Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

COMITÉ LOCAL DEL PARTIDO INDEPENDENTISTA PUERTORRIQUEÑO EN AGUAS BUENAS Apelante v. MUNICIPIO AUTÓNOMO DE AGUAS BUENAS; DEPARTAMENTO DE TRANSPORTACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS Apelado	TA2026AP00796	APELACIÓN procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Caguas Civil núm.: CG2026CV00749 Sobre: Sentencia Declaratoria

Panel integrado por su presidenta la juez Lebrón Nieves, el juez Rivera Torres y el juez Cruz Hiraldo.

Rivera Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de septiembre de 2026.

Comparece ante este tribunal apelativo, el Comité Local del Partido Independentista Puertorriqueño en Aguas Buenas (el Comité o apelante) mediante el recurso de *Apelación* de epígrafe solicitándonos que revisemos la *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Caguas (TPI), el 4 de mayo de 2026, notificada el mismo día. Mediante este dictamen, el foro primario declaró *Ha Lugar* a las *Mociones de Desestimación* presentadas por el Municipio y el Departamento de Transportación y Obras Públicas y; por consiguiente, desestimó con perjuicio la demanda presentada por el Comité, por no exponer una reclamación que justifique la concesión de remedio alguno. Asimismo, declaró *No Ha Lugar* a la solicitud de *injunction* preliminar y permanente; así como la solicitud de sentencia declaratoria. De igual manera, decretó que las Ordenanzas Núm. 8, Serie 2022-2023, y Núm. 7, Serie 2024-2025, según aplicadas a los hechos de este caso,

constituyen una regulación válida, razonable y neutral en cuanto al contenido, y que la actuación municipal impugnada fue conforme a derecho.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se confirma la *Sentencia* apelada.

I.

El 3 de marzo de 2026, el Comité instó una demanda sobre solicitud de interdicto preliminar y permanente en contra del Municipio Autónomo de Aguas Buenas (Municipio o apelado).[1] En esta adujo que, en el 2004, el Comité y sus miembros pintaron una bandera alusiva al Partido Independista Puertorriqueño en uno de los taludes de la Carretera Estatal 156 que conduce de Caguas a Aguas Buenas, específicamente en el Km. 51.9. Ello con el propósito de que la bandera fuera vista por los ciudadanos que transitan por dicha vía.

Se alegó que, desde ese entonces, el Comité "remoza los colores de la bandera para darle continuidad a su mensaje político como parte del ejercicio de los derechos de expresión y asociación. La bandera ha pasado a ser un ícono al que los aguasbonenses llaman ***"La Peña del PIP"***.[2] El Comité expresó que, en noviembre de 2022, la Alcaldesa presentó ante la Legislatura Municipal el Proyecto de Ordenanza Núm. 4, Serie 2022-2023, para reglamentar la publicidad gráfica externa, exclusivamente entre el Km. 51.8 y 53.5 de la Carretera Estatal 156, "donde ubica la bandera del PIP, **que es el único símbolo de expresión política permanente allí**."[3] Añadió que, en esta Ordenanza, se prohíbe pintar sobre la propiedad pública que se encuentra en el referido tramo de la carretera.

---

[1] Véase, el Sistema Unificado de Manejo y Administración de Casos del TPI (SUMAC), Entrada núm. 1.
[2] *Íd.*, a la pág. 2. Énfasis en el original.
[3] *Íd.*, énfasis en el original.

Asimismo, el apelante señaló que, conforme con la legislación vigente relativa a los anuncios políticos, se distingue entre los permanentes y temporeros, especificando que los primeros no necesitan autorización de ninguna agencia y menos del Municipio siempre que los mismos estén ubicados en los sitios permitidos por ley. Expuso, además, que el 15 de noviembre de 2022, la mayoría del Partido Nuevo Progresista en la Legislatura Municipal aprobó el antedicho Proyecto de la Alcaldesa, que pasó a ser la Ordenanza Número 8, Serie 2022-2023, la cual entre sus disposiciones, incluye la imposición de una multa administrativa de $200 por violaciones a lo dispuesto.

Luego, en marzo de 2025 la Alcaldesa presentó, ante el Cuerpo Legislativo Municipal, el Proyecto de Ordenanza Núm. 6, Serie 2024-2025 con el propósito de "DEROGAR LAS ORDENANZAS NÚMERO 30 Y 31, SERIE 2011- 2012", que regulaban la expresión pública en los límites territoriales del Municipio, optando por limitarla a tablones que ubicaría en determinados lugares enumerados en sus secciones 5 y 6, los que no incluyen el lugar en cuestión. Una vez aprobado, se convirtió en la Ordenanza Número 7, Serie 2024-2025.

Por su parte, el Comité indicó que, el 24 de febrero de 2026, "empleados del Municipio se personaron a la "Peña" y despejaron la vegetación bajo la bandera del PIP pintada en 2004 por el Comité, mutilándola con color azul en el cuadrante superior e inferior izquierdo."[4]

El apelante precisó que la bandera es propiedad del PIP, está legalmente protegida y la actuación del Municipio es ilegal y constituye una crasa violación a la libertad de expresión política protegida por el Artículo II, Sección 4 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; así como de la Primera Enmienda de

[4] *Íd.*, a la pág. 7.

la Constitución de los Estados Unidos y la legislación estatal, citada en la demanda relacionada con anuncios y rótulos.

Por lo anterior, el Comité reclamó al TPI que emitiera una sentencia declaratoria para determinar lo siguiente:

> … si la o las Ordenanzas son extensivas a la bandera del PIP pintada por el Comité en propiedad pública del DTOP, tratándose de expresión política excluida expresamente del requisito de permisos de entidades gubernamentales o, si, por el contrario, se trata de expresión temporal que sí requiere permiso expreso de las entidades.[5]

También peticionó que se expidiera un interdicto preliminar, como remedio provisional, y se emitiera uno permanente mediante el cual se le prohibiera al Municipio:

> … mutilar o de cualquier otra forma atentar contra la pintura de la bandera del PIP en la Peña, así como cualquier otra manifestación política de carácter permanente del PIP en la demarcación territorial del Municipio. Asimismo, que le ordene reponerla a su estado original a su costo. Es decir, pintar de verde las áreas mutiladas con el color azul.[6]

El Comité incluyó con la demanda la Declaración Jurada suscrita por el Sr. Armando Rosario Rosa, Presidente del Comité; el Proyecto de Emplazamiento; la Ordenanza Número 8, Serie 2022-2023 y la Ordenanza Número 7, Serie 2024-2025.

El 31 de marzo de 2026, el Municipio instó una *Solicitud de Desestimación al amparo de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil* en la que precisó que el Comité pretende transformar la ocupación unilateral de propiedad pública mediante la imposición de un mensaje político sin autorización, anuencia o consentimiento del Estado, quien es el dueño de la propiedad.[7]

Mencionó que:

> "Aceptar la teoría del demandante implicaría reconocer que cualquier individuo o colectivo puede apropiarse de estructuras públicas, materiales, objetos o artefactos de utilidad pública y patrimonio público e imponer en ellas un mensaje ideológico o propaga[n]da político partidista, y luego invocar la Constitución para impedir su remoción. Tal resultado desnaturalizaría

---

[5] *Íd.*, a la pág. 9.
[6] *Íd.*
[7] SUMAC TPI, Entrada núm. 5.

> por completo la doctrina de foros públicos, erosionaría la capacidad del Estado para administrar sus bienes y convertiría el dominio público en un espacio de apropiación arbitraria."[8]

En el escrito, el apelado arguyó que la estructura objeto de la controversia consiste en un talud (mogote de piedra de calcio) formado como resultado de la construcción de un proyecto de mejoras del Departamento de Transportación y Obras Públicas Estatal realizado en el 1993. Asimismo, adujo que el Comité "procedió a pintar en dicha estructura una bandera partidista con fines de difusión política, sin alegar en ningún momento haber obtenido autorización, permiso o concesión alguna por parte de la entidad gubernamental titular del bien o estar en posesión del predio."

