

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS
PANEL V

ETHICON, LLC,

Recurrido,

v.

**MUNICIPIO DE SAN
LORENZO**; su alcalde,
HON. JOSÉ R. ROMÁN
ABREU, y la
LEGISLATURA
MUNICIPAL DEL
MUNICIPIO DE SAN
LORENZO,

Peticionaria.

KLCE201800362

CERTIORARI
procedente del Tribunal
de Primera Instancia,
Sala de San Lorenzo
en Caguas.

Civil núm.:
E2CI201700198.

Sobre:
sentencia declaratoria.

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, la Jueza Romero García y la Jueza Brignoni Mártir¹.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 7 de mayo de 2018.

A la luz de los hechos particulares de este caso, nos corresponde resolver si la impugnación de una ordenanza municipal fue realizada dentro del término de caducidad que dispone la *Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*². Es decir, si el Tribunal de Primera Instancia tiene **jurisdicción** para atender tal impugnación o si, por el contrario, carece de tal poder para actuar.

Evaluadas las sendas posturas de las partes litigantes, y por los fundamentos que expondremos a continuación, expedimos el auto de *certiorari*, **revocamos** la determinación recurrida y desestimamos la demanda incoada por Ethicon, LLC.

¹ La composición de este panel fue modificada conforme a la Orden Administrativa Núm. TA-2018-069, emitida el 20 de marzo de 2018.

² Ley Núm. 81-1991, *Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Ley de Municipios Autónomos)*, según enmendada, 21 LPRA sec. 4001, et seq.

I.

El **25 de abril de 2017**³, la parte recurrida, Ethicon, LLC (Ethicon), entidad jurídica que lleva a cabo negocios con fines de lucro en el Municipio Autónomo de San Lorenzo (Municipio), y que se dedica a la manufactura y venta de productos y dispositivos médicos, instó una demanda contra dicho Municipio, al amparo del Art. 15.002 de la *Ley de Municipios Autónomos*, 21 LPRA sec. 4702, y en solicitud de sentencia declaratoria.

En ella, impugnó la constitucionalidad de la Ordenanza Núm. 16-OT, Serie 2016-2017 (Ordenanza), aprobada por la Legislatura Municipal el 16 de marzo de 2017, y firmada por el Alcalde el 17 de marzo de 2017. Esta dispone para el establecimiento de un arbitrio, dentro de los límites de la jurisdicción territorial de San Lorenzo, destinado al ornato, reciclaje y a otros servicios cuyo fin sea el embellecimiento del Municipio, que será impuesto a “personas naturales y jurídicas que se dediquen a negocios, oficios, profesiones y toda clase de actividades con fines de lucro”⁴.

Cual surge de la Ordenanza, esta entraría en vigor a partir de diez días de su publicación en un periódico de circulación general. Así las cosas, la Ordenanza fue publicada en el periódico *Primera Hora* el **21 de marzo de 2017**. Además, el Municipio optó por publicar la ordenanza el **5 de abril de 2017**, en el periódico regional *El Oriental*.

En lo pertinente, Ethicon invocó en su demanda la jurisdicción que ostenta el Tribunal de Primera Instancia para atender su reclamo, al amparo del mencionado Art. 15.002 de la *Ley de Municipios Autónomos*. Dicho artículo faculta al Tribunal de Primera Instancia a suspender la ejecución de cualquier ordenanza, resolución, acuerdo u orden de la legislatura, alcalde o cualquier funcionario municipal, que lesione derechos constitucionales o garantizados por las leyes estatales. Además, provee

³ Surge de los autos una discrepancia en cuanto a la fecha de presentación de la demanda, que Ethicon, LLC, **nunca aclaró o explicó**. A su vez, el correspondiente ponche de presentación de la demanda es ilegible. Véase, apéndice 1 del recurso de *certiorari*, a la pág.1. Luego de una búsqueda interna, surge que la demanda fue presentada el 25 de abril de 2017, en el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Caguas. Posteriormente, el 2 de mayo de 2017, esta fue trasladada al Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Lorenzo en Caguas.

⁴ Véase, apéndice 1 del recurso de *certiorari*, a las págs. 11-13.

un término de caducidad de veinte días, para que la parte solicite la suspensión.

Específicamente, Ethicon arguyó que la Ordenanza viola la *Ley de Patentes Municipales*⁵ (LPM), al constituir una contribución adicional sobre la tasa máxima permitida por dicho estatuyo. También, planteó la inconstitucionalidad de la Ordenanza, por el fundamento de que es vaga, imprecisa y, por tanto, contraviene el derecho a un debido proceso de ley. A esos efectos, detalló que la Ordenanza no es clara en cuanto a cómo se efectuaría el cómputo del arbitrio. Por último, puntualizó que la Ordenanza no contiene disposiciones para la revisión administrativa y judicial de las determinaciones tomadas por el Municipio con relación al arbitrio. Consecuentemente, solicitó al foro primario que declarase inconstitucional, ilegal y nula la Ordenanza.

