

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

OMAR G. DOMÍNGUEZ
DALMAU,

Apelada,

v.

**GOBIERNO MUNICIPAL
AUTÓNOMO DE
CAROLINA**, ALCALDE,
JOSÉ APONTE
DALMAU, TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO DEL
GOBIERNO MUNICIPAL
AUTÓNOMO DE
CAROLINA,

Apelante.

KLAN202100363

APELACIÓN
procedente del Tribunal de
Primera Instancia, Sala
Superior de Carolina.

Caso núm.:
CA2019CV00235

Sobre:
revisión judicial de boleto.

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, la Jueza Romero García y la Juez Méndez Miró.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 5 de agosto de 2021.

La parte apelante, Municipio Autónomo de Carolina (Municipio de Carolina), instó el presente recurso de apelación el 21 de mayo de 2021. En este, solicita la revisión de la *Sentencia* emitida el 13 de abril de 2021, notificada el 21 de abril de 2021, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Carolina. Mediante el referido dictamen, el foro primario declaró con lugar el *Recurso de Revisión Judicial de Boleto* presentado por el señor Omar G. Domínguez Dalmau (señor Domínguez). En consecuencia, sostuvo que la multa impuesta resultaba *ultravires* y nula, por lo que ordenó el archivo del boleto administrativo.

Examinados los escritos de las partes litigantes a la luz del derecho aplicable, y por los fundamentos que expondremos a continuación, confirmamos la *Sentencia* apelada.

I

El 18 de septiembre de 2018, el señor Yassim M. Osorio Landrau (señor Osorio), Técnico del Cuerpo de Cumplimiento adscrito al

Departamento de Permisos Urbanísticos (OMPU) del Municipio de Carolina, expidió el boleto número 22291 al señor Domínguez, propietario del negocio conocido como El Churry¹. Ello, por presuntamente violar el Artículo 7.04 de la Ordenanza Núm. 16, Serie 2014-2015-19 del Código de Orden Público de Carolina, que prohíbe operar un negocio ambulante sin los correspondientes permisos o licencias.

Inconforme, el 1 de octubre de 2018, el señor Domínguez presentó un *Recurso de Revisión por Falta Administrativa* ante el Tribunal Administrativo Municipal². A su vez, el 9 de octubre de 2018, el señor Domínguez solicitó el archivo de la multa administrativa por esta ser nula³. En síntesis, arguyó que la *Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico*, 21 LPRA sec. 4058(c), autoriza únicamente a la policía estatal y municipal a expedir los boletos administrativos, por lo que el señor Osorio no estaba facultado en ley para ello. En fin, adujo que la actuación del señor Osorio había sido contraria a derecho, por lo que procedía el archivo de la multa.

El 10 de octubre de 2018, notificada en esa fecha, el Tribunal Administrativo Municipal declaró con lugar la solicitud del señor Domínguez, por lo que ordenó el archivo de la multa administrativa 22291⁴.

Por su parte, el 30 de octubre de 2018, el Municipio de Carolina presentó una solicitud de desestimación por falta de jurisdicción sobre la materia⁵. En específico, señaló que el señor Domínguez había incumplido con el requisito jurisdiccional de notificar copia de la solicitud de reconsideración de la multa administrativa a la OMPU dentro del término de treinta (30) días, por lo que procedía la desestimación del recurso. Por su parte, el señor Domínguez adujo que del boleto administrativo no surgía el requisito jurisdiccional de notificación al organismo municipal que expidió

¹ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 1-2.

² Véase, apéndice del recurso, a las págs. 3-4.

³ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 5-7.

⁴ Véase, apéndice del recurso, a la pág. 8.

⁵ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 9-11.

la multa⁶. Asimismo, señaló que tampoco se desprendía del boleto que la OMPU había sido la que había expedido la referida infracción. En fin, alegó que el Municipio de Carolina, en violación a su derecho a un debido proceso de ley, había incumplido con su deber de brindar una adecuada notificación.

El 20 de diciembre de 2018, notificada el 21 de diciembre de 2018, el Tribunal Administrativo Municipal emitió una *Resolución*⁷. En síntesis, señaló que carecía de jurisdicción, pues el señor Domínguez había incumplido con “el término jurisdiccional establecido en el Artículo X de la Ordenanza 30, el cual dispone el deber de notificar a la Oficina o Departamento que expidió el boleto dentro del término de treinta (30) días contados desde la fecha de expedición del boleto”⁸. En ese sentido, el Tribunal Administrativo Municipal dejó sin efecto la determinación emitida el 10 de octubre de 2018, que ordenaba el archivo de la multa administrativa.