Argumentó que el Municipio ejerció las facultades conferidas por la Ley núm. 107-2020, conocida como el *Código Municipal de Puerto Rico*, según enmendada; y así, promulgó ordenanzas de aplicación general que prohíben expresamente la colocación de pintura o propaganda sobre propiedad pública en el tramo concernido, como parte de una política pública dirigida a proteger el ornato, la seguridad y el uso adecuado de los espacios públicos. En especial hizo alusión a la Ordenanza Número 8, Serie 2022-2023, la cual prohíbe "poner, pegar, fijar, imprimir, pintar… cualquier tipo de propaganda o anuncio sobre la propiedad pública" dentro del área designada de la Carretera PR-156 y autoriza su remoción y la imposición de sanciones administrativas.

De igual manera, agregó que: "Posteriormente, la Ordenanza Número 7, Serie 2024-2025, reafirma y amplía dicha prohibición al disponer que no podrá "pegar, fijar, imprimir, pintar, grabar, erigir o construir" mensaje alguno sobre estructuras, muros, rocas y demás componentes de la propiedad municipal dentro de la

---

[8] *Íd.*, a la pág. 2.

servidumbre de paso, estableciendo además mecanismos alternos de expresión mediante tablones designados para tales fines."[9]

En este sentido arguyó que, en virtud de dicha normativa reglamentaria municipal, removió y cubrió la pintura realizada por el Comité. Así, enfatizó que no suprimió la expresión, sino que reguló el lugar donde podía llevarse a cabo, en cumplimiento con un esquema normativo legítimo.

Por lo que le solicitó al TPI desestimar, con perjuicio, la demanda instada por el Comité, al amparo de la Regla 10.2 de las de Procedimiento Civil, por falta de legitimación activa y por no exponer una reclamación que justifique la concesión de remedio alguno. También peticionó que se deniegue la solicitud de *injunction* preliminar y permanente, por ser jurídicamente improcedente *ab initio*; y declare que las actuaciones del Municipio se realizaron conforme a derecho, en el ejercicio legítimo de sus facultades y en armonía con la Constitución y las leyes aplicables.

Con el escrito acompañó la Ordenanza Número 8, Serie 2022-2023 y la Ordenanza Número 7, Serie 2024-2025.

Ese mismo día, 31 de marzo, el Comité replicó al petitorio desestimatorio del apelado.[10] En su escrito de oposición argumentó que:

> […] la bandera concernida constituye expresión política permanente, protegida constitucionalmente, y por las disposiciones de la Ley 355-1999, el Reglamento Conjunto (sobre normativas para la evaluación y expedición de permisos y uso de terrenos) así como bajo el Código Electoral de Puerto Rico de 2020 (Ley Núm. 58-2020). El Comité contiende que la presencia de esta expresión política en el talud ha sido continua, pública y conocida por décadas. Sostuvo además que las ordenanzas municipales aprobadas en 2022 y 2025 — que prohíben pintar propaganda en propiedad pública— son de naturaleza penal y solo pueden aplicarse prospectivamente, por lo que no pueden utilizarse para justificar la mutilación de una expresión política preexistente."[11]

---

[9] SUMAC TPI, Entrada núm. 5, a las págs. 3-4.
[10] SUMAC TPI, Entrada núm. 6.
[11] SUMAC TPI, Entrada núm. 6, a la pág. 1.

Mencionó que con su reclamación "no busca legitimar una conducta ilegal, sino detener y remediar una actuación ilícita del Municipio ocurrida el 24 de febrero de 2026, cuando empleados municipales mutilaron la bandera política del PIP sin notificación previa y en abierta violación de derechos fundamentales." Agregó que, "El Municipio fundamenta su moción en ordenanzas aprobadas en 2022 y 2025, pero la Demanda alega – y debe asumirse como cierto – que la bandera fue pintada en 2004, casi dos (2) décadas antes de la aprobación de las ordenanzas concernidas."[12] Por lo que, en este caso, lo que único se impugna es la mutilación de la expresión política en la que el Municipio incurrió el 24 de febrero de 2026.

El 1 de abril de 2026, se celebró la *Vista de Interdicto Preliminar y Permanente* a la que asistieron los representantes legales de las partes. De la *Minuta*[13], notificada el 21 posterior, surge que el tribunal expresó que le preocupaba que hubiese falta de parte indispensable y un problema de jurisdicción. A lo que el abogado del Comité, Lcdo. Raúl Tirado Menéndez, respondió que no tiene reparo en enmendar la demanda para incluir al Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP). Para lo que el foro *a quo* le concedió el término de diez (10) días. Surge, además, que el Lcdo. Christian J. Francis Martínez, representante legal del Municipio, aclaró que el predio es jurisdicción del DTOP. El TPI señaló la vista para el 29 de abril de 2026.

El 7 de abril, el Comité le solicitó al TPI que le permitiera enmendar sus alegaciones para incluir como parte en el pleito al Departamento de Transportación y Obras Públicas por poseer interés que se vería afectado.[14] Al respecto, advirtió que:

> "La enmienda es para proteger los derechos de un tercero que surgió a raíz de la solicitud de

[12] *Íd.*, a la pág. 5.
[13] SUMAC TPI, Entrada núm. 18.
[14] SUMAC TPI, Entrada núm. 12.

> desestimación formulada por el demandado alegando, entre otras cosas, que media un acuerdo colaborativo con el Departamento de Transportación y Obras Públicas, titular del sitio donde ubica el mural en controversia, por el que le delegó su mantenimiento y reglamentación."

El foro primario autorizó la antedicha enmienda.

El 21 de abril de 2026, el Gobierno de Puerto Rico, en representación del DTOP, instó, sin someterse a la jurisdicción, una moción de desestimación en donde señaló que:

> "… la única alegación en cuanto al DTOP que es el dueño y custodio del predio donde ubica la pintura objeto del presente pleito por tratarse el predio de una finca pública del Gobierno. Fuera de esta alegación, no existen alegaciones en contra del compareciente ni se solicita ni exige remedio alguno en contra de este o el Gobierno."[15]

Además, precisó que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico no ha sido emplazado, conforme a derecho, a través de la Secretaria de Justicia con copia de la demanda.

El 23 de abril de 2026, el Comité presentó una *Moción de Enmienda a las Alegaciones y para que se Declare no ha lugar la Moción de Desestimación.*[16] Mediante esta, se le solicitó al foro apelado que le permitiera enmendar sus alegaciones para traer como parte al Estado Libre Asociado (ELA) y; a su vez, ordene expedir el emplazamiento para diligenciarlo en la persona de la Secretaria de Justicia. El TPI autorizó la enmienda. Asimismo, mediante una Resolución emitida y notificada ese mismo día, el foro primario declaró *No Ha Lugar* a la *Moción de Desestimación* incoada por el DTOP.[17]

En esa misma fecha, 23 de abril, el Comité presentó una *Segunda Demanda Enmendada,* la cual fue autorizada por el TPI.[18]

---

[15] SUMAC TPI, Entrada núm. 19, a la pág. 2.
[16] SUMAC TPI, Entrada núm. 21.
[17] SUMAC TPI, Entrada núm. 25.
[18] SUMAC TPI, Entradas núm. 21, 22 y 23.

Por su parte, el ELA, en representación del DTOP, presentó ante el foro revisado varios documentos que fueron requeridos por el tribunal.[19] Entre los documentos están:

1. Certificación sobre Distancia Bandera Pintada Carretera PR-156, KM 58.2 Municipio de Aguas Buenas, suscrita por el Ing. Francisco Márquez Martínez, Director Regional de la Oficina Regional de Guayama, el 27 de abril de 2026.
2. Certificación sobre Servidumbre Carretera PR-156, KM 58.2 Municipio de Aguas Buenas, suscrita por el Ing. Francisco Márquez Martínez, Director Regional de la Oficina Regional de Guayama, el 27 de abril de 2026.
3. Certificación Negativa sobre Concesión de Permiso por Oficina Regional DTOP Guayama para Pintura Bandera Carretera PR-156, KM 58.2 Municipio de Aguas Buenas, suscrita por el Ing. Francisco Márquez Martínez, Director Regional de la Oficina Regional de Guayama, el 27 de abril de 2026.
4. Plano de PR-156 de Aguas Buenas de 1990, pág. 27, Proyecto AC-015652.
5. Acuerdo Colaborativo de Transferencia de Fondos para el Mantenimiento de Áreas Verdes en las Carreteras en el Municipio de Aguas Buenas, suscrito entre el Departamento de Transportación y Obras Púbicas y el Municipio de Aguas Buenas el 24 de junio de 2025, Contrato Núm. 2026-000004 y Enmienda suscrita el 7 de enero de 2026, Contrato Núm. 2026-000004-A.

