

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL I

CARIBBEAN CARRIAGE
COMPANY, INC.; Eladio Dávila,
Zauda Ayala Cardona,
En su carácter personal

Apelantes

v.

CARMEN YULÍN CRUZ SOTO
Alcaldesa
MUNICIPIO DE SAN JUAN

Apelada

Apelación
procedente del
Tribunal de
Primera Instancia,
Sala de San Juan

Caso Núm.:
SJ2015CV000138

Sobre:
Injunction

KLAN201501779

Panel integrado por su presidenta, la Juez Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres.

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 29 de febrero de 2016.

Comparecen ante nos mediante recurso de apelación Caribbean Carriage Company, Inc., el señor Eladio Dávila y la señora Zauda Ayala Cardona (en adelante Caribbean Carriage, señor Dávila y señora Ayala o parte apelante) en solicitud de revisión de una sentencia emitida y notificada el 14 de septiembre de 2015 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (TPI). Mediante dicho dictamen el TPI declaró no ha lugar la demanda presentada por los apelantes en contra de la Alcaldesa Hon. Carmen Yulín Cruz Soto y el Municipio de San Juan (en adelante Alcaldesa, Cruz Soto, el Municipio o parte apelada) y resolvió que la Ordenanza Núm. 1, Serie 2015-2016 es constitucional y jurídicamente válida. En consecuencia, desestimó el caso y ordenó su archivo.

Por los fundamentos que discutiremos, confirmamos la sentencia recurrida.

I.

El presente recurso tiene su origen el 15 de mayo de 2015 cuando Caribbean Carriage, el señor Dávila y la señora Ayala Cardona, en su carácter personal, presentaron una Demanda jurada, a través de la cual solicitaron, entre otras cosas, la concesión de un auto extraordinario de *injunction* preliminar y solicitaron que se dejara sin efecto una orden ejecutiva promulgada por la Alcaldesa.¹ De la misma manera, solicitaron la concesión de un interdicto preliminar y permanente al efecto de determinar que las acciones de la Alcaldesa son *ultra vires* y en su consecuencia, se ordene al Municipio abstenerse de intervenir con la actividad comercial de los apelantes. Peticionaron, además, que se determinara que las actuaciones de Cruz Soto constituyen una violación al debido proceso de ley y a los derechos adquiridos por estos.

Anterior a ello, el 5 de enero de 2015 y 16 de abril del mismo año se suscitaron varios incidentes entre las partes. Ello, pues los apelantes se dedican a la operación comercial de calesas arrastradas por caballos por las calles del Municipio de San Juan. En las referidas fechas, dos caballos que tiraban las calesas sufrieron de varios percances.² El asunto fue investigado y como producto de la investigación, el 17 de abril de 2015, el Municipio de San Juan promulgó un estado de emergencia temporal mediante la Orden Ejecutiva Núm. MSJ-159 Serie 2014-2015 para suspender el uso de las calesas arrastradas por caballos que transitan por las calles del municipio.

En la Demanda original, se impugnó la legalidad de la referida Orden Ejecutiva emitida por Cruz Soto.

¹ Apéndice del recurso, Anejo II.

² Según se desprende de los documentos ante nos, el 5 de enero de 2015, alrededor de las 5:00 de la tarde, los apelantes se encontraban operando su negocio de calesas en las calles del Municipio, cuando el conductor de la calesa arrastrada por el caballo Toby llamó a los apelantes para notificarles problemas con el equino. El conductor procedió a llevar al caballo a su "tráiler". Ante esta situación, la Alcaldesa se presentó de inmediato en el lugar y desde ese momento se encargó de la investigación de lo sucedido.

Un tiempo después, el 16 de abril del mismo año, se suscitó otro incidente con otro de los caballos pertenecientes a los apelantes. En esta ocasión, el caballo Ted sufrió una caída.