El 25 de enero de 2019, el señor Domínguez presentó un *Recurso de Revisión Judicial* ante el Tribunal de Primera Instancia⁹. Adujo que del boleto administrativo no surgía que la OMPU había emitido la infracción. Señaló que el Municipio de Carolina incidió al no notificarle del requisito jurisdiccional que requería notificar a la OMPU para perfeccionar el recurso, por lo que la notificación del boleto administrativo resultó ser inefectiva y nula.

Por su parte, el 25 de febrero de 2019, el Municipio de Carolina presentó una solicitud de desestimación por falta de jurisdicción sobre la materia por los mismos fundamentos¹⁰. Es decir, señaló que el señor Domínguez no había cumplido con el requisito jurisdiccional de notificar a la agencia que emitió la multa dentro del término de treinta (30) días.

⁶ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 12-16.

⁷ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 17(A)-17(E).

⁸ Véase, apéndice del recurso, a la pág. 17(D).

⁹ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 18-25.

¹⁰ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 86-88.

Luego de varios trámites procesales, el 13 de abril de 2021, notificada el 21 de abril de 2021, el Tribunal de Primera Instancia emitió la *Sentencia* objeto de revisión en este recurso¹¹. Mediante el referido dictamen, declaró con lugar el *Recurso de Revisión de Boleto* presentado por el señor Domínguez. Además, el tribunal concluyó que ostentaba jurisdicción sobre la materia, pues el boleto no detallaba el término para solicitar la revisión, así como tampoco hacía referencia a que la OMPU había emitido la multa. En fin, determinó que el señor Osorio no tenía autoridad para imponer multas, por lo que ordenó el archivo del boleto administrativo por ser *ultravires* y nulo.

Inconforme, el Municipio de Carolina acudió ante este Tribunal y señaló la comisión del siguiente error:

Erró el honorable Tribunal de Primera Instancia, Sala de Carolina, al determinar que la notificación del boleto administrativo es inefectiva y nula.

Por su parte, el 3 de junio de 2021, el señor Domínguez presentó su escrito en oposición. Evaluados los argumentos de las partes litigantes, resolvemos.

II

A

La Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como la *Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico*¹², 21 LPRA sec. 4001 *et seq.* (Ley de Municipios Autónomos), establece que los municipios podrán adoptar e implantar Códigos de Orden Público, que serán el conjunto de ordenanzas municipales adoptadas con el propósito de, entre otros, contribuir a una mejor calidad de vida y convivencia pública. 21 LPRA sec. 4058(a). Asimismo, la Ley de Municipios Autónomos dispone que “[l]os Códigos de Orden Público podrán conllevar la imposición de

¹¹ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 154-157.

¹² Cabe destacar que la *Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico*, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, 21 LPRA sec. 4001 *et seq.*, fue derogada por el *Código Municipal de Puerto Rico*, Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020, 21 LPRA sec. 7001 *et seq.* No obstante, los hechos particulares de este caso se suscitaron vigente aún la derogada Ley de Municipios Autónomos.

multas por su infracción [...]”. 21 LPRa sec. 4058(c). En específico, establece que:

[s]e autoriza y faculta a la **Policía Municipal** de cada Municipio a imponer multas por infracción a las disposiciones dispuestas en los Códigos de Orden Público en su respectiva jurisdicción. Asimismo, se autoriza y faculta al **Negociado de la Policía de Puerto Rico** a asegurar el cumplimiento de los Códigos de Orden Público e imponer multas administrativas por la infracción de disposiciones dispuestas en éstos, exista o no Policía Municipal en el municipio correspondiente.

21 LPRa sec. 4058(c)¹³. (Énfasis nuestro).

Además, la Ley de Municipios Autónomos establece que los municipios podrán aprobar y poner en vigor ordenanzas que impongan multas administrativas “por violación a las ordenanzas y resoluciones municipales [...]”. 21 LPRa sec. 4205(f). Al respecto, los “municipios deberán adoptar mediante ordenanza un **procedimiento uniforme para la imposición de multas administrativas que contenga las garantías del debido procedimiento de ley, similar al establecido en [...] la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme [del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, 3 LPRa sec. 9601 et seq.]**”. 21 LPRa sec. 4053(b). (Énfasis nuestro).

A esos fines, el Municipio de Carolina aprobó el *Reglamento Uniforme para la Reconsideración de Multas Administrativas, Infracciones a las Ordenanzas, Resoluciones y Reglamentos de Aplicación General Adoptados por el Gobierno Municipal Autónomo de Carolina* mediante la Ordenanza Municipal Núm. 30, Serie 2005-2006-38 (Reglamento Uniforme). En lo pertinente, el Artículo X del Reglamento Uniforme dispone que:

La parte afectada por la expedición de un boleto de multa administrativa o por la imposición de una multa administrativa por la infracción de una ordenanza, resolución o reglamento adoptado por el Municipio, **podrá radicar una solicitud de**

¹³ La Ley Núm. 176 de 5 de agosto de 2018 derogó el anterior Art. 2.009 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRa sec. 4058, y lo sustituyó por uno nuevo. A la luz del **derogado** Art. 2.009 la Ordenanza Municipal Núm. 16, Serie 2014-2015-19, dispone que “[l]os policías Estatales, Municipales y/o cualquier agente del orden público o funcionarios municipales del Cuerpo de Cumplimiento, están facultados para expedir boletos por las infracciones administrativas establecidas en el presente Código”.

reconsideración dentro del término de treinta (30) días contados desde la fecha de expedición del boleto o de la imposición de la multa administrativa.

El peticionario deberá notificar, dentro del término de los treinta (30) días previamente establecidos, mediante copia de la petición a la oficina o Departamento Municipal que impuso la multa administrativa, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

El término establecido en este Artículo es jurisdiccional por lo que la omisión de cumplir con el mismo será causa para la desestimación de la petición.

(Énfasis nuestro).

B

Tanto nuestra Constitución como la Constitución federal reconocen el **derecho fundamental al debido proceso de ley**. Const. EE. UU., Enmiendas V y XIV, 1 LPRA; Const. ELA Art. II, sec. 7, 1 LPRA. Este se segrega en dos vertientes principales: la sustantiva y la procesal. *Rafael Rosario & Assoc. v. Depto. Familia*, 157 DPR 306, 329 (2002). En términos generales, la característica medular de este derecho es garantizar un proceso justo e imparcial.

En el contexto de procedimientos adversativos, la jurisprudencia ha establecido que, para que se configure un debido proceso de ley, se deben cumplir los siguientes requisitos: (1) **notificación adecuada del proceso**; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a contrainterrogar testigos y examinar evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado, y (6) que la decisión se base en el récord. *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell, etc.*, 133 DPR 881, 889 (1993).

La controversia ante nos gira en torno a las garantías del debido proceso de ley en su vertiente procesal. Conforme a lo anterior, es menester puntualizar que la Sección 3.1 de la LPAU establece que en todo procedimiento adjudicativo formal ante una agencia se salvaguardarán los siguientes derechos:

(A) Derecho a **notificación oportuna** de los cargos o querellas o reclamos en contra de una parte.

- (B) Derecho a presentar evidencia.
- (C) Derecho a una adjudicación imparcial.
- (D) Derecho a que la decisión sea basada en el expediente.

3 LPRA sec. 2151. (Énfasis nuestro).

En lo pertinente, el debido proceso de ley en su vertiente procesal exige una **notificación adecuada y oportuna** en los procedimientos adversativos. La notificación de las determinaciones administrativas concede a las partes la oportunidad de tomar conocimiento real de la acción tomada por la agencia y otorga a las personas, cuyos derechos pudieran quedar afectados, la oportunidad para decidir si ejercen los remedios que la ley les reserva para impugnar la determinación. *Asoc. Vec. Altamesa Este v. Municipio de San Juan*, 140 DPR 24, 34 (1996).

Ante ello, resulta indispensable que se notifique adecuadamente cualquier determinación de la agencia que afecte los intereses de un ciudadano. *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310, 329 (2006). Así pues, es norma reiterada que el incumplimiento con los requisitos de notificación adecuada establecidos en la ley resulta en una notificación defectuosa.

III

En su señalamiento de error, el Municipio de Carolina cuestiona la determinación del foro primario de ordenar el archivo de la multa administrativa y concluir que la notificación del boleto fue inefectiva y nula. Evaluadas las sendas posturas de las partes litigantes a la luz del derecho aplicable, resolvemos que no le asiste la razón a la parte apelante. Veamos.