El 29 de abril de 2026, el TPI llevó a cabo una vista a la cual comparecieron los representantes legales de las partes.[20] De la *Minuta*[21], notificada el 12 de mayo posterior, surge que el tribunal procedió a atender la moción de desestimación presentada por el Municipio. Asimismo, surge que el TPI admitió los documentos presentados por el DTOP antes detallados sin objeción de los abogados del Comité. También se indica que el juzgador, escuchadas las partes, denegó la solicitud de desestimación del DTOP por ser una parte indispensable en el caso. Además, el foro apelado señaló la vista de *injunction* preliminar y/o permanente para el 21 de mayo de 2026 a las 9:30 a.m.

---

[19] SUMAC TPI, Entrada núm. 29.

[20] Precisamos que según la *Minuta* de la vista celebrada el 1 de abril de 2026, el TPI señaló para el 29 de abril de 2026, una vista de *Injunction.* No obstante, posteriormente, en la *Sentencia* el TPI señaló que la referida vista fue una argumentativa y finalmente al emitir y notificar la minuta, señaló que se trató de un juicio en su fondo. *Véase,* SUMAC TPI, Entradas núms. 18, 32 y 33.

[21] SUMAC TPI, Entrada núm. 33.

Así las cosas, el 4 de mayo de 2026, notificada el mismo día, el TPI emitió la *Sentencia* apelada en la que esbozó trece (13) determinaciones de hechos incontrovertidos.[22] En atención a estos, declaró *Ha Lugar* a las *Mociones de Desestimación* presentadas por el Municipio y el Departamento de Transportación y Obras Públicas, por lo que, desestimó con perjuicio la demanda presentada por el Comité, por no exponer una reclamación que justifique la concesión de remedio alguno. A su vez, declaró *No Ha Lugar* a la solicitud de *injunction* preliminar y permanente; así como a la solicitud de sentencia declaratoria. De igual manera, decretó que las Ordenanzas Número 8, Serie 2022-2023, y Número 7, Serie 2024-2025, según aplicadas a los hechos de este caso, constituyen una regulación válida, razonable y neutral en cuanto al contenido y que la actuación municipal impugnada fue conforme a derecho.

El foro apelado razonó que:[23]

> Como cuestión de umbral, corresponde señalar que la actuación impugnada del Municipio Autónomo de Aguas Buenas no surge de una actuación aislada o discrecional, sino del ejercicio de facultades expresamente delegadas por el ordenamiento jurídico municipal. El Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, reconoce a los municipios amplias facultades para reglamentar el uso ordenado de espacios públicos, preservar el ornato, la seguridad y regular la instalación de propaganda gráfica externa dentro de su jurisdicción territorial. Véase, Art. 1.010(j), 21 LPRA sec. 7015.
>
> Dicha disposición establece expresamente que la propaganda político-partidista está exenta del requisito de permiso previo, pero condiciona esa exención al cumplimiento con las normas de ley, ordenanzas y reglamentos que disponen los lugares públicos donde podrá fijarse, colocarse o exponerse.
>
> Es decir, el legislador no eximió la propaganda política de regulación. La eximió únicamente del requisito de permiso previo. Pero mantuvo intacta la facultad municipal de regular dónde puede colocarse. En armonía con esa facultad estatutaria, el Municipio aprobó las Ordenanzas Núm. 8, Serie 2022-2023 y Núm. 7, Serie 2024-2025, mediante las cuales reglamentó la colocación de propaganda gráfica externa dentro de su jurisdicción, prohibiendo expresamente la colocación de propaganda en estructuras públicas, muros, rocas y áreas no autorizadas, a la vez que habilitó espacios específicos de expresión pública.

---

[22] SUMAC TPI, Entrada núm. 32, a las págs. 4-5.
[23] *Íd.*, a las págs. 6, y 9-15. Notas al calce omitidas.

[…]

Al analizar las controversias que surgen al amparo del derecho a la libertad de expresión, es menester distinguir entre la reglamentación gubernamental del contenido de la expresión y la reglamentación del tiempo, lugar y manera de la expresión. No cabe duda de que la intervención del Municipio es relativa al tiempo, lugar y manera de la expresión y no está relacionada con el contenido de la expresión. Por tanto, ante esta actuación, este foro hará un análisis basado en el escrutinio judicial intermedio. A partir de dicho análisis, concluimos que la regulación establecida en la Ordenanza Número 8, Serie 2022- 2023 y Número 7, Serie 2024-2025 del Código de Orden Público es neutral en cuanto al contenido de la expresión; ha sido diseñada para alcanzar un interés gubernamental que no está relacionado con la supresión del contenido de la expresión, y no impide medios alternativos de comunicación.

[…]

La interrogante constitucional aquí planteada no es únicamente qué mensaje fue plasmado en el talud, sino si la mera permanencia material de una intervención no autorizada sobre propiedad pública puede transformar ese espacio en un foro público sin acto afirmativo alguno del Estado. Vinculado a ello, corresponde determinar si la tolerancia administrativa o la ausencia de intervención inmediata puede constituir una renuncia jurídica a la facultad gubernamental de administrar y regular el uso de la propiedad pública. La respuesta es en la negativa.

[…]

Aplicando esos principios al caso de autos, este Tribunal concluye que la estructura objeto de controversia constituye propiedad pública estatal localizada dentro de servidumbre vial pública, destinada a propósitos funcionales de infraestructura y seguridad, y no a la actividad expresiva general. No se trata de un parque, plaza pública, calle o acera históricamente dedicada al intercambio irrestricto de ideas. Tampoco existe prueba alguna de que el Estado o el Municipio hayan realizado acto afirmativo alguno dirigido a abrir ese espacio para actividad expresiva pública. Por ello, dicho espacio no constituye foro público tradicional, foro público por designación ni foro público limitado. Constituye, en todo caso, un foro no público.

[…]

En consecuencia, este Tribunal concluye que la mera permanencia material de una intervención física no autorizada sobre propiedad pública no altera la naturaleza jurídica del bien, no genera derechos constitucionales sobre el mismo y no transforma la propiedad pública en foro constitucionalmente protegido. La mera tolerancia administrativa frente a una ocupación física tampoco produce derechos adquiridos ni equivale jurídicamente a una designación de foro público. Resolver lo contrario equivaldría a reconocer que la ocupación prolongada de propiedad pública puede generar derechos constitucionales oponibles al Estado.

[…]

Más aún, el Municipio no cerró toda posibilidad de expresión. Por el contrario, proveyó mecanismos alternos y espacios designados para la expresión política. Ello es consistente con el Art. 1.010(j) del Código Municipal, 21 L.P.R.A. § 7015, el cual exime la propaganda político-partidista, ideológica y religiosa del requisito de permiso previo, pero expresamente exige que dicha propaganda cumpla con las normas de ley, ordenanzas y reglamentos que disponen los lugares públicos donde podrá fijarse, colocarse o exponerse.

[…]

La parte demandante pretende derivar un derecho constitucional de la mera permanencia física de una intervención material sobre propiedad pública. Ese planteamiento resulta jurídicamente incorrecto. La propia demanda admite que la pintura fue realizada sobre propiedad pública. No surge autorización, permiso, concesión o acto afirmativo del Estado o del Municipio que haya abierto dicho talud al uso expresivo público. El derecho de expresión protege la comunicación de ideas. No concede un derecho a apropiarse físicamente de infraestructura pública como soporte permanente del mensaje. Tampoco impide que el Estado preserve la propiedad pública para el uso al cual está legalmente dedicada.

Así, la actuación municipal no constituyó censura. Constituyó administración legítima de propiedad pública. Tampoco suprimió contenido ni prohibió expresión política, sino que reguló el lugar y canalizó su ejercicio hacia espacios autorizados.

