

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

NATIONAL FOOD TRUCK
ASSOCIATION OF PR,
INC. Y OTROS

Apelados

V.

MUNICIPIO DE
CAROLINA P/C ALCALDE
HON. JOSÉ APONTE
DALMAU Y OTROS

Apelantes

KLAN202200338

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

Caso Núm.:
CA2018CV00190
(403)

Sobre:
DAÑOS Y OTROS

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y la Jueza Álvarez Esnard¹

Grana Martínez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de junio de 2023.

Comparece ante nosotros, el Municipio Autónomo de Carolina, en adelante el Municipio o apelante, solicitando la revocación de una *Sentencia Parcial* emitida y notificada el 6 de abril de 2022. En la decisión, el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Carolina, en adelante el TPI, declaró la nulidad de ciertas disposiciones del *Reglamento Para la Ubicación y Operación de Negocios Ambulantes Dentro del Límite Territorial del Municipio Autónomo de Carolina* y emitió una orden de *Injunction Permanente* contra el Municipio. Exponemos los antecedentes fácticos y procesales relevantes para comprender nuestra determinación.

I

Sostiene el Municipio en su escrito, que **el 16 de febrero de 2018**, conforme a las disposiciones de la hoy derogada *Ley de Municipios Autónomos*, Ley 81 del 30 de agosto de 1991, 21 LPRA

¹ Conforme a la Orden Administrativa OATA-2022-171, la Jueza Álvarez Esnard sustituyó al Juez Adames Soto.

4001, *et seq.*,² aprobó la Ordenanza 2017-2018-09, en adelante la Ordenanza, emitiendo un *Reglamento para la Ubicación y Operación de los Negocios Ambulantes*, en adelante el Reglamento, dentro de su jurisdicción.

En relación con la aprobación del Reglamento, la National Food Truck Association de PR, Inc. y otros codemandantes, en adelante la NFTA, presentaron una *Demanda*³ y una *Solicitud de Entredicho Provisional e Injunction Preliminar*⁴ para impedir que la Ordenanza entrara en vigor.

Luego de varios trámites procesales sobre los cuales no profundizaremos, el TPI emitió una *Sentencia Parcial*,⁵ mediante la cual emitió un *Injunction Permanente*, declarando la nulidad de las Secciones 11.02, 10.03, 10.01, 8.04(19), 7.01(2), 8.04(12), 6.01(19), 7.01(2), 8.04(12), 6.01(15), 6.04(7), 6.01(1), 6.01(12), 6.01(6), 6.01(7) y 6.03(1) del Reglamento.

Insatisfecho, el Municipio comparece ante nos y sugiere la comisión de los siguientes errores en el proceso ante el TPI:

- 1) Erró el TPI al declarar nulas las Secciones 6.01(1)(1), 6.01(1)(7) y 6.01 (19) del Reglamento por ser inconstitucionales.
- 2) Erró el TPI al declarar nula la Sección 6.04(7) del Reglamento.
- 3) Erró el TPI al declarar nula la Sección 7.01 del Reglamento.
- 4) Erró el TPI al declarar nula la Sección 8.04(19) del Reglamento.⁶
- 5) Erró el TPI al declarar nulas las Secciones 11.02, 10.01 y 10.03 del Reglamento por éstas alegadamente violar la Cláusula de Comercio Interestatal de la Constitución de EU.
- 6) Erró el TPI al no eliminar como parte demandante a la National Food Truck Association.

² *Ley de Municipios Autónomos*, Ley 81 del 30 de agosto de 1991, 21 LPRA 4001, *et seq.*

³ Alegato de la parte apelante, págs. 1-218.

⁴ *Íd.*, págs. 219-221.

⁵ *Íd.*, pág. 1517-1544.

⁶ Aunque solo menciona la Sección 7.01, en la discusión del error también discutió la Sección 8.04(12).

Afirma que los mismos son producto de la incorrecta apreciación de la prueba documental y testifical presentada por parte del TPI, quien ni siquiera incluyó en sus determinaciones de hechos la prueba desfilada por el apelante, en apoyo de la base racional y estatutaria que se presentó en el juicio.

II

A. Ley de Municipios Autónomos⁷

El municipio es la entidad jurídica del gobierno local, subordinada a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a sus leyes, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de asuntos, problemas y necesidades colectivas de sus habitantes. Tiene capacidad legal independiente y separada del gobierno central, con sucesión perpetua y **capacidad legislativa**, administrativa y fiscal en todo asunto de naturaleza municipal.⁸ Está regido por un gobierno local compuesto de un Poder Legislativo y un Poder Ejecutivo.⁹ La legislatura municipal, como poder legislativo, tendrá la facultad de legislar sobre los asuntos de naturaleza municipal. El poder ejecutivo será ejercido por un alcalde electo por el voto directo de los electores del municipio correspondiente en cada elección general.¹⁰

Entre las razones que motivaron la creación de la *Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* de 1991, lo fue conceder al gobierno municipal un mayor grado de autonomía fiscal y de gobierno propio para que puedan atender cabalmente sus responsabilidades.¹¹ Así se estableció la política pública gubernamental consistente en otorgar a los municipios el máximo posible de autonomía y proveerles las herramientas

⁷ Toda alusión a la Ley de Municipios Autónomos se refiere a la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, legislación vigente al momento de acontecer los hechos ante nuestra consideración.

⁸ 21 LPRA sec. 4003.

⁹ 21 LPRA 4001(u); 21 LPRA 4003 (c).

¹⁰ 21 LPRA 4003 (c).

¹¹ Véase, Exposición de Motivos de la *Ley de Municipios Autónomos*, *supra*.

financieras, así como los poderes y facultades necesarias para asumir una función central y fundamental en su desarrollo urbano, social y económico.¹²

Le corresponde a cada municipio ordenar, reglamentar y resolver cuanto sea necesario o conveniente para atender las necesidades locales y para su mayor prosperidad y desarrollo. A tales efectos, se han autorizado con las facultades necesarias y convenientes para llevar a cabo las siguientes funciones y actividades:

.....

- (a) Establecer servicios y programas de recogido o recolección de desperdicios y saneamiento público en general y adoptar las normas y medidas necesarias para el ornato, la higiene, el control y la disposición adecuada de los desperdicios [...].

.....

- (h) Establecer política, estrategias y planes dirigidos a la ordenación de su territorio, la conservación de sus recursos y a su óptimo desarrollo, sujeto a lo dispuesto en esta ley.
- (i) Regular y reglamentar la publicidad gráfica comercial externa en el municipio, [...]

.....

- (j) Regular y reglamentar la ubicación y operación de **negocios ambulantes**, incluyendo la facultad de requerir y cobrar una licencia o canon periódico para poder operar, de conformidad con lo establecido en esta ley.¹³

A tales efectos, el Municipio está autorizado para:

- (o) Ejercer el poder legislativo y el poder ejecutivo en todo asunto de naturaleza municipal que redunde en el bienestar de la comunidad y en su desarrollo económico, social y cultural, en la protección de la salud y seguridad de las personas, [...]
- (t) Ejercer todas las facultades que por ley se le deleguen y aquéllas incidentales y necesarias.
- (u) Adoptar ordenanzas disponiendo lo relativo a las viviendas que, por su estado de ruina, falta de reparación y defectos de construcción son peligrosas

¹² 21 LPRA sec. 4001 nota.

¹³ 21 LPRA sec. 4054.

o perjudiciales para la salud o seguridad, de acuerdo a la Ley Núm. 222 de 15 de mayo de 1938, según enmendada (17 LPRA secc. 143 a 151) y sobre cualquier estructura, edificación, rótulo u otro que constituya un estorbo público por su amenaza a la vida y seguridad.

- (v) Adoptar ordenanzas disponiendo lo referente a la reglamentación del estacionamiento de vehículos en las áreas urbanas de los municipios, incluyendo el estacionamiento de sistema de estacionómetros para conseguir que las facilidades de estacionamiento se usen de una forma eficiente y en beneficio del desarrollo de los municipios y el bienestar de sus habitantes.¹⁴

En los Municipios, la Legislatura Municipal ejercerá el poder legislativo para el cual contará con las siguientes facultades y deberes sobre los asuntos locales que se le confieren en esta Ley, así como aquéllas incidentales y necesarias a las mismas, entre ellas las de:

.....

- (e) Autorizar la imposición de contribuciones sobre la propiedad, tasas especiales, arbitrios, tarifas, derechos o impuestos dentro de los límites jurisdiccionales del municipio sobre materias no incompatibles con la tributación del estado con sujeción a la ley.
- (f) Aprobar ordenanzas que impongan sanciones penales o multas administrativas por violación a las ordenanzas y resoluciones municipales, hasta los límites y de acuerdo a lo dispuesto en esta ley.

.....

- (m) Aprobar aquellas ordenanzas, resoluciones y reglamentos sobre asuntos y materias de la competencia o jurisdicción municipal que, de acuerdo a esta ley o con cualquier otra ley, deban someterse a su consideración y aprobación.¹⁵

Las Ordenanzas Municipales son promulgaciones legislativas municipales y se presumen constitucionales. Podemos catalogar las mismas como leyes municipales prescritas por un gobierno municipal únicamente aplicables en su jurisdicción. Estas prescriben alguna regla permanente de conducta o gobernanza con

¹⁴ 21 LPRA sec. 4051 (v)

¹⁵ 21 LPRA sec. 4205.

vida hasta que sea derogada. Exponen una regla local de carácter general y permanente que se ha promulgado para regular ciertas condiciones continuas y tiene fuerza de ley sobre la comunidad en la cual se ha adoptado.¹⁶

Ciertos parámetros aportan a su validez, las Ordenanzas deben ser; a) promulgadas por la Legislatura Municipal, conforme los poderes en esta delegados; b) han de estar relacionados a alguna materia dentro del ámbito del municipio y c) en armonía con la Constitución de EEUU y de PR, las leyes y, los estatutos municipales; d) deben ser razonables en sus términos; e) su lenguaje ha de ser seguro, preciso y definido; f) por último han de ser promulgadas de buena fe, con el único objetivo del interés público como norte y diseñadas para permitir al municipio hacer sus funciones gubernamentales.¹⁷

B. Negocios ambulantes conforme la Ley de Municipios Autónomos de 1991

Por negocio ambulante se entiende cualquier operación comercial continua o temporera de venta al detal de bienes y servicios, sin establecimiento fijo y permanente, en unidades móviles, a pie o a mano o desde lugares que no estén adheridos a sitio o inmueble alguno, o que estándolo no tenga conexión continua de energía eléctrica, agua o facilidades sanitarias.¹⁸

Todos los negocios ambulantes deberán tener una licencia que autorice su operación en el lugar o lugares que se indiquen en la misma, debidamente expedida por el municipio o municipios dentro de cuyos límites territoriales opere. Específicamente:

- (a) Se deberá tener una licencia por cada unidad de negocio ambulante que se opere.
- (b) La licencia se expedirá a nombre del dueño del negocio ambulante de que se trate y en la misma se hará constar si el negocio ambulante será operado

¹⁶ E. McQuillin, *The Law of Municipal Corporations*, 3rd ed., Thomson Reuters, Volume V, págs. 145-146.

¹⁷ *Íd.*, págs. 153-155.

¹⁸ 21 LPRA sec. 4951 (f).

por el dueño o por un operador. Asimismo, deberá indicar los géneros, productos, bienes o servicios que se dedicará el negocio ambulante y el lugar o lugares específicos en que se autoriza su operación.

