estatuto. En reacci6n, se inst6 una *Demanda Enmendada* a los efectos de eliminar el argumento de inconstitucionalidad³. As6, mediante *Sentencia Parcial*⁴ dictada el 9 de octubre de 2020, se dio por desistido sin perjuicio el reclamo para declarar inconstitucional el Artículo 3.04 del C6digo de Orden P6blico planteado en la *Demanda*.

El 13 de octubre de 2020, la parte apelada present6 *Moci6n Urgente en Solicitud de Suspensi6n de Vista y Moci6n de*

¹ Ap6ndice de la Apelaci6n, *Demanda*, p6gs. 1-15.

² *Id.*, *Orden*, p6g. 34.

³ *Id.*, *Demanda Enmendada*, p6gs. 52-66.

⁴ *Id.*, *Sentencia parcial*, p6g. 74.

Desestimación por Falta de Parte Indispensable. Ambas fueron declaradas No Ha Lugar. No obstante, el foro primario ordenó al apelante a enmendar la demanda para que incluyera a los titulares de los furgones o, en la alternativa, que informase si desistía del pleito⁵.

El 16 de octubre de 2020, el apelante, señor Javier Aponte Dalmau, presentó una *Segunda Demanda Enmendada*⁶. En esta, incluyó nuevamente su reclamo sobre inconstitucionalidad del Artículo 3.04 del Código de Orden Público. También, integró como demandante al señor Pedro Juan Guzmán Martínez, presunto dueño de los vagones, y al ELA como demandado. Además, solicitó que la orden de entredicho fuera provisional y permanente. Ese mismo día, el tribunal primario emitió *Orden de Entredicho Provisional*⁷.

El 19 de octubre de 2020, los apelados presentaron un recurso de *Certiorari* ante el Tribunal de Apelaciones, al cual se le asignó el alfanumérico KLCE202001038⁸. Este foro revisor expidió el auto de *Certiorari* solicitado, revocó la Orden de Entredicho Provisional emitida el 16 de octubre de 2020 y ordenó la continuación de los procedimientos⁹.

Así las cosas, el 25 de octubre de 2020, la parte apelada presentó *Moción de Desestimación de la Solicitud de Injunction y Mandamus*. Arguyó que las alegaciones de la demanda no configuraban hechos que ameritaran la concesión de los recursos extraordinarios instados. El 26 de octubre de 2020, la parte apelante presentó *Oposición a la Moción de Desestimación*. Examinadas las referidas mociones, el TPI declaró Ha Lugar la solicitud de

⁵ *Íd.*, *Notificación*, págs. 106.

⁶ *Íd.*, *Segunda Demanda Enmendada*, págs. 109-162.

⁷ *Íd.*, *Orden de entredicho provisional*, págs. 163-165.

⁸ *Íd.*, *Certiorari*, págs. 178-191.

⁹ *Íd.*, *Sentencia*, págs. 369-386.

desestimación instada por la parte apelada y desestimó la demanda¹⁰.

Inconformes con el dictamen del foro primario, el 28 de octubre de 2020, los apelantes recurrieron ante este foro revisor mediante *Apelación Civil y Moción en Auxilio de Jurisdicción* en el caso KLAN202000881¹¹. Mediante *Sentencia*, el Tribunal de Apelaciones confirmó la determinación recurrida y devolvió el caso al TPI para que adjudicara el reclamo de los apelantes en cuanto a la constitucionalidad del Artículo 3.04 del Código de Orden Público.

En consecuencia, el 20 de diciembre de 2021, el TPI dictó y notificó *Sentencia*¹² en la cual declaró No Ha Lugar la causa de acción incoada por los apelantes sobre la alegada inconstitucionalidad del Artículo 3.04 del Código de Orden Público y determinó que el mismo es constitucional.

