

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE
PANEL VIII

MIGUEL RODRÍGUEZ
CARTAGENA

Demandante - Apelado

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE YAUCO

Demandado - Apelante

KLAN201501557

Apelación procedente
del Tribunal de
Primera Instancia,
Sala de Ponce

Civil núm.:
J PE2014-0629

Sobre:
Injunction, Sentencia
Declaratoria y
Mandamus

Panel integrado por su presidente, el Juez Brau Ramírez, el Juez Bermúdez Torres y el Juez Sánchez Ramos

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de febrero de 2016.

El Municipio de Yauco (el “Municipio”) solicita que revoquemos una sentencia mediante la cual el Tribunal de Primera Instancia (“TPI”) declaró que el Municipio, en estas circunstancias, “actuó y continúa actuando de manera *ultra vires* al ejecutar la operación de un sistema automático de control de tránsito”, conocido como “fotomulta”, y ordenó al Municipio cesar y desistir de utilizar el referido sistema.

Por las razones que se exponen a continuación, confirmamos la sentencia apelada.

I.

En el 2012, el Municipio aprobó su Ordenanza Núm. 37, Serie 2011-12 (“Ordenanza 37”), la cual, según enmendada, dispuso para detectar, a través de cámaras de seguridad, posibles violaciones por vehículos de motor a leyes de tránsito (por ejemplo, velocidad o paso indebido de una señal de tránsito). Se dispuso que la multa, según detectada por la cámara de seguridad, sería notificada a la “dirección que aparece el vehículo registrado”. La Ordenanza 37 fue enmendada en el 2014, mediante la Ordenanza

Núm. 34, Serie 2013-14, la cual hace referencia a que el Municipio había contratado servicios de instalación y operación de un sistema automático de foto-multa y vigilancia.

El Sr. Miguel Rodríguez Cartagena (el “Demandante”) presentó la acción de referencia contra, entre otros, el Municipio de Yauco. Alegó que, en junio de 2014, recibió una notificación de multa por correo, por supuesto exceso de velocidad mientras conducía su vehículo de motor, y que dicho boleto fue expedido por el sistema de “fotomultas” implantado por el Municipio de Yauco (el “Municipio”) al amparo de la Ordenanza 37.

En el boleto, titulado “Notificación de Multa por Exceso de Velocidad”, aparece, como dirección del remitente, un “Automated Enforcement Division”, con dirección en Orlando, Florida. En el mismo se expresa que “el vehículo registrado a su nombre ... fue detectado a una velocidad que excede el límite dispuesto”, consignándose el lugar, día y hora del incidente, así como la velocidad registrada. Contiene, además, instrucciones para el pago del boleto.

Se expone en la demanda que el boleto le apercibió que, de no estar conforme con la misma, podía solicitar revisión ante el Municipio, la cual sería atendida por un oficial examinador del Municipio. Aseveró el Demandante que no ha pagado, ni pagará, la multa notificada, pues el Municipio no tiene jurisdicción o autoridad para notificar o imponer multas por vía del sistema de “fotomultas”. Solicitó del TPI que emitiese una sentencia declaratoria declarando nula o ilegal cualquier multa del Municipio emitida mediante el sistema de “fotomultas”.

El Municipio fue emplazado el 20 de octubre de 2014. Poco después, el Demandante presentó “Demanda Enmendada”, la cual, en lo aquí pertinente, era idéntica a la demanda original, excepto que se añadió al Estado Libre Asociado (“ELA”) como parte

demandada. Por lo demás, las enmiendas únicamente conciernen la inclusión de ciertas alegaciones redundantes (por ejemplo, se hizo explícita la solicitud de remedio que ya surgía claramente de la demanda original -- que se declare nula la Ordenanza 37, en la medida que autoriza la operación del sistema de “fotomultas” que produjo el boleto impugnado).

A raíz de la presentación de la Demanda Enmendada, el TPI ordenó que se expidiera el emplazamiento correspondiente, dirigido al ELA, el cual fue diligenciado.

En abril de 2015, el Demandante solicitó al TPI que le anotara la rebeldía al Municipio, pues dicha entidad no había comparecido. No surge del récord que dicha moción haya sido notificada al Municipio. Mediante Resolución notificada el 5 de junio de 2015, el TPI le anotó la rebeldía al Municipio y señaló vista en rebeldía para el 14 de agosto de 2015; dicha resolución sí fue notificada al Municipio.