- (c) **Cada municipio establecerá por ordenanza el término de vigencia de las licencias de negocios ambulantes**, los procedimientos para su solicitud y otorgación, así como los derechos a pagarse por su expedición y renovación, los que serán independientes de cualquier otro cargo que pueda imponer el municipio por gastos de investigación y de todo canon que éste pueda o deba cobrar cuando el negocio ambulante esté ubicado en una acera, vía o facilidad pública municipal.¹⁹

Los Municipios poseen la autoridad de reglamentar la ubicación y operación de negocios ambulantes dentro de sus respectivos límites territoriales, de acuerdo con la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Toda Ordenanza reglamentando los negocios ambulantes contendrá normas suficientes para proteger el interés público, preservando la paz, tranquilidad y seguridad pública, la salud, el tránsito de vehículos y peatones, la seguridad y estética de las vías y lugares públicos, además de proteger al consumidor velando porque se cumplan las normas de precios, salubridad y rotulación aplicables. A tales efectos, podrán expedir, denegar, suspender, revocar, enmendar o modificar las licencias requeridas para la operación de cualquier negocio ambulante.

También, de conformidad a la facultad que se le confiere en el inciso (d) del Artículo 2.002 de la Ley 81-1991, *supra*, podrán imponer y cobrar una tarifa o derechos por la expedición y renovación de la licencia o autorización para la operación de negocios ambulantes y fijar y cobrar un canon periódico por la ubicación y operación de un negocio ambulante en vías, aceras y facilidades públicas municipales.

¹⁹ 21 LPRA sec. 4954.

Además, cada municipio dispondrá mediante ordenanza los sitios en que se podrá autorizar la ubicación y operación de negocios ambulantes con sujeción a las leyes y reglamentos de planificación y ordenación territorial, tránsito, salud, seguridad pública y otras aplicables. No obstante, se prohíbe su ubicación y operación en las vías públicas conocidas como autopistas de peaje, expresos y otras carreteras, cuando así lo determine el Secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas de conformidad con la legislación del Gobierno Central y del gobierno federal aplicable.²⁰

Cuando el Municipio considere que la operación de un negocio ambulante esté ocasionando un daño irreparable o continuo que afecta el bienestar y orden público, podrá emitir una orden escrita requiriendo que de inmediato se cese y desista de la operación de este. Igualmente, el Municipio podrá intervenir con cualquier negocio ambulante que no cumpla con las disposiciones de la Ley 81-1991, *supra*, las ordenanzas y reglamentos municipales que se adopten de conformidad a la ley y podrá imponer las penalidades o multas administrativas que por ordenanza se establezcan por tal incumplimiento o infracción. Cuando se trate de violaciones o infracciones a leyes y reglamentos bajo la jurisdicción de otras agencias públicas, deberá notificarlo de inmediato a las mismas y solicitar que se tomen las acciones que correspondan.²¹

Ahora bien, toda ordenanza municipal reglamentando la ubicación y operación de negocios ambulantes establecerá los requisitos y procedimientos para la concesión, denegación, modificación, alteración, suspensión, revocación y cancelación de la licencia y deberá incluir, sin que se entienda como una limitación:

- (a) Las áreas y lugares públicos y privados en que se prohíba la ubicación y operación de negocios ambulantes y las normas para su operación.

²⁰ 21 LPRA sec. 4952.

²¹ 21 LPRA sec. 4956.

- (b) Los distintos tipos de licencia a expedirse por razón de ubicación, localización, funcionamiento, género de bienes o servicios, tipo de negocio ambulante, término de tiempo que operará y cualquier otro que se estime.
- (c) La cantidad a pagarse por la tramitación e investigación administrativa de las solicitudes de licencia, y de su renovación, si alguna, y los derechos que se pagarán, por su expedición y renovación.
- (d) El término de vigencia de cada tipo de licencia que no podrá exceder de un año y las restricciones o limitaciones a que estarán sujetas.
- (e) Los requisitos que deberá cumplir todo solicitante de una licencia y todo dueño y operador de un negocio ambulante y las normas y procedimientos para la fiscalización de los mismos.
- (f) El procedimiento para la presentación de querellas contra negocios ambulantes por cualquier persona que se considere perjudicada por la ubicación u operación del mismo o que tenga conocimiento de que está operando en violación a las disposiciones de este Capítulo o de las ordenanzas y reglamentos aplicables.
- (g) Los términos y procedimientos para la reconsideración y revisión judicial de las decisiones, resoluciones, determinaciones y órdenes emitidas por el municipio bajo este Capítulo.
- (h) Las multas administrativas y sanciones penales que se impondrán por violaciones a las disposiciones de las ordenanzas y reglamentos adoptados de conformidad a este Capítulo.
- (i) La unidad administrativa del municipio a la que se delegará la implantación de este Capítulo.

...

El municipio deberá adoptar un procedimiento uniforme para la adjudicación de todo asunto relacionado con los negocios ambulantes que contenga las garantías del debido procedimiento de ley y sea similar al de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.²²

²² 21 LPRA sec. 4957. Advertimos que la Ley 170 fue revocada por la Ley 38-2017. No obstante, los hechos ante nuestra consideración sucedieron durante la vigencia de la Ley 170.

C. Cláusula de Comercio Interestatal

La Cláusula de Comercio, contenida en la Sección 8 del Artículo I de la Constitución de Estados Unidos, confiere amplia autoridad al Congreso para reglamentar el comercio con países extranjeros, entre los estados y con las tribus indígenas. Esta facultad permite al Gobierno de Estados Unidos adoptar reglamentación para gobernar cualquier materia que tenga una dimensión económica, siempre que esta reglamentación sea razonable y goce una conexión sustancial con el comercio interestatal.²³

Además del poder directamente concedido al Gobierno Federal por la Cláusula, el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha resuelto que ésta impone ciertas limitaciones a la facultad de las jurisdicciones estatales para reglamentar sobre materias de comercio interestatal. Esta doctrina se conoce como el aspecto durmiente (“dormant”) de la Cláusula de Comercio, cuyo efecto es restringir el poder de los estados, aún en ausencia de una actuación congresional.²⁴ Se trata, sobre todo, de evitar que los gobiernos locales incurran en prácticas proteccionistas para beneficiar sus economías, a costa de perjudicar a sus competidores de otros estados.²⁵ **Es decir, la vertiente durmiente de la cláusula solo se activa cuando se trata de regulaciones económicas que inciden sobre el comercio entre dos o más estados distintos (de manera intra-estatal); esto, cuando un gobierno estatal por medio de su regulación local afecta económicamente a otro gobierno estatal, y ello conllevaría una traba reglamentaria adversa para el comercio interestatal.**

²³ *U.S. v. Darby*, 312 US 100, 113-114 (1941); *N.L.R.B. v. Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 US 1, 36-37 (1937). Véase, *U.S. v. Morrison*, 529 US 598, 608 (2000); *U.S. v. López*, 514 US 549, 559 (1995).

²⁴ *Fulton Corp. v. Faulkner*, 516 US 325, 330 (1996); *H.P. Hood & Sons, Inc. v. Du Mond*, 336 US 525, 537-538 (1949).

²⁵ *Department of Revenue of Ky. v. Davis*, 553 US 328, 337-338 (2008).

Bajo este enfoque, los tribunales federales de ordinario consideran si la ley estatal impugnada discrimina contra el comercio interestatal. Las leyes discriminatorias se consideran virtualmente inválidas bajo las cláusulas de comercio.²⁶ En estos casos, el Estado tiene el peso de establecer que el discrimen responde a un propósito legítimo local que no puede ser atendido mediante otras alternativas que no sean discriminatorias.²⁷ Aun cuando una medida no sea discriminatoria, puede resultar inconstitucional bajo la Cláusula de Comercio, si su impacto adverso sobre el comercio interestatal excede de manera desproporcionada cualquier beneficio para el gobierno local.²⁸

D. Cláusula de Privilegio e Inmunidades

El Artículo IV, Sección 2 de la Constitución Federal establece que “[t]he Citizens of each State shall be entitled to all Privileges and Immunities of Citizens in the several States.”²⁹ La citada referencia es lo que se conoce como la Cláusula de Privilegios e Inmunidades de la Constitución de Estados Unidos. Bajo la misma, se establece una norma de cortesía³⁰ que debe prevalecer entre los estados con relación a los residentes de otros estados.³¹ Su propósito fue el de crear una norma de igualdad, principalmente en asuntos económicos, que impida que un estado discrimine contra los ciudadanos de otro estado.³²

A su vez, la Enmienda XIV de la Constitución Federal, estableció en 1868 que “[n]o state shall make or enforce any law

²⁶ *Íd.*

²⁷ *United Haulers Assn, Inc. v. Oneida-Herkimer Solid Waste Management Authority*, 550 US 330, 339 (2007); *New Energy Co. of Indiana v. Limbach*, 486 US 269, 278 (1988).

²⁸ *Department of Revenue of Ky. v. Davis*, supra, págs. 337-338; *Pike v. Bruce Church, Inc.*, 397 US 137, 142 (1970).

²⁹ Art. IV, Sec. 2, Const. EE.UU., LPRA, Tomo 1.

³⁰ *Austin v. New Hampshire*, 420 US 656,660 (1975)

³¹ *Hicklin v. Orbeck*, 437 US 518, 523-524 (1978).

³² R. Serrano Geyls, *Derecho Constitucional de E.U. y P.R.*, 4ta ed. rev., Edwards Brothers Lillington, NC, 2013, Vol. II, pág.897 citando a *Corfield v. Coryell*, 6 F. Cas. 546 (1825).

which shall abridge the privileges and immunities of citizens of the United States”.³³

Ahora bien, estos privilegios e inmunidades reconocidas son los que “pertenecen, en pleno derecho, a los ciudadanos de todos los gobiernos libres y que han disfrutado los ciudadanos de los diversos gobiernos”.³⁴ No obstante, esa prohibición no es absoluta.³⁵ Se permite que un estado pueda discriminar contra los residentes de otro estado cuando: 1) hay razones sustanciales para la diferencia en el trato y 2) esta práctica discriminatoria está sustancialmente relacionada con un objetivo específico del estado. Para determinar la relación sustancial entre el discrimen y el objetivo del estado, los tribunales deben considerar si no hubo medidas menos restrictivas para alcanzar dicho objetivo.³⁶ Esta norma constitucional fue diseñada para que “un ciudadano del estado A al adentrarse a un estado B obtenga los mismos privilegios que los ciudadanos del estado B gozan”.³⁷

E. Libertad de Expresión y Expresión Comercial

Sabido es que la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico reconoce la libertad de expresión como un derecho fundamental de la más alta jerarquía.³⁸ Dispone la Constitución 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 agravios”.³⁹ Se ha considerado que la libertad de expresión es “una raíz indiscutible del sistema democrático del gobierno”.⁴⁰ Este derecho constitucionalmente reconocido busca fomentar el

³³ Emda. XIV, Const. EE.UU., LPRA, Tomo 1.

³⁴ R. Serrano Geyls, *Derecho Constitucional de E.U. y P.R.*, *supra*, pág.897.

³⁵ *Supreme Court of New Hampshire v. Piper*, 470 US 274, 286 (1985).

³⁶ *Íd.*

³⁷ *Toomer v. Witsell*, 334 US 385, 395 (1948). (Traducción nuestra).