[…]

IV.

A la luz del marco normativo y jurisprudencial antes expuesto, este Tribunal concluye que la teoría jurídica propuesta por el Comité carece de fundamento en derecho y que la demanda presentada no articula una causa de acción jurídicamente viable que justifique la concesión de remedio alguno.

La reclamación del Comité descansa sobre premisas incompatibles con el marco constitucional aplicable; primero, que la mera naturaleza política de un mensaje convierte cualquier soporte físico en un espacio constitucionalmente protegido; segundo, que la permanencia material de una intervención no autorizada sobre propiedad pública puede generar un derecho constitucional oponible al Estado; y tercero, que la reglamentación municipal posterior no puede alcanzar la permanencia actual de una ocupación física preexistente sobre dominio público. Ninguna de esas premisas encuentra apoyo en el ordenamiento vigente.

El hecho de que la expresión sea de naturaleza política no la sustrae de regulación válida en cuanto a tiempo, lugar y manera. La protección constitucional cobija el contenido del mensaje, pero no confiere un derecho a apropiarse del soporte físico sobre el cual dicho mensaje se proyecta cuando ese soporte constituye propiedad pública y no ha sido abierta afirmativamente por el Estado para actividad expresiva. La libertad de

expresión protege ideas y manifestaciones legítimas, no crea derechos de ocupación sobre bienes públicos.

Del mismo modo, el argumento de retroactividad formulado por el Comité parte de una premisa errónea. Las ordenanzas municipales aquí aplicadas no operan retrospectivamente para sancionar una conducta pasada ni para alterar consecuencias jurídicas consumadas, sino prospectivamente para regular la permanencia actual de una ocupación material sobre propiedad pública y permitir el ejercicio legítimo y vigente de la facultad municipal de administrar, preservar y regular espacios sujetos al dominio público. La mera antigüedad de una intervención física no la inmuniza frente al ejercicio posterior y válido del poder regulador del Estado.

Asimismo, la mera tolerancia administrativa respecto a una ocupación física sobre propiedad pública no tiene el efecto jurídico de generar derechos adquiridos ni de alterar la naturaleza jurídica del bien intervenido. Resolver lo contrario equivaldría a reconocer que la ocupación prolongada de propiedad pública puede transformarse, por el mero transcurso del tiempo, en un derecho constitucional exigible frente al propio Estado, resultado incompatible con los principios fundamentales que rigen la administración y protección del dominio público.

La actuación municipal del 24 de febrero de 2026 tampoco constituyó una intervención ilegítima sobre expresión protegida. Por el contrario, constituyó el ejercicio legítimo de facultades expresamente reconocidas por el Código Municipal de Puerto Rico y operacionalizadas mediante ordenanzas válidamente aprobadas, neutrales en cuanto a contenido y consistentes con parámetros constitucionales de regulación de lugar y manera. La actuación impugnada encuentra fundamento expreso en ley y en ordenanza, por lo que no puede catalogarse como arbitraria, caprichosa o discrecional. Tampoco constituyó un acto de censura dirigido al contenido de la expresión promovida por el Comité. Constituyó, más bien, el ejercicio legítimo de la facultad administrativa municipal para regular, preservar y administrar propiedad pública conforme al marco normativo vigente, así como la ejecución válida de política pública dirigida a proteger el ornato, la seguridad y la integridad del dominio público.

Por otra parte, el remedio interdictal solicitado resulta igualmente improcedente. El injunction constituye un remedio extraordinario cuya concesión presupone la existencia de un derecho sustantivo jurídicamente protegible susceptible de tutela inmediata. Mun. de Ponce v. Gobernador, 136 D.P.R. 776, 784 (1994). En ausencia de ese presupuesto jurídico, el remedio interdictal no procede. La doctrina de equidad no opera para preservar situaciones de hecho incompatibles con el ordenamiento jurídico ni para conferir tutela judicial a estados materiales cuya génesis carece de autorización legal. En ese contexto, el status quo susceptible de protección interdictal no es cualquier situación existente al momento de la controversia, sino aquel último estado lícito reconocido por el derecho. En el presente caso, la situación cuya preservación solicita la parte demandante surge precisamente de una intervención material

> realizada sobre propiedad pública sin autorización administrativa alguna.
>
> Bajo esas circunstancias, la equidad no puede servir de fundamento para inmovilizar el ejercicio legítimo de facultades regulatorias del Estado ni para transformar una ocupación unilateral del dominio público en fuente de derechos constitucionalmente exigibles.
>
> En consecuencia, este Tribunal concluye que la demanda no expone reclamación alguna que justifique la concesión de remedio, que la solicitud de injunction preliminar y permanente resulta jurídicamente improcedente y que la actuación municipal impugnada constituye una regulación constitucionalmente válida, neutral en cuanto a contenido, razonable en su aplicación y legítima en derecho.

El 19 de mayo de 2026, el Comité presentó oportuna reconsideración en la que argumentó, entre otros asuntos, que: el tribunal adjudicó controversias sustanciales de hechos incompatibles con el estándar procesal de revisión al considerar un pedido de desestimación en virtud de la Regla 10.2(5) de las de Procedimiento Civil; la determinación se fundamenta en conclusiones fácticas y constitucionales que requerían la celebración de un juicio evidenciario plenario que no podían resolverse dispositivamente a base de una argumentación jurídica y de prueba limitada, estipulada para fines preliminares; y debe tener oportunidad plenaria para sostener sus contenciones en la medida en que, de resultar probado, la actuación municipal no constituiría una regulación neutral de tiempo, lugar y manera, sino una acción dirigida a suprimir la expresión por razón de su contenido.[24]

En respuesta, el 26 de mayo de 2026, el Municipio instó su oposición en donde precisó que el Comité obvia en su discusión que "en la vista celebrada el 29 de abril de 2026 las propias partes estipularon la prueba documental para propósitos adjudicativos, incluyendo certificaciones oficiales del Departamento de Transportación y Obras Públicas, mediciones técnicas, planos oficiales de servidumbre vial, acuerdos interagenciales y las

[24] SUMAC TPI, Entrada núm. 34.

ordenanzas municipales pertinentes a la controversia."[25] Asimismo, planteó que:

> "El eje central del dictamen consiste en una conclusión estrictamente jurídica, que la permanencia histórica de una expresión política sobre propiedad pública no autorizada no transforma dicha propiedad en un foro público ni genera derechos constitucionales oponibles al Estado. Esa conclusión permanece inalterada aun aceptando como ciertas todas las alegaciones formuladas por la parte demandante. Incluso si se asumiera que la pintura existe desde el año 2004, que el Municipio conocía de ella, que eventualmente decidió removerla y que miembros del Partido Independentista Puertorriqueño entienden que dicha actuación respondió a motivaciones políticas, ello no altera el defecto medular correctamente identificado por este Tribunal, **la inexistencia de un derecho constitucional que permita la apropiación permanente de infraestructura pública estatal como soporte físico exclusivo de expresión político partidista.**" (Énfasis en el original)

De igual manera, el apelado manifestó que "…la *Sentencia* correctamente resolvió que la mera inacción gubernamental, la ausencia de remoción inmediata o la tolerancia administrativa incidental no equivalen jurídicamente a un acto afirmativo de apertura del espacio público para actividad expresiva general." Agregó que:

> "La *Sentencia* correctamente concluyó que el Municipio no prohibió la expresión independentista, no prohibió la propaganda político partidista y tampoco estableció restricción alguna basada en la ideología, contenido o perspectiva del mensaje promovido por la parte demandante. Lo que el Municipio reglamentó fue el **lugar físico donde dicha expresión pretendía mantenerse de forma permanente**…" (Énfasis en el original).

A su vez, el Municipio destacó que el esquema regulatorio municipal provee espacios alternos específicamente designados para la expresión política y propaganda partidista, incluyendo áreas identificadas dentro de la propia Carretera Estatal PR-156.

Evaluados ambos escritos, el mismo de 26 de mayo, notificada al día siguiente, el TPI emitió una *Resolución* denegando el pedido reconsideratorio instado por el Comité.

---

[25] SUMAC TPI, Entrada núm. 36.

