

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL de SAN JUAN - CAGUAS
PANEL IV

JOSÉ A. GONZÁLEZ
VAZQUEZ

Recurrente

v.

COMPAÑÍA DE TURISMO

Recurrido

KLRA201700418

REVISIÓN
procedente de la
Compañía de
Turismo
Servicios y
Transportación
Turística

Caso Núm.:
MISC-2017-08

Certificación de
Guía Turístico

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Cintrón Cintrón y la Juez Rivera Marchand.

Cintrón Cintrón, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de mayo de 2017.

El señor José A. González Vázquez (señor González) compareció *in forma pauperis* ante este Tribunal intermedio en aras de que revisemos y revoquemos la *Resolución Administrativa* que la Compañía de Turismo notificó el 1 de mayo de 2017. Mediante el dictamen impugnado, la corporación pública canceló la autorización que tenía el aquí compareciente como operador de transportación turística y activó, por tanto, la presunción de falta de idoneidad para poseer una licencia de esta naturaleza. Del mismo modo, la Compañía de Turismo denegó su solicitud de Certificación de Guía Turístico.

Aceptada su comparecencia como indigente, procedemos a resolver en los méritos. Ahora bien, hemos de consignar que en vista de que no existe controversia de hechos, pues el señor González admitió los sucesos que suponen el quebrantamiento del reglamento de la corporación, no solo prescindiremos de la

comparecencia de la Compañía de Turismo¹, sino que también acogemos y adoptamos la relación de hechos del ente administrativo.

I

1. El 14 de agosto de 2008 José A. González Vázquez fue autorizado por la Compañía de Turismo para ofrecer servicios de operador de transportación turística con una licencia provisional. El 20 de enero de 2015 se le renovó dicha autorización sin restricciones, con fecha de vencimiento para el 17 de junio de 2017.

2. El 22 de diciembre de 2016, el Peticionario se presentó ante la Compañía de Turismo a solicitar la citación de la prueba de detección de sustancias controladas para completar la tramitación de su solicitud para certificarse como guía turístico.

3. Dicha citación precisaba que “la prueba deberá reflejar los resultados al análisis de detección de las siguientes cinco (5) drogas o tipos de sustancias: 1. Marihuana, 2. Cocaína, 3. Anfetaminas, 4. Opiatos, 5. Fenciclidina.”

4. Según surge del expediente administrativo, la prueba realizada al Peticionario por el laboratorio “HB Distributors” el 22 de diciembre de 2016 arrojó un resultado “positivo” o “no negativo” a marihuana (THC).

Ante los hechos y la norma de derecho aplicable, la Compañía de Turismo le canceló la licencia de operador de transportación turística terrestre al señor González y activó la presunción de falta de idoneidad. Asimismo, denegó su solicitud para ser certificado como guía turístico.

Insatisfecho el señor González con la determinación de la corporación pública, oportunamente compareció ante nos. En su recurso solicitó la revisión de la penalidad impuesta, toda vez que este alegadamente se había sometido a un programa de rehabilitación bajo ASSMCA e informó estar dispuesto a someterse al proceso de monitoreo que la Compañía de Turismo entienda apropiado.

¹ Regla 7(B)(5) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, R. 7(B)(5).

II

-A-

Es hartamente conocido que, dado a que las decisiones administrativas están cobijadas por una presunción de legalidad y corrección, estas son merecedoras de deferencia por parte de los tribunales apelativos. *Vélez v. A.R.P.E.*, 167 D.P.R. 684, 693 (2006); *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716, 727 (2005); *Henríquez v. Consejo Educación Superior*, 120 D.P.R. 194, 210 (1987)). Es por esta razón que nuestra autoridad revisora se ciñe a determinar si la agencia actuó de forma arbitraria, ilegal, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción. (Véase, *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 D.P.R. 263, 280 (1999); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 D.P.R. 64, 134 (1998); *Reyes Salcedo v. Policía de P.R.*, 143 D.P.R. 85, 94 (1997); *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 D.P.R. 692, 699 (1975)). Por lo tanto, el criterio rector es la razonabilidad de la agencia recurrida. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 D.P.R. 870, 892 (2008).