³⁸ Art. II, Sec. 4, Const. ELA, LPRA, Tomo 1.

³⁹ *Íd.*

⁴⁰ *Vigoreaux Lorenzana v. Quizno's Sub y otros*, 173 DPR 254, 268 (2008).

intercambio de ideas y opiniones, elementos importantes de nuestro proceso democrático.⁴¹

En cuanto a la expresión comercial, aunque originalmente se entendía que la libertad de expresión no cobijaba los anuncios comerciales, la doctrina ha reconocido que siempre que la información sea cierta, no engañosa y sobre actividades legales, tendrá protección constitucional.⁴² Claro está, la protección de la que goza la expresión comercial es más laxa que la que goza otro tipo de expresión.⁴³ Sin embargo, el derecho a la libertad de expresión no es uno absoluto, sino que puede condicionarse cuando intereses públicos apremiantes lo requieran.⁴⁴ Al condicionarse tal derecho, deben considerarse las alternativas que tiene el poder gubernamental para alcanzar el objetivo de su limitación de la manera que menos lesione el derecho a la expresión.⁴⁵

F. Debido Proceso de Ley

Tanto la Constitución Federal como la del Estado Libre Asociado de Puerto Rico reconocen que un individuo no puede ser privado de un interés propietario sin el debido proceso de ley.⁴⁶ En su aspecto procesal, la jurisprudencia ha reiterado que la cláusula del Debido Proceso de Ley “le impone al Estado la obligación de garantizar que la interferencia con los intereses de libertad y propiedad del individuo se haga a través de un procedimiento que, en esencia, sea justo y equitativo”.⁴⁷ Una vez quede establecido que está en juego un interés propietario o libertario de un individuo, entonces hay que determinar cuál es el procedimiento al que tiene

⁴¹ *Velázquez Pagán v. AMA*, 131 DPR 568, 576 (1992).

⁴² *Central Hudson Gas & Elec. Corp. v. Public Services Comm'n of N.Y.*, 447 US 557 (1980); *Virginia Bd. Of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council, Inc.*, 425 US 748, 762 (1976).

⁴³ *Edenfield v. Fane*, 507 US 761, 767 (1993).

⁴⁴ *Muñiz v. Administrador del Deporte Hípico*, 156 DPR 18, 24 (2002).

⁴⁵ *Pueblo v. Santos Vega*, 115 DPR 818, 821 (1984); *Rodríguez v. Secretario de Instrucción*, 109 DPR 251, 255-256 (1979).

⁴⁶ Art. II, Sec. 7, Const. PR., LPRA, Tomo 1.; Emda. XIV, Sec. 2, Const. EE.UU., LPRA, Tomo 1.

⁴⁷ *P.A.C. v. E.L.A. I*, 150 DPR 359, 376 (2000).

derecho. El cual independientemente del procedimiento, ha de siempre ser uno en que el proceso gubernamental sea justo e imparcial.⁴⁸

i. Licencias

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado lo siguiente con relación a las licencias expedidas por el Estado:

[R]eiteradamente se ha resuelto que cuando por legislación el estado delega en un organismo gubernamental la facultad de otorgar licencias para dedicarse al ejercicio de una profesión, negocio u ocupación que **no es inherentemente lesivo al bienestar público**, semejante licencia una vez otorgada se convierte en un derecho personal valioso que no puede ser luego revocado o menoscabado en forma alguna, a no ser mediante la debida notificación y la celebración de una vista justa e imparcial ante un tribunal o junta no prejuiciados.⁴⁹

Así también, hay que enfatizar que toda persona tiene derecho a ejercer su negocio, que crea conveniente, no como un derecho absoluto sino como una licencia subordinada a los requisitos y condiciones que imponga el Gobierno en el ejercicio de su poder regulador.⁵⁰

ii. Cláusula de salvedad

Se entiende por cláusula de salvedad o *grandfather clause*, aquella sección dentro de una nueva ley que permite que aquellos que ya están dedicados a la actividad regulada por ley estén exentos de las nuevas reglas.⁵¹ El propósito de estas llamadas cláusulas de salvedad o *grandfather clause* es eximir de las nuevas regulaciones estatutarias a aquellas personas o entidades que ya se desempeñaban en dichas áreas con anterioridad a la aprobación de la ley, con el fin de evitar resultados injustos.

⁴⁸ *Rivera Rodríguez v. Lee Stowell*, 133 DPR 881,888 (1993) citando a *Rivera Santiago v. Srio de Hacienda*, 119 DPR 265,274 (1987); *Morrissey v. Brewer*, 408 US 471, 481 (1972).

⁴⁹ *Archilla v. Com. Hípica*, 72 DPR 425, 431 (1951).

⁵⁰ *Pérez v. Junta Dental*, 116 DPR 218, 233 (1985).

⁵¹ Véase, H.C. Black, *Black's Law Dictionary with pronunciations*, 6th. ed., 1990, pág. 699.

Los tribunales consistentemente han avalado y alentado este tipo de cláusula evitando así vulnerar el debido proceso de ley de aquellos que fueron precursores en determinada empresa.⁵²

iii. Doctrina de Vaguedad

En el contexto estatutario, “una ley es nula por vaguedad si sus prohibiciones no están claramente definidas”.⁵³ La doctrina de vaguedad es un corolario del debido proceso de ley, que prohíbe la aplicación contra una persona de una ley o un reglamento cuyos términos no revelen clara y adecuadamente cuál es la conducta prohibida.⁵⁴ Particularmente, la doctrina de vaguedad aplica a estatutos de carácter punitivo que prohíben o penalizan.⁵⁵ Además, la doctrina de vaguedad fue desarrollada por el Tribunal Supremo federal para enfrentar controversias en las cuales esté implicada la libertad de expresión.⁵⁶ El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que una ley adolece de vaguedad si (1) una persona de inteligencia promedio no queda debidamente advertida del acto u omisión prohibidos y penalizados en el estatuto; (2) se presta a la aplicación arbitraria y discriminatoria; e (3) interfiere con el ejercicio de derechos fundamentales garantizados por la Constitución. Como dicho antes, un estatuto o reglamento vago acarrea la nulidad de su faz.⁵⁷ No obstante, todas las leyes, incluso las más claras, requieren interpretación, por tanto, la doctrina de vaguedad para su correcta invocación requiere un análisis adecuado del texto de la ley a la luz del significado jurídico de las palabras, utilizando precedentes judiciales que hubiesen interpretado en texto y si aún, luego de dicho análisis, una persona de inteligencia promedio no queda

⁵² Véase, *U.S. v. Carolina Freight Carriers Corporation*, 315 US 475 (1949); *Crescent Express Lines v. U.S.*, 49 F. Supp. 92 (D.C.N.Y. 1943); *U.S. v. Maher*, 307 US 148 (1939).

⁵³ *Oficina de Ética Gubernamental v. Cordero Santiago*, 154 DPR 827, 835 (2001); *Pacheco Fraticelli v. Cintrón Antonsanti*, 122 DPR 229, 239 (1988).

⁵⁴ *Pueblo v. APS Healthcare of P.R.*, 175 DPR 368, 377-378 (2009).

⁵⁵ *Danosa Caribbean v. Neg. Asist. Contr.*, 185 DPR 1008, 1029 (2012); *Pueblo v. APS Healthcare of P.R.*, supra.

⁵⁶ *U.N.T.S. v. Srio. de Salud*, 133 DPR 153, 160 (1993).

⁵⁷ *Pueblo v. García Colón I*, 182 DPR 129, 149 (2011); *Oficina de Ética Gubernamental v. Cordero Santiago*, supra, pág. 844.

debidamente advertida de la conducta proscrita, el estatuto infringe derechos fundamentales o se presta a la aplicación arbitraria y discriminatoria por no ofrecer guías adecuadas.⁵⁸

G. Legitimación Activa

Cuando una parte impugna una actuación gubernamental, el análisis para determinar si el peticionario es la parte adecuada para entablar la reclamación se realiza en términos de la doctrina de autolimitación judicial conocida como legitimación activa o *standing*.⁵⁹ Esto forma parte de los criterios que se evalúan para determinar si una controversia presentada ante los tribunales es justiciable, lo que significa que “los tribunales existen únicamente para resolver controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen interés real en obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas”.⁶⁰ Este principio de justiciabilidad responde al rol asignado a la Rama Judicial en una distribución tripartita de poderes para asegurar que no actuará en áreas sometidas al criterio de las otras ramas del gobierno.⁶¹ Además, mediante la exigencia de legitimación activa se busca que aquel que promueve la acción tenga un interés de tal índole que lo más seguro prosiga su causa de acción vigorosamente y traiga ante el tribunal las cuestiones en controversia.⁶²

Reiteradamente el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha sostenido que una parte demandante posee legitimación activa si cumple con los siguientes requisitos, que: (1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el referido daño es real, inmediato y preciso, y no abstracto o hipotético; (3) existe conexión entre el daño sufrido y

⁵⁸ *Pueblo v. APS Healthcare of P.R.*, *supra*, pág. 378, citando a *Pueblo v. Zayas Rodríguez*, 147 DPR 530, 538 (1999).

⁵⁹ *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR 122, 131 (2014).

⁶⁰ *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558– 559 (1958)

⁶¹ *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, *supra*, págs. 131-132 citando a *Lozada Sánchez et al. v. JCA*, 184 DPR 898, 917 (2012).

⁶² *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 942 (2011).

la causa de acción ejercitada y (4) la causa de acción surge bajo el palio de la Constitución o de una ley.⁶³

Por otro lado, en los casos de organizaciones se ha reconocido que estas pueden demandar a nombre propio o a nombre de sus miembros o integrantes.⁶⁴ Cuando una asociación demanda a nombre propio basta que esta cumpla con los requisitos de legitimación activa. De esta forma, puede comparecer en defensa de sus intereses, en cuyo caso le corresponde demostrar que la colectividad sufre un daño claro, palpable, real, inmediato, preciso, no abstracto o hipotético.⁶⁵ **La agrupación también puede acudir al foro judicial a nombre de sus miembros, aunque esta no haya sufrido daños propios.** A tales efectos, tiene que demostrar que uno de sus miembros: (1) tiene legitimación activa para demandar a nombre propio; (2) que los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización; y (3) que la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual.⁶⁶

Sobre la naturaleza del daño que concede legitimación, se ha reconocido que la lesión se puede basar en consideraciones ambientales, recreativas, espirituales o estéticas.⁶⁷ Sin embargo, esto no quiere decir que “la puerta está abierta de par en par para la consideración de cualquier caso que desee incoar cualquier ciudadano en alegada protección de una política pública”.⁶⁸

La falta de legitimación activa da lugar a una falta de jurisdicción en el tribunal y, por consiguiente, es una condición

⁶³ *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, supra; *Col. Peritos Elec. v. AEE*, 150 DPR 327, 331 (2000).

⁶⁴ *Asoc. Maestros de P.R. v. Torres*, 137 DPR 528, 536 (1994).

⁶⁵ *Fund. Surfrider y otros v. ARPe*, 178 DPR 563, 572-573 (2010).

⁶⁶ *Íd.*, pág. 573; *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, supra, pág. 133.