Así las cosas, el 27 de junio de 2017, el Municipio presentó una moción de desestimación. En síntesis, argumentó que Ethicon presentó su reclamo fuera del término de caducidad de veinte días establecido en el Art. 15.002 de la *Ley de Municipios Autónomos*. Detalló que la notificación formal de la Ordenanza fue realizada el 21 de marzo de 2017, por lo que Ethicon tenía hasta el 10 de abril de 2017, para presentar su demanda, mas no lo hizo.

Por otro lado, señaló que el **29 de marzo de 2017**, notificó la Ordenanza a Ethicon personalmente con acuse de recibo⁶, a pesar de que la *Ley de Municipios Autónomos* no lo exige. Así pues, adujo que aun de contar el término de veinte días a partir de dicha notificación, la parte recurrida no presentó su reclamo oportunamente, pues el término contado a partir de dicha fecha hubiera vencido el 18 de abril de 2017. En su consecuencia, solicitó la desestimación de la demanda.

El 20 de julio de 2017, Ethicon presentó su oposición a la moción de desestimación del Municipio. Esbozó que el término establecido en el Art.

⁵ Ley Núm. 113 de 10 de julio de 1974, según enmendada, 21 LPRC sec. 651 *et seq.*

⁶ Véase, apéndice 2 del recurso de *certiorari*, a la pág. 23.

15.002 de la *Ley de Municipios Autónomos* para impugnar la Ordenanza nunca comenzó a cursar, toda vez que el Municipio incumplió con los requisitos impuestos por este para su notificación. Apuntó que el Municipio tenía que notificarle la Ordenanza, por correo regular y certificado, para que el término comenzara a transcurrir. Asimismo, argumentó que la notificación mediante entrega personal no fue suficiente, pues carecía de los correspondientes apercibimientos.

Por otro lado, señaló que el Municipio publicó el aviso de la aprobación de la Ordenanza en el periódico regional *El Oriental*, el 5 de abril de 2017. Acorde con ello, razonó que, si se tomara dicha fecha como el punto de partida para el cómputo del término de caducidad establecido en la mencionada Ley, la demanda había sido presentada oportunamente el 25 de abril de 2017.

Recalcó que también solicitó una sentencia declaratoria, conforme a la Regla 59 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59, que faculta al tribunal para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se inste o pueda instarse otro remedio. Así, esgrimió que la Ordenanza afectaba un interés propietario sin ofrecer un debido proceso de ley, por lo que procedía que el foro primario atendiera su reclamo. Por último, señaló que, en el contexto de controversias sobre contribuciones, el Tribunal Supremo ha opinado que el deber de notificar a las partes de decisiones administrativas no es un mero requisito, y que el debido proceso de ley exige el más alto rigor.

Posteriormente, el 4 de agosto de 2017, el Municipio presentó una réplica a la oposición presentada por Ethicon, en la que adujo que las disposiciones sobre la adecuada notificación invocadas por la parte recurrida no son de aplicación a ordenanzas generales, como la aquí impugnada. A su vez, apuntó que sí existen mecanismos administrativos para objetar la notificación de deficiencias contributivas.

Por otro lado, arguyó que la jurisprudencia citada por Ethicon respecto a la adecuada notificación a los contribuyentes sobre deficiencias

contributivas no aplica a la controversia. Específicamente, destacó que no procedía imponerle a una ordenanza general los requisitos de notificación aplicables a determinaciones administrativas particulares. Así, rechazó el planteamiento de que una ordenanza municipal con carácter general se tenga que notificar por correo regular y certificado, cual si fuera una determinación particular respecto a una querrela o notificación de deficiencia contributiva.

Adicionalmente, esgrimió que, en *Municipio Autónomo de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*, 197 DPR 5 (2016), el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió que el término de veinte días establecido en el Art. 15.002 de la *Ley de Municipios Autónomos* comienza a cursar al día siguiente a la fecha de la actuación legislativa o administrativa. Cónsono con ello, recalcó que dicho término comenzó a transcurrir a partir de la publicación del aviso de la aprobación de la Ordenanza en el periódico *Primera Hora*, por lo que la demanda fue incoada tardíamente.

Por último, reiteró que, aun de tomarse la fecha en que el Municipio notificó personalmente a Ethicon como el comienzo de dicho término, la demanda fue presentada tardíamente. Concluyó que no procedía que el foro primario pasara por alto el término establecido en la *Ley de Municipios Autónomos* y atendiera la controversia al amparo de la Regla 59 de las de Procedimiento Civil.

El 10 de agosto de 2017, notificada el 11 de agosto de 2017, el Tribunal de Primera Instancia emitió una resolución en la que declaró sin lugar la moción de desestimación presentada por el Municipio. Insatisfecho, el 18 de agosto de 2017, este presentó una solicitud de reconsideración. Señaló que Ethicon aceptó haber presentado su demanda fuera del término estatutario, y que sus argumentos a los efectos de que dicho término nunca comenzó a transcurrir son erróneos.