El 4 de enero de 2022, los apelantes presentaron una *Moción en Solicitud de Reconsideración*¹³. El 31 de enero de 2022, los apelados presentaron su *Oposición a Moción de Reconsideración*¹⁴. Así, el 31 de enero de 2022, notificada en esa misma fecha, el TPI declaró No Ha Lugar la Moción de Reconsideración presentada por la parte apelante.

Inconformes, el 3 de marzo de 2022, los apelantes presentaron el recurso de *Apelación Civil* que nos ocupa, en el cual imputan al TPI el siguiente señalamiento de error:

ERRÓ EL TPI AL DESESTIMAR LA DEMANDA DE EPÍGRAFE Y NO DECLARAR INCONSTITUCIONAL EL ART. 3.04 DEL CÓDIGO MUNICIPAL Y NO ORDENAR LA DEVOLUCIÓN DE LA PROPIEDAD ILEGALMENTE CONFISCADA Y NO FIJAR DAÑOS POR LA CONDUCTA ILEGAL.

¹⁰ *Íd.*, *Sentencia*, págs. 295-296.

¹¹ *Íd.*, *Apelación Civil y Moción en Auxilio de Jurisdicción*, págs. 297-331.

¹² *Íd.*, *Sentencia*, págs. 489-499.

¹³ *Íd.*, *Moción en Solicitud de Reconsideración*, págs. 500-512.

¹⁴ *Íd.*, *Oposición a Moción de Reconsideración*, págs. 513-520.

El 30 de marzo de 2022, la parte apelada presentó su *Alegato*. Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a exponer el derecho aplicable a la controversia ante nos.

II.

-A-

El Art. II, Sección 4, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico consagra el derecho fundamental de los ciudadanos a la libertad de expresión como uno de los valores de más alta jerarquía constitucional. Expresamente dispone que:

No se aprobará ley alguna que restrinja la libertad de palabra o de prensa o el derecho del pueblo a reunirse en asamblea pacífica y a pedir al gobierno la reparación de agravios¹⁵.

Así pues, el derecho a la libertad de expresión “abarca el ámbito general de la libertad de conciencia, de pensamiento, de expresión, y las actividades propias para ejercitar a plenitud dentro de la más dilatada libertad la totalidad de esos derechos”¹⁶. Es por esto, que la referida cláusula constitucional es raíz indiscutible de nuestro sistema democrático de gobierno y, como tal, los tribunales estamos llamados a su más cautelosa protección¹⁷.

Ahora bien, la referida garantía constitucional no es un derecho absoluto, pues puede subordinarse a otros intereses cuando la necesidad y conveniencia pública lo requieran¹⁸. Por esa razón, se ha reiterado que el referido derecho está sujeto a la imposición de limitaciones, siempre y cuando estas sean interpretadas restrictivamente, de manera que no abarquen más de lo necesario¹⁹.

Al analizar las controversias que surgen al amparo de nuestro derecho de libertad de expresión, es crucial distinguir entre la

¹⁵ Art. II, Sec. 4, Const. ELA, LPRA, Tomo 1.

¹⁶ *U.P.R. v. Laborde Torres y otros I*, 180 DPR 253, 286 (2010); *Muñiz v. Admor. Deporte Hípico*, 156 DPR 18, 23 (2002).

¹⁷ *U.P.R. v. Laborde Torres y otros I*, *supra*, págs. 286–287.

¹⁸ *Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación*, 154 DPR 754 (2002).

¹⁹ *U.P.R. v. Laborde Torres y otros I*, *supra*; *Muñiz v. Admor. Deporte Hípico*, *supra*; *Velázquez Pagán v. A.M.A.*, 131 DPR 568, 577 (1992).

reglamentación que se dirige al contenido de la expresión y la reglamentación del tiempo, lugar y manera de la expresión, que es neutral en cuanto al contenido²⁰.