Según el derecho expuesto, el debido proceso de ley en su vertiente procesal exige una notificación adecuada y oportuna en los procedimientos adversativos. Ello, pues la notificación concede a las partes la oportunidad de tomar conocimiento real de la acción tomada por el municipio y otorga a las personas, cuyos derechos pudieran quedar afectados, la oportunidad para **decidir si ejercen los remedios que la ley se reserva para impugnar la determinación**. A la luz de ello, el incumplimiento con los

requisitos de notificación adecuada establecidos en la ley resulta en una **notificación defectuosa**.

En la presente controversia, el señor Osorio expidió la multa administrativa número 22291 al señor Domínguez por la cantidad de \$1,000.00, por presuntamente operar su negocio ambulante sin el correspondiente permiso o licencia. Sobre el derecho a impugnar dicha multa, el boleto dispone lo siguiente:

[d]e no estar conforme con esta multa puede solicitar reconsideración en el Tribunal Administrativo Municipal conforme al Procedimiento Uniforme para la Imposición, Adjudicación, Cobro y Revisión de Multas Administrativas por infracciones a las Ordenanzas, Resoluciones y Reglamentos de Aplicación General, adoptados por el Gobierno Municipal Autónomo de Carolina dentro de un término de treinta (30) días a partir de la expedición del boleto. Copia del Procedimiento Uniforme estarán disponibles en OCTM.

Apéndice del recurso, a la pág. 2.

Según indicamos anteriormente, el Artículo X del Reglamento Uniforme establece que “[e]l peticionario deberá notificar, dentro del término de los treinta (30) días previamente establecidos, mediante copia de la petición **a la oficina o Departamento Municipal que impuso la multa administrativa**, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo. El término establecido en este Artículo es jurisdiccional [...]”.

En esencia, el Municipio de Carolina arguye que la notificación contenida en el boleto administrativo es adecuada, pues incluye el término para presentar el recurso de revisión, y dispone la forma de perfeccionar el recurso. Además, el Municipio de Carolina indica que el boleto informa que la solicitud de reconsideración deberá presentarse conforme a lo dispuesto en el Reglamento Uniforme. Por su parte, el señor Domínguez aduce que el boleto no notifica del requisito jurisdiccional de notificación al organismo municipal que expidió la multa administrativa. Además, señala que de la multa administrativa no se desprende que la OMPU fuese la oficina o el departamento municipal que expidió dicha multa, por lo que la notificación del boleto fue inefectiva.

De los autos ante nuestra consideración se desprende que el foro primario concluyó correctamente que el Municipio de Carolina había incidido al no notificar al señor Domínguez de su obligación de carácter jurisdiccional de notificar a la oficina que había expedido el boleto, en este caso la OMPU, para perfeccionar su recurso. Por tanto, el tribunal determinó que la notificación del boleto administrativo había sido inefectiva y nula.

Examinada la prueba documental que obra en autos, es evidente que la multa administrativa no alude al requisito jurisdiccional de notificar a la agencia o departamento para perfeccionar el recurso. Además, tampoco surge que la OMPU fuera la oficina que había expedido dicho boleto. Cónsono con lo anterior, resulta forzoso colegir que la notificación contenida en la multa administrativa no fue adecuada¹⁴.

Por último, según indicamos anteriormente, la Ley de Municipios Autónomos faculta a la Policía Municipal y al Negociado de la Policía de Puerto Rico a imponer multas administrativas. En la presente controversia, el señor Osorio, Técnico del Cuerpo de Cumplimiento adscrito a la OMPU, fue quien expidió la multa administrativa. No cabe duda, pues, que este no tenía facultad en ley para expedir dicho boleto, por lo que la multa administrativa número 22291 es nula.

Consecuentemente, concluimos que no erró el foro primario al emitir su dictamen y ordenar el archivo del boleto administrativo por este ser *ultravires* y nulo. En virtud de ello, procede confirmar la determinación apelada.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la *Sentencia* emitida el 13 de abril de 2021, notificada el 21 de abril de 2021, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Carolina.

¹⁴ No obstante, el señor Domínguez presentó oportunamente su recurso de revisión ante el Tribunal Administrativo Municipal, además, notificó dicho recurso al señor Osorio y a la Oficina de Contribuciones e Ingresos municipales (OCIM), única oficina que surgía del boleto administrativo.

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