El Demandante solicitó entonces, el 7 de julio de 2015, que se dictara sentencia sumaria a su favor, declarando nulo el sistema de “fotomultas” que operaba el Municipio y ordenando al Municipio desistir de operar el mismo. Acompañó, entre otros documentos, las copias de los boletos recibidos (además del boleto original, mientras pendía la demanda, recibió boletos adicionales). Esta moción fue notificada al Municipio.

Mientras tanto, a raíz de una moción del ELA, el TPI dictó sentencia, desestimando en cuanto a dicha parte.

El 24 de julio, notificada 7 de agosto de 2015, el TPI dictó Sentencia contra el Municipio, mediante la cual declaró, por la vía sumaria, que el Municipio “opera un sistema automático de control de tránsito conocido como “fotomulta” de manera ilegal” y, por tanto, ordenó al Municipio el “cese y desista inmediato de la utilización de este sistema” (la “Sentencia”).

El mismo día en que se emitió la Sentencia, 24 de julio de 2015, pero antes de que la misma se notificara, el Municipio presentó una moción mediante la cual solicitó, en lo pertinente, que se dejara sin efecto la vista en rebeldía que se había pautado para el 14 de agosto de 2015 y se le concediera 45 días para exponer la postura del Municipio en cuanto a la demanda y la moción de sentencia sumaria del Demandante. En conexión con dicha moción, el 3 de septiembre de 2015, el TPI emitió Resolución en la cual, en lo pertinente, refirió al Municipio a la Sentencia.

Oportunamente, el 6 de octubre de 2015, el Municipio presentó la apelación de referencia. Argumenta que: (i) nunca se le emplazó con, o notificó formalmente, la demanda enmendada; (ii) no se le notificó la moción en solicitud de rebeldía; (iii) no se incluyó a la Asamblea Municipal, quien alega era parte indispensable, por atacarse la validez de una ordenanza municipal, ni se incluyó como parte al ELA; (iv) el Demandante debía agotar los remedios administrativos que ofrecía el Municipio para impugnar el boleto que se le expidió; y (v) el Municipio sí tiene facultad para implantar el sistema de “fotomultas” contemplado por la Ordenanza 37.

El Demandante no compareció en oposición al presente recurso de apelación. Mediante Resolución, solicitamos la comparecencia de la Procuradora General, “a los fines de exponer su postura sobre la validez de la Ordenanza [37], los errores cuarto y quinto señalados por la parte apelante, y sobre cualquier otro asunto que estime aconsejable discutir en conexión con el recurso ante nuestra consideración”.

El 18 de noviembre de 2015, la Procuradora General compareció y, en esencia, planteó que, sin la autorización expresa del Secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas, un municipio no puede utilizar y operar sistemas

automáticos de control y monitoreo de tránsito. Expuso, además, que el procedimiento de revisión de multas contemplado por el Municipio es contrario al proceso dispuesto por ley. Por lo anterior, entre otras razones, la Procuradora General concluyó que la Ordenanza 37 “carece de validez legal”.

II.

Atendemos inicialmente los asuntos procesales que el Municipio argumenta constituyen base para revocar la Sentencia.

Por no haber tenido efecto alguno sobre la Sentencia, no es necesario considerar si se cometieron los primeros dos errores señalados por el Municipio. Adviértase que un error como los planteados (sobre “cualquier acto ... omitido por el tribunal o por cualquiera de las partes”) amerita la revocación de una sentencia solamente cuando se afecten los “derechos sustanciales de las partes” o cuando la omisión o error sea “incompatible con la justicia sustancial.” Véase Regla 50 de las de Procedimiento Civil de 2009, 32 LPRA Ap. V, R. 50.

Dados los hechos particulares de este caso, ninguna de las siguientes omisiones afectó los derechos sustanciales del Municipio: (i) ausencia de notificación de la demanda enmendada al Municipio, (ii) ausencia de notificación de la solicitud de anotación de rebeldía y (iii) no concesión del tiempo adicional solicitado por el Municipio para oponerse a la moción de sentencia sumaria.