Al considerar la naturaleza extraordinaria de la solicitud, el 21 de mayo de 2015 se celebró una audiencia. En esta ocasión y luego de que ambas partes argumentaran, solicitaron conjuntamente la transferencia del señalamiento. Ello así, la vista se pautó para el 29 de junio de 2015. Con antelación a dicha vista, la parte apelada presentó una “Moción de Desestimación y en Oposición a Concesión de un Remedio Interdictal Preliminar”.³

Luego de varias incidencias procesales, se celebró la vista el 13 de julio de 2015. Entre tanto, el Tribunal de Primera Instancia ordenó a la parte apelante a presentar su oposición a la solicitud de desestimación presentada por los apelados. De igual modo, ordenó a las partes a presentar un Memorando de Derecho sobre los méritos de la controversia.

Durante la celebración del señalamiento, la parte apelante le notificó al foro recurrido que la Legislatura Municipal del Municipio de San Juan aprobó la ordenanza que se encontraba ante su consideración en virtud de la orden ejecutiva impugnada. Así pues, solicitó permiso para enmendar la demanda. Por su parte, la parte apelada solicitó la desestimación de la demanda original por academicidad.

Posteriormente, 21 de julio de 2015 la parte apelante presentó la correspondiente Demanda Enmendada con el propósito de solicitar un remedio extraordinario de *Injunction Preliminar*, *Injunction Permanente*, Sentencia Declaratoria y Daños y Perjuicios y cuestionar la validez de la Ordenanza Núm. 1 Serie 2015-2016, aprobada el 10 de julio de 2015 por la Legislatura Municipal de San Juan.⁴

En atención a ello, el 22 de julio siguiente, la parte apelada presentó una “Moción de Desestimación y en Oposición a Concesión de Remedio Interdictal”.⁵ En esencia, argumentó que en este caso no se cumplen con los requisitos encarnados en la Regla 57.3 de Procedimiento

³ Apéndice del recurso, Anejo V.

⁴ Apéndice del recurso, Anejo XI.

⁵ Apéndice del recurso, Anejo XII.

Civil⁶, toda vez que los remedios solicitados pueden atenderse mediante otros mecanismos adecuados en ley.

A esos efectos, el 24 de julio del mismo año, los apelantes presentaron una “Segunda Moción en Oposición a Desestimación”.⁷ Sostuvieron que procede la concesión de los remedios solicitados pues entienden que en este caso existe una violación a un derecho fundamental.

Así las cosas, el 7 de agosto de 2015 el Tribunal de Primera Instancia emitió una Sentencia Parcial en la cual declaró con lugar la solicitud de desestimación presentada por la parte apelada.⁸ A su vez, desestimó la solicitud de los remedios interdictales presentada. Asimismo, el foro *a quo* le concedió a las partes hasta el 21 de agosto siguiente para que presentaran un Memorando de Derecho sobre la solicitud de sentencia declaratoria y la acción de daños y perjuicios.

Ambas partes presentaron sus escritos de manera oportuna, por lo cual el 14 de septiembre de 2015 el Tribunal de Primera Instancia emitió una Sentencia a través de la cual declaró no ha lugar la demanda. Además, resolvió que la Ordenanza Núm. 1, Serie 2015-2016 es constitucional y jurídicamente válida.⁹

Inconforme con el aludido dictamen, el 13 de noviembre de 2015, Caribbean Carriage, el señor Dávila y la señora Ayala, acuden ante nos en recurso de apelación. Señalan los siguientes errores:

Erró gravemente el Tribunal en su análisis sobre lo que es un derecho adquirido.

Erró el Tribunal al malinterpretar lo resuelto en el caso de Watch Tower v. Municipio de Dorado 2014 TSPR 138, invirtiendo la determinación de derecho en el referido caso.

Erró el Tribunal en su interpretación del derecho al viaje, derecho directamente vinculado al 2do. más preeminente de los derechos, el derecho a la libertad; el primero lo es del derecho a la vida.

⁶ 31 L.P.R.A. Ap. V, R. 57.3.

⁷ Apéndice del recurso, Anejo XIII.