⁶⁷ *Íd.*

⁶⁸ *Salas Soler v. Srio de Agricultura*, 102 DPR 716, 723-724 (1974).

insubsanable, que puede plantearse en cualquier etapa del proceso e incluso de oficio por el propio tribunal.⁶⁹

H. Constitucionalidad de una ley

Es principio firmemente establecido que una ley es y se presume constitucional hasta que el tribunal resuelva lo contrario.⁷⁰ Por tanto, corresponde a la parte que lo impugna probar su inconstitucionalidad.⁷¹ Una ley puede ser declarada inconstitucional de su faz o en su aplicación. Para evaluar la constitucionalidad de su faz de una ley debe analizarse si de su texto surge el vicio que la hace inconstitucional y si la misma infringe derechos fundamentales. Por otro lado, para evaluar la constitucionalidad de un estatuto en su aplicación, es preciso analizar el contexto en el cual la medida impugnada ha sido aplicada, para determinar si ha tenido el efecto de infringir alguna disposición constitucional.⁷²

El Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció desde *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552, 596-597 (1958), que cuando se cuestiona la validez de una ley, aunque la misma cree serias dudas sobre su constitucionalidad, ese Foro primero examinará si existe una interpretación razonable del estatuto que le permita soslayar el planteamiento constitucional. En *Milán Rodríguez v. Muñoz*, 110 DPR 610, 618 (1981), se dijo que “el Poder Judicial, en abono de una deferencia hacia el Poder Legislativo, debe esforzarse por lograr interpretaciones congruentes y compatibles con el mantenimiento de la constitucionalidad de cada ley”.⁷³ De igual forma, se ha

⁶⁹ R. Hernández Colón, *Práctica Jurídica de Puerto Rico: Derecho Procesal Civil, Práctica Jurídica de Puerto Rico*, LexisNexis de Puerto Rico, San Juan, 5ta Ed., 2017, pág. 124.

⁷⁰ *Nogueras v. Hernández Colón I*, 127 DPR 405, 412 (1990); *Cerame Vivas v. Srio. de Salud*, 99 DPR 45, 51 (1970); *Walker v. Tribl. Contribuciones y Tesorero*, 72 DPR 698, 704 (1951).

⁷¹ *Salas v. Municipio de Moca*, 119 DPR 625, 632 (1987).

⁷² *Asoc. Ctrl. Acc. C. Maracaibo v. Cardona*, 144 DPR 1, 22-23 (1997).

⁷³ *Milán Rodríguez v. Muñoz*, *supra*, pág. 618. Véase, *Pueblo v. Santiago Feliciano*, 139 DPR 361, 407-408 (1995); *Banco Popular v. Mun. de Mayagüez*, 126 DPR 653, 661 (1990); *Nogueras v. Hernández Colón I*, *supra*, pág. 412; *P.R.P. v. E.L.A.*, 115 DPR 631, 642 (1984).

reiterado que la política judicial de decretar la inconstitucionalidad de una ley solo se hace cuando ello sea indispensable, y de no entrar a considerar la inconstitucionalidad de una ley o de una actuación a menos que ello sea imprescindible para resolver la controversia.⁷⁴

Específicamente sobre las ordenanzas, al constituir actos legislativos municipales en virtud de la Ley de Municipios Autónomos se presumen constitucionales. Se declararán inconstitucionales cuando su invalidez sea tan clara que no deje margen de duda razonable alguno sobre violaciones constitucionales. No corresponde a los tribunales sustituir la sabiduría o conveniencia de las regulaciones municipales.⁷⁵ Como punto de partida en la evaluación de una Ordenanza, esta ha de ser razonable, no opresiva y dirigida a proteger el bienestar general. No debe interferir con los derechos de los individuos, más allá de las necesidades del caso.

Las Ordenanzas se considerarán irrazonables y ultra vires si se concluye que son discriminatorias, evidentemente injustas, promulgadas de mala fe o interfieren de una manera opresiva e innecesaria sobre aquellos sujetos a ellas, de tal manera que no se encuentra justificación alguna para ellas en la mente de un hombre razonable. En fin, la validez de una ordenanza dependerá de las circunstancias de su entorno y su propósito y operación. Si bien es una cuestión de derecho, depende de los hechos particulares de cada caso. Razonabilidad, se ha dicho que quiere decir, lo que es bastante apropiado, tomando en consideración las condiciones y no necesariamente lo que es mejor. De manera que no se invalidará una Ordenanza por irrazonable meramente porque sustancialmente se puede lograr el resultado mediante la promulgación de otro tipo de ordenanza, o porque exista en los ojos del tribunal un medio

⁷⁴ *Rexach v. Ramírez Vélez*, 162 DPR 130, 148-150 (2004); *Pueblo v. Santiago Feliciano*, *supra*, págs. 407-408.

⁷⁵ *International Paper Co. v. Town of Jay*, 928 F.2d 480 (1st Cir. 1991).

menos oneroso para lograr el resultado. Como rama hermana dentro de un sistema republicano de gobierno se le debe a la función legislativa municipal la misma deferencia que a la ejecutiva. Para ser razonable, una Ordenanza deberá buscar en cierto grado lograr los objetivos para los cuales el municipio fue creado. En fin, no es cuestión de si al Poder Judicial le parece sabio; es si la ordenanza guarda una relación racional con la salud pública, moral, seguridad o el bienestar general, todos principios generales de la administración municipal. Como anticipáramos, la Ordenanza debe estar dentro de los contornos del poder municipal; ser positiva, definida y segura en sus términos, y en general, uniforme e imparcial en su operación y, por último, no restringir el comercio, opresiva o en contra de derechos comunes. La metodología sobre la validez y constitucionalidad de una Ordenanza no es lo que se ha hecho conforme a ella, sino lo que la ley o sus disposiciones autorizan a hacer conforme sus disposiciones. Además, la irracionalidad de una ordenanza será medida, no por su efecto sobre la persona que la ataca, sino sobre sus efectos sobre toda la clase a la cual aplica.⁷⁶

III

En vista de la complejidad que requiere el análisis de los señalamientos de errores presentados por el Municipio, corresponde subdividir cada uno de ellos para una mejor comprensión.

A. Primer Señalamiento de Error

En su primer error, el Municipio sostiene que incidió el TPI al declarar la nulidad de las Secciones 6.01(1), 6.01(7) y 6.01(19) del Reglamento por ser inconstitucionales.

i. Sección 6.01(1) del Reglamento

La Sección 6.01(1) dispone que ningún negocio ambulante estará establecido en exceso de 12 horas y que tendrá que recoger y

⁷⁶ McQuillin, op.cit., pag. 182, 763-766.

remover lo relacionado al negocio diariamente.⁷⁷ Alega el Municipio que, el TPI declaró la inconstitucionalidad de dicha sección por estar en conflicto con la *Ley para Regular las Operaciones de Establecimientos Comerciales*, conocida como *Ley de Cierre*, Ley Núm. 1 del 1 de diciembre de 1989, estando dicha Ley derogada desde el 26 de enero de 2017.⁷⁸ El Municipio señala que la *Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral*, Ley Núm. 4-2017, 29 LPRA sec. 121 et seq,⁷⁹ derogó la *Ley de Cierre* y la anterior no establece horario alguno de operación para negocios.⁸⁰

Por su parte, la NFTA alega que esta disposición del Reglamento solo le aplica a los negocios ambulantes y no a ningún otro comercio dentro del Municipio de Carolina, a tenor con la *Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral*, *supra*.⁸¹ A su vez, señala en el escolio número 17 del *Alegato en oposición*, que el argumento en cuanto a la derogación de la *Ley de Cierre* establece que precisamente la voluntad del Legislador es la de no imponer límites a la jornada laboral en Puerto Rico y que no existe controversia sobre el derecho vigente. En cambio, alegan que la Ordenanza es contraria a este derecho, toda vez que el Municipio no puede restringir las horas de operación de los comercios que operan en sus lindes.⁸²

De una lectura de la *Sentencia Parcial* recurrida se desprende que, en efecto, erró el TPI al aplicar un estatuto que está derogado por la *Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral*, *supra*.

No obstante, de una lectura de la Exposición de Motivos de la *Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral*, *supra*, se demuestra que la motivación de la Asamblea Legislativa en aprobar el mencionado estatuto recae en “crea[r] el derecho para que el

⁷⁷ Alegato del apelante, pág. 4.

⁷⁸ *Íd.*, pág. 5.

⁷⁹ *Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral*, Ley 4-2017, 29 LPRA sec. 121 et seq.

⁸⁰ Alegato de la parte apelante, pág. 5.

⁸¹ Alegato de la parte apelada, pág. 17.

⁸² *Íd.*

empleado pueda solicitar condiciones de trabajo flexibles tanto en horarios como lugares y requiere que el patrono considere dichas solicitudes y fundamente su decisión”.⁸³ A su vez, se establece que “[e]sta Ley también reconoce las consecuencias de imponer a los pequeños y medianos empresarios todas las cargas y requisitos aplicables a las empresas de mayor tamaño”.⁸⁴ Razón por la cual “se adoptan normas que conceden más flexibilidad al pequeño empresario con respecto a algunas leyes laborales”.⁸⁵ Para el cumplimiento de esta flexibilidad, por ende, el Artículo 3.17 de la *Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral, supra*, derogó la *Ley de Cierre, supra*. Por ende, se puede colegir que la intención legislativa al derogar dicho estatuto era la de no establecer un horario fijo, sino flexible, para los negocios en todo Puerto Rico. El TPI erró en la aplicación de una ley derogada, no existe fundamento en ley para sostener la inconstitucionalidad de la disposición reglamentaria. La norma constitucional garantiza la igualdad jurídica reconociendo que no es posible gobernar una sociedad sin establecer clasificaciones. Es importante que esas clasificaciones, necesarias para una sociedad ordenada, protejan las personas contra desigualdades indebidas o irrazonables. Para lograr ese balance precisa analizar el propósito que persigue la Ordenanza y el medio que utiliza para lograrlo. Además, hay que tomar en consideración el efecto sobre las personas reguladas, la importancia histórica y constitucional del derecho intervenido. El principio cardinal es “trato similar para las personas igualmente situadas.”

El propósito de la Ordenanza 2017-2018-09 es: “[g]arantizar que se autorice la ubicación y operación de negocios ambulantes en sitios o lugares, horas y días a fin de que no se obstruya el flujo

⁸³ Exposición de Motivos, *Ley de Transformación, supra*.

⁸⁴ *Íd.*

⁸⁵ *Íd.*

vehicular y peatonal en las aceras, paseos, parques y otros lugares públicos y privados permitidos, no se menoscabe los derechos de los vecinos a la paz, tranquilidad y seguridad pública; no se ocasione daño a la salud, ornato, estética de la ciudad, los recursos naturales y ambientales y, sobre todo, la protección del interés público en general.” Mas adelante, en la Ordenanza establece que esta persigue ayudar al Municipio para que pueda autorizar y fiscalizar la operación de los negocios ambulantes que operen continua o temporeramente, en la forma más efectiva y cónsona a la política pública dispuesta en ley.

Si bien, la norma municipal establece una clasificación de negocios ambulantes, el propósito de la ordenanza falla en demostrar cómo limitar la operación de este tipo de negocio, contrario a la reglamentación de todos los comercios, para incluir aquellos no ambulantes, guarda un nexo racional con el propósito que persigue la normativa. Además, notamos que la propia Ordenanza señala que el Municipio intenta fiscalizar aquellos negocios ambulantes que operan de manera continua o temporeramente, lo cual nos parece un reconocimiento a la operación, más allá de doce horas diarias.