En cuanto a la falta de notificación de la demanda enmendada, ello no afectó los derechos sustanciales del Municipio, pues dicha demanda era, en lo pertinente, idéntica a la demanda inicial, con la cual el Municipio sí fue emplazado. Contrario a lo alegado por el Municipio, la demanda enmendada no contiene “alegaciones nuevas en contra del Municipio”. La solicitud, en la demanda enmendada, de que se declare nula la Ordenanza 37, así

como la alegación de que el Municipio, con la implantación de dicha ordenanza, “violaba la libertad de movimiento de sus ciudadanos”, en nada modificaron, en lo sustantivo, la causa de acción y el remedio solicitado en la demanda inicial, la cual solicitaba la invalidación del sistema de “fotomultas” del Municipio.¹ De hecho, la Sentencia ni siquiera decretó, formalmente, la nulidad de la Ordenanza 37, ni expresó criterio alguno sobre la alegación sobre la supuesta violación a la “libertad de movimiento” de los ciudadanos del Municipio; simplemente se limitó a invalidar el sistema de “fotomultas”, tal como se solicitó en la demanda inicial.

Tampoco podemos concluir que los derechos sustanciales del Municipio se vieran afectados por la falta de notificación de la moción sobre anotación de rebeldía. El Municipio fue notificado de la decisión del TPI de anotarle la rebeldía y no fue hasta casi dos meses después que compareció y solicitó ser relevado de los efectos de dicha anotación. Por dicha falta de diligencia de parte del Municipio, no podemos concluir que se afectaran los derechos sustanciales del Municipio cuando el TPI, sin esperar la postura del Municipio, emitió la Sentencia.

Adviértase que, cuando se emite la Sentencia, el Municipio (i) había sido emplazado hacía más de 9 meses, sin haber comparecido en lo absoluto ante el tribunal, sino hasta el mismo día en que se emitió la Sentencia, (ii) había recibido, casi dos

¹ La Demanda inicial, en su Súplica, expone: “EN MÉRITO DE LO ANTERIOR, se suplica de este Honorable Tribunal que emita un Injunction [sic] Permanente ordenándose un CESE Y DESISTA de la emisión de multas mediante el Sistema Automático de Control de tránsito, conocido como Fotomultas, y dicte Sentencia Declaratoria declarando nula e ilegal cualquier actuación por parte del Municipio de Yauco.” De forma similar, en su párrafo 15, se alega que el Municipio “opera el sistema de ... fotomultas en violación a” la ley y reglamentación aplicables; en el párrafo 13, se alega que el el Municipio “no tiene autoridad legal para establecer ... sistemas automáticos de control de tránsito”; en el párrafo 12, que el Municipio “no es el ente facultado en ley para implementar e imponer el sistema de fotomultas”; en el párrafo 8, que el Municipio “carece de autoridad en ley para establecer sistemas automáticos de control de tránsito ya que dicha facultad le ha sido conferida al Secretario del DTOP”; y en el párrafo 3, que el Municipio ha implantado un “sistema de fotomultas en clara violación a la Ley...”.

meses antes, notificación de que se le estaba anotando la rebeldía y (iii) había sido notificado con la moción de sentencia sumaria.

Nuestra conclusión se fortalece ante el hecho de que los asuntos planteados ante el TPI eran estrictamente de derecho. Ni ante el TPI, ni ante nosotros, el Municipio ha planteado que exista controversia alguna sobre los hechos. Por tanto, y al tener el Municipio la oportunidad de apelar la Sentencia (aprovechada mediante el recurso de referencia), en este contexto particular, no se adelantaría fin práctico alguno si dejásemos sin efecto la Sentencia y devolviéramos el caso para ser re-adjudicado, ahora con el beneficio de la argumentación del Municipio. Es decir, el Municipio no ha alegado que, de regresar el caso ante la consideración del TPI, dicho foro tendría ante su consideración un récord distinto al que este Tribunal tiene ante sí, pues la controversia entre las partes es estrictamente de derecho.

Por otra parte, contrario a lo planteado por el Municipio, concluimos que no era necesaria la presencia de la Legislatura Municipal de Yauco como parte indispensable en esta acción. El remedio solicitado va dirigido a declarar la nulidad de un sistema el cual, si bien argüiblemente fue autorizado por la Ordenanza 37, es implantado, administrado y operado por la Rama Ejecutiva del Municipio. Es por ello que era suficiente con demandar a dicha Rama Ejecutiva, tal y como se hizo aquí. La participación de la Legislatura Municipal, en los hechos relacionados con la acción de referencia, culminó con la aprobación de la Ordenanza 37 y, aunque ésta podría tener interés en ser oída, dicha parte no es una “sin cuya presencia no pueda adjudicarse la controversia”. Regla 16.1 de las de Procedimiento Civil de 2009, 32 LPRA Ap. V, R. 16.1.