Una vez más, arguyó que la *Ley de Municipios Autónomos* no exige la notificación por correo regular y certificado de avisos de aprobación de ordenanzas de aplicación general. Asimismo, subrayó que el término de

caducidad comenzó a transcurrir el 21 de marzo de 2017, a partir de la publicación del aviso de la aprobación de la Ordenanza en el periódico *Primera Hora*. Por último, enfatizó que no procedía que el foro primario obviara dicho requisito y atendiera la controversia al amparo de la citada Regla 59 de las de Procedimiento Civil.

Por su parte, el 11 de septiembre de 2017, Ethicon presentó su oposición a la moción de reconsideración del Municipio. En resumen, reiteró que no fue notificada adecuadamente sobre la aprobación de la Ordenanza, por lo que el término de caducidad nunca comenzó a transcurrir.

También, refutó que la Ordenanza fuera de carácter general, por el fundamento de que estatuye un arbitrio de aplicación específica a los contribuyentes que hacen negocios en el Municipio y pagan patentes municipales. A esos efectos, planteó que el Municipio tiene un registro de dichos contribuyentes y debió haber notificado la aprobación de la Ordenanza a cada uno de estos, con los correspondientes apercibimientos exigidos por la Ley.

Por otro lado, señaló que presentó la demanda oportunamente, el 25 de abril de 2017, dentro del término de caducidad de veinte días, contado a partir de la publicación del aviso de la aprobación de la Ordenanza en el periódico regional *El Oriental* el 5 de abril de 2017. En la alternativa, aseveró que el término comenzó a cursar a partir de que entrara en vigor la Ordenanza, diez días luego de su publicación en *El Oriental*, en cuyo caso también presentó la demanda dentro del término requerido por la ley⁷.

Examinadas dichas mociones, el 9 de febrero de 2018, notificada el

⁷ Por último, la parte recurrida solicitó que el Tribunal de Primera Instancia tomara conocimiento judicial de la sentencia emitida en el caso *Caguas Expressway Motors, Inc. v. Municipio de Caguas, Hon. William Miranda Torres*, civil núm. SJ2017CV00552. Lo anterior, a la luz de las semejanzas entre las controversias.

No obstante, cabe señalar que, en dicho caso, en el que la parte demandante impugnó exitosamente unas ordenanzas **aprobadas por el Municipio de Caguas el 13 y 23 de junio de 2017**, y cuya finalidad era la imposición de un nuevo impuesto, fue presentada el **3 de julio de 2017**. A decir, dentro del término estatutario de veinte días para ello. Por tanto, dicho asunto no fue atendido por el foro primario.

13 de febrero de 2018, el tribunal recurrido declaró sin lugar la moción de reconsideración. Inconforme, el 15 de marzo de 2018, el Municipio acudió ante nos⁸ y señaló el siguiente error:

Abusó de su discreción y erró manifiestamente el TPI al no ordenar la desestimación del recurso incoado, a pesar de haber la recurrida presentado la Demanda habiendo ya expirado con creces el término de caducidad que dispone la Ley de Municipios Autónomos para impugnar Órdenes Ejecutivas como la que está siendo cuestionada en este caso, y en abierta contradicción a jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo de Puerto Rico.

(Énfasis suprimido).

La parte peticionaria puntualizó que la Ordenanza fue aprobada el 17 de marzo de 2017, publicada en el periódico *Primera Hora* el 21 de marzo de 2017, y entró en vigor dentro del término de diez días, contado a partir de su publicación en el referido periódico. A la luz de ello, arguyó que aun de computarse el término de caducidad de veinte días dispuesto la *Ley de Municipios Autónomos* a partir de entrar en vigor la Ordenanza, y no desde el día siguiente a su aprobación o publicación, Ethicon presentó su recurso tardíamente. Consecuentemente, recalcó que el foro primario carecía de jurisdicción para atender la demanda.

Por otro lado, refutó los planteamientos de Ethicon, a los efectos de que el término de caducidad nunca comenzó a transcurrir, pues la Ordenanza no le fue notificada por correo regular o certificado, ni fue apercibida del término para impugnarla. Subrayó que la Ordenanza en controversia es de aplicación general, por lo que no procedía la notificación directa a Ethicon.

De otra parte, distinguió los requisitos aplicables a la notificación de una deficiencia contributiva de los aplicables a la aprobación y promulgación de una ordenanza municipal general, y adujo que la presunta violación al debido proceso de ley no se configuró con la mera aprobación de un arbitrio general.

⁸ Además, el 16 de marzo de 2017, el Municipio presentó una *Solicitud de orden en auxilio de jurisdicción*, en la que pidió la paralización de los procedimientos hasta tanto no se resolviera la controversia jurisdiccional planteada ante este Tribunal. En el ejercicio de nuestra discreción, declaramos con lugar dicha solicitud, mediante la resolución emitida el 20 de marzo de 2018.

El Municipio reiteró, también, que en el mencionado caso de *Municipio Autónomo de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*, el Tribunal Supremo resolvió que el término de veinte días para impugnar una Ordenanza de aplicación general comienza al día siguiente a la fecha de la actuación legislativa o administrativa, y que la *Ley de Municipios Autónomos* no exige la notificación por correo regular o certificado para que se active el término.