Todavía inconforme, el Comité acude ante este foro intermedio mediante el recurso de epígrafe imputándole al foro primario la comisión del siguiente error:

> ERRÓ EL FORO DE INSTANCIA AL DESESTIMAR LA DEMANDA DEL APELANTE MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN ESTÁNDAR DE ADJUDICACIÓN INCOMPATIBLE CON LA REGLA 10.2(5) DE PROCEDIMIENTO CIVIL Y AUN CUANDO EN ESTE PLEITO ESTÁ IMPLICADO UN DERECHO FUNDAMENTAL COMO LO ES LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ESTE REQUIERE UNA PROTECCIÓN CELOSA.

El 11 de agosto de 2026, emitimos una *Resolución* concediéndole a la parte apelada hasta el 26 de agosto para expresarse. El 24 de agosto, el DTOP solicitó prórroga de cinco (5) días, la cual fue concedida.

El 26 de agosto, el Municipio presentó su escrito en oposición intitulado *Alegato de[l] Municipio Autónomo de Aguas Buenas.* Asimismo, el 28 siguiente, el DTOP presentó su escrito *Alegato del Estado.* Así, se cumplió con lo ordenado por lo que nos damos por cumplidos; y a su vez, decretamos perfeccionado el recurso.

Analizados los escritos de las partes y el expediente apelativo; así como estudiado el derecho aplicable, precedemos a resolver.

II.

Regla 10.2 de las de Procedimiento Civil

Una persona contra quien se haya presentado una reclamación judicial puede solicitar su desestimación cuando, de la faz de las alegaciones de la demanda, surja que alguna defensa afirmativa puede derrotar la pretensión del demandante. *Conde Cruz v. Resto Rodríguez et al*, 205 DPR 1043, 1077-1078 (2020); *Trans-Oceanic Life Ins. v. Oracle Corp.*, 184 DPR 689, 701 (2012).

A tales efectos, la Regla 10.2 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2, dispone lo siguiente:

> Toda defensa de hechos o de derecho contra una reclamación se expondrá en la alegación responsiva excepto que, a opción de la parte que alega, las

> siguientes defensas pueden hacerse mediante una moción debidamente fundamentada:
>
> (1) Falta de jurisdicción sobre la materia;
>
> (2) Falta de jurisdicción sobre la persona;
>
> (3) Insuficiencia del emplazamiento;
>
> (4) Insuficiencia del diligenciamiento del emplazamiento;
>
> (5) Dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio;
>
> (6) Dejar de acumular una parte indispensable;
>
> [...] **Si en una moción en que se formula la defensa (5) se exponen materias no contenidas en la alegación impugnada, y éstas no son excluidas por el tribunal, la moción deberá ser considerada como una solicitud de sentencia sumaria y estará sujeta a todos los trámites ulteriores provistos en la Regla 36 hasta su resolución final, y todas las partes deberán tener una oportunidad razonable de presentar toda materia pertinente a tal moción bajo dicha regla**. (Énfasis nuestro).

La citada regla establece los fundamentos para que una parte en un pleito pueda solicitar la desestimación de una demanda en su contra, mediante la presentación de una moción fundamentada en cualesquiera de los motivos en ella expuestos. *El Día, Inc. v. Mun. de Guaynabo*, 187 DPR 811, 820-821 (2013); *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 935 (2011). En lo pertinente, la Regla 10.2(5) de las de Procedimiento Civil, *supra*, dispone que el demandado puede fundamentar su solicitud en que la demanda no expone "una reclamación que justifique la concesión de un remedio". En tales casos, la desestimación solicitada se dirige a los méritos de la controversia y no a los aspectos procesales. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, 157 DPR 96, 104 (2002).

Ahora bien, para que proceda esta moción "tiene que demostrarse de forma certera en ella que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de derecho que se pudiese probar en apoyo a su reclamación, aun interpretando la demanda lo más liberalmente a su favor." *BPPR v. Cable Media*, 2025 TSPR 1, 215 DPR ___ (2025); *Rivera San Feliz et al. v. Jta. Dir. First*

Bank, 193 DPR 38, 49 (2015); *Ortiz Matías et al. v. Mora Development*, 187 DPR 649, 654 (2013).

Asimismo, ante una moción de desestimación, bajo la antedicha norma, la demanda y sus alegaciones han de ser consideradas por el tribunal lo más liberalmente posible a favor de la parte demandante. El tribunal que evalúa la moción de desestimación debe concederle a la parte demandante el beneficio de toda inferencia posible que pueda surgir de la demanda.

Por su parte, nos explica el tratadista Cuevas Segarra que:

> Esta regla permite al demandado solicitar que se desestime la demanda en su contra, cuando entre otras razones ésta "no expone una reclamación que justifique la concesión de un remedio". A los fines de disponer de una moción de desestimación, el Tribunal está obligado a dar por ciertas y buenas todas las alegaciones fácticas de la demanda presentada. **El promovente tiene que demostrar que presumiendo que lo allí expuesto es cierto, la demanda no expone una reclamación que justifique la concesión de un remedio**. Esta doctrina se aplica solamente a hechos bien alegados y expresados de manera clara y concluyente, que de su faz no den margen a dudas. La demanda no deberá ser desestimada a menos que se desprenda con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de hechos que puedan ser probados en apoyo de su reclamación No se determinará si el demandante prevalecerá finalmente en el pleito, sino si el demandante tiene o no derecho a ofrecer prueba que justifique su reclamación, asumiendo como ciertos los hechos bien alegados en la demanda.
>
> [...]
>
> La controversia no es si el demandante va a finalmente prevalecer, sino, si tiene derecho a ofrecer prueba que justifique su reclamación, asumiendo como ciertos los hechos bien alegados en la demanda.

José Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, Publicaciones JTS, 2000, Tomo I, pág. 271 citando a *Davis y Monroe County Board of Ed.*, 143 LE 2d 839 (1999). (Énfasis nuestro)

Por ello, al evaluar una moción al amparo de la Regla 10.2 de las de Procedimiento Civil, *supra*, cuando el promovente alega falta de parte indispensable, falta de jurisdicción o dejar de exponer una reclamación que justifique un remedio, ni el tribunal ni la parte demandada ponen en duda, para efectos de esa moción, los hechos alegados en la demanda porque se ataca por un vicio intrínseco de

esta o del proceso seguido. *Roldán v. Lutrón, S.M., Inc.*, 151 DPR 883, 890 (2000).

En fin, la desestimación de la reclamación judicial procede cuando surja de los hechos bien alegados en la demanda que la parte demandante no tiene derecho a remedio alguno. *Torres, Torres v. Torres et al.*, 179 DPR 481, 501 (2010). Para alcanzar dicha conclusión, es necesario que el tribunal considere ciertas todas las alegaciones fácticas que hayan sido aseveradas de manera clara en la demanda. *Rivera Sanfeliz et al. v. Jta. Dir. FirstBank*, 193 DPR 38, 49 (2015); *Colón v. Lotería*, 167 DPR 625, 649 (2006).

Ahora bien, cuando un tribunal desestima un pleito, tiene la discreción para determinar que será sin perjuicio. De este modo, se posibilita una posterior presentación de la misma reclamación. No obstante, si el juzgador no especifica el efecto de la desestimación, generalmente, se entenderá que es con perjuicio. *VS PR, LLC v. Drift-Wind,* supra, pág. 267. A esos efectos, la desestimación únicamente procederá cuando existan circunstancias que permitan a los tribunales determinar, sin ambigüedades, que la demanda carece de todo mérito o que la parte demandante no tiene derecho a obtener algún remedio. *González Méndez v. Acción Social et al.,* 196 DPR 213, 235 (2016). Además, nuestro Tribunal Supremo ha sido enfático en que la desestimación no procede si la reclamación es susceptible de ser enmendada. *Accurate Sols. v. Heritage Environment,* 193 DPR 423, 433 (2015); *Aut. Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 429 (2008).

Cónsono con lo anterior es importante destacar que, en nuestro ordenamiento jurídico, se ha desarrollado una política pública a favor de que los casos se ventilen en los méritos. *VS PR, LLC v. Drift-Wind,* 207 DPR 253, 264 (2021). En ese sentido, los tribunales deben optar por desestimar un pleito con perjuicio excepcionalmente y en casos extremos. *Íd.,* a la pág. 264; *Banco*

Popular v. S.L.G. Negrón, 164 DPR 855, 864 (2005). Ello, puesto que la aludida sanción es la más drástica que puede imponer un tribunal, dado a que tiene el efecto de una adjudicación en los méritos y, por ende, cosa juzgada. *Banco Popular v. S.L.G. Negrón*, a la pág. 864.

El derecho a la libertad de expresión

El derecho fundamental a la libertad de expresión está consagrado tanto en la Constitución Federal, como en la Constitución de Puerto Rico. Emda. I, Const. EE. UU., LPRA, Tomo 1; Artículo II, Sec. 4, Const. ELA, LPRA, Tomo I. El mismo enmarca uno de los valores más preciados para nuestro pueblo y figura entre los de mayor preeminencia en nuestro ordenamiento constitucional. *Pantoja Oquendo v. Mun. de San Juan*, 182 DPR 101, 111 (2011). Esta garantía constitucional "[a]barca el ámbito general de la libertad de conciencia, de pensamiento, de expresión, y las actividades propias para ejercitar a plenitud dentro de la más dilatada libertad la totalidad de los derechos." *UPR v. Laborde Torres y otros I*, 180 DPR 253, 287 (2010); *Muñiz v. Admor. Deporte Hípico*, 156 DPR 18, 23 (2002).

Al resolver un planteamiento bajo el palio del derecho a la libertad de expresión, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha bifurcado su análisis en dos grandes categorías, a saber: (1) acciones gubernamentales que reglamentan el *contenido* de la expresión, y (2) aquellas que regulan su *tiempo, lugar y manera*. *UPR v. Laborde Torres y otros I*, supra, a la pág. 288. En cuanto a la segunda categoría, se ha resuelto que el Estado puede limitar, bajo ciertos parámetros, el *tiempo*, *lugar* y la *manera* en que un ciudadano ejerce su derecho a la libre expresión siempre y cuando se cumpla con las exigencias de un *escrutinio judicial intermedio*. Este escrutinio requiere que la actuación del gobierno sea neutral en cuanto al contenido de la expresión; que haya sido diseñada estrechamente

para alcanzar un interés gubernamental importante o significativo que no esté relacionado con la supresión del contenido de la expresión, y que no impida medios alternativos de comunicación. *UPR v. Laborde Torres y otros I*, supra, a la pág. 291, citando a *Perry Educ. Ass'n v. Perry Local Educators' Ass'n*, 460 US 37, 45-46 (1983). Ahora bien, para determinar si el Estado tiene o no un interés importante o significativo en regular el tiempo, lugar o manera de determinada actividad expresiva en los lugares públicos, nuestro Tribunal Supremo distingue entre: (1) el foro público tradicional; (2) el foro público por designación (3) y el foro público no tradicional. *UPR v. Laborde Torres y otros I*, supra.

Los foros públicos tradicionales son aquellos lugares tales como las calles, aceras y parques que por tiempo inmemorable han sido reservados para el uso del pueblo y para la reunión entre ciudadanos con el fin de cultivar la comunicación y discutir asuntos de interés social. *Íd.* a las págs. 292-293. Por su parte, los foros públicos por designación son aquellos lugares que, aunque originalmente no estuvieron destinados a las gestiones comunicativas, el Estado, *motu proprio*, ha optado por abrirlos para tales propósitos. *Íd.* a las págs. 293-294. Por último, los foros públicos no tradicionales albergan la propiedad pública que no ha sido destinada tradicionalmente a la reunión pacífica o al debate público y el Gobierno tampoco ha elegido abrirla para actividades expresivas. *Íd.* a la pág. 294. En los foros públicos tradicionales, el Estado no puede prohibir el ejercicio de la libertad de palabra de manera absoluta, aunque como señalamos, puede reglamentar el tiempo, el lugar y la manera de la expresión, siempre que la reglamentación sea neutral en cuanto a su contenido, que responda a un interés gubernamental significativo, que limite la intervención a la mínima necesaria para alcanzar su objetivo y que permita alternativas para la expresión. *U.N.T.S. v. Srio. De Salud*, 133 DPR

153, 163-164 (1993). Lo mismo es aplicable a los foros públicos por designación, mientras estos estén abiertos a la actividad expresiva. *UPR v. Laborde Torres y otros I*, supra.

Ahora bien, en cuanto a los foros públicos por designación, es importante destacar que son espacios cuyo carácter público depende de la voluntad del Estado y; por consiguiente, no pueden ser creados por inacción, sino deliberadamente. *Perry Educ. Ass'n v. Perry Local Educators' Ass'n*, supra. Además, no se requiere que, una vez designado como un espacio público, este mantenga dicho carácter, por lo que el Estado puede cambiar tal designación en cualquier momento. *Íd.* Lo importante es que, mientras sea designado como espacio público, le es aplicable lo dispuesto para los foros públicos tradicionales.

La Ordenanza Número 8 Serie 2022-2023 del 17 de noviembre de 2022 y la Ordenanza Número 7 Serie 2024-2025 del 18 de marzo de 2025

Conforme a la Sección 1 del Artículo VI de la Constitución de Puerto Rico, los municipios son entidades jurídicas creadas por la Asamblea Legislativa. Por consiguiente, la autoridad de estos se limita a los poderes expresamente delegados por el legislador, en la forma y manera en que le fueron encomendados. *Ortiz v. Municipio de San Juan,* 167 DPR 609, 613 (2006); *First Bank de PR v. Mun. de Aguadilla*, 153 DPR 198, 203 (2001). Dicho de otro modo, los municipios no poseen autonomía soberana propia, debido a que es la Asamblea Legislativa la facultada para determinar todo lo relativo a su organización y funcionamiento. *Ortiz v. Municipio de San Juan,* supra.

En virtud de lo anterior, la Asamblea Legislativa ha creado leyes que rigen la organización, administración y funcionamiento de los municipios. En la actualidad, dicho marco normativo se encuentra consolidado en la Ley núm. 107-2020, mejor conocida como el *Código Municipal de Puerto Rico* (Código Municipal), 27 LPRA

secs.7001, *et seq.,* el cual rige el funcionamiento de los ayuntamientos. En específico, el Artículo 1.007 del Código Municipal, reconoce la autonomía municipal en el ejercicio de sus poderes jurídicos, económicos y administrativos sobre asuntos relativos al bienestar general de sus habitantes. No obstante, este Artículo aclara que dicha autonomía será ejercida *sin menoscabar los poderes y facultades de la Asamblea Legislativa para determinar lo relativo al régimen y función de los municipios, según establecido en la Sección 1 del Artículo VI de la Constitución de Puerto Rico*.

Ahora bien, el Artículo 1.008 del Código Municipal describe de manera específica los poderes conferidos a los municipios. En lo aquí pertinente, el inciso (p) dispone que los municipios podrán:

> Ejercer el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en todo asunto de naturaleza municipal que redunde en el bienestar de la comunidad y en su desarrollo económico, social y cultural, en la protección de la salud y seguridad de las personas, que fomente el civismo y la solidaridad de las comunidades y en el desarrollo de obras y actividades de interés colectivo con sujeción a las leyes aplicables. 21 LPRA sec. 7013.

Además, el Artículo 1.010(j) del Código Municipal, 21 LPRA sec. 7015, reconoce que:

> Corresponde a cada municipio ordenar, reglamentar y resolver cuanto sea necesario o conveniente para atender las necesidades locales y para su mayor prosperidad y desarrollo. Los municipios estarán investidos de las facultades necesarias y convenientes para llevar a cabo las siguientes funciones y actividades:
>
> (a) Establecer servicios y programas de recogido o recolección de desperdicios y saneamiento público en general y adoptar las normas y medidas necesarias para el ornato, la higiene, el control y la disposición adecuada de los desperdicios. De igual forma, se faculta a los municipios para negociar acuerdos con las agencias del Gobierno estatal y con asociaciones de residentes o miembros de la comunidad para llevar a cabo funciones de mantenimiento y otras actividades relacionadas en las instalaciones públicas.
>
> (b) Negociar acuerdos con las agencias del Gobierno estatal, Gobierno federal y con asociaciones de residentes o miembros de la comunidad para llevar a cabo funciones de mantenimiento y otras actividades relacionadas en las instalaciones públicas.
>
> […]

> **(j) Regular y reglamentar la publicidad gráfica externa en el municipio, siempre y cuando se haga con criterios iguales o más limitados que los establecidos por la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) y la Junta de Planificación. Requerir y cobrar los derechos, que por ordenanza se dispongan, por la expedición de permisos autorizando la instalación o fijación de rótulos y propaganda gráfica externa. A estos efectos, el municipio podrá requerir un depósito como fianza, no mayor de mil (1,000) dólares, con el objetivo de que se garanticen los costos de limpieza y remoción de la publicidad gráfica autorizada. La cantidad depositada como fianza será devuelta a la persona que solicitó los permisos al concluir las gestiones conducentes a la limpieza del lugar y la remoción de la publicidad. A estos fines, el municipio adoptará la reglamentación necesaria mediante ordenanza, para establecer las cuantías de los depósitos requeridos de acuerdo al tamaño, tipo y volumen, entre otros, del rótulo o la propaganda gráfica a ser instalada o fijada. Toda ordenanza que se apruebe para implementar la facultad que se concede a los municipios en este inciso deberá eximir la propaganda político partidista, ideológica y religiosa del requisito de obtener el permiso o autorización antes descrito. No obstante, este tipo de propaganda deberá cumplir con las normas de ley, ordenanzas y reglamentos que disponen los lugares públicos donde podrán fijarse, colocarse o exponerse. Los municipios, según los recursos disponibles, establecerán áreas, sitios, tablones u otros mecanismos de expresión pública.** (Énfasis nuestro).

Conforme a la autoridad conferida, mediante el derecho precitado, el 17 de noviembre de 2022 el Municipio promulgó la Ordenanza Municipal núm. 8 Serie 2022-2023. Mediante esta, el ayuntamiento reguló la publicidad gráfica externa en la Carretera 156, entre los kilómetros 51.8 y 53.5. En específico, en la Sección Primera se dictó que:

> Se prohíbe poner, pegar, fijar, imprimir, pintar o cualquier acción análoga, cualquier cruza calle, rótulo, pegatina, o cualquier otro tipo de propaganda o anuncio sobre la propiedad pública que se encuentra entre los kilómetros 51.8 y 53.5, ambos inclusives, de la Carretera 156 dentro de la jurisdicción del Municipio Autónomo de Aguas Buenas. Se prohíbe cualquier tipo de propaganda o anuncio, ya sea comercial, no comercial, de entidades con y/o sin fines de lucro, de carácter político, religioso o ideológico, solo dentro de la limitación anteriormente establecida.[26]

---

[26] SUMAC TPI, Entrada núm. 1, Anejo Ordenanza núm. 8 Serie 2022-2023.

Posteriormente, el 18 de marzo de 2025, el Municipio decretó la Ordenanza Municipal núm. 7 Serie 2024-2025 en la que se estableció que quedaba prohibido:

> pegar, fijar, imprimir, pintar, grabar, erigir o construir sobre cualquier edificio estructuras, postes, terrenos, muros, vallas de seguridad, parques, árboles dentro de la servidumbre de paso o caminos municipales, rocas, objetos de la naturaleza o cualquier otra propiedad del Municipio Autónomo de Aguas Buenas cualquier aviso, anuncio, letrero, cartel, grabado, grafiti, pasquín, cuadro en madera, mote, escrito, dibujo, figura, 'banner" o cualquier otro medio similar, sin importar el asunto, artículo, persona, actividad, tema, concepto o material a que se hace referencia en los mismos. Estarán exentos de las disposiciones establecidas en esta Ordenanza los tablones de expresión pública provistos por el Municipio Autónomo de Aguas Buenas.[27]

A su vez, para mantener el derecho de expresión, dicha Ordenanza autorizó a que el Municipio colocara tablones de expresión pública en las siguientes áreas:

> a. Colindancia de la carretera estatal PR 174 y entrada al Coliseo Samuel "Sammy" Rodríguez.
> b. Colindancia de la carretera estatal PR 156, cruce Anisa Impresos Emmanuelli.
> c. Colindante con la carretera estatal PR 156 y la PR 794 adyacente al monumento al Mago.
> d. Colindante con la Calle Muñoz Rivera y con la Calle Pedro Albiz[u] Campos.
> e. Carretera 173, Barrio Jagüeyes, entrada antigua Industrias Águila.

Añadió que el Municipio tenía la facultad y potestad de decidir si se establecían espacios adicionales para la expresión, mediante la colocación de nuevos tablones en otras áreas dentro de sus límites territoriales.

III.

En su único señalamiento de error, el apelante planteó que el foro primario erró al desestimar la demanda mediante la implementación de un estándar de adjudicación incompatible con la Regla 10.2(5) de las de Procedimiento Civil y, en especial, cuando en este pleito está implicado un derecho fundamental como lo es la libertad de expresión y este requiere una protección celosa.

---

[27] SUMAC TPI, Entrada núm. 1, Anejo Ordenanza Núm. 7 Serie 2024-2025.

En la demanda instada, el Comité alegó que, en el 2004, en el ejercicio de su derecho de expresión política, pintó junto con sus miembros una bandera alusiva al PIP en un talud ubicado en el kilómetro 51.9 de la Carretera Estatal 156, el cual desde la década de los noventa (’90s), pertenece al DTOP. Sostuvo que dicha expresión tuvo el propósito de promocionar la colectividad y que la bandera fuese vista desde la vía pública por los ciudadanos del Municipio y el público en general que transita por ella. Señaló que, a partir de ese entonces, ha remozado los colores de la bandera para dar continuidad a su mensaje. Asimismo, alegó que esta se convirtió en un ícono que los ciudadanos reconocen como “La Peña del PIP”.

Añadió que, por tratarse de propaganda política, está exenta del requisito de permiso previo. Por último, expuso que esta bandera era propiedad del PIP y que estaba legalmente protegida.

Sobre estas últimas alegaciones debemos acentuar que eximir la propaganda política del requisito previo de permiso no significa que esta pueda colocarse en cualquier propiedad pública. Al respecto, el Artículo 1.010(j) del Código Municipal, *supra*, contempla que dicha expresión tiene que cumplir con las leyes, ordenanzas y reglamentos que establecen los lugares donde puede fijarse, colocarse o exhibirse.

Asimismo, puntualizamos que el propio apelante invocó en su demanda disposiciones legales y reglamentarias aplicables a los rótulos y a la propaganda política. Estas contemplan y protegen la expresión política, pero a su vez, reconocen que la instalación de estos medios de expresión está sujeta a que se realice en los lugares permitidos por ley. Por tanto, aun tomando como ciertas las alegaciones del Comité en su demanda, correspondía determinar si el espacio en controversia era uno en el que, conforme a derecho, se podía colocar o mantener dicha expresión y si el Municipio podía regular, acorde con los poderes conferidos en el Código Municipal,

respecto a reglamentar la publicidad gráfica externa dentro de su demarcación territorial.

Conforme a lo anterior, surge de las alegaciones del Comité y de la prueba estipulada por las partes que el talud en controversia forma parte de propiedad pública estatal y, en específico, de la Carretera Estatal 156. Sin embargo, no se alegó ni tampoco surge de la prueba estipulada que dicho espacio haya sido destinado tradicionalmente a la reunión, el debate o la expresión pública. Por tanto, no constituye un foro público tradicional.

Ahora bien, tampoco surge que el Estado o el Municipio haya abierto o designado deliberadamente el talud en cuestión como un espacio o foro público, mediante una acción afirmativa. Por consiguiente, dicho lugar tampoco constituye un foro público por designación. En consecuencia, y conforme al derecho antes citado, la permanencia de la bandera desde el 2004, su alegada tolerancia por parte del Gobierno o el ayuntamiento, y el hecho de que los ciudadanos lo reconozcan como "La Peña del PIP", no demuestran que el Estado o el Municipio hayan realizado una acción afirmativa dirigida a abrir el talud para la expresión pública. El mero transcurso del tiempo no puede transformar un espacio de propiedad pública en un foro público. Ello, máxime cuando el DTOP certificó que no encontró en sus archivos algún endoso o permiso otorgado por la agencia para pintar la bandera en dicho talud.

A su vez, tampoco procede considerarlo un foro público no tradicional, pues no surge que el talud haya sido abierto para un grupo determinado o para una categoría particular de expresión. En consecuencia, colegimos con el TPI al concluir que el talud constituye un foro no público.

Aclarado el asunto del foro, procede evaluar la controversia a la luz del escrutinio aplicable. Según lo esbozado en el derecho precitado, cuando el Estado pretende regular la expresión hay que

evaluar primeramente si se trata de una reglamentación en cuanto al *contenido* de la expresión, o si se regula su *tiempo, lugar y manera*. *UPR v. Laborde Torres y otros I*, supra, a la pág. 288.

Así que se ha resuelto que el Estado, cuando pretenda regular el *tiempo*, *lugar* y la *manera* en que un ciudadano ejerce su derecho a la libre expresión, siempre se aplica y se tiene que cumplir con las exigencias de un *escrutinio judicial intermedio*. Para ello, se requiere que la reglamentación sea neutral en cuanto al contenido de la expresión, atienda un interés gubernamental importante o significativo, el cual no se relacione con la supresión del contenido de la expresión, y que no impida medios alternativos de comunicación.

A tenor con lo anterior y analizadas la Ordenanza Núm. 8, Serie 2022-2023 y la Ordenanza Núm. 7, Serie 2024-2025, coincidimos con el foro apelado en que estas no suprimieron el mensaje político del Comité, sino que regularon el lugar y la manera en que puede exteriorizarse físicamente la expresión. Esta regulación resulta pertinente al análisis de la reclamación, pues las ordenanzas no hicieron distinción alguna, en cuanto al contenido de la expresión.

La primera Ordenanza[28] prohibió pintar o colocar propaganda, **de cualquier naturaleza**, en el tramo de la Carretera 156 comprendido entre los kilómetros 51.8 y 53.5, que incluye el kilómetro 51.9 donde ubica la bandera. Mientras que la segunda Ordenanza[29] estableció la siguiente prohibición general:

> Se prohíbe, pegar, fijar, imprimir, pintar, grabar, erigir o construir sobre cualquier edificio estructuras, postes, terrenos, muros, vallas de seguridad, parques, árboles dentro de la servidumbre de paso o caminos municipales, rocas, objetos de la naturaleza o cualquier otra propiedad del Municipio Autónomo de Aguas Buenas cualquier aviso, anuncio, letrero, cartel, grabado, grafiti, pasquín, cuadro en madera, mote, escrito, dibujo, figura, 'banner" o cualquier otro medio

[28] Ordenanza Núm. 8 Serie 2022-2023.
[29] Ordenanza Núm. 7 Serie 2024-2025.

> similar, **sin importar el asunto, artículo, persona, actividad, tema, concepto o material a que se hace referencia en los mismos.** (Énfasis nuestro)

Además, esta segunda Ordenanza proveyó espacios alternos para la expresión pública, mediante la designación de varias áreas donde serán colocados los tablones de expresión pública. Entre estas, se encuentran la *Colindancia de la carretera estatal PR 165, cruce Anisa Impresos Emmanuell* y la *Colindancia con la carretera estatal PR 156 y la PR 794 adyacente al monumento al Mago*.

También, en la Sección 6TA de la misma, se especifica que el Municipio podrá considerar establecer espacios de expresión adicionales mediante la colocación de tablones en otras áreas dentro del término de veinticuatro (24) meses, a partir de la aprobación de la Ordenanza. Entre los lugares a instalarse está la "Carretera 156 km. 40.7, Barrio Bayamoncito, entrada sector las Parcelas."

De igual manera, se dispone en la Ordenanza Núm. 7 Serie 2024-2025 que los tablones de expresión pública *estarán accesibles a toda persona, grupo, entidad, partido político y organización en igualdad de condiciones*[.]

Por tanto, resulta forzoso subrayar que, conforme al poder legítimo de administrar la propiedad pública, el Municipio reguló el espacio y encauzó el ejercicio de la expresión sin restringirlo ni censurarlo. En este punto, resulta relevante resaltar que, entre los lugares que se autorizó al Municipio a instalar varios tablones de edicto, se encuentran espacios dentro del perímetro de la Carretera 156 lo que permite al Comité mantener su expresión en el área del municipio de Aguas Buenas donde, por décadas, ha difundido el mensaje.

Aun así, el apelante arguye que, pese a la generalidad de dichas ordenanzas, la actuación municipal fue selectiva y estuvo dirigida específicamente contra su bandera por tratarse de una expresión político-partidista. Este planteamiento, aun tomándolo

como cierto para efectos de la Regla 10.2(5), no expone una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

La Ordenanza Núm. 8 Serie 2022-2023, no se circunscribió a regular y a restringir exclusivamente la bandera del PIP ni al contenido de su mensaje, sino que comprendió todo el tramo entre los kilómetros 51.8 y 53.5, y prohibió propaganda de toda naturaleza. Asimismo, la Ordenanza Núm. 7 Serie 2024-2025, estableció una regulación general sobre las formas de expresión allí enumeradas y contempló espacios alternos para expresarse. Por ende, las dos ordenanzas se aprobaron bajo parámetros neutrales referentes al contenido de la expresión que se regula. Es decir, como bien señaló el TPI, "Las ordenanzas municipales aquí aplicadas … [n]o prohíben un mensaje político específico. No distinguen entre ideologías ni prohíben el mensaje independentista, estadista, popular, religioso, comercial o de cualquier otra naturaleza. Regulan el lugar físico donde puede colocarse propaganda … "

Por consiguiente, la alegación de selectividad no impedía resolver la controversia mediante la Regla 10.2(5), *supra*, ni requería la celebración de un juicio en su fondo. Ello, debido a que, si se entendiera como cierta la alegación de la existencia de alguna motivación particular en la actuación municipal, ese hecho no convierte el talud en un foro público ni genera, por sí solo, un derecho constitucional a utilizarlo como soporte permanente de la expresión.

Según hemos explicado, la intervención municipal en el talud constituye un acto gerencial del Municipio basado en el poder inherente de administrar y proteger la propiedad dentro de su demarcación geográfica. Más aún, enfatizamos que este talud, el cual surgió de la construcción de la Carretera 156, tiene una función de seguridad vial. Recalcamos, además, que el Comité no puede arrogarse la titularidad *ad perpetuam* del mismo por el mero hecho

de haber pintado la bandera y no ser objeto de una intervención previa por el Estado o el Municipio. No obviemos que el DTOP certificó que la Carretera 156 "es una carretera estatal bajo la jurisdicción, control y mantenimiento" de la agencia.

Así pues, aun aceptando como ciertos los hechos bien alegados y tomando en consideración la prueba estipulada, el Comité no podía proclamar un derecho constitucional de mantener la pintura sobre un espacio que no constituía un foro público para la expresión. Por ello, resulta improcedente cualquier argumento sobre la retroactividad de las Ordenanzas en cuestión, ya que ambas tienen una aplicación presente y futura, acorde con las facultades y poderes del Municipio reconocidos y conferidos a los ayuntamientos por la ley regente en administración municipal. Sobre este punto, coincidimos con el TPI al expresar que "La mera antigüedad de una intervención física no la inmuniza frente al ejercicio posterior y válido del poder regulador del Estado."

Finalmente, el reclamo del derecho fundamental a la libertad de expresión no impedía al foro primario disponer de la reclamación en esta etapa de los procedimientos. Reconocemos que la protección celosa de esta garantía exige aplicar las normas constitucionales pertinentes. No obstante, cuando las alegaciones de la demanda, aun tomadas como ciertas, no establecen derecho a remedio alguno, el tribunal puede así declararlo y disponer de la reclamación.

En consecuencia, resulta forzoso concluir que el TPI podía, en esta etapa de los procedimientos, decretar la desestimación de la demanda al amparo de la Regla 10.2(5) de las de Procedimiento Civil, *supra*, sin la necesidad de celebrar un juicio en su fondo.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la *Sentencia* apelada.

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