⁸ Apéndice del recurso, Anejo XIV.

⁹ Apéndice del recurso, Anejo I.

Erró el Tribunal en su análisis dirigido al escrutinio racional sin tomar en consideración los derechos fundamentales de los demandantes-apelantes.

Por su parte, el 11 de diciembre de 2015 la parte apelada presentó su alegato. Aduce que “la Ordenanza impugnada no violenta y/o interfiere con algún derecho fundamental del demandante”. Añade, entre otras cosas, que más que un derecho adquirido, los apelantes solo tenían una expectativa o esperanza de continuar indefinidamente su operación comercial. Sobre el reclamo relacionado al derecho al viaje, los apelados sostienen que dicha doctrina no es de aplicación a la situación que nos ocupa. Finalmente, concluye y citamos:

Concluimos así, que en ausencia de controversia en cuanto a la facultad y autoridad de la Asamblea Municipal de San Juan para aprobar la ordenanza que es objeto de impugnación y luego de ponderar los intereses en conflicto, resulta claro que el interés público perseguido mediante aprobación de esta, debe prevalecer sobre el perjuicio alegado por los apelantes.

Con el beneficio de ambas comparecencias, procedemos a resolver.

II.

-A-

La Ley 81-1991 conocida como Ley de Municipios Autónomos, 21 L.P.R.A. sec. 4001 *et seq.*, fue creada con el propósito de otorgar a los municipios el máximo posible de autonomía y proveerles las herramientas financieras y los poderes y facultades necesarias para asumir un rol central y fundamental en su desarrollo urbano, social y económico.¹⁰ Entre las facultades delegadas por ley a los municipios está el ‘[e]jercer el poder legislativo y administrativo en todo asunto que fuere de naturaleza municipal que redunde en beneficio de la población y para el fomento y progreso de ésta, incluyendo, pero no limitado, al orden y seguridad pública con sujeción a las leyes de Puerto Rico’. 21 L.P.R.A. sec. 2054(16). Salas v. Municipio de Moca, 119 D.P.R. 625, 629-630 (1987).

¹⁰ Véase: Declaración de política pública de la Ley 81-1991.

Concomitante a la controversia ante nos, el Artículo 2.004 de la Ley de Municipios Autónomos dispone que “[c]orresponde a cada municipio ordenar, reglamentar y resolver cuanto sea necesario o conveniente para atender las necesidades locales y para su mayor prosperidad y desarrollo”. 21 L.P.R.A. sec. 4054

En armonía con lo anterior, el precitado estatuto establece que la Asamblea Municipal está facultada para aprobar aquellas ordenanzas, resoluciones y reglamentos sobre asuntos y materias de la competencia o jurisdicción municipal. Véase el Artículo 5.005 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 L.P.R.A. sec. 4205. Sobre al particular, el Tribunal Supremo ha reiterado que las ordenanzas municipales se presumen constitucionales hasta que un tribunal competente declare lo contrario, y que le corresponde a la parte que la impugna probar su inconstitucionalidad. Salas v. Municipio de Moca, *supra*, a la pág. 632.

-B-

Según ha sido definido, un derecho adquirido es “[e]l que se encuentra definitivamente incorporado al patrimonio de una persona y que como regla general han de ser respetados por las nuevas leyes”. Hernández Colón v. Policía, 177 D.P.R. 121, 145 (2009). El Tribunal Supremo ha sido enfático al establecer que los derechos adquiridos son las facultades legales regularmente ejercidas y las expectativas, aquellas facultades no ejercidas al momento del cambio de legislación. *Id.* Sin embargo, no toda situación jurídica acaecida en virtud y en vigencia de la ley anterior es un derecho adquirido para propósitos de limitar la retroactividad, expresa o tácita, de una ley posterior. Consejo Titulares v. Williams Hospitality, 168 D.P.R. 101 (2006).