Además, apuntó que, si bien optó por publicar la aprobación de la Ordenanza en un periódico regional y notificar personalmente a Ethicon, la *Ley de Municipios Autónomos* no exige ello. Concluyó que no procedía que el foro primario hiciera caso omiso de la *Ley de Municipios Autónomos* y atendiese la controversia al amparo de la Regla 59 de las de Procedimiento Civil, por lo que este Tribunal debía revocar la determinación recurrida. Lo anterior, por ser esta contraria al derecho aplicable.

El 28 de marzo de 2018, Ethicon presentó su alegato en oposición a la expedición del auto de *certiorari*. Por un lado, explicó que el foro primario ostenta jurisdicción para atender la controversia, acorde con la Regla 59 de las de Procedimiento Civil, que establece un mecanismo para adjudicar controversias de índole constitucional, aunque se inste o pueda instarse otro remedio.

Recalcó que la Ordenanza era inconstitucional, por los fundamentos de que resulta vaga e imprecisa, y no provee disposiciones para la revisión de las determinaciones que pudiera tomar el Municipio, en contravención a su derecho a un debido proceso de ley. También, destacó que la Ordenanza era incompatible con la *Ley de Patentes Municipales*, toda vez que imponía una tasa en exceso de la máxima autorizada por ley.

De otra parte, argumentó que no procedía supeditar los planteamientos constitucionales al término de caducidad establecido en la *Ley de Municipios Autónomos*, pues conllevaría permitir que el mero lapso del tiempo valide la constitucionalidad de la actuación impugnada. Así, enfatizó que la acción para impugnar la constitucionalidad de una ley, orden, ordenanza o reglamento, no tiene término prescriptivo o de

caducidad.

Además, expresó que, aun de este Tribunal concluir que aplica el término de caducidad establecido en la *Ley de Municipios Autónomos*, presentó su demanda oportunamente. Lo anterior, a la luz de que la Ordenanza presuntamente contiene una sanción penal, por lo que el término de caducidad comenzó a transcurrir luego de que esta entrara en vigor, posterior a su publicación, el 5 de abril de 2017, en el periódico regional *El Oriental*.

Por otro lado, señaló que la publicación del aviso de la aprobación de la Ordenanza no cumple con los requisitos de notificación estatuidos en el Art. 15.002 de la *Ley de Municipios Autónomos*, y reiteró que la Ordenanza es de aplicación específica, por lo que procedía su notificación por correo regular y certificado. A esos efectos, detalló que el Art. 15.002 de la referida Ley fue enmendado mediante la Ley Núm. 99-2003⁹, precisamente para atender la laguna que existía en dicho artículo respecto a cuándo comienza a transcurrir el término de veinte días, así como para establecer los requisitos de contenido de la notificación¹⁰.

En cuanto a la notificación mediante entrega personal, puntualizó que la *Ley de Municipios Autónomos* no contempla esta, por lo que no activó el término de veinte días. A su vez, adujo que dicha actuación presuntamente demuestra que el Municipio entendió que la Ordenanza era de aplicación específica.

Por otro lado, arguyó que el caso de *Municipio de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*, es distinguible de la presente controversia, pues la ordenanza allí impugnada es de carácter general, mientras que la ordenanza aquí objetada aplica específicamente a los contribuyentes

⁹ Adelantamos que la Ley Núm. 99-2003 fue aprobada ante la ausencia de una disposición legal que proveyera “la forma de notificación **de una decisión final** por parte del municipio”. Véase, *Exposición de Motivos* de la Ley Núm. 99-2003. (Énfasis nuestro). Específicamente, dicha Ley estatuyó que el término de caducidad de veinte días para acudir al foro judicial e impugnar una **decisión final** del municipio comienza a cursar a partir del depósito en el correo de la notificación de dicha determinación.

¹⁰ A saber: el correspondiente apercebimiento sobre el derecho a recurrir a la sala con competencia del Tribunal de Primera Instancia; el término para apelar la decisión; la fecha del archivo en autos de copia de la notificación y a partir de qué fecha comienza a transcurrir el término de veinte días.

registrados con el Municipio, que realizan negocios dentro de este y pagan patentes municipales. Así pues, argumentó que los contribuyentes afectados debieron haber sido notificados de su aprobación.

Concluyó que el Municipio incumplió con lo establecido en la *Ley de Municipios Autónomos*, por lo que el término de caducidad para impugnar la Ordenanza nunca comenzó a transcurrir. Asimismo, enfatizó la supuesta inconstitucionalidad de la Ordenanza. Por tanto, solicitó que este Tribunal denegara la expedición del auto de *certiorari*¹¹.

II.

A.

Distinto al recurso de apelación, el tribunal al que se recurre mediante *certiorari* tiene discreción para atender el asunto planteado, ya sea expidiendo el auto o denegándolo. Véase, *Rivera Figueroa v. Joe's European Shop*, 183 DPR 580, 596 (2011); *García v. Padró*, 165 DPR 324, 334 (2005). Así, pues, el *certiorari* es un recurso extraordinario cuya característica se asienta en “la discreción encomendada al tribunal revisor para autorizar su expedición y adjudicar sus méritos.” *IG Builders et al. v. BBVAPR*, 185 DPR 307, 338 (2012).

Por su lado, la Regla 52.1 de las de Procedimiento Civil de 2009, delimitó los asuntos que este Tribunal puede revisar mediante el recurso de *certiorari*. Esta, en su parte pertinente, dispone que:

El recurso de *certiorari* para revisar resoluciones u órdenes interlocutorias dictadas por el Tribunal de Primera Instancia, solamente será expedido por el Tribunal de Apelaciones cuando se recurra de una resolución u orden bajo las Reglas 56 y 57 o de la denegatoria de una moción de carácter dispositivo. No obstante, y por excepción a lo dispuesto anteriormente, el Tribunal de Apelaciones podrá revisar órdenes o resoluciones interlocutorias dictadas por el Tribunal de Primera Instancia cuando se recurra de decisiones sobre la admisibilidad de testigos de hechos o

¹¹ A modo persuasivo, Ethicon también adjuntó al apéndice de su alegato en oposición a la expedición del auto de *certiorari* la sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Caguas, en el caso *Asociación de Restaurantes de Puerto Rico y otros v. Municipio Autónomo de Caguas y otros*, E AC2017-0230 cons. Con el E AC2017-0255. No obstante, en dicho caso el foro primario no atendió la controversia ante nos. A saber: si la demanda fue incoada dentro del término estatutario para ello.

Apuntamos que la demanda civil núm. E AC2017-0230 fue instada el **12 de julio de 2017**, e impugnaba una Ordenanza aprobada el **23 de junio de 2017**, mientras que la demanda civil núm. E AC2017-0255 fue presentada el **28 de julio de 2017**, luego de la enmienda a la Ordenanza impugnada, aprobada el **13 de julio de 2017**.

peritos esenciales, asuntos relativos a privilegios evidenciaros, anotaciones de rebeldía, en casos de relaciones de familia, en casos que revistan interés público **o en cualquier otra situación en la cual esperar a la apelación constituiría un fracaso irremediable de la justicia.** Al denegar la expedición de un recurso de *certiorari* en estos casos, el Tribunal de Apelaciones no tiene que fundamentar su decisión.

Cualquier otra resolución u orden interlocutoria expedida por el Tribunal de Primera Instancia podrá ser revisada en el recurso de apelación que se interponga contra la sentencia sujeto a lo dispuesto en la Regla 50 sobre los errores no perjudiciales.

32 LPRA Ap. V, R. 52.1. (Énfasis nuestro).

De otra parte, la discreción para entender en el recurso de *certiorari* no se ejerce en el vacío. La Regla 40 del Reglamento de este Tribunal establece los criterios que debemos considerar al momento de ejercer nuestra facultad discrecional; a decir:

- A. Si el remedio y la disposición de la decisión recurrida, a diferencia de sus fundamentos, son contrarios a derecho.
- B. Si la situación de hechos planteada es la más indicada para el análisis del problema.
- C. Si ha mediado prejuicio, parcialidad o error craso y manifiesto en la apreciación de la prueba por el Tribunal de Primera Instancia.
- D. Si el asunto planteado exige consideración más detenida a la luz de los autos originales, los cuales deberán ser elevados, o de alegatos más elaborados.
- E. Si la etapa del procedimiento en que se presenta el caso es la más propicia para su consideración.
- F. Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa no causan un fraccionamiento indebido del pleito y una dilación indeseable en la solución final del litigio.
- G. Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa evita un fracaso de la justicia.

4 LPRA Ap. XXII-B, R. 40.

Cual reiterado, este Tribunal no habrá de intervenir con el ejercicio de la discreción del Tribunal de Primera Instancia, salvo en “un craso abuso de discreción o que el tribunal [haya actuado] con prejuicio y parcialidad, o que se [haya equivocado] en la interpretación o aplicación de cualquier norma procesal o de derecho sustantivo, y que nuestra intervención en esa etapa evitará un perjuicio sustancial.” *Lluch v. España Service*, 117 DPR

729, 745 (1986). Lo anterior le impone a este Tribunal la obligación de ejercer prudentemente su juicio al intervenir con el discernimiento del foro de instancia. *Torres Martínez v. Torres Ghigliotty*, 175 DPR 83, 97 (2008). Por tanto, aunque la Regla 52.1 de las de Procedimiento Civil confiere competencia a este foro apelativo para intervenir y acoger un *certiorari* sobre asuntos interlocutorios o dispositivos, ello está sujeto al ejercicio de nuestra discreción a los efectos de expedirlo o denegarlo.

B.

La Ley Núm. 81-1991, *Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Ley de Municipios Autónomos)*, 21 LPRA sec. 4001 *et seq.* “establece la forma en que las ordenanzas y resoluciones cobran eficacia”. *Mun. de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*, 197 DPR 5, 26 (2016). A esos efectos, el Art. 5.007 de la referida Ley dispone, en lo pertinente, que:

Las siguientes serán las normas y principios que regirán la consideración y aprobación de proyectos de ordenanzas y de resoluciones de la Legislatura:

.

(d) Todo proyecto de ordenanza y de resolución tendrá efectividad en la fecha que sea firmado por el alcalde. Cuando el alcalde, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que le sea presentado un proyecto de ordenanza o resolución, no lo firme ni lo devuelva a la Legislatura con sus objeciones, se entenderá que el mismo ha sido firmado y aprobado por éste y la ordenanza o resolución de que se trate será efectiva para todos los fines a la fecha de expiración de dicho término.

Se entenderá que un proyecto de ordenanza o resolución aprobado por la Legislatura ha sido presentado al alcalde cuando [...].

.

(f) Toda ordenanza y resolución regirá desde la fecha que se indique en su cláusula de vigencia, excepto en el caso de las ordenanzas que establezcan penalidades y multas administrativas las cuales empezarán a regir a los diez (10) días de su publicación en la forma dispuesta en este subtítulo.

.

21 LPRA sec. 4207. (Énfasis nuestro).

Como puede apreciarse, la *Ley de Municipios Autónomos* establece que las ordenanzas cobrarán eficacia a partir de que sean firmadas por el

alcalde, y entrarán en vigor desde la fecha que se indique en su cláusula de vigencia, salvo las ordenanzas que **establezcan penalidades**¹².

Por su parte, el Art. 15.002 de la *Ley de Municipios Autónomos* estatuye el procedimiento “que se debe incoar en caso de que se intente revisar alguna actuación legislativa municipal”. *Mun. de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*, 197 DPR, a las págs. 26-27. A saber:

(1) El Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico entenderá y resolverá con exclusividad, a instancias de la parte perjudicada, sobre los siguientes asuntos:

(a) Revisar cualquier acto legislativo o administrativo de cualquier funcionario u organismo municipal que lesione derechos constitucionales de los querellantes o que sea contrario a las leyes de Puerto Rico.

(b) Suspender la ejecución de cualquier ordenanza, resolución, acuerdo u orden de la legislatura, del alcalde o de cualquier funcionario del municipio que lesione derechos garantizados por la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o por las leyes estatales.

¹² En cuanto a estas, el Art. 5.002 (a) de la *Ley de Municipios Autónomos*, faculta a los municipios para aprobar y poner en vigor ordenanzas que contengan **penas de multa o penas de restricción domiciliaria, servicios comunitarios o reclusión**, por violaciones a las mismas.

En cuanto a su eficacia, el referido artículo establece que:

Las ordenanzas **que impongan sanciones penales** comenzarán a regir diez (10) días después de su publicación en uno o más periódicos de circulación general y de circulación regional, siempre y cuando el municipio se encuentre dentro de la región servida por dicho periódico.

La publicación deberá expresar la siguiente información:

- 1) Número de ordenanza y serie a que corresponde;
- 2) fecha de su aprobación por el alcalde;
- 3) fecha de vigencia;
- 4) el título o una breve exposición de su contenido y propósito, y
- 5) advertencia de que cualquier persona interesada podrá obtener copia certificada del texto completo de la ordenanza en la Oficina del Secretario de la legislatura municipal, mediante el pago de los derechos correspondientes.

21 LPRA sec. 4053. (Énfasis nuestro).

En *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, 186 DPR 113 (2012), el Tribunal Supremo señaló que el Art. 5.002 impone, como un requisito indispensable, la publicación en un periódico de circulación general y de circulación regional, **las ordenanzas que contengan sanciones penales**. Sin embargo, aclaró que el incumplimiento de dicho requisito acarrea la **nulidad de la sanción penal, mas no de la ordenanza en su totalidad**. *Id.*, a la pág. 125.

De otra parte, el Art. 5.002 (b) de la *Ley de Municipios Autónomos* dispone lo pertinente a legislación con **multas administrativas**. Huelga apuntar que el referido inciso no exige la publicación de estas ordenanzas, pero sí requiere el establecimiento, mediante ordenanza, de un procedimiento uniforme para su imposición, análogo al establecido en la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*. Véase, 21 LPRA sec. 4053 (b). Además, faculta al Tribunal de Primera Instancia para atender toda solicitud de revisión judicial de cualquier persona adversamente afectada por una orden o resolución municipal, que imponga una multa administrativa.

- (c) Compeler el cumplimiento de deberes ministeriales por los funcionarios del municipio.
- (d) Conocer, mediante juicio ordinario, las acciones de reclamaciones de daños y perjuicios por actos u omisiones de los funcionarios o empleados del municipio por malicia, negligencia e ignorancia inexcusable.

En los casos contemplados bajo las cláusulas (a) y (b) de este inciso, la acción judicial sólo podrá instarse dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que el acto legislativo o administrativo se haya realizado o que la ordenanza, resolución, acuerdo u orden se haya notificado por el alcalde o funcionario municipal autorizado a la parte querellante por escrito mediante copia y por correo regular y certificado a menos que se disponga otra cosa por ley. Disponiéndose, que el término de veinte (20) días establecido en esta sección comenzará a decursar [sic] a partir del depósito en el correo de dicha notificación; y que la misma deberá incluir, pero sin ser limitativo, el derecho de la parte afectada a recurrir al Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior competente; término para apelar la decisión; fecha del archivo en auto de la copia de la notificación y a partir de [qué] fecha comenzará a transcurrir el término.

(2) El Tribunal de Apelaciones revisará, con exclusividad, el acuerdo final o adjudicación de la Junta de Subastas, [...].

21 LPRA sec. 4702. (Énfasis nuestro).

Así, el artículo citado establece un término de **caducidad** de veinte días para impugnar cualquier ordenanza, resolución o acuerdo de la Legislatura Municipal, o de cualquier funcionario municipal, ante el Tribunal de Primera Instancia. *Mun. de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*, 197 DPR, a la pág. 27. Al ser de caducidad, dicho término no permite interrupción, “**de modo que se logre impartir certeza y finalidad a las actuaciones del gobierno municipal**”. *Id.*, a la pág. 28. (Énfasis nuestro).

En *Mun. de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*, el Tribunal Supremo tuvo que analizar la validez de una ordenanza municipal aprobada¹³ por el Municipio Autónomo de Peñuelas, mediante la cual este prohibió el uso de cenizas procedentes de la quema de carbón en plantas generadoras de energía, como material de relleno o construcción.

Al evaluar si *Ecosystems, Inc.*, incoó el recurso oportunamente, conforme a lo dispuesto en el Art. 15.002 de la *Ley de Municipios*

¹³ El 9 de abril de 2013, con vigencia a partir del 10 de abril de 2013.

Autónomos, el Tribunal Supremo rechazó el argumento de *Ecosystems, Inc.*, a los efectos de que la ordenanza era de aplicación individual y específica, por lo que el Municipio debió haberle notificado por correo regular y certificado. Específicamente, opinó que:

.

Según se infiere, el transcurso del término de caducidad para impugnar tales actuaciones **dependerá de si la ordenanza, resolución o acuerdo municipal es de aplicación general o específica. Si su aplicación es general, se deduce que el término comenzará a transcurrir al día siguiente de la actuación legislativa o administrativa.** [...] Por otra parte, cuando la ordenanza, resolución o acuerdo municipal es de aplicación **específica**, el término de caducidad se entiende que ha comenzado a transcurrir **desde la notificación a la parte afectada por tal actuación.** [...]

.

Así las cosas, debido a que la Ordenanza Municipal en cuestión es de aplicación **general**, **el término para impugnarla comenzó a transcurrir al día siguiente de entrar en vigor** [...].

Mun. de Peñuelas v. Ecosystems, Inc., 197 DPR, a las págs. 28-29. (Énfasis nuestro; citas suprimidas).

Analizado lo expresado por el Tribunal Supremo, se desprende que el término de caducidad para impugnar ordenanzas de **aplicación general** comienza a cursar al día siguiente de la actuación legislativa que, en cuanto a este tipo de ordenanzas, se computa a partir del día siguiente de que esta entre en vigor.

III.

Según señalado, la discreción para entender en el recurso de *certiorari* no se ejerce en el vacío, por lo que la Regla 40 del Reglamento de este Tribunal establece los criterios que debemos considerar al momento de ejercer nuestra facultad discrecional. Así las cosas, acogemos y expedimos el presente recurso, por ser la presente etapa la más propicia para la consideración de la controversia, y debido a que la determinación recurrida es contraria a derecho.

En síntesis, nos corresponde resolver si el Tribunal de Primera Instancia incidió al no desestimar la demanda incoada por Ethicon, cual solicitado por el Municipio de San Lorenzo, por el fundamento de que esta

fue incoada fuera del término de caducidad de veinte días establecido en el Art. 15.002 de la *Ley de Municipios Autónomos*. Examinadas las sendas posturas de las partes litigantes, resolvemos que el foro primario cometió el error señalado.

El Art. 15.002 de la *Ley de Municipios Autónomos* establece el procedimiento a seguirse en los casos en que se solicite la revisión de alguna actuación legislativa municipal, y provee un término de caducidad de veinte días para hacer lo propio. Con respecto a dicho término, el Tribunal Supremo aclaró en el citado caso de *Mun. de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*, que el transcurso de este dependerá de si la ordenanza, resolución o acuerdo municipal es de aplicación **general o específica**. Ello, debido a que, si su aplicación es general, el término comenzará a transcurrir al día siguiente a la fecha de la actuación legislativa o administrativa; mientras que, si su aplicación es específica, el término de caducidad comienza a transcurrir desde la notificación a la parte afectada por tal actuación.

De los autos se desprende que, el 25 de abril de 2017, Ethicon presentó una demanda en la que impugnó la constitucionalidad de la Ordenanza Núm. 16-OT, Serie 2016-2017, aprobada por el Municipio el 17 de marzo de 2017. Esta dispone para el establecimiento de un arbitrio, dentro de los límites de la jurisdicción territorial de San Lorenzo, destinado al ornato, reciclaje y a otros servicios cuyo fin sea el embellecimiento del Municipio, que será impuesto a “personas naturales y jurídicas que se dediquen a negocios, oficios, profesiones y toda clase de actividades con fines de lucro”.

Ethicon sostiene que el término para impugnar la referida Ordenanza nunca comenzó a cursar, pues esta es de aplicación específica, por lo que el Municipio estaba obligado a notificarle de su aprobación por escrito, y por correo regular y certificado, con los correspondientes apercibimientos. **No le asiste la razón**. Según citado, la Ordenanza es de aplicación a todas las personas naturales y jurídicas que se dediquen a

toda clase de actividades con fines de lucro en el Municipio. El hecho de que la Ordenanza sea aplicable a ciertos contribuyentes del Municipio **no** convierte a esta en una ordenanza de aplicación específica. No se trata de una **determinación final** con respecto a Ethicon, en cuyo caso procedería la notificación individual a esta con los debidos apercibimientos, o de una ordenanza cuyas disposiciones sean tan particulares que la tornan específica en cuanto a Ethicon.

A la luz de lo anterior, resulta forzoso concluir que la Ordenanza es de carácter **general**, por lo que el término de caducidad comenzó a transcurrir al día siguiente a la fecha de la actuación legislativa. Con respecto a cuándo es que comienza a cursar el término de caducidad para impugnar una ordenanza de carácter general, en *Mun. de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*, el Tribunal Supremo computó este a partir del día siguiente a que entrase en vigor la ordenanza allí impugnada.

Así pues, en lo que concierne a la Ordenanza aquí en controversia, la Sección 7ma de esta dispone que entraría en vigor **a partir de diez días de su publicación en un periódico de circulación general**. Acorde con ello, esta entró en vigor el **31 de marzo de 2017**; a diez días de su publicación, el 21 de marzo de 2017, en el periódico *Primera Hora*. Por tanto, el término para impugnar la Ordenanza, conforme al Art. 15.002 de la *Ley de Municipios Autónomos*, comenzó a transcurrir el 1 de abril de 2017. Consecuentemente, Ethicon tenía hasta el **20 de abril de 2017**, para incoar su recurso oportunamente, mas no lo hizo¹⁴.

Si bien el Municipio de San Lorenzo optó por notificar personalmente el aviso de la aprobación de la Ordenanza a Ethicon el 29 de marzo de 2017¹⁵, y además publicó otro aviso en el periódico regional *El Oriental*, el

¹⁴ Valga apuntar que dicha interpretación resulta ser la más beneficiosa para la parte recurrente, pues de computarse el término a partir de la firma de la Ordenanza por el Alcalde el 17 de marzo de 2017, Ethicon hubiese contado con un término, que habría vencido el 6 de abril de 2017, para instar su demanda. Por otro lado, de computarse el término a partir de la publicación de la Ordenanza en el periódico *Primera Hora* el 21 de marzo de 2017, Ethicon hubiese tenido hasta el 10 de abril de 2017, para incoar oportunamente su demanda.

¹⁵ A su vez, de computarse el término de caducidad a partir del día siguiente de la notificación personal a Ethicon, esta hubiese tenido que presentar su demanda el 18 de abril de 2017.

5 de abril de 2017, **ello no tuvo el efecto de iniciar nuevos términos de caducidad para impugnar la Ordenanza**. Particularmente, cuando esta ya había entrado en vigor para la fecha en que fue publicada en el periódico regional *El Oriental*. A la luz de lo anterior, resulta forzoso concluir que tampoco procede computar el término de caducidad contenido en el citado Art. 15.002 a partir de dicha publicación, pues bajo ninguna interpretación se podría concluir que dicho acto se realizó **al día siguiente** del acto legislativo impugnado.

Huelga apuntar que, contrario a lo aducido por Ethicon, la Ordenanza **no establece una sanción penal**, sino que provee para la imposición de un cargo de un 1% por mes de retraso en el pago del arbitrio correspondiente. En ese sentido, la *Ley de Municipios Autónomos* no exige que el Municipio publique la Ordenanza en un periódico regional para que esta advenga eficaz.

De otra parte, somos conscientes de que la parte recurrida también solicitó una sentencia declaratoria. No obstante, el término de caducidad estatuido en la *Ley de Municipios Autónomos* tiene el propósito de impartir certeza y finalidad a las actuaciones del gobierno municipal. En ese contexto, no procede hacer caso omiso de lo establecido en la mencionada ley especial, y atender la controversia al amparo de la Regla 59 de las de Procedimiento Civil. Ello no es óbice para que la parte recurrente impugne la aplicación de la Ordenanza en el momento oportuno para ello, de estimarlo procedente.

Así las cosas, resolvemos que Ethicon presentó su demanda fuera del término de **caducidad** dispuesto en el Art. 15.002 de la *Ley de Municipios Autónomos* para ello, por lo que procede revocar la determinación recurrida y desestimar la demanda.

IV.

Por las razones antes expuestas, expedimos el auto de *certiorari* y **revocamos** la determinación emitida el 10 de agosto de 2017, notificada el 11 de agosto de 2017, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San

Lorenzo en Caguas, y **desestimamos** la demanda incoada por la parte recurrida, Ethicon, LLC.

Notifíquese.

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

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