De igual forma, al momento de evaluar una decisión administrativa debemos tomar en consideración la especialización y experiencia de la agencia sobre las controversias que tuviera ante sí y al mismo tiempo debemos distinguir entre cuestiones relacionadas a la interpretación de las leyes, gesta en la que los tribunales somos los especialistas, y asuntos propios para la discreción o pericia administrativa. *Íd.*, a la pág. 892.

Al aplicar ese criterio de razonabilidad y deferencia se ha dispuesto por la jurisprudencia que los foros apelativos no debemos intervenir con las determinaciones de hechos que las agencias formulan, si las mismas están sostenidas por *evidencia*

*sustancial que obre en el expediente administrativo.*² Bajo dicho escenario, los foros apelativos debemos sostenerlas. Sec. 4.5 de la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, según enmendada, mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (LPAU), 3 L.P.R.A. sec. 2175 (LPAU). (Véase también, *Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 D.P.R. 70, 75 (2000); *Domínguez v. Caguas Expressway Motors*, 148 D.P.R. 387, 397 (1999); *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 D.P.R. 70, 80-81 (1999)). Del mismo modo, las conclusiones de derecho y las interpretaciones que realizan las agencias de la ley que le corresponde administrar y velar por su cumplimiento, aunque revisables en toda su extensión, deben ser sostenidas a nivel apelativo si estas son razonables, a pesar de que existan otras interpretaciones igualmente adecuadas. *P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R.*, 151 D.P.R. 269, 283 (2000); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, supra, a la pág. 133.

Ahora bien, hemos de suscribir que esta deferencia no implica que los foros apelativos abdicemos nuestro deber de revisar las decisiones tomadas por las agencias administrativas. Recordemos que estamos autorizados a intervenir con las conclusiones de derecho e interpretaciones cuando las agencias actúan arbitraria, ilegal o irrazonablemente; cuando sus interpretaciones no cuentan con una base racional; éstas no armonizan con el fin esencial de la ley y la política pública que la inspira; o han errado en la aplicación de la misma. Bajo estos escenarios el foro apelativo puede sustituir el criterio de la agencia por el suyo. *Otero v. Toyota*, supra, a la pág. 729; *P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R.*, supra, a la pág. 283; *Misión Ind. P.R. v. J.P.*,

² *Evidencia sustancial es aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión.* *Otero v. Toyota*, supra, a la pág. 728.

supra, a la pág. 134; *Reyes Salcedo v. Policía de P.R.*, supra, a la pág. 94; *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, supra, a la pág. 699.

Luego de un estudio concienzudo del expediente ante nos y de la norma de derecho aplicable, nos vemos precisados a intervenir con la interpretación y aplicación de los Reglamentos que gobiernan la causa de epígrafe, pues la Compañía de Turismo erró en una de sus determinaciones. Veamos.

-B-

La Ley de Transportación Turística Terrestre de Puerto Rico³ es la que gobierna la prestación de servicios de transportación turística terrestre en el país, así como los requisitos para la concesión de las franquicias, autorizaciones, permisos y licencias para dicho propósito. Art. 3 de la Ley Núm. 282, supra, 23 L.P.R.A. sec. 6755. Esta ley también dispone que será la Compañía de Turismo el ente encargado de conceder los referidos permisos en consideración a la necesidad y conveniencia, la idoneidad del peticionario y el estricto cumplimiento de este con las disposiciones de la ley y los reglamentos aplicables. Art. 13 de la Ley Núm. 282, supra, 23 L.P.R.A. sec. 6778. Para ello, el estatuto en discusión fijó, en su artículo 44, ciertos requisitos que todo operador⁴ debe satisfacer para poder obtener una licencia y entre los documentos a someter se encuentra:

Certificado médico de una unidad de salud pública o de un médico particular, acreditativo de que, de acuerdo con el historial médico, las condiciones físicas del solicitante son buenas, específicamente de los siguientes órganos y miembros: ojos, incluyendo prueba de glaucoma y presencia de cataratas, oídos, corazón, pulmones, estado o condición de las piernas y brazos (reflejos) y prueba de diabetes. Dicho certificado médico deberá estar acompañado de los resultados de la prueba de sustancias controladas realizada. 23 L.P.R.A. sec. 6822(i)(4).

³ Ley Núm. 282—2002, según enmendada, 23 L.P.R.A. sec. 6754 et seq.

⁴ Operador.—Persona natural autorizada por la Compañía de Turismo para conducir un vehículo de motor dedicado a la prestación de servicios de transportación turística terrestre. Art. 2 de la Ley Núm. 282, según enmendado, 23 L.P.R.A. sec. 6754.

Por otro lado, la Compañía de Turismo —en cumplimiento con su obligación de reglamentar los servicios de transportación turística terrestre—⁵ aprobó, el 20 de diciembre de 2006, el Reglamento Núm. 7266, intitulado Reglamento Aplicable a la Transportación Turística Terrestre. Cabe destacar que bajo dicho reglamento la corporación pública también exige la presentación de resultados negativos de la prueba de sustancias controladas en aras de poder obtener una licencia de operador. Art. 16 del Reglamento Núm. 7266, *supra*.

Ante la importancia que representa este requisito, el Artículo 18 de dicho compilado de normas reguló todo lo relacionado a las pruebas de detección de sustancias controladas. Veamos lo que allí se dispone:

Artículo 18 Pruebas de Detección de Sustancias Controladas

A. Toda persona que solicite una nueva licencia de operador de transportación turística terrestre o su renovación, deberá someterse a una prueba de sustancias controladas, según lo aquí dispuesto. No se procesará ninguna solicitud que no cumpla con este requisito.

B. De igual forma deberán someterse a la prueba todo operador autorizado por la Compañía de Turismo cuando exista sospecha razonable individualizada para creer que este opera el vehículo de transportación turística bajo los efectos de alcohol o sustancias controladas.

C. Se entenderán como “sustancias controladas” toda droga o sustancia o precursor inmediato incluida en las Clasificaciones I, II, III, IV y V de la Ley Número 4 de 23 de junio de 1971, según enmendada, mejor conocida como la Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico, exceptuando el uso por prescripción médica u otro uso autorizado por ley.

D. No obstante lo anterior, la Compañía de Turismo podrá evaluar, consultando a un profesional de la salud, si cualquier medicamento adquirido con o sin receta afecta las habilidades del individuo para conducir el vehículo de manera segura.

E. Se entenderá como “sospechosa razonable individualizada” la convicción moral de que una persona

⁵ Art. 6(10) de la Ley Núm. 10 del 18 de junio de 1970, según enmendada, 23 L.P.R.A. sec. 671e.

específica está bajo la influencia del alcohol o de sustancias controladas, independientemente de que luego se establezca o no tal hecho. Dicha sospecha deberá estar fundamentada en factores observables y objetivos tales como: observación directa del uso o posesión de alcohol o sustancias controladas; síntomas físicos que adviertan estar bajo la influencia de alguna bebida embriagante o sustancia controlada; conducta anormal o comportamiento errático. La sospecha razonable individualizada debe ser establecida por al menos dos (2) funcionarios del Área de Transportación Turística, uno de los cuales deberá ser el supervisor inmediato u ocupar un puesto de mayor jerarquía que el primero.

F. Las pruebas se realizarán en el laboratorio que designe la Compañía de Turismo, el cual deberá estar autorizado y licenciado por el Secretario de Salud para procesar y analizar pruebas para la detección de drogas y sustancias controladas utilizando las guías y parámetros establecidos por el "National Institute on Drug Abuse" (N.I.D.A.).

G. La prueba deberá reflejar los resultados al análisis de detección de las siguientes cinco (5) drogas o tipos de sustancia:

1. Marihuana
2. Cocaína
3. Anfetaminas
4. Opiatos
5. Fenciclidina

H. La prueba se realizará en el término que lo requiera la Compañía, según lo notifique por escrito, mediante citación u orden a esos efectos. No se aceptarán resultados de pruebas que no hayan sido realizadas conforme lo ordene la Compañía.

I. El costo de la prueba será por cuenta del peticionario u operador según sea el caso, disponiéndose que en los casos en que la prueba haya sido ordenada por motivo de una sospecha razonable individualizada, la Compañía de Turismo reembolsará el costo de la misma, de arrojar esta un resultado no positivo.

J. El peticionario u operador deberá autorizar al laboratorio a remitir copia de los resultados a la Compañía.

K. La negativa injustificada a someterse a las prueba[s] activará la presunción controvertible de que el resultado hubiese sido positivo.

L. La negativa injustificada a someterse a la prueba de sustancias controladas o **un resultado positivo corroborado en la misma, será causa suficiente para denegar la solicitud o la renovación de la licencia y activará la presunción de falta de idoneidad**, que solo podrá ser rebatida mediante la

presentación de prueba robusta y convincente de rehabilitación y capacidad.

M. Se entenderá como “negativa injustificada” la negación a someterse a las pruebas para la detección de sustancias controladas o a cooperar para que esta se realice, incluyendo pero sin limitarse a, no presentarse sin justificación al lugar donde se toma la muestra o abandonar el lugar; la declaración expresa negándose a someterse al procedimiento; no acatar órdenes o seguir instrucciones del laboratorio o del funcionario a cargo para que se pueda producir la muestra adecuada; alteración de la muestra; o rehusarse a autorizar el envío de los resultados a la Compañía de Turismo.

N. Las personas a quienes se les haya denegado la licencia de operador por haber arrojado positivo a la prueba de sustancias controladas o haberse negado a someterse a la misma, podrán presentar una nueva solicitud transcurridos doce (12) meses desde la notificación de la determinación de la Compañía declarando sin lugar la petición de licencia, disponiéndose que un segundo resultado positivo o negativa a someterse a la prueba lo inhabilitará indefinidamente para operar vehículos de transportación turística.

*O. **Aquellos operadores con licencia vigente** sobre los que exista sospecha razonable individualizada para creer que operan bajo los efectos de alcohol o sustancias controladas y **que arrojen un resultado positivo** o se nieguen a someterse a la prueba, **se les suspenderá sumariamente la licencia de operador por un término que no excederá de sesenta (60) días.** La orden a esos efectos se notificará inmediatamente, personalmente o por correo certificado y permanecerá en vigor hasta que la Compañía o un tribunal competente la deje sin efecto. El operador deberá entregar su licencia a la Compañía y se abstendrá de operar vehículos dedicados a la transportación turística.*

P. Luego de emitida una orden de suspensión sumaria, la Compañía citará a la parte afectada para que comparezca a una vista administrativa a celebrarse dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de la suspensión sumaria, para que exponga las causas y motivos, si algunos tuviere, por los cuales no se deba proceder a imponerle una sanción mayor o cancelar la licencia. La Compañía deberá emitir su decisión dentro de los sesenta (60) días siguientes a la orden de suspensión, excepto que medien causas o motivos justificados. Si se suspendiere la audiencia señalada a solicitud de la parte afectada, la suspensión de la licencia permanecerá en vigor hasta que se resuelva el caso en sus méritos, independientemente de que haya transcurrido el término de la suspensión.

Q. Toda persona cuya prueba hubiere arrojado resultado positivo y se le hubiere suspendido o cancelado su licencia de operador, podrá solicitar que su idoneidad sea reevaluada, presentando evidencia de haber completado

satisfactoriamente un programa de rehabilitación reconocido y encontrarse libre de sustancias controladas en su organismo, acompañando evidencia médica y de laboratorio. Examinada dicha evidencia, la Compañía podrá reestablecerle los privilegios de la licencia de operador, sujeto a pruebas periódicas para la detección de sustancias controladas. La negativa a someterse a las pruebas periódicas o un segundo resultado positivo, acarreará la cancelación de la licencia y lo inhabilitará para operar vehículos de transportación turística indefinidamente.

R. Ningún concesionario permitirá que una persona a quien su licencia de operador le haya sido suspendida o cancelada opere vehículos de transportación turística y de permitirlo, además de su propia infracción, responderá ante la Compañía por las violaciones de dicho operador y por los daños que este pueda ocasionar a terceros en la prestación de los servicios reglamentados.

S. Todo documento relacionado con los resultados de las pruebas de detección de alcohol y sustancias controladas, serán confidenciales. La Secretaría del Área de Transportación Turística conservará los mismos en expedientes independientes y separados del expediente del operador o peticionario, según sea el caso. Salvo que medie consentimiento escrito del individuo u orden judicial, solo tendrán acceso a los expedientes confidenciales la parte afectada, el Director del Área de Transportación Turística y sus funcionarios autorizados.

T. Los resultados a las pruebas de sustancias controladas no serán usados como evidencia en contra del operador o peticionario en ningún proceso administrativo ante el Área de Transportación Turística de la Compañía de Turismo, excepto cuando se impugne dicho resultado o cuando se pretenda denegar, suspender o cancelar una autorización, franquicia, permiso o licencia o imponer multas o sanciones como consecuencia de un resultado positivo.

Como vimos, en el caso de marras, la Compañía de Turismo, entre otras cosas, le canceló la licencia de operador de transportación turística terrestre al señor González. Ello por haber arrojado positivo en una prueba de detección de sustancias controladas que este se realizó al someter su petición de certificación de guía turístico. Erró al así proceder.

Es claro que la Compañía de Turismo tiene el deber ministerial de velar por la idoneidad de las personas que solicitan el privilegio de brindar servicios de transportación turística y de aquellas que ya lo proveen. Sin embargo, los actos que se ejecuten

para lograr dicho propósito tienen que estar enmarcadas en la autoridad o facultad que tanto su ley orgánica como su reglamento le otorgan. Ello no ocurrió del todo en la causa de epígrafe. Nos explicamos.

Según surge del artículo 18 antes transcrito, el Reglamento Núm. 7266, *supra*, no autoriza la cancelación sumaria de la licencia de operador. Este solo permite la denegatoria de una solicitud de licencia de operador de transportación turística o su renovación, así como la suspensión sumaria de la licencia si el operador que tiene una licencia vigente arroja un resultado positivo o se negara a someterse a la prueba de detección de sustancias controladas. Dicha suspensión será por un máximo de 60 días.

De igual forma, el artículo dispone que la Compañía de Turismo celebrará, en un término de 5 días siguientes a la notificación de la suspensión, una vista administrativa para que el operador exponga las razones por las cuales no se le debería imponer una penalidad mayor o cancelarle la licencia. Por lo tanto, solo luego de verificarse dicho proceso es que la Compañía de Turismo podría tomar la decisión de cancelarle la licencia a ese operador.

Según surge de los hechos, el señor González era un operador de transportación turística terrestre con licencia vigente, por lo que este no se encontraba en proceso de renovación de la misma al momento de realizarse la prueba de dopaje y arrojar positivo a marihuana. Ante el resultado de la prueba y el hecho de que el señor González se consideraba un operador de transportación turística con licencia vigente, la Compañía de Turismo solo podía suspenderlo, más no cancelarle sumariamente la licencia. Además, venía obligada a celebrar una vista administrativa en la que se le concediera al señor González la

oportunidad de defenderse. Al no actuar conforme a su Reglamento Núm. 7266, *supra*, erró la corporación pública.

Pasemos ahora a examinar si la denegatoria de la certificación de guía turístico fue acertada o no conforme a nuestro ordenamiento jurídico. Para ello debemos examinar el Reglamento Núm. 8360 de la Compañía de Turismo del 16 de mayo de 2013, mejor conocido como Reglamento para la Certificación de Guías Turísticos de Puerto Rico.

El Reglamento Núm. 8360, *supra*, en su artículo 5 inciso “p” estatuye que la persona que solicita la certificación de guía turístico no podrá ser adicta a drogas o sustancias controladas y que, una vez esta apruebe tanto el examen oral como escrito, deberá proveer el resultado negativo de la prueba de dopaje de un laboratorio asignado por la Compañía de Turismo. En vista de ello, la adicción a drogas o sustancias controladas constituye una de las razones para denegar una solicitud de certificación de guía turístico. Art. 12(c) del Reglamento Núm. 8360, *supra*.

De lo anterior, es ostensible que el proceder de la Compañía de Turismo con relación a la solicitud de certificación de guía turístico del señor González fue el correcto. Ante el hecho de que la prueba de sustancias controladas arrojó positivo a marihuana, la corporación pública estaba facultada a denegar la solicitud del señor González, a pesar de haber aprobado el examen para dicha certificación. Por consiguiente, no erró al así conducirse.

III

Por los fundamentos que preceden, modificamos la resolución emitida por la Compañía de Turismo. En vista de ello, dejamos sin efecto la cancelación de la licencia de operador de transporte turístico terrestre y procedemos, más bien, a suspender la misma hasta que la corporación pública celebre la vista administrativa requerida por el Reglamento Núm. 7266, *supra*.

Ahora bien, debemos consignar que la Compañía de Turismo deberá calendarizar la vista para la fecha hábil más cercana a la notificación del mandato y adjudicar con premura la causa, ello en aras de garantizarle al señor González una solución justa y expedita. Por el contrario, mantenemos la denegatoria de la solicitud de certificación de guía turístico.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

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