Por lo que comprende revocar la nulidad de la Sección 6.01(1) del Reglamento a tenor con la *Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral, supra* y los deberes municipales conforme la *Ley de Municipios Autónomos, supra*.

ii. Sección 6.01(7) del Reglamento

La Sección 6.01(7) requiere al operador del negocio ambulante, que interesa ubicar el mismo en el estacionamiento de un Centro Comercial, la previa obtención de parte del dueño del centro de una enmienda a los permisos de este.⁸⁶ El Municipio alega

⁸⁶ Alegato de la parte apelante, pág. 7.

que el TPI decretó la nulidad de dicha disposición concluyendo que violaba el debido proceso de ley, la Cláusula de Igual Protección de las Leyes de la Enmienda IV de la Constitución de Estados Unidos y la Sección 7 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.⁸⁷ El Municipio sostiene, en primer lugar, que la concesión de una licencia es un privilegio y no un derecho, por lo que no provoca la protección del debido proceso de ley en su vertiente procesal.⁸⁸ Reitera que esta sección no prohíbe la ubicación de negocios ambulantes en Centros Comerciales, sino que lo condiciona a que el Centro cumpla con los términos y condiciones de su propio permiso de uso.⁸⁹ El Municipio considera que tal requisito no viola disposición constitucional alguna, sino que adelanta la legislación aplicable a los procesos de construcción y planificación urbana.⁹⁰ Sostiene su postura en que el estado de Derecho actual exige que toda propuesta de construcción de centros comerciales se evalúe y autorice a tenor con las leyes y reglamentos aplicables. Detalla que el proceso comienza mediante la presentación de una Consulta de Terrenos y Ubicación.⁹¹ Reclama entonces que, por la naturaleza de las operaciones de los negocios ambulantes dentro de un estacionamiento, se genera un desfase con lo presentado para obtener el Permiso de Uso, toda vez que modifica a su parecer, sustancialmente, los espacios de estacionamiento disponibles sin enmendar la Consulta y en violación a los estatutos vigentes que requieren cierto número específico de estacionamientos de acuerdo a la construcción propuesta.

El Municipio distingue el Cuartel de la Policía y el negocio de lavar autos, de los negocios ambulantes o Food Trucks; pues, a su entender, el Cuartel de la Policía y el negocio de lavar autos no

⁸⁷ *Íd.*

⁸⁸ *Íd.*, págs. 7-8.

⁸⁹ *Íd.*, págs. 8-11.

⁹⁰ *Íd.*

⁹¹ *Íd.*

afectan la densidad de espacios de estacionamiento del centro comercial.⁹² Afirma que el cuartel policiaco rodante no genera flama, aceite, aguas usadas, ni desperdicios sólidos y, además, no promueve la congregación de automóviles y personas en sus inmediaciones.⁹³

Por otro lado, sostiene que la prohibición de ubicación de negocios ambulantes en Centros Comerciales no es absoluta, sino que está condicionada a que el dueño del centro comercial haya obtenido la aprobación de una enmienda a sus permisos, habiendo cumplido con los procesos requeridos en todas sus fases, para incluir los usos propuestos.⁹⁴ Para el Municipio, dicha exigencia no muestra discrimin ni clasificación alguna que viole la igual protección de las leyes.

Por su parte, la NFTA sostiene que la prohibición sí es absoluta con relación a los centros comerciales, toda vez que la disposición eliminó los negocios ambulantes ya existentes en los centros comerciales, que no cumplían con la enmienda requerida.⁹⁵ Toda vez que la disposición no contiene un *grandfather clause* ni contempla el mecanismo de uso no conforme tradicionalmente que se emplea en la reglamentación de zonificación, la Ordenanza expropió de sus negocios a varios de los apelados, quienes, previo a la disposición, operaban legalmente en los centros comerciales.⁹⁶

Sostiene también la NFTA, que la disposición es contraria al esquema adoptado a la *Ley de Municipios Autónomos, supra*, que contempla que el trámite de aprobación de negocios ambulantes debe ser uno separado de los otros permisos que concede el Municipio.⁹⁷ Ante todo lo anterior, comprenden que esto es una

⁹² *Íd.*, págs. 9-10.

⁹³ *Íd.*

⁹⁴ *Íd.*, pág. 11.

⁹⁵ Alegato de la parte apelada, pág. 18.

⁹⁶ *Íd.*

⁹⁷ *Íd.*

violación al debido proceso de ley, ya que no se considera un procedimiento justo en su modalidad procesal.⁹⁸ También argumentan que, la Ordenanza es discriminatoria, ya que se le permite usar el área de estacionamiento a otros negocios sin que se les exija a estos obtener la enmienda requerida al dueño de los centros comerciales, por lo que hay un trato desigual entre los negocios ya establecidos y los negocios ambulantes.⁹⁹

En vista de que los negocios ambulantes en nada pueden considerarse como uno inherentemente lesivo al bienestar público, como lo pudiera ser un negocio fijo de venta de bebidas alcohólicas o de juegos de azar, las licencias que se les otorga a los negocios ambulantes para operar son un interés propietario que pudieran activar las protecciones constitucionales del debido proceso de ley.

No obstante, sostenemos la inconstitucionalidad de dicha disposición del Reglamento, toda vez que en su aplicación incidió sobre los derechos constitucionales de un tercero que no es parte del pleito ante nuestra consideración, el dueño del centro comercial y quien ha permitido la operación del negocio ambulante en su propiedad, posiblemente como parte de una transacción económica. Es decir, la sección impugnada interfiere con el derecho de propiedad de un tercero, sin cumplir con las exigencias del debido proceso de ley. Por último, el Municipio no está desprovisto de remedios, pues la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*¹⁰⁰ provee un remedio, mediante el uso de querellas, para revisar el cumplimiento con los parámetros de los permisos otorgados.

⁹⁸ *Íd.*, pág. 19.

⁹⁹ *Íd.*, págs. 19-20.

¹⁰⁰ Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009, según enmendada.

iii. Sección 6.01(19) del Reglamento

La Sección 6.01 (19) prohíbe el desplegar mercancía o poner rótulos, pancartas y otros similares en la vía pública municipal. Para el Municipio es incoherente que el foro primario le reconozca la facultad de determinar la ubicación de anuncios y sostener que en el ejercicio de la facultad, viola el derecho constitucional a la libre expresión.¹⁰¹ El Municipio nos llama la atención a que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha distinguido la expresión política de la comercial reconociendo que en esta última la protección constitucional a la expresión comercial es menor, ya que se trata de una transacción comercial y no responde necesariamente al libre intercambio de ideas.¹⁰² Concluye que, al ser así, la libre expresión comercial de los negocios ambulantes, cede ante el interés municipal de velar por la seguridad, salud, estética y armonía en su entorno.¹⁰³ Afirma, como elemento de racionalidad que motiva la disposición, que el Municipio tiene la responsabilidad de mantener las vías municipales, aceras y rampas, libre de obstáculo y de barreras arquitectónicas, como lo requiere la Ley ADA, 42 USC sec. 12101.¹⁰⁴ Que los negocios ambulantes, al desplegar su mercancía y su publicidad gráfica de forma indiscriminada, constituyen un riesgo a la seguridad de la población y desequilibrando la armonía del entorno y estética de la municipalidad.¹⁰⁵

En cambio, la NFTA indica que dado a la ausencia de un interés sustancial que justifique la disposición, se está ante una prohibición a la libre expresión en su modalidad de expresión comercial, cuando existen otras alternativas menos onerosas.¹⁰⁶ Argumentan que la prohibición es absoluta y que no depende de que

¹⁰¹ Alegato de la parte apelante, pág. 11.

¹⁰² *Íd.*, pág. 12.

¹⁰³ *Íd.*

¹⁰⁴ *Íd.*

¹⁰⁵ *Íd.*

¹⁰⁶ Alegato de la parte apelada, pág. 15.

el anuncio pueda ser un obstáculo, según alegó el Municipio.¹⁰⁷ Más, es de aplicación única a los negocios ambulantes.¹⁰⁸ No le asiste la razón. Veamos.

Si bien es cierto que la expresión comercial se encuentra bajo la protección de las Constituciones de Puerto Rico y Estados Unidos, dicha expresión “puede ser regulada sustancialmente por el Estado con mayor facilidad”.¹⁰⁹ Ahora bien, en *Board of Trustees of State University of New York v. Fox*, 492 US 469, 480 (1989), el Tribunal Supremo Federal estableció que la restricción establecida por la regulación debe ser la menos restrictiva y la más ajustada para lograr el objetivo deseado.¹¹⁰ Por ello, cuando se trata de regulación que incide en la expresión comercial “we require the government goal to be substantial, and the cost to be carefully calculated. Moreover, since the State bears the burden of justifying its restrictions, [...] it must affirmatively establish **the reasonable fit** we require”.¹¹¹ Así, la expresión comercial sí está sujeta a una protección constitucional menos rigurosa, pero bajo la misma regulación, el Estado debe establecer tanto lo sustancial de la disposición y la razonabilidad de la misma. El Municipio sostiene que la disposición persigue un interés de seguridad, salud, estética y armonía para los entornos del Municipio en sí. Con ello, prueba tener un elemento sustancial para regular la expresión comercial. No nos resulta irrazonable el argumento del Municipio, a los efectos de impedir la colocación de obstáculos que impidan el acceso seguro y libre a través de las aceras municipales. Mas bien, nos parece una función estrechamente relacionada con su función de, regular y reglamentar la publicidad gráfica comercial, que guarda una relación estrecha con su deber de garantizar el bienestar general en cumplimiento con

¹⁰⁷ *Íd.*

¹⁰⁸ *Íd.*

¹⁰⁹ *Vigoreaux Lorenzada v. Quizno's, supra*, pág. 269.

¹¹⁰ *Board of Trustees of State University of New York v. Fox, supra*, pág. 480.

¹¹¹ *Íd.* (Énfasis suplido).

las disposiciones de la Ley ADA, *supra*. No se trata de impedir de manera absoluta, discriminatoria u opresiva, sino de asegurar el cumplimiento con una legislación federal de la más alta relevancia, pues se relaciona al derecho a transportarse de las personas discapacitadas por aceras libres de impedimentos o barreras que interfieran con estos en detrimento de su seguridad.¹¹² Es decir, opinamos que no estamos ante una reglamentación de contenido comercial cuyo análisis sería distinto, sino ante una reglamentación, de lugar y manera de efectuar la comunicación. Concluimos que la reglamentación guarda una relación racional con la seguridad o el bienestar general, ambos, principios generales de la administración municipal, por lo que sostenemos la constitucionalidad de esta.

B. Segundo Señalamiento de Error

En el segundo error presentado por el Municipio, se arguye que erró el TPI al declarar nula la Sección 6.04(7) del Reglamento. La Sección 6.04(7) requiere que, de necesitarse un área de almacenaje, la misma esté dentro del vehículo o arrastre. Alega que el TPI la anuló, debido a que no constituye un interés legítimo, racional y constitucional.¹¹³ Para el Municipio, el almacenar todo dentro del vehículo es cónsono con su responsabilidad sobre la seguridad e integridad física de la ciudadanía y el mantenimiento de su ordenamiento urbano.¹¹⁴ Reitera que la Ley ADA, *supra*, requiere el acceso de todo ciudadano, a través de aceras y rampas seguras.¹¹⁵ El permitir que se almacenen cosas fuera del vehículo o arrastre, lo expone a incumplir con la Ley ADA, *supra*, y crea riesgos a todo transeúnte que pudieran ocasionar daños físicos, situaciones por las cuales el Municipio pudiera ser responsable civilmente.¹¹⁶

¹¹² Véase 38 CFR § 36.102 § 36.104

¹¹³ Alegato de la parte apelante, pág. 13.