En *UPR v. Laborde Torres y otros I, supra*²¹, el Tribunal Supremo de Puerto Rico indicó que:

El Estado no puede suprimir de manera total y absoluta el ejercicio de la expresión legítima. Tampoco se favorece, como regla general, la regulación del contenido de la expresión protegida. Ahora bien, **el Estado sí puede limitar, bajo ciertas condiciones, el tiempo, el lugar y la manera en que un ciudadano ejerce su derecho a la libre expresión.** (Citas omitidas). Sin este tipo de límite o restricción, nuestra sociedad democrática estaría desprovista de algún grado sensato de orden y civilidad, ya que los ciudadanos estarían libres para expresar su mensaje sin importar el contexto específico del lugar, el momento o el modo en que lo hacen. (Énfasis nuestro).

Así mismo, nuestro más Alto Foro ha expresado que una regulación o actuación gubernamental que tan solo incida sobre el tiempo, lugar y la manera de la expresión, será válida únicamente si cumple con un escrutinio judicial intermedio. El escrutinio judicial intermedio requiere que la regulación o actuación gubernamental cumpla con tres exigencias: (1) que sea neutral en cuanto al contenido de la expresión; (2) que haya sido diseñada estrechamente para alcanzar un interés gubernamental importante o significativo que no esté relacionado con la supresión del contenido de la expresión, y (3) que no impida medios alternativos de comunicación²².

-B-

El Código de Orden Público del Gobierno Municipal Autónomo de Carolina es promulgado en virtud del Art. 2.009 de la Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como *Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*,

²⁰ *Muñiz v. Admor. Deporte Hípico, supra*, pág. 24.

²¹ *U.P.R. v. Laborde Torres y otros I, supra*, pág. 291.

²² *Íd;* (citas omitidas).

21 LPRÁ sec. 4001 *et seq.*²³, y en particular, por la Ley 19 del 11 de abril de 2001, sobre la adopción de Códigos de Orden Público por parte de los municipios de Puerto Rico.

El Artículo 3.04 del Código de Orden Público establece lo siguiente sobre anuncios y prohibiciones:

Ninguna persona podrá llevar a cabo, ni permitirá: 1. La colocación en propiedad pública o privada de cualquier aviso, anuncio, o letrero, cartel, cruza calles, grabado, pasquín, rótulo, cuadro, mote, escrito, dibujo, figura o cualquier otro medio similar, sin importar el asunto, artículo, persona, actividad, tema, concepto o materia a que se haga referencia, que no cuente con el endoso y permiso del Gobierno Municipal Autónomo de Carolina o de las agencias correspondientes. 2. La colocación de cualquiera de los objetos indicados en el inciso A antes mencionado que por su estado o particularidades de instalación amenace la seguridad de los transeúntes o de cualquier bien de uso público. 3. El uso de vehículo de motor, y/o arrastre para anunciar productos, servicios, negocios o fiestas rodantes (Party Buses), estacionándose en una vía pública, municipal o estatal, sin que cuente con los debidos permisos de la Comisión de Servicio Público y del Departamento de Permisos Urbanísticos del Municipio.

Multa administrativa: Quinientos dólares (\$500.00), por infracción. El Gobierno Municipal Autónomo de Carolina, a través de sus representantes, estará facultado para remover y disponer de cualquier anuncio, letrero, cartel, cruza calles, grabado, pasquín, rótulo, cuadro, mote, escrito, dibujo o figura, descrito en el inciso A que esté en violación de este Artículo.

-C-

En nuestro ordenamiento jurídico, el Artículo 1802 del Código Civil²⁴ rige la responsabilidad derivada de actos u omisiones culposas o negligentes. La referida disposición establece, en lo pertinente, que “el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño

²³ Esta ley fue derogada por la Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020, según enmendada, conocida como *Código Municipal de Puerto Rico*, 21 LPRÁ sec. 7001 *et seq.* En lo concerniente al tema de la facultad discrecional de los municipios para adoptar e implantar códigos de orden público, así como a la controversia ante nuestra consideración, ambas leyes contienen disposiciones similares.