Más aún, como regla general, ni siquiera es necesario incluir como parte indispensable al gobierno cuando se impugna la validez

de una ley u ordenanza en un pleito entre partes privadas. Precisamente por ello es que la Regla 21.3 de las de Procedimiento Civil de 2009, 32 LPRA Ap. V, R. 21.3, requiere que, cuando ello ocurra, se notifique dicha impugnación al Secretario de Justicia y se permita la intervención del Estado, mas no se requiere que se incluya al Estado como parte indispensable.

De hecho, en este caso, y contrario a lo que plantea el Municipio, sí se cumplió con lo dispuesto en la Regla 59.5 de las de Procedimiento Civil de 2009, 32 LPRA Ap. V, R. 59.5, pues el Secretario de Justicia sí fue notificado, conforme con lo dispuesto en la Regla 21.3, *supra*, de la presente acción. Dicha notificación, en este caso, ocurrió a través del emplazamiento al Estado Libre Asociado, a través del Secretario de Justicia, con el cual se acompañó la demanda enmendada impugnando la Ordenanza 37.

Más aún, aunque, ante el TPI, el Estado fue excluido como parte antes de que se dictara la Sentencia, tenemos ante nosotros la postura del Estado, a través de la comparecencia que le solicitamos a la Procuradora General, quien se ha expresado sobre los méritos de la impugnación a la validez de la Ordenanza 37, por lo cual cualquier error al respecto ha sido subsanado y no ha afectado los derechos sustanciales del Municipio.

Por otra parte, tampoco era necesario, contrario a lo expuesto por el Municipio, que la demanda de referencia fuese jurada. Independientemente de la denominación que haya podido utilizarse en el epígrafe de la acción de referencia, la misma es, en realidad, una solicitud de sentencia declaratoria e *injunction* y, como tal, no tenía que juramentarse, contrario a lo que sucede con las demandas de *mandamus* bajo la Regla 54 de las de Procedimiento Civil de 2009, 32 LPRA Ap. V, R. 54.

Finalmente, tampoco tiene razón el Municipio al plantear que el TPI no podía considerar esta demanda, pues era necesario

que, antes, el Demandante agotara los remedios administrativos ofrecidos por el Municipio para impugnar el boleto recibido. La sección 4.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRC sec. 2173, la cual requiere, en general, que se agoten remedios administrativos, dispone, como excepción, que el tribunal “podrá” relevar al peticionario de dicho requisito cuando, entre otras, el “remedio sea inadecuado” o “cuando [se trate de] un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa”. En este caso, aplican ambas excepciones.

Primero, como la alegación principal del Demandante es que el Municipio no tenía jurisdicción para expedir el boleto impugnado, ningún remedio que pudiese otorgar el Municipio sería adecuado, pues las agencias y municipios usualmente no pasan juicio, sobre la validez de los estatutos o reglamentos que administran. *First Fed. Savs. v. Asoc. de Condomines*, 114 DPR 426, 438 (1983); *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, 728 (1982). Véase también *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, 174 DPR 174, 185 (2008). Segundo, el asunto que plantea el Demandante involucra, como señalamos arriba, un asunto “estrictamente de derecho”, por lo cual es innecesaria la pericia administrativa. Así pues, actuó correctamente el TPI al relevar al Demandante del requisito general de agotar remedios administrativos.

III.

Es norma trillada que los municipios, por ser criaturas de la Asamblea Legislativa, no pueden actuar o legislar de forma contraria al ordenamiento estatal. *López v. Mun. de San Juan*, 121 DPR 75, 85 & 88 (1988); Art. VI, Sec. 1 de la Constitución del Estado Libre Asociado, 1 LPRC. En “situaciones conflictivas”, prevalece la ley estatal sobre cualquier ordenanza municipal regulatoria. *López*, 121 DPR a la pág. 88. La “ordenanza se

considerará válida a menos que sea imposible armonizarla con la ley general.” *López*, 121 DPR a la pág. 88 (citando a *Cabassa v. Rivera*, 68 DPR 706, 712 (1948)). La propia Ley de Municipios Autónomos reconoce este principio constitucional al disponer que el municipio está “subordinad[o] a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a sus leyes.” Art. 1.005 de la Ley 81-1991, según enmendada (“Ley 81”), 21 LPRa sec. 4003.

Es decir, cuando la Asamblea Legislativa ha “ocupado el campo”, el Municipio “no tiene autoridad para intervenir”. *López*, 121 DPR a la pág. 89 (citando *Vélez v. Mun. de Toa Baja*, 109 DPR 369, 374-75 (1980)). La intención de ocupar el campo puede constar de forma expresa en la legislación estatal o “puede deducirse de la naturaleza de ésta al establecer un plan o esquema detallado que abarcadoramente lo reglamente todo, demostrando la intención ocupar el campo para sí”. *López*, 121 DPR a la pág. 89 (citando *Vélez*, 109 DPR a las págs. 374-75). En lo relacionado con el tránsito, los municipios pueden reglamentar como regla general, **“siempre que no exista conflicto”** con las leyes estatales. *López*, 121 DPR a la pág. 90.

En este caso, el sistema implantado por el Municipio, contemplado por la Ordenanza 37, según enmendada, no podía implantarse sin la autorización expresa del Secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas (“DTOP”). Ello porque la Ley de Vehículos y Tránsito de Puerto Rico, Ley Núm. 22-2000, según enmendada (9 LPRa sec. 5001 *et seq.*) (“Ley 22”), expresamente y de forma detallada y abarcadora reglamenta todo lo relacionado con la posible implantación y operación de sistemas de “fotomultas” como el aquí impugnado, sin que se contemple que un municipio pueda, sin autorización del DTOP, implantar este tipo de sistema.

En efecto, la Ley 22, al disponer sobre la implantación de un posible “sistema automático de control de tránsito”, expresamente dispuso que el mismo sería “operado por el Secretario o [entidad] a quien el Secretario haya designado o contratado”. 9 LPRA sec. 5001(90). De entrada, ello representa un problema para el Municipio aquí, pues éste no fue designado o contratado por el DTOP para operar tal sistema.

Más aún, la Ley 22 autoriza al DTOP a implantar sistemas de “fotomultas”, disponiéndose expresamente que “previo a [su] instalación”, el DTOP “deberá preparar un reglamento” designando las intersecciones específicas en que se utilizará, conforme a los criterios dispuestos en dicha ley. 9 LPRA sec. 5686(a). Esta disposición también contiene, de forma detallada y abarcadora, todo lo relacionado con la forma en que podrá operar el sistema, la imposición de multas y la revisión de las mismas, así como la utilización de los fondos que se obtengan por este concepto. 9 LPRA sec. 5686. Se dispone que será el DTOP el que designará la entidad que operará y administrará el sistema. 9 LPRA sec. 5686(e).

De conformidad con lo autorizado por la Ley 22, *supra*, el DTOP promulgó reglamentación que establece las normas específicas que gobernarán la implantación, operación y administración de sistemas de “fotomultas”. Véase el Reglamento para Implementar un Sistema Automático de Control de Tránsito en las Intersecciones de Alto Riesgo, Reglamento Núm. 8394, de 25 de octubre de 2013. En ninguna parte de dicho reglamento surge que el DTOP haya delegado en, o autorizado a, algún municipio a operar un sistema de “fotomultas” como el aquí impugnado.

Por otra parte, a pesar de que la Ley 22 expresamente concede ciertas facultades a los municipios, relacionadas con otros asuntos de tránsito, no se delega ni autoriza a los municipios

poder alguno en lo relacionado con los sistemas de “fotomultas” contemplados expresamente por dicho estatuto. Véase, por ejemplo, 9 LPRA secs. 5604(a) & 5686.

De todo lo anterior, surge que, mediante ley estatal, se ocupó el campo en cuanto a los sistemas de “fotomultas”, por lo cual, sin autorización expresa del DTOP, un municipio no puede implantar este tipo de sistema, pues éstos se reglamentan de forma detallada y abarcadora por el ordenamiento estatal, y su implantación por un municipio resultaría conflictivo con el esquema estatal. Véase, por ejemplo, *López, supra*; *Vélez, supra*. De hecho, según reseñado arriba, la Ley 22, al contemplar estos sistemas, de forma expresa únicamente delega en el DTOP para decidir si se implantará, dónde se hará, y cómo se hará, facultad que el DTOP ha asumido a través de la reglamentación correspondiente. La actuación del Municipio aquí, por tanto, es contraria a lo expresamente dispuesto en la Ley 22.

Así pues, al haberse ocupado el campo por ley estatal, actuó correctamente el TPI al invalidar los boletos impugnados, declarar que el sistema implantado por el Municipio, aquí impugnado, es operado de forma ilegal y ordenar al Municipio que cesa y desista de utilizar el referido sistema.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la sentencia apelada.

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

El Juez Bermúdez Torres emite voto particular.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE PONCE
PANEL VIII

MIGUEL RODRÍGUEZ
CARTAGENA

Apelado

v.

MUNICIPIO
AUTÓNOMO DE
YAUCO

Apelante

KLAN201501557

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

Civil Núm.
J PE2014-0629

Sobre:
Injunction, Sentencia
Declaratoria y
Mandamus

Panel integrado por su presidente, el Juez Brau Ramírez, el Juez Bermúdez Torres, y el Juez Sánchez Ramos.

Voto Particular del Juez Bermúdez Torres

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de febrero de 2016.

Si bien estoy conforme con la decisión de este Panel, desde mi perspectiva individual deseo exponer las razones por las cuales entiendo debe *confirmarse* la determinación del Tribunal de Primera Instancia.

I.

No albergó duda que, a tenor con las normas de la Ley de Vehículos y Tránsito de Puerto Rico (Ley de Tránsito), los Municipios tienen la facultad de imponer multas administrativas relacionadas al control del tráfico en su territorio. El Art. 21.04 de dicho estatuto dispositivo de los poderes de los Municipios, establece que:

En todo lo relativo a los poderes de las autoridades locales, se observarán las siguientes normas:

- (a) **Las disposiciones de este capítulo no se entenderán ni interpretarán en el sentido de impedir que las autoridades locales, respecto a las calles y vías públicas bajo su jurisdicción y en el ejercicio razonable de sus poderes,**

siempre que no estén en conflicto con las disposiciones de este capítulo y sus reglamentos, puedan:

[...]

(2) **Reglamentar el tránsito mediante dispositivos oficiales.**

[...]

(11) Establecer límites de velocidad mínima.

[...]

(20) Imponer multas administrativas por las violaciones a las ordenanzas municipales relativas al tránsito, conforme a las disposiciones de este capítulo.²

Sobre este extremo, la Procuradora General sostiene que el Municipio de Yauco no puede fijar un sistema de foto multas sin la autorización del Secretario de Transportación y Obras Públicas. Ciertamente el Art. 21.04 de la Ley de Tránsito no hace referencia a la puesta en vigor de un sistema automático de control de tránsito por un Municipio dentro de sus límites territoriales, aprobado mediante ordenanza municipal. Sin embargo, soy del criterio que al conferir dicho artículo la facultad a los Municipios para reglamentar el tránsito mediante dispositivos oficiales e imponer multas administrativas por las violaciones a las ordenanzas municipales relativas al tránsito, la facultad de crear y manejar el sistema automático de multas está dentro del marco de la autoridad conferida a los Municipios por la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, como correctamente expone la Procuradora General, la Asamblea Legislativa enmendó la Ley de Tránsito para incluir el “Sistema Automático de Control de Tránsito”. Este sistema fue definido como “cualquier sistema operado por el Secretario o agencia gubernamental o compañía privada a quien el Secretario haya designado o contratado, mediante el cual se

² 9 LPRÁ § 5604. (Énfasis suplido.)

registra por medio de fotos, microfotografías, video o cualquier otra forma de registro de imágenes, a un vehículo de motor y su tablilla al momento en que se comete una infracción de tránsito”.³

Adicionalmente, el legislador, por medio del Art. 23.06 de la Ley de Tránsito, facultó al Secretario de Transportación “**de conformidad con lo dispuesto en la sec. 5602** de este título, a utilizar y operar sistemas automáticos de control de tránsito en las intersecciones de las vías públicas que estadísticamente representen alto riesgo para conductores y peatones, **que incluya el uso de aparatos electrónicos y/o mecanizados de probada exactitud, a los fines de expedir boletos de multas administrativas** por las violaciones de las secciones de este capítulo que puedan ser detectadas de esta forma”.⁴ La sección 5602 de la Ley de Tránsito corresponde al Art. 20.02 dispone, en la parte que nos interesa, que:

Se autoriza al Secretario a diseñar y a colocar señales y luces en lugares específicos de las vías públicas, según éste lo determine necesario, de acuerdo con las disposiciones de este capítulo y sus reglamentos. El Secretario deberá preparar y adoptar un manual de dispositivos oficiales uniformes para regular el tránsito conteniendo todas las especificaciones necesarias, tales como el tamaño y tipo de los dispositivos que podrán instalarse, tamaño de las letras y símbolos, distancia a que dichos dispositivos deberán instalarse en determinados puntos y modo de instalación, conforme a lo dispuesto en este capítulo y sus reglamentos.