¹¹⁴ *Íd.*

¹¹⁵ *Íd.*

¹¹⁶ *Íd.*

La NFTA no presentó sus argumentos en contra de este señalamiento de error.

El TPI sostiene la inconstitucionalidad de esta sección al establecer que no se persigue un interés legítimo ni racional al exigir un área de almacenaje dentro del vehículo o arrastre. No le asiste la razón al TPI. Nuevamente, el Municipio logra establecer un interés legítimo de salvaguardar la seguridad y el mantenimiento del ordenamiento urbano. La vía más razonable para establecer dicho interés legítimo es de exigirle a los negocios ambulantes que, vía un área de almacenaje dentro del vehículo o arrastre, se guarde todo lo relativo al negocio, que pudiera crear daños sustanciales a la ciudadanía en general. En vista de que se cumple con lo constitucionalmente requerido, no se sostiene la nulidad de esta disposición. Por ello, erró el TPI en su análisis.

C. Tercer Señalamiento de Error

En su tercer señalamiento de error, el Municipio sostiene que erró el TPI al declarar nula las Secciones 7.01(2) y 8.04(12) del Reglamento.

El Municipio alega que la Sección 7.01(2) indica que se dará prioridad a las solicitudes de negocios ambulantes de los residentes de Carolina y la Sección 8.04(12) dispone sobre los documentos que debe presentar el solicitante para acreditar que es residente de Carolina. El foro primario declaró la nulidad de esta, por violar la Cláusula de Privilegios e Inmidades de la Constitución de los Estados Unidos y sostuvo que la imposición del pago de \$50.00 a las solicitudes de los no residentes de Carolina es discriminatoria.

En su defensa, el Municipio sostiene que posee un interés sustancial en facilitar oportunidades de empleo y negocios para sus habitantes que justifica la diferencia por residencia establecida por

la Ordenanza.¹¹⁷ Afirma que el TPI se equivocó al interpretar el alcance de *United Bldg. and Const. Trades Council v. Mayor of Camden*, 465 US 208 (1984).¹¹⁸ Expone que no se trata de ciudadanos de otros estados que trasladen sus talentos, bienes o servicios a Puerto Rico, situación que podría activar la Cláusula de Privilegios e Inmunidades.¹¹⁹

De otra parte, la NFTA señala que al cobrarle a no residentes del Municipio de Carolina el cargo adicional de \$50.00 se está en abierto discrimen por razón de residencia, lo que constituye razón para declarar la disposición del Reglamento como inconstitucional.¹²⁰ Nos refieren el caso de *United Bldg. and Const. Trades Council v. Mayor of Camden*, *supra*, para sostener que se prohíbe discriminar contra no-residentes en ausencia de un interés estatal sustancial que justifique dicho discrimen.¹²¹ No le asiste la razón a la parte apelada. Veamos.

En *United Bldg. And Const. Trades Council v. Mayor of Camden*, *supra*, sí se estableció que una ordenanza municipal que le daba mayores privilegios a los ciudadanos del municipio de Camden, sobre cualquier otro municipio de New Jersey, activa la protección bajo la Cláusula de Privilegios e Inmunidades. Ahora bien, se aclaró que **los residentes** del estado de New Jersey, en general, no tendrían un reclamo bajo la Cláusula de Privilegios e Inmunidades para impugnar la ordenanza, mientras que **los no-residentes** del estado de New Jersey sí.¹²² **Es decir, dicha cláusula solo se activa cuando se trata de dos ciudadanía estatales en**

¹¹⁷ *Íd.*, pág. 14.

¹¹⁸ *Íd.*, págs. 14-15.

¹¹⁹ *Íd.*, pág. 15.

¹²⁰ Alegato de la parte apelada, pág. 14.

¹²¹ *Íd.*

¹²² *United Bldg. and Const. Trades Council v. Mayor of Camden*, *supra*, pág. 217. (“Given the Camden ordinance, an out-of-state citizen who ventures into New Jersey will not enjoy the same privileges as the New Jersey citizen residing in Camden. It is true that New Jersey citizens not residing in Camden will be affected by the ordinance as well as out-of-state citizens. **And it is true that the disadvantaged New Jersey residents have no claim under the Privileges and Immunities Clause.**”)

conflicto. Lo anterior se debe a que la Cláusula de Privilegios e Inmunidades persigue establecer una armonía entre los ciudadanos de los diversos estados en términos de sus derechos. Los ciudadanos residentes de New Jersey no tendrían la garantía constitucional frente a otro ciudadano residente, porque no se trata de dos ciudadanías estatales distintas. El caso ante nuestra consideración sigue la misma lógica. No es posible pensar que un ciudadano de Carolina y uno no residente de Carolina tienen una ciudadanía estatal diferente, cuando ambos ciudadanos están dentro de la misma demarcación estatal: Puerto Rico. Por ello, la Cláusula de Privilegios e Inmunidades no se aplica en este caso. Erró el TPI en su interpretación.

Reconocemos que el Municipio posee un interés válido de facilitar oportunidades de empleo y negocios a sus habitantes. Si bien el principio es legítimo, la reglamentación no. No guarda lazo racional con el objetivo. Se aplica únicamente a negocios ambulantes, sin considerar los negocios fijos. Ambas normas cuestionadas, Secciones 7.01(2) y 8.04 (12) parecen más bien penalizar a aquel comerciante de negocio ambulante no residente en Carolina, sin tomar en consideración que crea una clasificación irrazonable de aquellos comerciantes que poseen negocios fijos, residentes o no de Carolina. Aunque diferimos del fundamento del TPI para decretar la nulidad de ambas secciones, coincidimos en que son nulas.

D. Cuarto Señalamiento de Error

Como cuarto error, el Municipio plantea que erró el TPI al declarar nula la Sección 8.04(19) del Reglamento. Esta sección requiere una fianza mínima de \$1,000 para toda solicitud o renovación de licencia para negocio ambulante cuya operación involucre el uso de agua potable y/o aceites y genere aguas y/o aceites usados. Sostiene que la fianza no solo es razonable, sino que

garantiza el cumplimiento con la Ley de Agua Limpia federal o *Clean Water Act*, 33 USCA 1251, *et seq.*¹²³ Como Municipio alega estar afectado por agentes contaminantes, (metales, aceites y otros productos contaminantes), que accedan los cuerpos de agua a través del sistema de alcantarillado pluvial, los que son arrastrados por las lluvias o vertidos mediante descargas directas en el alcantarillado pluvial hasta alcanzar los cuerpos de agua.¹²⁴ Es su responsabilidad evitar las descargas, que afectan la seguridad, salud y bienestar de sus ciudadanos. Reconociendo que los negocios ambulantes, a diferencia de las residencias, negocios e industrias de estructuras fijas, no tienen conexión al sistema de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, asume que su operación propicia el descargue de aguas y aceites usados de forma ilegal e irregular.¹²⁵ De manera que la fianza tiene el único propósito de garantizar la disposición correcta de las aguas y aceite usado y es devuelta al vencimiento de la licencia y remoción del negocio ambulante.¹²⁶ Alega que dicha disposición no viola el ordenamiento constitucional, no es una carga irrazonable ni limita el comercio, sino que adelanta el cumplimiento de importantes leyes y regulaciones federales y locales ambientales.¹²⁷

De modo contrario, la NFTA sostiene que los requisitos de la disposición reglamentaria son solo de aplicación a los negocios ambulantes. Sostienen este argumento al indicar que a los demás negocios fijos no se les impuso dicha fianza.¹²⁸ Argumentan que el Municipio no es la entidad encargada del cumplimiento y fiscalización de las leyes ambientales, sino que le corresponde a la Junta de Calidad Ambiental y al Departamento de Recursos

¹²³ Alegato de la parte apelante, pág. 16.

¹²⁴ *Íd.*

¹²⁵ *Íd.*

¹²⁶ *Íd.*

¹²⁷ *Íd.*, pág. 17.

¹²⁸ Alegato de la parte apelada, pág. 13.

Naturales dicha responsabilidad, y estos no exigen el requisito de la fianza.¹²⁹ Indican que este tipo de fianza grava el comercio y tradicionalmente han sido invalidadas.¹³⁰

No le asiste la razón al Municipio. Veamos.

El Municipio sostiene que la fianza tiene como función promover el cumplimiento de leyes y regulaciones federales. Si bien, lo anterior persigue un interés sustancial por parte del Municipio, no es racional sostener que la imposición de la fianza evitaría que los comercios ambulantes no despachen las descargas directamente en las alcantarillas pluviales. En vista de que la fianza impuesta no guarda relación alguna con el objetivo que asevera querer alcanzar la administración municipal, nos parece una reglamentación opresiva dirigida a gravar particularmente cierto tipo de negocio de manera evidentemente injusta, por lo que se sostiene su nulidad según decretada por el foro primario. Contrario sería nuestro parecer, si estuviésemos ante una multa. Sería absolutamente razonable pensar, que la imposición de una multa de tal magnitud funcionaría como disuasivo para aquel comerciante que pretenda descargar contaminantes en el alcantarillado pluvial.

E. Quinto Señalamiento de Error

Sobre el quinto error, el Municipio sostiene que erró el TPI al declarar nulas las Secciones 10.01, 10.03 y 11.02 del Reglamento por estas alegadamente violar la Cláusula de Comercio Interestatal de la Constitución de Estados Unidos.

La Sección 10.01 establece un procedimiento para completar los procesos administrativos y considera, en casos apropiados, el estudio del comportamiento del sector donde se propone la ubicación del negocio facultades delegadas al Municipio mediante la *Ley de Municipios Autónomos, supra*. Sobre la Sección 10.03 dispone

¹²⁹ *Íd.*

¹³⁰ *Íd.*, pág. 14.

que, ante una solicitud de negocio ambulante, se realice un estudio de comportamiento del sector donde se hayan establecido otros negocios ambulantes dentro de una distancia radial de 50 pies. La Sección 11.02 establece el proceso de determinación final a seguir por los negocios ambulantes ante una solicitud.

El Municipio sostiene que la Cláusula de Comercio se activa cuando hay una intrusión interestatal en contra de los bienes, servicios o mercancías en contra de ciudadanos americanos de otro estado.¹³¹ En este caso, ni se está planteando un problema de ciudadanos de otros estados que trasladen sus talentos, bienes o servicios a Puerto Rico, ni la controversia se circunscribe exclusivamente a ciudadanos americanos residentes en Puerto Rico que mueven sus personas y bienes dentro de la jurisdicción municipal de Carolina.¹³² Afirma que la Sentencia cuestionada tiene el efecto de extender indebida e incorrectamente la aplicación de la Cláusula de Comercio Interestatal, a lo establecido por una Ordenanza municipal y su Reglamento concomitante, en virtud de dicho caso mediante una interpretación incorrecta de *E.L.A. v. Northwestern*, 185 DPR 40 (2012).¹³³ Así sostiene que, las disposiciones reglamentarias impugnadas, no interfieren ni afectan el comercio entre estados. Tampoco afectan a los ciudadanos de estos. Se trata de regulaciones dentro de una entidad jurídica de gobierno local o municipal, concebidas para la protección del bien común local y, dentro de este y en forma primordial, la atención de asuntos, problemas y necesidades colectivas de sus habitantes conforme la *Ley de Municipios Autónomos, supra*, estatuto que nunca sufrió de inconstitucionalidad.¹³⁴

¹³¹ Alegato de la parte apelante, pág. 20.