²⁴ 31 LPRÁ sec. 5141. El Código Civil 2020 en su Artículo 9 de la Ley 55-2020 es cónsono con 31 LPRÁ sec. 3, y contiene la regla general sobre retroactividad de las leyes en nuestro ordenamiento jurídico: “[l]as leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren expresamente lo contrario.” Véanse, *Báiz v. Comisión Hípica*, 63 DPR 483, 487 (1944); *Charres v. Arroyo*, 16 DPR 816, 820 (1910); *Sobrinos de Portilla v. Quiñones*, 10 DPR 195, 196 (1906).

causado”²⁵. Es decir, que, para probar una causa de acción por daños y perjuicios, es necesario que la parte demandante demuestre, mediante preponderancia de la prueba, (1) que ha habido un acto u omisión culposa o negligente; (2) que hay una relación causal entre el acto y el daño sufrido; y (3) que se ha causado un daño real al reclamante²⁶.

El Tribunal Supremo define el concepto de culpa o negligencia como “la falta del debido cuidado, que a la vez consiste esencialmente en no anticipar y prever las consecuencias racionales de un acto, o de la omisión de un acto, que una persona prudente habría de prever en las mismas circunstancias”²⁷. De este modo, precisa destacar que, en casos de responsabilidad extracontractual, el factor de previsibilidad es un elemento indispensable²⁸.

En lo pertinente a este caso, el Tribunal Supremo resolvió que cuando un ciudadano presenta una reclamación en la que alega que el Estado ha infringido alguno de sus derechos constitucionales, los tribunales están llamados a proveer remedios que vindiquen el agravio sufrido y aminoren los daños²⁹.

III.

En el presente recurso, la parte apelante arguye que la parte apelada infringió su derecho constitucional a la libertad de expresión al confiscar tres vagones de unos predios privados. Sostiene que uno de los furgones exponía anuncios o propaganda política a favor de la candidatura del apelante, señor Javier Aponte Dalmau, al Senado de Puerto Rico para los comicios generales que se celebraron en noviembre de 2020. Alega que la actuación del

²⁵ *Íd.*

²⁶ Véase, *Nieves Díaz v. González Massas*, 178 DPR 820, 843 (2010).

²⁷ *Nieves Díaz v. González Massas*, 178 DPR, a la pág. 844; *Valle v. E.L.A.*, 157 DPR 1, 18 (2002).

²⁸ *Nieves Díaz v. González Massas*, *supra*.

²⁹ Véase, *Weber Carrillo v. E.L.A.*, 190 DPR, 688, 716 (2014).

Municipio violó sus derechos y los de sus posibles electores, ocasionándole daños por violación de derechos constitucionales.

Por otro lado, la parte apelada aduce que, al apelante, señor Javier Aponte Dalmau, se le facilitó información sobre veintiún áreas de expresión pública disponibles en el Municipio donde podía ubicar la propaganda política. No obstante, esboza que, el apelante insistió en colocar los vagones en tres terrenos diferentes de propiedad privada. Ante dicha acción, el Municipio arguye que removió los furgones por estos representar un riesgo real de distraer a los conductores de vehículos de motor que transitaban por el área, esto, en virtud del Artículo 3.04 del Código de Orden Público. Por otro lado, el Municipio argumenta que los apelantes fueron debidamente notificados y procedieron a informarles que los furgones fueron ubicados en una propiedad municipal y que las personas con interés propietario podían tomar posesión de estos de forma inmediata. El Municipio sostiene que al remover los furgones de los apelantes han actuado conforme al Código de Orden Público, el cual no contiene vicios de inconstitucionalidad.