Los derechos adquiridos son intangibles. Por ello, ni la Legislatura al promulgar una nueva ley, ni el Gobernador mediante una orden ejecutiva, los puede lesionar o ignorar. “No sucede lo mismo con las expectativas, pues estas son probabilidades o esperanzas que se tienen y, por ello, pueden modificarse razonablemente. Un derecho adquirido se

incorpora dentro del patrimonio del titular del derecho y está protegido constitucionalmente frente a cualquier gestión gubernamental que pretenda intervenirlo”. Hernández Colón v. Policía, *supra*.

Los derechos adquiridos, sin importar su procedencia, ya sea mediante legislación, por contrato o por “derecho común” gozan de la misma protección que todo derecho constitucional. *Id.*

-C-

El derecho a viajar entre los Estados no está expreso ni en el texto de la Constitución federal ni en la Carta de Derechos, pero se ha considerado siempre como un derecho básico, el cual no necesita estar expreso. Edwards v. California , 314 U.S. 160 (1941); Crandall v. Nevada, 73 U.S. 35 (1867).

En el caso Kent v. Dulles, 357 U.S. 116 (1958), el Tribunal Supremo de Estados Unidos manifestó que el derecho a viajar es parte de la libertad y un ciudadano no puede ser privado de este derecho sin el debido proceso de ley. En específico dispuso, “[t]he right to travel is a part of the ‘liberty’ of which the citizen cannot be deprived without the due process of law under the Fifth Amendment”.

Luego, en el caso Shapiro v. Thompson, 394 U.S. 618 (1969)¹¹, el más alto foro federal manifestó que todos los ciudadanos tienen la libertad de viajar a través de los Estados Unidos sin ser inhibidos por estatutos, reglas o regulaciones que puedan instituir una carga irrazonable o restrinja ese movimiento. Posteriormente, en el caso Saenz v. Roe, 526 U.S. 489 (1999) el Tribunal reiteró su posición y expuso lo siguiente:

The word “travel” is not found in the text of the Constitution. Yet the “constitutional right to travel from one State to another” is firmly embedded in our jurisprudence. United States v. Guest, 383 U.S. 745, 757, 86 S.Ct. 1170, 16 L.Ed.2d 239 (1966). Indeed, as Justice Stewart reminded us in Shapiro v. Thompson, 394 U.S. 618, 89 S.Ct. 1322, 22 L.Ed.2d 600 (1969), the right is so important that it is “assertable against private interference as well as governmental action ... a virtually unconditional personal right, guaranteed by the Constitution to us all.” *Id.*, at 643, 89 S.Ct. 1322 (concurring opinion).

¹¹ Este caso fue revocado por el caso Edelman v. Jordan, 415 U.S. 651 (1974).

III.

Por estar íntimamente relacionados, discutiremos los señalamientos de error de manera conjunta.

En el presente recurso Caribbean Carriage, el señor Dávila y la señora Ayala Cardona sostienen que incidió el Tribunal de Primera Instancia al declarar ha lugar la solicitud de desestimación y en su consecuencia ordenar el archivo del caso de epígrafe. Es su contención que erró el foro primario en su análisis sobre lo que es un derecho adquirido, al malinterpretar lo resuelto en el caso de Watch Tower v. Municipio de Dorado, supra, en su interpretación del derecho al viaje y finalmente, en su análisis dirigido al escrutinio racional. No le asiste la razón. Veamos.

Sabido es que aun cuando una ley disponga su efecto retroactivo o así surja de la intención legislativa, ésta no podrá afectar derechos adquiridos por las partes en virtud de la legislación anterior.¹² Sin embargo, estamos convencidos de que, contrario a lo argumentado por los apelantes, estos no gozan de un derecho adquirido. Huelga resaltar que no hemos encontrado estatuto alguno que les concediera a los apelantes el derecho a operar un negocio irrestrictivamente por las calles del Municipio. Como bien concluyó el Tribunal de Primera Instancia, los apelantes ejercían su actividad comercial en las calles del Municipio sujetos a la reglamentación municipal.