[...]

Ninguna autoridad local podrá instalar o conservar dispositivos oficiales para regular el tránsito en ninguna vía pública bajo la jurisdicción del Departamento, excepto mediante la autorización de este último.⁵

De los artículos citados podemos colegir que cualquier sistema automático de multas debe ser implementado solamente por medio de los dispositivos uniformes oficiales descritos en

³ Art. 1.92, Ley de Tránsito, 9 LPR § 5001 (90).

⁴ 9 LPR § 5686.

⁵ 9 LPR § 5602.

detalle en un manual preparado por el Secretario de Transportación. También queda claro que el legislador prohibió expresamente a los Municipios instalar tales dispositivos “para regular el tránsito” sin la previa autorización del Secretario. Como vimos, entre tales dispositivos están los utilizados para implementar los “sistemas automáticos de control de tránsito” a través de las vías públicas de Puerto Rico. Estas vías incluyen “**cualquier** calle, camino o **carretera estatal o municipal**”.⁶

Ello así, el Art. 20.02 le concedió un poder amplio al Secretario para reglamentar todo lo concerniente a las carreteras municipales de Puerto Rico en lo relacionado al diseño y colocación de dispositivos oficiales para operar sistemas automáticos de control de tránsito. Por su lado, el Art. 23.06 faculta y autoriza al Secretario a utilizar estos “dispositivos oficiales” para operar sistemas automáticos de control de tránsito en las intersecciones de las vías públicas que estadísticamente representen alto riesgo para conductores y peatones con el propósito de expedir multas administrativas por las violaciones a los artículos de la Ley de Tránsito, que puedan ser detectadas de esta forma.⁷

De una interpretación integral de la Ley de Tránsito se puede concluir razonablemente que la Asamblea Legislativa quiso reservar la facultad de implementar y administrar un sistema automático de foto multas al Secretario de Transportación. Igualmente quedó facultado el funcionario para autorizar a cualquier Municipio a implantar y administrar dicho sistema en su demarcación territorial. Sin embargo, no vemos el detalle, en la Ley, o en Reglamento, que corresponda a un proceso uniforme mediante el cual todo Municipio pueda solicitar, y obtener el

⁶ Art. 1.92, Ley de Tránsito, 9 LPRA § 5001 (113). (Énfasis suplido.)

⁷ 9 LPRA § 5686.

permiso de parte del Secretario para implementar un sistema automático de multas administrativas.

La Ley de Tránsito y el *Reglamento Para Implementar un Sistema Automático de Control de Tránsito en las Intersecciones de Alto Riesgo*, son vagos y ambiguos en cuanto a este aspecto. Claramente el legislador al momento de redactar no proveyó para la posibilidad de que un Municipio quisiera poner en vigor un sistema automático de multas. Esa laguna, que la Procuradora General ha tratado de corregir en su escrito, demuestra fuera de toda duda que hace falta mayor especificidad en cuanto al proceso de permiso aludido por la propia funcionaria.

Pienso, que de no corregirse tal omisión, quedaría a la libre opción del Secretario decidir cuándo autoriza a un Municipio a administrar el aludido sistema. La facultad concedida, sin otra salvaguarda, puede prestarse a la arbitrariedad.

A pesar de esa reserva, estoy de acuerdo con el Panel, que para este tipo de sistema automático es necesaria la uniformidad. Así no quedaría fragmentado un sistema que haría muy confuso y oneroso a cualquier ciudadano reclamar su derecho a revisión administrativa y luego la revisión judicial.

Es por lo anterior que aún con la autoridad general sobre todo asunto de naturaleza municipal que tiene la Asamblea Municipal de Yauco, la ordenanza es nula por estar en conflicto con una ley vigente y por reglamentar materias sobre las cuales la Asamblea Legislativa ya legisló. El dictamen apelado dispuso adecuadamente del litigio.

Abelardo Bermúdez Torres
Juez de Apelaciones