

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL II

OFICINA DE GERENCIA
DE PERMISOS

Recurrido

v.

ALEXANDER BRUNO
PASTRANA

Proponente

KLRA201700002

**Revisión
Administrativa**
procedente de la
Oficina de Gerencia
de Permisos

Resolución de
Permiso de Uso
2016-PUS-00695

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Bonilla Ortiz.

Rodríguez Casillas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 15 de marzo de 2017.

Comparece ante nos por derecho propio la señora Myrna L. Carrasquillo Villegas (Carrasquillo Villegas o la recurrente) para solicitar la revocación de una Resolución de Archivo emitida por la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) el 23 de diciembre de 2016, notificada el 27 de diciembre del mismo año.¹ Mediante dicho dictamen, la agencia emitió una determinación final en la que archivó las querellas instadas por la recurrente en contra del señor Alexander Bruno Pastrana (Bruno Pastrana o el proponente).

Considerados los escritos de las partes, así como los documentos que los acompañan, a la luz del derecho aplicable se confirma el dictamen recurrido.

-I-

Los hechos que informa el presente caso se originan con la presentación de una querrela por parte de la señora Carrasquillo Villegas ante el Municipio de San Juan el 20 de abril de 2015, identificada con el número 150P-23577QU-SJ. La recurrente alegó,

¹ Depositada en el correo para su notificación el 28 de diciembre de 2016.

que en un negocio aledaño a su residencia,² el señor Bruno Pastrana operaba una barra, un *mini market*, una cafetería ambulante y un *car wash*, sin los correspondientes permisos de uso.³ Este último pasó a tener la posesión del negocio, ubicado en la Carretera PR-842 km. 2.8 del Barrio Caimito en San Juan, en virtud de un contrato de arrendamiento. Dicho local contaba con un permiso de uso a favor de su dueño para operar una estación de gasolina y un colmado expedido por la Administración de Reglamentos y Permisos desde el año 2000.

El 26 de abril de 2016 el Municipio elevó la querrela instada por la recurrente contra el señor Bruno Pastrana a la OGPe, ahora querrela número 2016-SRQ-00063.

De la inspección de campo realizada por el personal de la OGPe el 22 de junio de 2016, surge que en el local ya no operaba la gasolinera, mas sí el colmado, pero no se observó el estipendio de bebidas alcohólicas. El 20 de julio de ese mismo año, la OGPe llevó a cabo una reinspección de la propiedad. En esa ocasión, la agencia emitió una Orden de Cese y Desista y le impuso una multa administrativa al señor Bruno Pastrana por operar el negocio sin los correspondientes permisos. El 24 de agosto de 2016 la OGPe visitó nuevamente el negocio y, tras percatarse de que continuaba operando de la misma forma, ordenó su cierre inmediato y procedió a emitir otra multa administrativa.

En ánimo de operar legalmente su negocio, el señor Bruno Pastrana presentó una solicitud de variación de permiso de uso ante el Municipio de San Juan. En la petición solicitó que se le permitiera operar en el local un colmado-cafetería con venta de

² La propiedad de la recurrente colinda con el patio lateral izquierdo del negocio.

³ Por los mismos hechos, la recurrente presentó varias querellas ante el Municipio de San Juan, la Oficina del Procurador del Ciudadano, el Departamento de Hacienda y el Tribunal de Primera Instancia. Tanto el foro judicial como las mencionadas entidades gubernamentales emitieron determinaciones independientes al dictamen recurrido. Al presente, desconocemos si se solicitó la reconsideración o revisión judicial de las mismas.

bebidas alcohólicas al detal y cinco máquinas de entretenimiento para adultos. El Municipio celebró vistas públicas el 13 de enero y el 5 de febrero de 2016, a las que compareció el proponente y la aquí recurrente, entre otros. La señora Carrasquillo Villegas reiteró su oposición al uso propuesto.

El Municipio elevó la solicitud del señor Bruno Pastrana ante la consideración de la OGPe, caso número 2016-PUS-00695, quien autorizó la variación de uso. Mediante la Resolución de Permiso de Uso de 25 de agosto de 2016, la agencia acordó lo siguiente:

[s]e recomienda se autoricen los usos de colmado y cafetería vía variación por entender que estos se operarán de forma correcta y ordenada para el beneficio del vecindario inmediato.

NO se recomienda que la venta de bebidas alcohólicas sea al detal. Estas deben ser selladas para el consumo fuera del predio de esta solicitud. **NO se autoriza las máquinas de entretenimiento para adultos, ni música en vivo.** Deben restringir la emisión de ruidos y música al aire libre de la propiedad.⁴

Así las cosas, el 26 de septiembre de 2016, la OGPe emitió el correspondiente Permiso de Uso final a favor del proponente. La agencia autorizó la operación de un colmado-cafetería con venta de bebidas alcohólicas selladas. En cuanto a la venta de bebidas alcohólicas y cigarrillos, dispuso que ello quedara a la discreción del Departamento de Hacienda.

Ante la obtención de los permisos antes mencionados, el 23 de diciembre de 2016 la OGPe archivó las querellas núm. 2016-QMA-00001, 2016-SRQ-00063, 150P-23577QU-SJ.

Inconforme, la señora Carrasquillo Villegas presentó el recurso de revisión que nos ocupa el 3 de enero de 2017. Le imputa a la OGPe haber errado al archivar la querella instada por

⁴ Énfasis en el original.

ésta, toda vez que el señor Bruno Pastrana continuaba utilizando de forma inapropiada los permisos concedidos por dicha agencia.⁵

El 16 de febrero de 2017 la OGPe presentó su alegato en oposición, mientras que el proponente hizo lo propio el 27 de febrero del mismo año. Sin embargo, este último arguyó que carecíamos de jurisdicción para atender el recurso, pues entendió que el dictamen cuya revisión solicitaba la señora Carrasquillo Villegas era sobre la expedición de los permisos de uso. Adujo que la recurrente no agotó los remedios administrativos, que los permisos advinieron finales y que el recurso fue presentado de forma tardía. En la alternativa, planteó que la OGPe actuó correctamente al expedir los permisos.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, el recurso ante nuestra consideración quedó perfeccionado, por lo que procedemos a resolver.

-II-

A. *Revisión judicial de determinaciones administrativas.*

Es norma reiterada en nuestro ordenamiento que los tribunales apelativos han de conceder gran deferencia a las decisiones de los organismos administrativos, por razón de la experiencia y pericia de las agencias respecto a las facultades que les han sido delegadas.⁶ Nuestro más Alto Foro ha establecido que las decisiones de las agencias administrativas gozan de una presunción de regularidad y corrección.⁷ Por ello, es necesario que aquel que desee impugnar dichas decisiones presente evidencia suficiente que derrote la presunción de validez de la que gozan las mismas y no descansa en meras alegaciones.⁸

⁵ Del escrito presentado por la peticionaria no surge el señalamiento de error transcrito, pero basado en sus alegaciones y súplica así lo hacemos constar.

⁶ *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012).

⁷ *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252, 276 (2013).

⁸ *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).

Conforme lo ha interpretado nuestro Tribunal Supremo, la revisión judicial de este tipo de decisiones se debe limitar a determinar si la actuación de la agencia fue arbitraria, ilegal, caprichosa o tan irrazonable que constituyó un abuso de discreción.⁹ Por tanto, nuestra función se circunscribe a considerar si la determinación de la agencia es razonable, ya que se persigue evitar que el tribunal revisor sustituya el criterio de la agencia por el suyo.¹⁰ De manera, que cuando un tribunal llega a un resultado distinto al de la agencia, este debe determinar si la divergencia es a consecuencia de un ejercicio razonable y fundamentado de la discreción administrativa, ya sea por la pericia, por consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba.¹¹ En conclusión, el tribunal solo podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio cuando no pueda encontrar una base racional para explicar la determinación administrativa.¹²

B. Oficina de Gerencia de Permisos.

La Ley Núm. 161-2009, conocida como la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, según enmendada (Ley Núm. 161-2009),¹³ creó la Oficina de Gerencia de Permisos, adscrita a la Junta de Planificación.¹⁴ Este estatuto le transfirió a la OGPe las funciones de la Administración de Reglamentos y Permisos y, por ende, le confirió jurisdicción para emitir permisos, recomendaciones, licencias o certificaciones relacionadas al desarrollo y el uso de terrenos en Puerto Rico, entre otras cosas.¹⁵ En ese sentido, se adoptó como política

⁹ *Mun. de San Juan v. CRIM*, 178 DPR 163, 175 (2010).

¹⁰ *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005).

¹¹ *Id.*, pág. 729.

¹² *Hernández Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 616 (2006).

¹³ 23 LPRA sec. 9011, *et seq.*

¹⁴ 23 LPRA sec. 9012.

¹⁵ 23 LPRA sec. 9012s y sec. 9018.

pública asegurar la transparencia y la agilización en el proceso de evaluación para el otorgamiento de permisos.¹⁶

La OGPe, por otro lado, se encuentra bajo la dirección y supervisión de un Director Ejecutivo.¹⁷ Entre las facultades delegadas a dicho funcionario se encuentra el evaluar y adjudicar solicitudes de variación en uso e investigar y procesar querellas por incumplimiento referidas por entidades gubernamentales o municipios.¹⁸ En cuanto a la presentación de querellas, el Artículo 14.4 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, dispone que:

[e]l público en general podrá presentar querellas ante la Oficina de Gerencia de Permisos, ante las entidades gubernamentales concernidas o ante los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V. Dichas querellas atenderán el alegado incumplimiento con:

(a) las disposiciones de los permisos expedidos;

(b) la alegada ausencia de un permiso requerido, o

(c) el incumplimiento con cualquier disposición de este capítulo, el Reglamento Conjunto adoptado al amparo del mismo, las Leyes Habilitadoras de las entidades gubernamentales concernidas, la Ley de Municipios Autónomos o los reglamentos, según corresponda.¹⁹

Por su parte, el Artículo 14.1 del estatuto en discusión provee los siguientes remedios adicionales:

[s]i alguna agencia, dependencia o instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en representación del interés público, o una persona privada, natural o jurídica, que tenga o no interés propietario o que sea colindante, propietaria u ocupante de una propiedad vecina, a la cual su interés personal se vea adversa o sustancialmente afectado, podrá presentar una querella alegando una violación de ley o reglamento ante la Oficina de Gerencia de Permisos, o presentar un recurso de interdicto, mandamus, nulidad o cualquier otra acción adecuada ante el foro judicial correspondiente.²⁰

A la vez que las partes tienen a su disposición múltiples remedios disponibles, el Director Ejecutivo de la OGPe retiene su discreción para determinar si ejerce o no sus facultades. Sobre este particular, el Artículo 14.2 de la ley establece que:

¹⁶ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 161-2009, *supra*.

¹⁷ 23 LPRA sec. 9012a.

¹⁸ 23 LPRA sec. 9012b (cc) y (mm); sec. 9012d.

¹⁹ 23 LPRA sec. 9024c.

²⁰ 23 LPRA sec. 9024.

[e]n aquellos casos, en respuesta a una querrela tal como la que se describe en la sec. 9024 de este título, el Director Ejecutivo tendrá quince (15) días laborables para investigar la misma. Si el Director Ejecutivo luego de hacer la investigación correspondiente, decide ejercer sus facultades reconocidas en este capítulo, podrá solicitar la revocación del permiso, la paralización de la obra de construcción o la paralización de un alegado uso no autorizado por la Oficina de Gerencia de Permisos, el profesional autorizado o los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, siempre que no esté en conflicto con la sec. 9012b-5 de este título, para lo cual deberá acudir ante el Tribunal de Primera Instancia para obtener una orden judicial a esos efectos. No obstante, si el Director Ejecutivo no actúa en el término de quince (15) días laborables aquí dispuesto, el querellante podrá acudir al Tribunal de Primera Instancia a solicitar los remedios antes mencionados. [...].²¹

-III-

Como cuestión de umbral, es menester aclarar que la recurrente no impugna los Permisos de Uso expedidos por la OGPe el 25 de agosto y el 26 de septiembre de 2016. Contrario a lo argüido por el señor Bruno Pastrana, el dictamen cuya revisión solicita la señora Carrasquillo Villegas es de la Resolución de Archivo emitida el 23 de diciembre de 2016, el cual no requiere el agotamiento de remedios ante la agencia y fue impugnado de forma oportuna. Por tanto, ostentamos jurisdicción para atender el recurso ante nos.

Habiendo determinado que tenemos jurisdicción para atender la presente solicitud de revisión judicial, procedemos a discutir el error señalado.

En su escrito, la recurrente planteó que la OGPe incidió al emitir una Resolución de Archivo y poner fin a la controversia relativa a las querellas presentadas por esta en contra de Bruno Pastrana. En específico, alegó que era improcedente el archivo de las querellas número 2016-QMA-00001, 2016-SRQ-00063 y 150P-23577QU-SJ, ya que este último continuaba utilizando inapropiadamente los permisos concedidos por la OGPe. No le asiste razón. Veamos.

²¹ 23 LPRA sec. 9024a.

El trámite administrativo promovido por Carrasquillo Villegas ante la OGPe, que culminó en la determinación final cuya revisión se solicita, fue motivado por la falta de permisos para la operación del negocio que ubica contiguo a su residencia. Según surge del expediente, la OGPe actuó ante las imputaciones plasmadas en las querellas presentadas por Carrasquillo Villegas. A saber, la agencia inspeccionó el local arrendado por Bruno Pastrana, emitió órdenes de cierre y multas administrativas, según entendió prudente. Ello, fomentó que el proponente realizara las gestiones necesarias para operar legalmente el negocio en controversia, lo que acarreó la celebración de vistas públicas, en las cuales las partes tuvieron oportunidad de ser oídos.

Luego de considerar los usos propuestos, la OGPe, en cumplimiento con su deber ministerial, expidió un Permiso de Uso para colmado-cafetería en agosto de 2016 a favor de Bruno Pastrana. Posteriormente, otorgó un Permiso de Uso final en septiembre de ese mismo año. Una vez expedidos los permisos, la OGPe no tenía una controversia ante sí, dado que se habían subsanado las deficiencias detectadas en las inspecciones, por lo que procedió a emitir una determinación final sobre las querellas instadas por la recurrente. Actuó correctamente la agencia al así proceder.

El proceso que tuvo ante sí la agencia fue uno instado ante la falta de permisos de uso. Sin embargo, en el recurso ante nos, Carrasquillo expresó que *“el acuerdo que toma la OGPe es violado por el Sr. Bruno al este continuar dándole un uso inapropiado al permiso que se le concedió”*.²² En otras palabras, reclama que el uso que el señor Bruno Pastrana le está dando a su negocio es contrario a los permisos expedidos.

²² Véase, el escrito presentado por la recurrente de 3 de enero de 2017.

Lo antes expuesto no estuvo ante la consideración de la agencia al emitir el dictamen recurrido. Las alegaciones que plantea la recurrente constituyen hechos diferentes a los planteados ante la OGPe en las querellas presentadas, para lo que esta deberá incoar otra querella o utilizar alguno de los remedios provistos en los Artículos 14.1 y 14.2 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*. En conclusión, no se cometió el error señalado.

Cabe señalar, que del expediente no se desprende que la recurrente haya solicitado la reconsideración o la revisión judicial de los permisos otorgados por la OGPe. Tampoco surge planteamiento alguno sobre la invalidez de las licencias concedidas al señor Bruno Pastrana ni la presentación de querella alguna por la operación del negocio en contravención a los usos aprobados y las condiciones impuestas por la agencia.

No nos corresponde, sin prueba que derrote la presunción de corrección que cobija la determinación recurrida, sustituir el criterio de la OGPe por el nuestro. Según discutido, el dictamen impugnado está sostenido por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo. La determinación de agencia fue razonable y cónsona con su política pública, por lo que su dictamen merece nuestra deferencia.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la Resolución de Archivo recurrida.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones