

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

<p>NATIONAL FOOD TRUCK ASSOCIATION OF P.R., INC.; RAMÓN RODRÍGUEZ JUELLE, SHELLEY MARZÁN DEL VALLE y la SOCIEDAD LEGAL DE BIENES GANANCIALES COMPUESTA POR RAMÓN RODRÍGUEZ JUELLE y SHELLEY MARZÁN DEL VALLE; OMAR DOMÍNGUEZ DALMAU, LAURA DEL FIERRO y la SOCIEDAD LEGAL DE BIENES GANANCIALES COMPUESTA POR OMAR DOMÍNGUEZ DALMAU y LAURA DEL FIERRO; LUIS RODRÍGUEZ, WANDA CLEMENTE y la SOCIEDAD LEGAL DE BIENES GANANCIALES COMPUESTA POR LUIS RODRÍGUEZ y WANDA CLEMENTE; EDWIN APONTE PÉREZ, MAYRA LESPIER DE JESÚS y la SOCIEDAD LEGAL DE BIENES GANANCIALES COMPUESTA POR EDWIN APONTE PÉREZ y MAYRA LESPIER DE JESÚS; CARLOS BAKER GONZÁLEZ; MANUEL ROMERO MATOS, IVONNE BETANCOURT MEDINA y la SOCIEDAD LEGAL DE BIENES GANANCIALES COMPUESTA POR MANUEL ROMERO MATOS e IVONNE BETANCOURT MEDINA; EDUARDO ÁLVAREZ; CRISTIAN GÓMEZ, DIANAMAR CRISTÓBAL y la SOCIEDAD LEGAL DE BIENES GANANCIALES COMPUESTA POR CRISTIAN GÓMEZ Y DIANAMAR CRISTÓBAL; JERRY RIVERA BURGOS; JUAN R. SANTANA, BÁRBARA L. RODRÍGUEZ,</p>	<p>KLAN201900749</p>	<p>APELACIÓN procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Carolina</p> <p>Civil núm.: CA2018CV00190</p> <p>Sobre: Entredicho provisional; <i>injunction</i> preliminar y permanente; sentencia declaratoria; impugnación de Ordenanza y violación de derechos; daños y perjuicios</p>
---	----------------------	---

<p>y la SOCIEDAD LEGAL DE BIENES GANANCIALES COMPUESTA POR JUAN R. SANTANAN y BÁRBARA L. RODRÍGUEZ; SANDRA MALDONADO</p> <p>Demandantes-Apelados</p> <p style="text-align: center;">v.</p> <p>MUNICIPIO DE CAROLINA P/C ALCALDE HON. JOSÉ APONTE DALMAU; DEPARTAMENTO DE JUSTICIA P/C SECRETARIA DE JUSTICIA</p> <p>Demandados-Apelantes</p>	
--	--

Panel integrado por su presidente el Juez Flores García, el Juez Rivera Torres y la Jueza Romero García¹.

Rivera Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 25 de junio de 2020.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones el Municipio Autónomo de Carolina (en adelante el Municipio o el apelante) solicitándonos que revisemos y revoquemos la *Sentencia Parcial* emitida por el Tribunal de Primera Instancia (el TPI), Sala de Superior de Carolina, el 7 de junio de 2019, notificada el 10 siguiente. Mediante la misma, el foro primario declaró nulas las secciones 6.01 (1), 6.01(6), 6.01 (7), 6.01 (10), 6.01 (15), 6.01 (19), 6.04 (7), 7.01 (2), 8.04 (12), 8.04 (19), 10.01, 10.03 y 11.02 del *Reglamento para la Ubicación y Operación de los Negocios Ambulantes del Departamento de Permisos Urbanísticos del Gobierno Municipal Autónomo de Carolina* promulgado por la Ordenanza Núm. 8, Serie 2017-2018-09, aprobada el 16 de febrero de 2018.

¹ Debido a que la Jueza Gretchen Coll Martí se acogió a los beneficios del retiro el 31 de enero de 2020, se designó a la Jueza Giselle Romero García para entender y votar en el caso del epígrafe. (Orden Administrativa Núm. TA-2020-052).

Por los fundamentos que exponremos a continuación, revocamos la *Sentencia Parcial*.

I.

Este caso tiene su origen en una demanda instada el 6 de marzo de 2018, por la parte apelada del epígrafe, (a quienes denominamos los demandantes o los apelados), contra el Municipio de Carolina. Los demandantes alegaron que la Ordenanza Núm. 8, Serie 2017-2018-09, aprobada el 16 de febrero de 2018², y que entraría en vigor el 18 de marzo de 2018, así como el reglamento aprobado en virtud de esta, son nulos de su faz. Señalaron que la referida ordenanza contiene numerosas disposiciones contrarias a la Constitución de Puerto Rico y a la de Estados Unidos, así como a otras disposiciones o estatutos como la Ley de Municipios Autónomos. Argumentaron que, si la referida Ordenanza entraba en vigor, tendría el efecto de eliminar muchos de los comercios ambulantes y privaría a numerosos jefes de familia de su única fuente de ingresos. En cuanto a la causa de acción en daños y perjuicios, los demandantes solicitaron una compensación de \$50,000 para cada uno, por los supuestos daños sufridos.

Con relación al trámite procesal, consignamos que los demandantes presentaron una *Solicitud Urgente de Entredicho Provisional e Injunction Preliminar* para impedir que la Ordenanza entrara en vigor en la fecha prevista. A esos efectos, el 8 de marzo de 2018, el TPI expidió una *Orden de Entredicho Provisional* para la paralización inmediata de la ejecución, vigencia y aplicación de la Ordenanza objeto de la demanda. A su vez, citó a las partes para la

² La Ordenanza fue intitulada *De la Legislatura Municipal de Carolina, Puerto Rico, para Derogar la Ordenanza 135 Serie 1992-93-116 y Cualquier otra Reglamentación Anterior sobre Negocios Ambulantes en Carolina y Actualizar la Reglamentación para la Ubicación y Operación de Negocios Ambulantes dentro de los Límites Territoriales del Municipio Autónomo de Carolina; Establecer los Derechos a Cobrar por la Otorgación [sic] de Licencias para Operar los Negocios.*

celebración de una vista de entredicho provisional e *injunction* preliminar para el 15 de marzo de 2018.

Celebrada la vista y luego de las respectivas argumentaciones de las partes, el TPI mantuvo en vigor la *Orden de entredicho provisional* y dispuso para que los demandantes presentaran un memorando de derecho, y el Municipio replicara. En la vista celebrada el 8 de mayo de 2018, las partes litigantes argumentaron sus respectivos memorandos. Atendidos los argumentos presentados, el 11 de mayo de 2018, el TPI emitió una *Resolución* mediante la cual **declaró no ha lugar el recurso de *injunction* preliminar y permanente**. Por ende, el foro de primera instancia dejó sin efecto la *Orden de Entredicho Provisional*.

En su *Resolución*, el foro primario concluyó que los demandantes no habían demostrado cuáles eran los daños irreparables que estos sufrirían de denegarse el *injunction*. Inclusive, señaló que los demandantes enumeraron algunos de los supuestos daños que sufrirían varios de ellos, “limitándose a señalar que todos los demás se afectan por las cláusulas impugnadas de la Ordenanza. Además, afirman [que] al eliminarse sus negocios, los demandantes sufrirían daños irreparables³.” Por otro lado, el TPI determinó que los daños alegados eran económicos, los cuales son cuantificables y, por consiguiente, podían ser adecuadamente satisfechos mediante la utilización de los remedios legales ordinarios disponibles⁴.

Por último, el foro *a quo* consignó las siguientes expresiones, las que por su relevancia citamos⁵:

[...] En el caso de autos, tratándose de alegaciones sobre los intereses económicos de los demandantes, enfrentados a la alegación del demandado del **interés y obligación del Municipio de Carolina de velar y promover la salud, seguridad y bienestar de sus habitantes**, y es incierto que los demandantes

³ Véase, Apéndice del Recurso, pág. 322.

⁴ *Íd.*

⁵ *Íd.*, págs. 322-323.

prevalezcan eventualmente al resolverse el litigio en su fondo.

Finalmente, examinamos el posible impacto sobre el interés público del remedio que se solicita. Concluimos que, para propósitos de evaluar la concesión del *injunction* preliminar, **el impacto en el interés público en este caso, es a favor del municipio, quien tiene la responsabilidad de reglamentar los negocios ambulantes de manera que vele por la salud, seguridad y bienestar de la población.** (Énfasis nuestro).

Insatisfechos con dicha determinación, los demandantes acudieron ante esta *Curia* mediante el recurso de *certiorari*, denominado alfanuméricamente KLCE201800697. Analizados los criterios de la Regla 57.3 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 57.3, y la Ley de Municipios Autónomos, un panel hermano dictó la *Sentencia* el 19 de septiembre de 2018, en la cual expidió el auto de *certiorari* y confirmó la *Resolución* recurrida⁶. Dicho panel consignó haber evaluado el memorando de derecho presentado por los demandantes y señaló que **en el mismo abordaron la ilegalidad de su faz de la Ordenanza municipal en controversia.** Puntualizó el panel que, en su memorando, los demandantes discutieron varios temas, entre ellos: que la ordenanza discrimina a favor del comercio fijo existente; el requisito de fianza agrava el comercio interestatal; la ordenanza discrimina contra los no residentes; la ordenanza es contraria a la *Ley de Cierre*; la prohibición de operar en centros comerciales y estaciones de gasolina; y, otras prohibiciones arbitrarias⁷. Por otro lado, en la referida *Sentencia* se reitera que los daños alegados por los demandantes son de índole económica y no de carácter irreparable. Detallamos lo siguiente:

[...] De otra parte, no hay controversia de que -en virtud de la Ley de Municipios Autónomos- la parte recurrida tiene el poder y la facultad de reglamentar los negocios ambulantes que operan en su jurisdicción.

⁶ El Tribunal Supremo no expidió el auto.

⁷ Véase, KLCE201800697, págs. 16-17.

Conforme a lo antes dicho, el TPI tampoco erró al sopesar el interés económico de los peticionarios versus la obligación del Municipio de: velar, promover y proteger la salud y seguridad de sus conciudadanos; y así, **inclinarse la balanza en favor del municipio recurrido, cuando resulta incierto que en esa esfera de regulación económica los peticionarios prevalezcan.**

En fin, a tono con lo antes expuesto el TPI no erró al dejar sin efecto la Orden de Entredicho Provisional, denegar la solicitud de injunción preliminar y ordenar la **continuación de los procesos judiciales**⁸. (Énfasis nuestro).

El mandato fue remitido el 20 de noviembre de 2018. Ante el retiro de la Jueza Luisa Lebrón Burgos -quien presidió inicialmente los procedimientos en el presente caso- el Juez asignado dictó una *Orden* el 22 de abril de 2019, y señaló una vista de estatus para discutir los asuntos pendientes, a celebrarse el 23 de mayo de 2019, a las 2:00 pm⁹. Las partes litigantes, en sus escritos presentados ante este foro revisor, coinciden en que dicha vista **se convirtió en una vista argumentativa.**

Así las cosas, y luego de escuchados los argumentos, el 7 de junio de 2019, notificada el 10 del mismo mes y año, el TPI emitió la *Sentencia Parcial* apelada, en la cual declaró nulas de su faz las secciones 6.01 (1), 6.01 (6), 6.01 (7), 6.01 (10), 6.01 (15), 6.01 (19), 6.04 (7), 7.01 (2), 8.04 (12), 8.04 (19), 10.01, 10.03 y 11.02 del *Reglamento para la Ubicación y Operación de los Negocios Ambulantes del Departamento de Permisos Urbanísticos del Gobierno Municipal Autónomo de Carolina*, en adelante el Reglamento.

Inconforme con la determinación, el Municipio acude ante este foro intermedio imputándole al foro primario la comisión de los siguientes errores:

A) ERRÓ EL TPI AL DECLARAR NULA LA SECCIÓN 6.01(6) DEL REGLAMENTO

⁸ *Íd.*, pág. 19.

⁹ El referido trámite surge de una búsqueda en el Sistema Unificado de Manejo y Administración de Casos (SUMAC).

B) ERRÓ EL TPI AL DECLARAR NULAS E INCONSTITUCIONALES, AL AMPARO DE LA CLÁUSULA DE COMERCIO INTERESTATAL Y DE LA DE PRIVILEGIOS E INMUNIDADES, LAS SECCIONES, 7.01(2), 8.04(12), 8.04(19); 10.01; 10.03 Y 11.02 DEL REGLAMENTO

C) ERRÓ EL TPI AL DECLARAR INCONSTITUCIONAL LA SECCIÓN 6.01(7) DEL REGLAMENTO POR SER CONTRARIA AL DEBIDO PROCESO DE LEY

D) ERRÓ EL TPI AL DECLARAR NULAS [SIC] LA SECCIÓN 6.03(1) DEL REGLAMENTO POR SER ARBITRARIA E INCONSTITUCIONAL

E) ERRÓ EL TPI AL RESOLVER QUE LA SECCIÓN 6.01(1) DEL REGLAMENTO ES INCONSTITUCIONAL Y NULA

F) ERRÓ EL TPI AL DECLARAR INCONSTITUCIONAL LA SECCIÓN 6.04(7) DEL REGLAMENTO

G) ERRÓ EL TPI AL EMITIR UN INJUNCTION PERMANENTE Y DECLARAR INCONSTITUCIONAL LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS DISCUTIDAS SIN TOMAR EN CONSIDERACIÓN LOS PRINCIPIOS DE AUTOLIMITACIÓN JUDICIAL AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTATUTOS
(Mayúsculas en el original).

El Municipio acompañó con el escrito de apelación una *Moción de Auxilio de Jurisdicción y en Solicitud de Paralización de los Procedimientos*. Mediante la *Resolución* emitida el 11 de julio de 2019, declaramos con lugar la moción y ordenamos la paralización de los procedimientos.

De otra parte, el 29 de agosto de 2019, el Departamento de Desarrollo Económico del Gobierno de Puerto Rico presentó una *Solicitud para Comparecer como Amicus Curiae*. El 4 de septiembre de 2019, aceptamos la petición, así como su escrito en oposición. A su vez, el 3 de septiembre, los apelados presentaron su *Alegato en Oposición a Apelación*. Mediante nuestra *Resolución* del 4 de septiembre de 2019, decretamos perfeccionado el recurso¹⁰.