La determinación sobre la constitucionalidad del Artículo 3.04 del Código de Orden Público requiere un análisis del texto del Código para establecer si las regulaciones establecidas por la parte apelada mantienen un balance entre los deberes y responsabilidades del municipio, así como, garantizar el derecho a la expresión del apelante. Al realizar el análisis de las circunstancias específicas enmarcadas en el caso de autos, colegimos que se colocaron tres vagones en terreno de propiedad privada, uno de los vagones tenía propaganda política a favor del apelante; el Municipio retiró los vagones a un espacio municipal, esto, bajo el palio del Artículo 3.04 del Código de Orden Público, con el fin de proteger la seguridad de los transeúntes.

Es necesario puntualizar que, la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico establece:

No se aprobará ley alguna que restrinja la libertad de palabra o de prensa o el derecho del pueblo a reunirse en asamblea pacífica y a pedir al gobierno la reparación de agravios³⁰.

Conforme a lo dispuesto por nuestro Tribunal Supremo en *Muñoz v Administrador del Deporte Hípico*³¹, el derecho a la libre expresión es de una jerarquía mayor y estamos obligados a su celosa protección³². No obstante, “este valor superior no supone una irrestricción absoluta, de forma que no pueda subordinarse a otros intereses cuando la necesidad y conveniencia pública los requieran”³³.

Al analizar las controversias que surgen al amparo del derecho a la libertad de expresión, es menester distinguir entre la reglamentación gubernamental del *contenido* de la expresión y la reglamentación del *tiempo, lugar y manera* de la expresión³⁴. No cabe duda de que la intervención del Municipio es relativa al tiempo, lugar y manera de la expresión y **no** está relacionada con el contenido de la expresión. Por tanto, ante esta actuación, este foro hará un análisis basado en el escrutinio judicial intermedio. A partir de dicho análisis, concluimos que la regulación establecida en el Artículo 3.04 del Código de Orden Público es neutral en cuanto al contenido de la expresión; ha sido diseñada para alcanzar un interés gubernamental que no está relacionado con la supresión del contenido de la expresión, y no impide medios alternativos de comunicación.

³⁰ Art. II, Sec. 4, Const. E.L.A., LPRA, Tomo 1, ed. 1999, pág. 269.

³¹ 156 DPR 18, 24 (2002).

³² *Emp. Pur. Des., Inc. v. H.I.E.TEL.*, 150 DPR 924 (2000).

³³ *Mari Bras v. Casañas*, 96 DPR 15, 21 (1968).

³⁴ *Muñoz v Administrador del Deporte Hípico* 156 DPR 18, 24 (2002), citando a el profesor Serrano Geyls en su importante obra *Derecho Constitucional de Estados Unidos y Puerto Rico*, San Juan, Ed. C. Abo. P.R., 1988, Vol. II, pág. 1278.

El derecho aplicable a la presente controversia dispone que el tipo de propaganda en cuestión debe cumplir con las normas de ley, ordenanzas y reglamentos que disponen los lugares públicos donde podrán fijarse, colocarse o exponerse³⁵. Asimismo, surge del expediente ante nos que los apelados habían destinado diversas áreas de expresión pública en el Municipio donde se podía ubicar la propaganda. Mediante la referida norma se ha regulado el lugar donde se lleva a cabo la expresión legítima, pero no se ha suprimido de manera total y absoluta dicho ejercicio.

En vista de lo anterior, resolvemos que el Artículo 3.04 del Código de Orden Público es constitucional y no establece una violación a los derechos de los apelantes ni de los electores. Cabe mencionar que nuestro ordenamiento jurídico ha reconocido que el derecho constitucional a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, pues puede subordinarse a otros intereses cuando la necesidad y conveniencia pública lo requieran.

Por otra parte, colegimos que la actuación del Municipio fue una razonable. Ante esta conclusión, es inequívoco que el TPI no erró al no concederle un remedio económico a la parte apelante por los alegados daños y perjuicios, ya que, al no probarse la violación de derechos civiles y constitucionales, no procede la concesión de remedio económico.

IV.

Por lo anteriormente expuesto, confirmamos la *Sentencia* apelada.

Notifíquese.

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

³⁵ 21 LPRA sec. 4054.