¹³² *Íd.*

¹³³ *Íd.*, pág. 21.

¹³⁴ *Íd.*, pág. 22.

Por su parte, la NFTA argumenta que la disposición reglamentaria incide con la Cláusula de Comercio Interestatal, toda vez que es discriminatoria. Esto dado a que, si el negocio ambulante afecta adversamente algún negocio fijo, el Municipio debe negar el permiso para operar por esta única razón.¹³⁵ Finalmente indican que, dado a que la facultad del Municipio está sujeta a los parámetros impuestos por la Asamblea Legislativa, las ordenanzas no pueden ser contrarias a las leyes o la Constitución.¹³⁶ No le asiste la razón al NFTA.

En *E.L.A. v. Northwestern, supra*, sí se estableció que la Cláusula de Comercio Interestatal aplica a Puerto Rico, en su estado durmiente. Ahora bien, para que esta cláusula entre en el análisis, primero debe haber unos “intereses económicos dentro del estado que impon[gan] cargas o restricciones a los competidores de **fuera de sus lindes geográficos**”.¹³⁷ Del mismo modo que vimos con el análisis de la Cláusula de Privilegios e Inmunidades, lo pertinente aquí es la relación entre un estado y otro estado, pero en términos comerciales. En vista de que los ciudadanos de Carolina, como los no residentes del Municipio habitan en el mismo estado, no es posible aplicar la Cláusula de Comercio Interestatal en esta ocasión. Por ello, erró el TPI en su análisis y compete sostener la constitucionalidad de estas disposiciones reglamentarias.

F. Sexto Señalamiento de Error

Como sexto error, el Municipio alega que erró el TPI al no eliminar como parte demandante a la National Food Truck Association.¹³⁸ En cuanto a este planteamiento indica que desde el comienzo del litigio consistentemente ha levantado la falta de capacidad jurídica de la NFTA para comparecer como parte en este

¹³⁵ Alegato de la parte apelada, pág. 10.

¹³⁶ *Íd.*, págs. 11-13.

¹³⁷ *E.L.A. v. Northwestern, supra*, pág. 58. (Énfasis suplido).

¹³⁸ Alegato de la parte apelante, pág. 23.

caso.¹³⁹ Sostienen que nunca se ha evidenciado si la NFTA es una organización *bona fide*, quiénes son sus miembros, si los demandantes son miembros de esta, cuáles son sus propósitos y misión, ni cuál es su sede de operaciones.¹⁴⁰ Sostiene que tampoco se desfiló prueba robusta de que los demandantes fueran miembros de la NFTA, ni de los objetivos de la organización o que la reclamación y remedio solicitado no requería la participación individual de los miembros en el pleito.¹⁴¹

De otra forma, la NFTA sostiene que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que una asociación puede reclamar los derechos de sus miembros, cuando por sí solos estos tienen legitimación activa para demandar a nombre propio, los intereses que se pretenden proteger están relacionados con el objetivo de la asociación y el remedio solicitado no requiere participación individual.¹⁴² Ellos cumplen con todos los requisitos para instar una reclamación por los derechos de sus miembros, toda vez que el apelado, Omar Domínguez, se declaró como miembro de la NFTA durante el juicio.¹⁴³ Le asiste la razón a la NFTA.

Del interrogatorio a la parte apelada en la transcripción del juicio se desprende lo siguiente:

P. ¿Usted conoce el National Food Trucks Association?

R. Sí.

P. ¿Por qué lo conoce?¹⁴⁴

R. Eso es una asociación que hizo Jessica. Nosotros la conocimos en, en lo de las vistas públicas, cuando empezó esta, este *issue* de los, de los *food trucks*, que ella tiene una ... Es una, una asociación informal, sin fines de lucro. Está registrada en el Departamento de Estado, pero pues, es algo informal, que ella, pues representaba a los *food trucks*.

¹³⁹ *Íd.*

¹⁴⁰ *Íd.*

¹⁴¹ *Íd.*

¹⁴² Alegato de la parte apelada, pág. 23.

¹⁴³ *Íd.*

¹⁴⁴ Alegato suplementario, Apéndice I, pág. 115, líneas 20-25.

P. ¿Cómo, cómo usted la conoce?

R. Yo la conocí de esas vistas.

P. No. ¿Cómo usted conoce la asociación? le pregunto.

R. En esas vistas hablé con ella porque ella fue ponente allí. Le pregunte qué era eso. Ella me explicó ... Me entero de la asociación y le pido, ¿verdad? Formar parte de la, de la asociación.¹⁴⁵

P. ¿Quiénes son los miembros de National Food Truck?

R. Son varios, **somos** varias personas que tenemos *food trucks* y operábamos u operamos *food trucks*.¹⁴⁶

P. ¿Cuál es el propósito de esa asociación?

R. Ayudarse con relación a apoyo con relación a ...Por ejemplo, ella, ella es asesora. Te ayuda con relación a *compliance* y ese tipo de cosas. Entiendo que ella estuvo durante la pandemia dando unos, unas charlas por Zoom. Es cuestión de, ¿verdad? Apoyo y ayuda. Por ejemplo, ella, pues fue muy vocal en este proceso y ayudó bastante.¹⁴⁷

Se ha establecido que una agrupación puede acudir al foro judicial a nombre de sus miembros, siempre y cuando se demuestre que el miembro tenga legitimación activa para demandar, que la demanda presente los intereses relacionados con el objetivo de la organización y que la reclamación y el remedio no requieran la participación individual.¹⁴⁸ Sin duda, en el caso ante nuestra consideración, quedó establecido que la parte apelada cumple con todos los requisitos. Lo anterior, toda vez que se demostró que quien instó la demanda es miembro de la organización, quien a su vez perseguía un reclamo relacionado a los objetivos de la NFTA y cuyo remedio no requería la participación individual. La petición objeto de esta controversia es de naturaleza interdictal y de impugnación de validez de una Ordenanza municipal, por lo que los remedios concedidos en virtud de la sentencia beneficiarán a todos los

¹⁴⁵ *Íd.*, pág. 116, líneas 1-25.

¹⁴⁶ *Íd.*, pág. 117, líneas 1-6.

¹⁴⁷ Alegato suplementario, Apéndice I, pág. 117, líneas 2-17.

¹⁴⁸ *Fund. Surfrider y otros v. ARPe, supra*, págs. 572-573.

miembros realmente perjudicados. En vista de lo anterior, no podemos concluir que el TPI incurrió en dicho error, pues la NFTA cumplía con los requisitos de legitimación activa para instar la demanda.

IV

En vista de todo lo anterior, le reconocemos legitimación activa a NFTA y se modifica la *Sentencia Parcial* apelada para revocar la nulidad de las Secciones 6.01(1), 6.01 (19), 6.04(7), 10.01, 10.03 y 11.02 del Reglamento.

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

La Jueza Álvarez Esnard emite voto concurrente y disidente.

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

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

NATIONAL FOOD TRUCK
ASSOCIATION OF PR,
INC. Y OTROS

Apelados

V.

MUNICIPIO DE
CAROLINA P/C ALCALDE
HON. JOSÉ APONTE
DALMAU Y OTROS

Apelantes

KLAN202200338

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

Caso Núm.:
CA2018CV00190
(403)

Sobre:
DAÑOS Y OTROS

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y la Jueza Álvarez Esnard¹⁴⁹

VOTO CONCURRENTE Y DISIDENTE

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de junio de 2023.

I.

Respecto a la controversia de epígrafe y por los fundamentos que esbozaré a continuación, muy respetuosamente **DISIENTO en parte** de lo resuelto por la mayoría de los miembros que componen este Panel.

No puedo colegir con la determinación emitida por mis respetados compañeros en torno a reconocerle legitimación activa a la *National Food Truck Association* y confirmar la nulidad de las Secciones 6.01(7), 7.01(2), 8.04(12) y 8.04(19) del Reglamento. Por consiguiente, **REVOCARÍA** en su totalidad la *Sentencia Parcial* emitida y notificada el 6 de abril de 2022 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Carolina.

Nos limitaremos a discutir porque entendemos que la *National Food Truck Association* no ostenta legitimación activa para instar la

¹⁴⁹ Conforme a la Orden Administrativa OATA-2022-171, la Jueza Álvarez Esnard sustituyó al Juez Adames Soto.

demanda y fundamentar porque las Secciones 6.01(7), 7.01(2), 8.04(12) y 8.04(19) del Reglamento son constitucionales.

II.

A. Sección 6.01 (7) del Reglamento

En primer lugar, discutiré el error relacionado a la constitucionalidad de la Sección 6.01 (7) del Reglamento. La mayoría de este Panel ha determinado que actuó correctamente el Tribunal de Primera Instancia al decretar la nulidad de la Sección 6.01(7) de dicho Reglamento. Expone, en la Sentencia que no le asiste la razón en su totalidad al Municipio al argüir que la concesión de una licencia es un privilegio y no un derecho. A su vez, emite una determinación de que los negocios ambulantes no pueden considerarse como un negocio lesivo al bienestar público como “pudiera ser un negocio fijo de ventas de bebidas alcohólicas o de juegos de azar”. En este caso, no entiendo prudente emitir una determinación a esos efectos, cuando lo resuelto por la mayoría de este panel no consta de las determinaciones de hechos emitidas por el foro primario en la Sentencia apelada. Por tanto, esta Curia debe limitarse al análisis de si erró o no el TPI al determinar que la aludida sección es o no inconstitucional, por entender que sujeta el permiso del comerciante a un proceso en el cual no tiene participación. Respetuosamente difiero en lo expuesto por este Panel y de la determinación emitida por el foro de instancia. Veamos.

En la presente Sentencia, la mayoría de esta Curia señala que la Sección 6.01 (7) del Reglamento es inconstitucional y viola el debido proceso de ley de la parte apelada en la medida que incide con su interés propietario sobre su licencia para operar su negocio ambulante. A nuestro juicio, no se configura una violación al debido proceso de ley. Del propio Reglamento se desprende que, no empece la vigencia del reglamento en controversia, todo negocio ambulante que estuviere debidamente autorizado para operar, continuará bajo

los mismos términos dispuestos en el aludido permiso hasta su vencimiento. A su vez, el Reglamento establece que los dueños de negocios ambulantes tendrían que cumplir con los términos dispuestos en el nuevo reglamento al momento de renovar el permiso vencido.

Por otra parte, la Sentencia expone que la reglamentación aprobada incide sobre los derechos del negocio ambulante, al supeditar el permiso de operación a un trámite en el cual no tiene inherencia. A esos fines, es preciso destacar que no se le está negando el permiso, ni se interfiere con el derecho de propiedad del negocio ambulante. Es razonable que se requiera al centro comercial cumplir con los procesos requeridos y con los usos aprobados por el Municipio para el centro comercial donde se ubica el negocio ambulante. A nuestro juicio, no constituye una carga onerosa el requerir el cumplimiento con los procesos dispuestos, previo a variar el uso para el cual fue concedido el permiso.

Esta Curia sugiere que el Municipio no se encuentra desprovisto de mecanismos para revisar el cumplimiento con los permisos otorgados, ya que tiene la facultad de presentar querellas al amparo de la Ley de Reforma de Permisos de Puerto Rico. ¿Por qué recurrir a un proceso reactivo como medida para solucionar la controversia ante nuestra consideración? Dicha sugerencia implica el gasto de fondos públicos para determinar si se incumplió o no con la reglamentación aprobada. Por tanto, entendemos que la reglamentación aplicable no es inconstitucional.

B. Secciones 7.01(12) y 8.04 (12)

En la sentencia emitida por la mayoría de este Panel, se determina que procede confirmar la determinación de nulidad de las Secciones 7.01(12) y 8.04 (12) del Reglamento promulgado por el Municipio de Carolina. A nuestro juicio, se fundamenta la determinación del foro *a quo* erradamente en el caso *United Bldg.*

And Const. Tardes Council v. Mayor of Camden, 465 US 208 (1984).

De igual forma, entendemos que ninguna de las secciones discutidas en este inciso es onerosa o irrazonable.

C. Sección 8.04(19)

La mayoría de este Panel entiende es inconstitucional que el Municipio imponga como requisito a los negocios ambulantes que utilicen agua potable y/o aceites y genere aguas y/o aceites usados la prestación de una fianza por la cantidad de mil (1,000) dólares para asegurar el cumplimiento con el *Clean Water Act*. Sugiere esta Curia que para garantizar el cumplimiento con dicho ordenamiento lo que procedería es la imposición de una multa. Respetuosamente disiento de la determinación de la mayoría. Cabe destacar, que los negocios ambulantes, no constan con conexión a través de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados para la disposición de agua y aceite usado. Por tanto, el Reglamento dispone la imposición de la fianza como mecanismo disuasivo para garantizar el cumplimiento de diversas disposiciones de ley. A nuestro juicio es una imposición razonable que solo incide en aquellos negocios ambulantes que utilicen agua y aceite.

D. Legitimación activa de la National Food Truck Association

Como es sabido, el principio de justiciabilidad requiere la existencia de un caso o controversia real para que puedan ejercer válidamente el Poder Judicial. *Hernández Montañez v. Parés Alicea*, 208 DPR 727 (2022), citando a *Ramos, Méndez v. García García*, 203 DPR 379, 393-394 (2019). En ese sentido, es norma reiterada que los tribunales solo podrán evaluar los méritos de aquellos casos que sean justiciables. *Bathia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 68 (2017). “[L]a intervención de los tribunales tendrá lugar solo si existe una controversia genuina surgida entre partes opuestas que tienen un interés real en obtener un remedio que afecte sus relaciones

jurídicas”. *Hernández Montañez v. Parés Alicea, supra*, citando a *Suárez Cáceres v. Com. Estatal Elecciones*, 176 DPR 31, 60 (2009).

A tenor con lo anterior, la jurisprudencia ha desarrollado las doctrinas de autolimitación judicial, por virtud de las cuales no se considera justiciable un caso si: (1) procura resolver una cuestión política; (2) **la parte reclamante carece de legitimación activa**; (3) la controversia es académica; (4) la controversia no está madura; o (5) lo que se pretende obtener es una opinión consultiva. *Ramos, Méndez v. García García, supra*, pág. 394. Estas doctrinas responden a que los tribunales existen *únicamente* para resolver controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen un interés real en obtener un remedio. *Suárez Cáceres v. Com. Estatal Elecciones, supra*.

Para que un tribunal pueda entender y realizar una adjudicación de los méritos de una controversia, el principio de justiciabilidad le impone un deber de evaluar si los demandantes poseen legitimación activa. *Íd.* La legitimación activa se ha definido como “la capacidad que se le requiere a la parte promovente de una acción para comparecer como litigante ante el tribunal, realizar con eficiencia actos procesales y, de esta forma, obtener una sentencia vinculante”. *Ramos, Méndez v. García García, supra*, pág. 394; *Bhatia Gautier v. Gobernador, supra*, pág. 69. “[E]l examen de legitimación activa es un mecanismo usado por los tribunales para delimitar su propia jurisdicción [...] y no lanzarse a resolver a resolver cuestiones hipotéticas o planteadas dentro de un contexto inadecuado”. *Hernández Montañez v. Parés Alicea, supra*.

A través de la legitimación activa el promovente procura demostrarle al tribunal que su interés es “de tal índole que, con toda probabilidad, habrá de proseguir su causa de acción vigorosamente y habrá de traer a la atención del tribunal las cuestiones en controversia”. *Ramos, Méndez v. García García, supra*. Para que una

parte tenga legitimación activa, salvo que un estatuto se la otorgue, debe demostrar que: (1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño es real, inmediato y preciso, no abstracto e hipotético; (3) existe un nexo causal entre el daño sufrido y la acción ejercitada; y (4) que su causa de acción surge al amparo de la ley o la Constitución. *Íd; Bhatia Gautier v. Gobernador, supra.*

Si se trata de un litigante que es una asociación, ésta tiene legitimación para solicitar la intervención judicial por los daños sufridos por la agrupación y para vindicar los derechos de la entidad. *P.P.D. v. Gobernador I*, 139 DPR 643 (1995); *Asoc. de Maestros P.R. v. Srio. Educación*, 137 DPR 528 (1994). Cuando la asociación comparece en defensa de sus intereses, le corresponde igualmente demostrar un daño claro, palpable, real, inmediato, preciso, no abstracto o hipotético a su colectividad.

La agrupación también puede acudir al foro judicial a nombre de sus miembros, aunque ésta no haya sufrido daños propios en defensa y protección de los intereses conculcados de sus miembros. A tales efectos, **cuando la asociación litiga a nombre de sus miembros tiene que demostrar que el miembro (1) tiene legitimación activa para demandar a nombre propio; (2) que los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización; y (3) que la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual.** *P.P.D. v. Gobernador I, supra; Asoc. de Maestros P.R. v. Srio. Educación, supra.* Respecto al requisito del daño que tiene que sufrir la persona natural o jurídica que acude ante el foro judicial, la lesión se puede fundamentar en consideraciones ambientales, recreativas, espirituales o estéticas. *Fund. Surfrider y otros v. ARPE*, 178 DPR 563, 572-573 (2010).

Asimismo, la determinación de si una parte tiene legitimación activa no es un ejercicio automático. “Cuando se cuestiona la

legitimación de una parte al contestar la demanda, debemos asumir que las alegaciones son ciertas y evaluar su causa de acción de la manera más favorable para el demandante”. *Col. Ópticos de P.R.*, 124 DPR a la pág. 567. Los requisitos de acción legitimada han sido interpretados de manera flexible y liberal con el propósito de proveer un acceso adecuado a todo litigante con un reclamo que puede ser atendido debidamente por el foro judicial. *García Oyola v. J.C.A.*, 142 DPR 532 (1997).

Entrando en materia sustantiva, entiendo que los planteamientos esbozados por el municipio de Carolina son correctos en derecho. En su recurso, el Municipio de Carolina arguye que la *National Food Truck Association (“National”)* no ostenta capacidad jurídica para comparecer como parte demandante y que en el juicio no se evidenció dicho hecho. Sostiene que en el juicio la apelada no presentó evidencia de que National es una organización *bona fide*, cuáles son sus miembros, cuál es su misión y lugar de sede. Esboza, además, que no se desfiló prueba robusta que demostrara que no era necesaria la participación individual de los miembros que componen la asociación.

Tras un análisis detallado del expediente y la transcripción del juicio en su fondo celebrado el 6 de diciembre 2021, colegimos con los planteamientos esbozados por el municipio de Carolina. En la *Sentencia* emitida por esta Curia, la mayoría de este Panel incluye parte del interrogatorio realizado a la señora Marian Díaz. No empecé a ello, somos del criterio que el aludido extracto del testimonio vertido no es suficiente para cumplir con la normativa vigente que establece los requisitos necesarios para determinar cuándo una asociación ostenta legitimación para incoar un remedio en representación de sus miembros.

Surge de la transcripción de la vista del juicio en su fondo celebrado el día el 6 de diciembre de 2021, se presentó el testimonio

de la señora Marian Díaz (“Sra.Díaz”). Esta testificó, entre otros aspectos, sobre la legitimación activa de National para instar la causa de acción a nombre de todos sus miembros. En el examen directo, la testigo declaró que conoció de National en unas vistas públicas que se celebraron para atender los asuntos relacionados al al Reglamento en controversia de los *food trucks*.¹⁵⁰ Sobre sus miembros, declaró que son varias personas que operan *food trucks*, sin especificar quienes forman parte de la plantilla de miembros. Testificó, además, que el propósito de la asociación era el siguiente:

Ayudarse con relación a apoyo, con relación a... Por ejemplo, ella, ella es asesora. Te ayuda con relación al *compliance* y ese tipo de cosas. [...].

Es cuestión de, ¿verdad?, apoyo y ayuda. Por ejemplo, ella, pues fue muy vocal en este proceso y ayudó bastante.¹⁵¹ (Énfasis nuestro).

En el contrainterrogatorio, la Sra. Díaz declaró que la National se creó mucho tiempo antes de que se celebraran las vistas públicas sobre el Reglamento, sin embargo, no pudo determinar cuando nació la asociación ni como se encuentra registrada en el Departamento de Estado.¹⁵² Señaló que se hizo miembro de la National mediante una conversación que sostuvo con “Jessica”, la Presidenta de la asociación y de quien no está segura cuál es su apellido.¹⁵³ Añadió que la National “[e]s una asociación **informal**” y que **infiere** que su propósito es “hacer un grupo” “de ayudarnos cuando tiene un problema un *food truck*”.¹⁵⁴ Sobre la estructura corporativa de la asociación, la testigo indicó que no conoce a los miembros de la directiva, que no se hacen reuniones con los miembros y que normalmente se comunican con Jessica por teléfono o mediante la utilización de redes sociales. Añadió que si tienen un problema Jessica comparece y la National “es como hacer

¹⁵⁰ Véase Transcripción de la Prueba Oral (“TPO”), págs. 116-117.

¹⁵¹ TPO, pág. 117.

¹⁵² *Íd.*, págs. 173-175.

¹⁵³ *Íd.*, pág. 172 y 178.

¹⁵⁴ *Íd.*, pág. 177.

un grupo de, de pequeños comerciantes para ayudarse”.¹⁵⁵ De igual forma, consta de las determinaciones de hechos vertidas por el foro primario en la sentencia apelada, una simple y sencilla expresión que se limita a esbozar que la aludida organización está compuesta por un grupo de comerciantes de negocios ambulantes que procuran ayudarse. Véase determinación de hecho número 34.

IV.

Por los fundamentos expuestos, respetuosamente **Concurro** en cuanto a revocar la nulidad de las disposiciones 6.01(19), 6.04(7), 7.01(2), 8.04(12), 10.01, 10.03 y 11.02 del *Reglamento para la Ubicación y Operación de Negocios Ambulantes dentro del Límite Territorial del Municipio Autónomo de Carolina* y **DISIENTO** en torno a confirmar la determinación de nulidad de las Secciones 6.01(7), 7.01(2), 8.04(12) y 8.04(19) del Reglamento, y el dictamen que concede legitimación activa a la *National Food Truck Association* para comparecer en el presente pleito como parte demandante.

Alicia Álvarez Esnard
JUEZA DE APELACIONES

¹⁵⁵ *Íd.*, pág. 178.