¹⁰ Consignamos que, el 11 de septiembre de 2019, el Municipio sometió una réplica al alegato del Departamento de Desarrollo Económico.

II.

A. La Ley del Caso

En nuestra jurisdicción, los derechos y las obligaciones adjudicados mediante un dictamen judicial, que adviene final y firme, constituyen la ley del caso. *Félix v. Las Haciendas*, 165 DPR 832, 843 (2005); *Mgmt. Adm. Servs. Corp. v. ELA*, 152 DPR 599, 606 (2000); *Sánchez Rodríguez v. López Jiménez*, 118 DPR 701, 704 (1987). Por lo tanto, de ordinario, las controversias que han sido adjudicadas por el foro primario o por un tribunal apelativo no pueden reexaminarse. *Cacho Pérez v. Hatton Gotay y otros*, 195 DPR 1, 9 (2016).

En *Pueblo v. Serrano Chang*, 201 DPR 643, 653 (2018), nuestro Tribunal Supremo reiteró los principios de esta doctrina y señaló:

[...] Las determinaciones judiciales que constituyen la “ley del caso” **incluyen todas aquellas cuestiones finales consideradas y decididas por el tribunal.** *Félix v. Las Haciendas*, 165 DPR 832, 843 (2005). Esas determinaciones, como regla general, **obligan tanto al Tribunal de Primera Instancia como al que las dictó, si el caso vuelve ante su consideración.** Íd. La doctrina de la “ley del caso” solo puede invocarse cuando **exista una decisión final de la controversia en sus méritos.** Íd. No obstante, en situaciones excepcionales, si el caso vuelve ante la consideración del tribunal y este entiende que sus determinaciones previas son erróneas y pueden causar una grave injusticia, puede aplicar una norma de derecho distinta. *Cacho Pérez v. Hatton Gotay y otros*, supra, pág. 9. (Énfasis nuestro).

La “doctrina de la 'ley del caso' es una manifestación necesaria y conveniente del principio reconocido de que las adjudicaciones deben tener fin.” *Srio. del Trabajo v. Tribunal Superior*, 95 DPR 136, 141 (1967), citado en *Cacho Pérez v. Hatton Gotay y otros*, supra, pág. 10.

B. La Sentencia Declaratoria

La Regla 59 de las Reglas de Procedimiento Civil de 2009, 32 LPR Ap. V, regula lo concerniente a las sentencias declaratorias. En particular, la Regla 59.1 dispone cuándo procederá:

El Tribunal de Primera Instancia tendrá autoridad para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas aunque se inste o pueda instarse otro remedio. No se estimará como motivo suficiente para atacar un procedimiento o una acción el que se solicite una resolución o sentencia declaratoria. La declaración podrá ser en su forma y efectos, afirmativa o negativa, y tendrá la eficacia y el vigor de las sentencias o resoluciones definitivas. Independientemente de lo dispuesto en la Regla 37 de este apéndice, el tribunal podrá ordenar una vista rápida de un pleito de sentencia declaratoria, dándole preferencia en el calendario.
32 LPRA Ap. V, R. 59.1.

La sentencia declaratoria constituye un mecanismo procesal de carácter remedial mediante el cual se puede dilucidar, ante los tribunales, los méritos de cualquier reclamación que **implique un peligro potencial en contra de una parte**. *Charana v. Pueblo*, 109 DPR 641, 653 (1980).

En lo aquí pertinente, para que proceda una sentencia declaratoria, se debe demostrar la aserción o aseveración activa y antagónica de un derecho por una de las partes, y que la otra haya negado la existencia de ese derecho; que la controversia se refiera a un conflicto real y, a su vez, que el demandado actúe o amenace con actuar en tal forma que exista la probabilidad sustancial de que se lleve a cabo una invasión de los derechos del demandante. *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 492 (1954).

C. El recurso extraordinario de *injunction* o interdicto

El recurso de *injunction* está reglamentado por la Regla 57 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 57, y por los Artículos 675 al 687 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA secs. 3521 al 3533, respectivamente. En términos generales, dicho recurso va dirigido a prohibir o a ordenar la ejecución de algún acto determinado con el fin de **evitar causar perjuicios inminentes o daños irreparables a alguna persona**. Siendo un recurso extraordinario, los tribunales solamente pueden expedir un *injunction* en aquellos casos en que no hay otro remedio adecuado en el curso ordinario de la ley. *ELA v. Asoc. de Auditores*, 147 DPR

669, 679 (1999). Además, para que se emita un *injunction*, debe existir un **agravio de patente intensidad al derecho del individuo que reclame urgente reparación**. *Com. Pro Perm. de la Bda. Morales v. Alcalde*, 158 DPR 195, 205 (2002); *Mun. de Loíza v. Sucns. Suárez, et al.*, 154 DPR 333, 367 (2001).

Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico se reconocen dos clases de *injunction*, a saber: el permanente y el preliminar. En el caso del ***injunction* permanente, se requiere la celebración de una vista**. *Mun. de Loíza v. Sucns. Suárez, et al.*, supra, 367. Por tal razón, **después del juicio en sus méritos y antes de emitir el recurso de *injunction* permanente**, los tribunales de primera instancia deben considerar los siguientes factores: (1) **si el demandante ha prevalecido o puede prevalecer en un juicio en sus méritos**; (2) **si el demandante tiene algún otro remedio adecuado en ley** o si el *injunction* es el único recurso disponible para vindicar su derecho; (3) el interés público presente o afectado por el pleito; y (4) el balance de equidades entre todas las partes en litigio. David Rivé, *Recursos Extraordinarios*, 2da Edición Revisada, Programa de Educación Jurídica Continuada, Facultad de Derecho Universidad Interamericana de Puerto Rico, 1996, San Juan, PR, págs. 44-45.

III.

En el presente recurso, el Municipio señaló la comisión de siete errores por parte del TPI al declarar inconstitucional varias secciones del Reglamento. Sin embargo, por los fundamentos que expresaremos a continuación, concluimos que no es meritorio discutir cada uno de ellos. El hecho de que las partes se equivoquen con respecto al derecho aplicable o a los fundamentos para su petición en nada afecta el deber de conceder aquello a lo cual tengan derecho. *Torres Capelas v. Rivera Alejandro*, 143 DPR 300, 311 (1997).

Como indicamos, al hacer una búsqueda en el Sistema Unificado de Manejo Administrativo de Casos (SUMAC) para revisar el trámite procesal del caso, constatamos que, una vez recibido el mandato, el TPI señaló una vista de estatus, la cual se convirtió posteriormente en una vista argumentativa. **Precisa apuntar que ni el apelante ni los apelados presentaron una transcripción de dicha vista.** Sin embargo, en el Apéndice del Recurso se incluyeron los mismos memorandos de derecho que fueron analizados por el TPI para el dictamen emitido el 11 de mayo de 2018. En la referida *Resolución*, el TPI declaró no ha lugar el recurso de *injunction* preliminar y permanente solicitado por los apelados. Además, dicho dictamen fue confirmado por esta *Curia* en el recurso KLCE201800697.

Por ende, y conforme a la doctrina de la ley del caso, quedaron resueltos los siguientes asuntos: (1) los aquí apelados **no demostraron cuáles eran los daños irreparables que sufrirían de denegarse el *injunction***; y, (2) **no se particularizaron los supuestos daños que sufrirían cada uno de ellos.** También, quedó establecido que los daños aducidos por los apelados eran de naturaleza económica y, por consiguiente, podían ser adecuadamente satisfechos mediante la utilización de otros remedios legales, como es la reclamación en daños y perjuicios que invocaron en la demanda.

Reseñamos que, acorde con los pronunciamientos anteriores de este foro revisor, **los apelados incumplieron nuevamente con los requisitos para la expedición del *injunction* permanente.** Conforme un panel hermano resolvió previamente, se hacía indispensable la presentación de la prueba sobre los supuestos daños irreparables sufridos por los demandantes. Así pues, la celebración de una vista argumentativa no resultaba suficiente en derecho. Más aun, en este caso, el TPI erró al dictar la *Sentencia*

Parcial apelada y al conceder el remedio extraordinario, **ignorando así el dictamen previo emitido por esta Curia, el cual recalcamos constituye la ley del caso.**

El mandato se ha definido como una “[o]rden de un tribunal superior a uno de inferior jerarquía, notificándole haber revisado el caso en apelación y enviándole los términos de su sentencia.” *Mejías v. Carrasquillo*, 185 DPR 288, 300-301 (2012). Recordemos, además, que el propósito principal del mandato es lograr que el tribunal inferior actúe en forma consecuente con los pronunciamientos del tribunal apelativo. *Pueblo v. Tribunal de Distrito*, 97 DPR 241, 247 (1969); *Pueblo v. Serrano Chang*, *supra*, pág. 650.

De otra parte, el *injunction* permanente, así como el mecanismo procesal de la sentencia declaratoria, requerían la celebración de una vista evidenciaria, la cual en el presente caso no se llevó a cabo. El foro primario tenía que brindarle a las partes litigantes la oportunidad de presentar toda la prueba a su haber, luego de un proceso descubrimiento de prueba. **No bastaba con una vista argumentativa**¹¹. Además, ante las controversias de hechos que a continuación explicamos resultaba improcedente la resolución del asunto mediante el mecanismo de sentencia declaratoria. Concluimos que el foro primario erró al así hacerlo. Veamos.

El foro primario dictó la sentencia declaratoria sumariamente y sin que cada uno de los apelados presentara prueba de su **derecho presuntamente afectado** y de qué manera la implantación del Reglamento les impactaba negativamente¹².

¹¹ En la *Sentencia Parcial* impugnada, el foro primario consignó que emitió el dictamen luego de que las partes presentaran memorandos de derechos y que tuvieran la oportunidad de argumentar sus respectivas posiciones. Véase, Apéndice del Recurso, a la pág. 334.

¹² Entre las personas jurídicas facultadas para solicitar una sentencia declaratoria, según la Regla 59.2 de Procedimiento Civil, *supra*, se encuentran aquellas cuyos derechos, estado u otras relaciones jurídicas **fuesen afectadas**

Sobre este punto es menester enfatizar que este mecanismo procesal exige que el derecho de los apelados esté en peligro de ser perjudicado. Asimismo, quien solicite una sentencia declaratoria debe tener **legitimación activa para ello, por lo que debe demostrar que sufrió un daño claro, palpable, real, inmediato y preciso**; que hay una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada; y que la causa de acción surge al amparo de la constitución o de una ley. *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia et al.*, 187 DPR 245, 254-255 (2012).

No obstante las referidas exigencias de nuestro ordenamiento jurídico, de las propias disposiciones del Reglamento surge que aquellos negocios ambulantes -que a la fecha de la vigencia del mismo estén operando con los permisos gubernamentales correspondientes- **podrán seguir con sus negocios hasta el vencimiento de los mismos y, posteriormente, deberán cumplir con los preceptos del mismo**¹³. Es decir, el efecto del nuevo cuerpo normativo es uno prospectivo y el expediente está huérfano de a cuál o a cuáles de los apelados le aplicaría inmediatamente para considerarse que la reclamación conlleva atender un peligro potencial en contra de uno, de más de uno, o de todos. Precisamos nuevamente que la solicitud de sentencia declaratoria solo debe utilizarse cuando permite finalizar situaciones de incertidumbre o inseguridad de derechos, y su empleo está limitado. Por ello, la controversia no debe ser abstracta, teórica, remota, académica o especulativa. *Moscoso v. Rivera*, supra. Debe ser actual y el daño que se pueda

por un estatuto. Además, el solicitante de una sentencia declaratoria debe tener legitimación activa. *Romero Barceló v. ELA*, 169 DPR 460, 475 (2006).

¹³ Sección 2.01 del Reglamento. A su vez, la Sección 2.02 establece: “Cualquier procedimiento administrativo, evaluación o reconsideración de una solicitud de Licencia de Negocio Ambulante, debidamente presentada ante la OMPU, antes de la fecha de vigencia de este Reglamento, **será evaluada y adjudicada por el Comité de Permisos bajo las disposiciones de la ordenanza aplicable al momento de la presentación de dichas solicitudes**”. (Énfasis nuestro). Véase, Apéndice del Recurso, pág. 36.

ocasionar no debe ser demasiado especulativo. *Íd.* **El peso de la prueba de que existe una controversia real a ser adjudicada es del peticionario.** José Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal*, t. V, 2da ed. Publicaciones JTS, 2011, pág. 1796.

Tampoco los apelados particularizaron los derechos que el Reglamento les niega, perjudica o elimina en contravención a lo determinado por este foro *ad quem*. Al respecto, es importante puntualizar que el Reglamento clasifica los negocios ambulantes en cuatro (4) categorías, a saber: negocio ambulante a pie, negocio ambulante en mesa, negocio ambulante en vehículo o artefacto no motorizado, y negocio ambulante en vehículo o artefacto motorizado o de arrastre. Por tanto, el Reglamento contiene disposiciones que le aplican a todos de manera general y otras que son específicas, dependiendo del tipo de comercio¹⁴.

Además, aun cuando en la demanda los apelados fueron identificados por su nombre comercial y su ubicación física en el Municipio, las reclamaciones se hicieron de manera genérica, es decir: (1) sin especificar clara y detalladamente de qué manera uno o todos se verían afectados; (2) sin precisar cuál sería el efecto negativo real a consecuencia de la implementación de una o de todas las secciones del Reglamento allí impugnadas; (3) sin explicar cuán oneroso sería cumplir con la condición particular que le aplica, dependiendo de la categoría; (4) y, sin aclarar qué requisito o exigencia le impide realizar la actividad comercial¹⁵.

Recordemos que en el mecanismo de sentencia declaratoria la cuestión primordial a determinar es “si los hechos alegados

¹⁴ Es menester señalar que el Municipio se allanó a enmendar algunas de las secciones del Reglamento por entender que, en su redacción, estas resultaban demasiado absolutas. Véase, Escrito de Apelación, pág. 25.

¹⁵ Véase, Apéndice del Recurso, págs. 1-19. Tomamos como ejemplo la determinación del TPI referente a las Secciones 10.01, 10.03 y 11.02, que dictaminó que son nulas al favorecer indebidamente a los establecimientos comerciales fijos o permanentes. Sin embargo, enfatizamos que no surge de la demanda ni de la *Sentencia Parcial* cuál o cuáles de los negocios de los apelados están cerca o a una distancia menor de la dispuesta en el Reglamento de comercios fijos o existentes. Así pues, no podemos avalar la decisión del TPI, que no tuvo ante sí prueba alguna en apoyo de esta alegación.

demuestran que existe una controversia sustancial entre partes que tengan intereses legales adversos, de suficiente inmediación, madurez y realidad para que haga aconsejable el remedio declaratorio.” *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 410 (2002); *Moscoso v. Rivera*, supra. No debe ser una controversia académica, sino una práctica y determinante del asunto. Si la disputa no está anclada en hechos específicos, “adquiere un matiz teórico que generalmente la excluye del ámbito legítimo de la sentencia declaratoria.” *Coca-Cola v. Unión de Tronquistas*, 109 DPR 834, 838 (1980). Así también, el *injunction* exige que, antes de ser emitido, el foro primario determine que el **derecho reclamado requiere una urgente reparación**. En este caso, sin embargo, ante la ausencia de elementos propios distintivos de cada apelado, que permitan concluir que les asiste la razón en su petición, es imposible conceder lo solicitado sin una vista evidenciaria previa.

Asimismo, el foro *a quo* concluyó -sin la realización de un análisis comparativo de ambos ordenamientos- que el nuevo Reglamento cambió dramáticamente la regulación anterior, teniendo un impacto “sobre la aspiración de todo ciudadano a trabajar” y “ganarse la vida mediante la actividad económica lícita que interese llevar a cabo¹⁶.”

Con este mero fundamento, el TPI declaró que todos los apelados ostentaban legitimación para solicitar la sentencia declaratoria al amparo de la Regla 59 de las de Procedimiento Civil, *supra*, y a su vez dictó el *injunction* permanente a favor de estos¹⁷.

¹⁶ Véase, Apéndice del Recurso, pág. 334. Del dictamen no surge que el foro primario haya cotejado el anterior Reglamento y que hubiese contrastado las disposiciones impugnadas con alguna de las contenidas en el ordenamiento anterior que estuviere vigente a la fecha en que el Municipio le otorgó el permiso a los apelados para llevar a cabo la actividad comercial en su jurisdicción.

¹⁷ En la demanda, los apelados utilizan -como uno de los fundamentos legales para su legitimación- que el caso trata de la impugnación de su faz de la ordenanza, por lo que no tienen que demostrar que se vean afectados por su aplicación. Respecto a esto, citan el caso *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, 174 DPR 174 (2008). No obstante, es importante mencionar que en la resolución del Tribunal Supremo se atiende una controversia relativa a la impugnación de un reglamento de una agencia al amparo de la Sección 2.7 de la

Por lo tanto, el TPI erró al declarar inconstitucional las secciones 6.01 (1), 6.01 (6), 6.01 (7), 6.04 (7), 7.01 (2), 8.04 (12), 8.04 (19), 10.01, 10.03 y 11.02 del Reglamento sin la celebración de una vista evidenciaria, y sin haber considerado y adjudicado previamente todas las controversias de hechos que impedían su resolución sumaria mediante el mecanismo de sentencia declaratoria¹⁸.

Reseñamos, por su pertinencia, las expresiones del panel hermano de esta *Curia* en el caso KLCE201800697, respecto a que “[...] no hay controversia de que -en virtud de la Ley de Municipios Autónomos- la parte recurrida tiene el poder y la facultad de reglamentar los negocios ambulantes que operan en su jurisdicción.” Por ello, no erró “el TPI [...] [al] inclinar la balanza en favor del municipio recurrido, cuando resulta incierto que en esa esfera de regulación económica los peticionarios prevalezcan.” Recalcamos que, entre los factores a considerar antes de emitir el recurso extraordinario del *injunction* permanente, se encuentran: (1) si el demandante (apelados) ha prevalecido o puede prevalecer en un juicio en los méritos, y (2) el interés público presente o afectado en el pleito. Por ello, el foro primario solo estará en condiciones de determinar si se satisfacen estos requisitos luego de aquilatada la prueba que las partes presenten en la vista exigida por nuestro ordenamiento jurídico.

derogada Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU). Ley Núm 70 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 LPRA sec. 2102 *et seq.* En la Sección 2.7, 3 LPRA sec. 9617, de la LPAU vigente, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9601, *et seq.*, se incluye una disposición similar. Advertimos que, por disposición expresa, los municipios están excluidos de la definición de “agencia”, por lo que a estos no le aplican las disposiciones del estatuto. Véase, Apéndice del Recurso, pág. 3.

¹⁸ El Tribunal Supremo ha resuelto reiteradamente que la sentencia declaratoria es el mecanismo adecuado para adjudicar controversias de índole constitucional. *Suárez v. C.E.E. I*, 163 DPR 347, 354 (2004); *Asoc. de Periodistas v. González*, 127 DPR 704, 723-724 (1991). Sin embargo, no podemos obviar el hecho fundamental del uso incorrecto del mecanismo por el foro primario en este caso. Aunque reconocemos que el juez goza de la facultad para dilucidar la controversia ante su consideración, en el caso particular del remedio de la sentencia declaratoria esta discreción judicial debe ejercitarse dentro de ciertas fronteras y postulados jurídicos. *Moscoso v. Rivera*, *supra*; *Cuevas Segarra*, *op. cit.*, pág. 1785.

Por su parte, puntualizamos que la creación de un reglamento uniforme para regular los negocios ambulantes en todos los municipios de Puerto Rico **solo compete a la Asamblea Legislativa**¹⁹. Mientras la Ley Núm. 81, en sus Artículos 20.003, 20.004 y 20.008, *supra*, faculte **a cada municipio a crear su propia ordenanza para reglamentar dentro de sus respectivos límites territoriales la ubicación y operación de negocios ambulantes, estos pueden -individualmente- establecer los requisitos y procedimientos para la concesión, denegatoria, modificación, alteración, suspensión, revocación y cancelación de la licencia para operar estos negocios dentro de su jurisdicción**²⁰.

De otro lado, aclaramos que la presente decisión no prejuzga los planteamientos de inconstitucionalidad que puedan tener los apelados. Por ende, una vez el foro de primera instancia señale el juicio en su fondo, los apelados tendrán la oportunidad de presentar la prueba que entiendan necesaria para que prosperen sus reclamos.

En conclusión, el foro de primera instancia erró al dictar la sentencia declaratoria y el *injunction* permanente a favor de los apelados.

¹⁹ La Sección 17 del Artículo III de nuestra Constitución, LPRA Tomo 1, págs. 396-397, confiere a la Asamblea Legislativa la facultad de aprobar las leyes. *Delgado, Ex parte*, 165 DPR 170, 193 (2005). Aun cuando se ha conferido a los tribunales la facultad de interpretar las leyes, estos tienen la obligación de respetar la voluntad legislativa, incluso en aquellos casos en los cuales discrepen personalmente de la sabiduría de los actos legislativos. Por lo tanto, las cortes deben abstenerse de sustituir el criterio del legislador por sus nociones de lo justo, razonable y deseable. *Cuevas v. Ethicon Div. J&J Prof. Co.*, 148 DPR 839, 850 (1999).

²⁰ La Cámara de Representantes ordenó a la Comisión de Desarrollo Integrado de la Región Oeste a realizar un estudio abarcador sobre los negocios ambulantes (*food trucks*) en el Oeste de Puerto Rico, que incluyera un análisis de la regulación estatal y municipal que actualmente aplica a este tipo de negocios, así como **la viabilidad de uniformar en un solo estatuto la materia**. Véase, la R. de la C. 1180 de 31 de octubre de 2018, 4ta. Sesión Ordinaria, 18va. Asamblea Legislativa. En la Exposición de Motivos de la medida, se expresó que la controversia generada por una ordenanza del Municipio de Carolina, que buscaba regular los negocios ambulantes, conocidos como *food trucks*, **había revivido la discusión pública con relación a la necesidad de crear un reglamento uniforme que regulase la materia**.

Por último, no podemos finalizar nuestra consideración del caso sin expresar que reconocemos que existen factores socioeconómicos que han fomentado la proliferación de distintos tipos de negocios ambulantes en todo Puerto Rico. La situación económica decreciente por la cual ha atravesado el País durante los últimos años, provocada, en parte, por el impacto negativo en el empleo que causó el paso de los huracanes Irma y María – que ocasionó el cierre de muchos comercios-, y más reciente, el terremoto, los múltiples temblores sentidos en la Isla y la actual pandemia, han impulsado la creación y extensión de los negocios ambulantes- *food trucks* y otros- como un mecanismo de autoempleo para generar ingresos²¹. Así pues, el foro primario debe atender este caso con celeridad para que las partes puedan tener certidumbre respecto a sus deberes, obligaciones, responsabilidades y derechos.

IV.

Por todo lo anteriormente esbozado, revocamos la *Sentencia Parcial* y devolvemos el asunto al foro de primera instancia para la continuación de los procedimientos conforme a lo aquí resuelto. Por consiguiente, se deja sin efecto la paralización decretada.

Notifíquese.

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

El Juez Flores García concurre sin opinión escrita.

LCDA. LILIA M. OQUENDO SOLÍS
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

²¹ Enfatizamos que los sucesos relativos a estas situaciones e incidentes han sido objeto de amplísima cobertura pública en los medios de comunicación, y los jueces no vivimos en una burbuja social aislada de nuestros conciudadanos.