De otro lado, los apelantes plantean que erró el foro primario en su apreciación del caso Watchtower Bible v. Mun. de Dorado, supra. Así, en su escrito sostuvieron lo siguiente:

A nosotros nos parece, y con mucha razón, que la legislación, u ordenanza municipal pudiese haber tenido razón de ser si se tratara de bienes que no fuesen de dominio público, pero no es así. Y tratándose de que de donde se le prohíbe a los demandantes moverse con sus calesas son bienes de dominio público, la legislación no puede incidir sobre su derecho al viaje, el cual a su vez es parte de su derecho a la libertad. Es decir, que resulta ser más que obvio que la ordenanza incide sobre el derecho a la libertad que tienen los demandantes.

¹² Véase, Consejo Titulares v. Williams Hospitality, supra, a la pág. 108.

Luego de un minucioso estudio de tal determinación del Tribunal Supremo, concluimos que en aquella ocasión nuestro más alto foro distinguió entre bienes de uso común o de dominio público, bienes patrimoniales del Estado y bienes de propiedad privada. Sobre el particular, en el caso de Watchtower Bible v. Municipio de Dorado, *supra*, el Tribunal Supremo concluyó que “son bienes de dominio público: los destinados al uso público, los de uso público que se mencionan en el Art. 256, *supra*, y los terrenos que se han destinado para fines de uso público. Cabe destacar que en todo caso, lo que define a estos bienes es el uso público al que se destinan”. Watchtower Bible v. Municipio de Dorado, *supra*, a la pág. 89. Ello así, no vemos como este análisis incide con la determinación apelada y por ende, a nuestro entender no erró el Tribunal recurrido en su apreciación de la doctrina reseñada.

Ahora bien, sobre la libertad de movimiento, el Tribunal Supremo ha expresado que toda vez que la restricción de la libertad se considera una transgresión a la persona y va fundamentalmente dirigida a proteger a los individuos en el disfrute de su derecho de libertad, no se requiere que el perjudicado sea arrestado ni encarcelado; sólo se requerirá la mera interferencia del demandado con la libertad total de movimiento del perjudicado. Álamo v. Supermercado Grande, Inc., 158 D.P.R. 93, 106 (2002). Además, nuestro más alto foro al atender una controversia sobre detención ilegal dispuso y citamos:

Se han reconocido como elementos de la causa de acción por detención ilegal los siguientes: la intención de efectuar una restricción a la libertad de la persona; el que haya un acto positivo o afirmativo encaminado a producir la restricción de la libertad; que se produzca la restricción de la libertad del perjudicado; que ésta sea involuntaria; que el perjudicado sea consciente de que se le ha restringido su libertad, y que exista una relación causal adecuada entre el acto de la restricción de la libertad y el daño que reclama el demandante. Parrilla v. Ranger American of P.R., 133 D.P.R. 263 (1993).

Es a la luz de la normativa previamente esbozada que hemos analizado el señalamiento relacionado al derecho al viaje o el derecho a la libertad de movimiento. Así no albergamos duda de que no estamos

ante una controversia concerniente a una violación a alguno de estos derechos. No hemos encontrado evidencia alguna que nos mueva a concluir que a los apelantes se les ha prohibido la libertad de movimiento, en ningún momento se les ha privado de su libertad y mucho menos se les ha coartado su derecho a viajar según estatuido jurisprudencialmente por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. En este caso, a los apelantes se les cuestionó sobre los incidentes que estaban bajo investigación y como ya hemos señalado, la actividad comercial a la que se dedican está regulada por reglamentación municipal.

Luego de justipreciar cautelosamente el expediente ante nos, sostenemos que no erró el Tribunal de Primera Instancia en su determinación. Ante falta de pasión, prejuicio, parcialidad o error manifiesto procede confirmar la determinación recurrida. En vista del resultado al que hemos llegado resulta inmeritorio discutir el cuarto señalamiento de error presentado.

IV.

Con estos antecedentes, se confirma la determinación apelada.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Fraticelli Torres concurre con el resultado sin opinión escrita.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones