ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS
PANEL V

OFICINA DE GERENCIA DE PERMISOS Recurrente v. OFICINA DEL PROCURADOR DE PERSONAS DE EDAD AVANZADA Recurrida	KLRA201800159	*Revisión Administrativa* procedente de la División de Oficina de Oficiales Examinadores de la OPPEA Caso Núm.: ADM-NC-2016-0005 Sobre: Orden de Cumplimiento

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, la Jueza Soroeta Kodesh y la Jueza Romero García

Soroeta Kodesh, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de mayo de 2018.

Mediante un recurso de revisión administrativa presentado el 26 de marzo de 2018, comparece la Oficina de Gerencia de Permisos (en adelante, la OGPe). Nos solicita que revoquemos una *Resolución sobre Desacato e Imposición de Multa Administrativa* emitida y notificada el 23 de febrero de 2018, por la Oficina del Procurador de Personas de Edad Avanzada (en adelante, la OPPEA). En el dictamen recurrido, la OPPEA le impuso a la OGPe una multa de $200.00 por incumplimiento reiterado con las órdenes de la OPPEA.

Por los fundamentos que expresamos a continuación, se revoca la *Resolución* recurrida. En consecuencia, se deja sin efecto la multa de $200.00 que se le impusiera a la OGPe.

I.

Según surge del expediente ante nuestra consideración, con fecha de 31 de octubre de 2016, el Sr. Héctor Jeannot Amorós y su

esposa, la Sra. Teresa Álvarez Ocasio, por conducto de la Oficina de Asuntos Legales (en adelante, la OAL) de la OPPEA, presentaron una *Querella* (ADM-NC-2-16-0005) en contra de la OGPe y del Municipio de Hatillo, por la operación de un establecimiento comercial denominado Dylan's Biergarten and Bakery, ubicado en el Bo. Corcovado Carr. 493 Km. 2.0 del aludido Municipio. Los querellantes explicaron que perdieron la privacidad, seguridad y paz de su hogar, debido a que dicho negocio se dedicaba mayormente al expendio de bebidas alcohólicas. Lo anterior, acompañado de música en vivo a un volumen alto, reflectores que ocasionan contaminación lumínica y autos estacionados frente a su hogar. Añadieron que presentaron una *Querella* (2014-SRQ-40428) ante la OGPe que, luego de mantenerse activa por dos (2) años (2014-2016), fue cerrada. Ello así, a pesar de que previamente la OGPe emitió una orden de cese y desista en contra del establecimiento, por operación de una barra sin permiso, del cual se hizo caso omiso de la misma, y una solicitud de variación de uso que fue denegada. El motivo del cierre de la *Querella* obedeció a que la OGPe determinó que el establecimiento tenía permiso de uso como una panadería con licencia de venta de bebidas alcohólicas y cerraba a las 11:00 p.m.

El 3 de noviembre de 2016, la Oficina de Oficiales Examinadores de la OPPEA emitió una *Notificación de Querella y Orden para que Conteste*. Además de notificar la *Querella*, se les concedió a los querellados un término de veinte (20) días para que presentaran una contestación. Transcurrido en exceso dicho término sin que las partes querelladas contestaran la *Querella*, el 9 de enero de 2017, la OAL presentó una *Moción Informativa y en Solicitud de Remedio*.

A raíz de la falta de contestación de las partes querelladas, el 10 de enero de 2017, la Oficina de Oficiales Examinadores de la

OPPEA emitió una *Orden de Mostrar Causa*. El 2 de febrero de 2017, la OGPe instó una *Moción Informativa y Solicitud de Representación Legal*. En esencia, la representante legal de la OGPe informó que se le había delegado recientemente el caso y que no se le había asignado con anterioridad a ningún otro abogado, por lo que solicitó una prórroga para contestar la *Querella*.

Así pues, el 3 de febrero de 2017, notificada el 6 de febrero de 2017, la Oficina de Oficiales Examinadores de la OPPEA emitió una *Orden* para concederle a la OGPe una prórroga de veinte (20) días. El 17 de febrero de 2017, la OGPe presentó una *Contestación a Querella*. De entrada, indicó que en su sistema de base de datos existían dos (2) querellas previas relacionadas al negocio eje de la controversia, con informe de inspección cada una. Añadió que dicho establecimiento tenía un permiso aprobado para operar una panadería y una cafetería, con venta de bebidas alcohólicas. Por último, explicó que refirió el caso a la División de Querellas para que se hiciera otra inspección y se tomara la acción correspondiente.

El 15 de marzo de 2017, la OPPEA celebró una vista administrativa. En atención a lo discutido en dicha vista, el 17 de abril de 2017, notificada el 18 de abril de 2017, la Oficina de Oficiales Examinadores de la OPPEA emitió una *Orden* dirigida al Inspector de Querellas de la OGPe para que realizara una inspección del establecimiento comercial en cuestión, después de las 11:00 p.m., y rindiera un informe de inspección en o antes del 5 de junio de 2017.

Subsiguientemente, el 20 de junio de 2017, la OAL incoó una *Moción Informativa y en Solicitud de Orden*. En respuesta, el 21 de junio de 2017, la Oficina de Oficiales Examinadores de la OPPEA emitió y notificó una *Orden*. En síntesis, le concedió un término de cinco (5) días a la OGPe para que presentara el resultado de la investigación, según ordenado el 17 de abril de 2017, so pena de

sanciones. El 14 de julio de 2017, la Oficina de Oficiales Examinadores de la OPPEA emitió y notificó una *Orden de Mostrar Causa* en la que instruyó a la OGPe a que mostrara causa para no imponerle sanciones, ante la falta de cumplimiento con las órdenes anteriores.

Con fecha de 1 de agosto de 2017, la OGPe interpuso una *Moción de Mostrar Causa y Solicitud de Desestimación de Querella*. En esencia, planteó que, desde el 4 de abril de 2017, la OGPe perdió jurisdicción para responder a la *Querella* incoada por la OAL debido a que en esa fecha el Gobernador de Puerto Rico aprobó la Ley Núm. 19-2017, de vigencia inmediata, la cual enmendó la Ley Núm. 161-2009. Explicó que uno de los cambios introducidos por dicha ley es que la Junta de Planificación sería la encargada de atender las querellas relacionadas a construcciones ilegales, uso o desarrollo de terrenos sin autorización. Para lograr dicho objetivo, la Ley Núm. 19-2017 autorizó a la Junta de Planificación a presentar los recursos necesarios para solicitar la revocación de permisos; la paralización de obras iniciadas sin autorización; la paralización de un uso no autorizado; o la democión de obras construidas.

El 17 de agosto de 2017, la Oficina de Oficiales Examinadores emitió y notificó una *Orden*. De entrada, ordenó a la OAL que se expresara en torno a la solicitud de desestimación de la OGPe. Además, le ordenó a la OGPe presentar el informe sobre la investigación, según ordenado el 17 de abril de 2017. Dispondría para ello hasta el 15 de septiembre de 2017.

Con fecha de 15 de septiembre de 2017, la OGPe presentó *Moción Reiterando Falta de Jurisdicción*. Además de reiterar la falta de jurisdicción, la OGPe anejó un *Informe de Inspección de Seguimiento* realizado por personal de la Junta de Planificación.

Una vez reiniciadas las labores luego del paso del huracán María, el 22 de diciembre de 2017, la Oficina de Oficiales

Examinadores de la OPPEA notificó una *Orden* del 13 de octubre de 2017 para que la OAL se expresara en torno a la jurisdicción y al *Informe de Inspección de Seguimiento*.

El 11 de enero de 2018, la OAL presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden del 22 de diciembre de* 2017. Aunque no se opuso a la desestimación del caso por falta de jurisdicción, toda vez que las facultades investigativas le fueron delegadas a otra dependencia, la OAL expresó que la OGPe incumplió con las órdenes de la Oficina de Oficiales Examinadores de la OPPEA, incluso antes de la aprobación de la Ley Núm. 19-2017. Añadió que el *Informe de Inspección de Seguimiento* presentado no cumplió con lo ordenado en cuanto a realizar una inspección en tres (3) fechas alternas con las especificaciones requeridas.

El 23 de febrero de 2018, la Oficina de Oficiales Examinadores emitió y notificó una *Orden* en la cual desestimó la *Querella* en contra de la OGPe. En igual fecha, 23 de febrero de 2018, la OPPEA emitió y notificó una *Resolución sobre Desacato e Imposición de Multa Administrativa*. En síntesis, le impuso a la OPPEA una multa de $200.00 por el alegado incumplimiento reiterado con las órdenes emitidas con lo cual incurrió en una "lesión a los derechos que ostentan las personas de edad avanzada."

Inconforme con la anterior determinación, el 26 de marzo de 2018, la OGPe instó el recurso de revisión administrativa de epígrafe y adujo que la OPPEA cometió tres (3) errores, a saber:

> Erró la Oficina de Oficiales Examinadores de la OPPEA al imponer una multa por la cantidad de $200.00 por incumplimiento a órdenes emitidas cuando la OGPe no tenía jurisdicción para cumplirla.
>
> Erró la Oficina de Oficiales Examinadores de la OPPEA al imponer una multa sin cumplir con lo dispuesto en el Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la Oficina de Personas de Edad Avanzada.
>
> Erró la Oficina de Oficiales Examinadores de la OPPEA al determinar que se incumplió con los Artículos 12 y 13 del Reglamento para la Imposición de Multas y

Sanciones de la Oficina de las Personas de Edad Avanzada.

Por su parte, el 25 de abril de 2018, la OPPEA incoó una *Réplica de la Oficina de Asuntos Legales de la Oficina del Procurador de Personas de Edad Avanzada*.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes y a la luz de los documentos que obran en autos, procedemos a exponer el derecho aplicable a la controversia que nos ocupa.

II.

Constituye norma jurídica firmemente establecida en el ámbito del derecho administrativo que los tribunales deben concederle la mayor deferencia a las decisiones administrativas por gozar las mismas de una presunción de validez, dada la experiencia que se les atribuye a estas. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 744 (2012); *Torres Santiago v. Depto. Justicia,* 181 DPR 969, 1002 (2011). La anterior normativa se fundamenta en que son los organismos administrativos los que poseen el conocimiento especializado sobre los asuntos que por ley se le han delegado. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al.* II, 179 DPR 923, 940 (2010); *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 186 (2009).

En cuanto a las determinaciones de hechos formuladas por la agencia recurrida, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido reiteradamente que, como norma general, los tribunales no intervendrán con estas, siempre y cuando se desprenda del expediente administrativo evidencia sustancial que las sostenga. Al realizar dicha determinación, los tribunales deben utilizar un criterio de razonabilidad y deferencia. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821-822 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al.* II, supra. A su vez, la evidencia sustancial es aquella relevante que una mente razonada podría entender adecuada para sostener una conclusión. *Torres Santiago v. Depto. Justicia,* supra,

a la pág. 1003, citando a *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 76-77 (2004).

Con el propósito de "convencer al tribunal de que la evidencia en la cual se fundamentó la agencia para formular una determinación de hecho no es sustancial, la parte afectada debe demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración". *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 131 (1998); véanse, además, *Rebollo v. Yiyi Motors,* supra, a la pág. 77; *Metropolitana S.E. v. A.R.PE.,* 138 DPR 200, 212-213 (1995); *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 686-687 (1953).

No obstante, las conclusiones de derecho realizadas por las agencias serán revisables en toda su extensión. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al.* II, supra. Ahora bien, esto no significa que los tribunales pueden descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, supra; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al.* II, supra; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expuesto que "[l]a deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas habrá de ceder, solamente, cuando la misma no esté basada en evidencia sustancial, cuando la agencia ha errado en la aplicación de la ley y cuando su actuación resulte ser una arbitraria, irrazonable o ilegal". *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra, a la pág. 822; véase, además, *Otero v. Toyota*, supra. Igualmente, el Tribunal Supremo ha clarificado que la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia

sustancial; (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúa arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional; o (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, supra, a las págs. 744-745, citando a *Empresas Ferrer v. A.R.PE.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

Conforme a los principios de derecho antes detallados, atendemos la controversia ante nos.

III.

En su primer señalamiento de error, la OGPe alegó que incidió la OPPEA al imponerle una multa de $200.00 por incumplir órdenes que la OGPe sostuvo que no podía cumplir tras perder jurisdicción para realizar inspecciones e informes relacionados a permisos de uso. Le asiste la razón a la recurrente en su argumentación.

La Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009 y mejor conocida como la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico (en adelante, Ley 161-2009), 23 LPRA sec. 8013 *et seq.*, ha sido enmendada en varias ocasiones. Recientemente, la Ley 161-2009 fue enmendada por la Ley Núm. 19 de 4 de abril de 2017 (en adelante, Ley 19-2017). Lo anterior, con miras a "establecer en Puerto Rico distritos de calificación y reglamentación uniformes que además de dar certeza y transparencia al proceso de otorgamiento de permisos, brinden mayor celeridad a dicho proceso." Asimismo, dicha legislación pretendió implantar un sistema electrónico único que brinde uniformidad, certeza y agilidad a los procesos de permisos y uso de terrenos. En particular, el Artículo 52 de la Ley 19-2007 derogó el anterior Artículo 14.5 de la Ley 161-2009, 23 LPRA sec. 9024d, y lo sustituyó por un nuevo Artículo 14.5 que

estableció las facultades, deberes y funciones de la Junta de Planificación. Entre dichos deberes, los incisos (c) y (m) del Artículo 14.5 disponen que la Junta de Planificación tiene la facultad de:

> (c) **investigar** los referidos o **querellas** de las Entidades Gubernamentales Concernidas o cualquier persona natural o jurídica, señalando la ausencia de permisos o el incumplimiento con las disposiciones legales aplicables en el otorgamiento de permisos relacionados a sus áreas de injerencia **o en la operación de los permisos otorgados**.
>
> […]
>
> (m) **podrá entrar, acceder y examinar** cualquier pertenencia, incluyendo pero sin limitarse a, los establecimientos, los locales, el equipo, las instalaciones y los documentos de cualquier persona, entidad, firma, agencia, negocio, corporación o instrumentalidad gubernamental sujeta a su jurisdicción, **con el fin de investigar o inspeccionar el cumplimiento con las leyes y los reglamentos aplicables**. Los inspectores o el Oficial Auditor de Permisos estarán autorizados a fotografiar, llevar a cabo mediciones y estimaciones para ejercer sus funciones. Si los dueños, poseedores o sus representantes, o el funcionario a cargo, rehusaren la entrada, uso de equipos o examen, el representante de la Junta de Planificación presentará una declaración jurada en el Tribunal de Primera Instancia haciendo constar la intención de la Junta de Planificación y solicitando el permiso de entrada a la propiedad. (Énfasis nuestro).

A su vez, el Artículo 88 de la Ley 19-2017 expresamente indica que el citado estatuto tendría una vigencia inmediata "a partir de su aprobación." En vista de lo taxativamente dispuesto en el enmendado Artículo 14.5 de la Ley 161-2009 y en atención a la vigencia inmediata de las enmiendas introducidas por la Ley 19-2017, resulta forzoso concluir que, a partir del 4 de abril de 2017, la OGPe perdió jurisdicción para realizar la inspección y rendir un informe, según le ordenó la OPPEA.

Hemos revisado minuciosamente el tracto procesal del caso de epígrafe y lo cierto es que previo al 4 de abril de 2017, las actuaciones de la OGPe no pueden catalogarse como un incumplimiento reiterado. Tampoco detectamos un patrón de incumplimiento o dilación intencional de los procedimientos. El

cierre o archivo de una *Querella* previa por parte de la OGPe, que no fue impugnada oportunamente por los querellantes originales del caso, no es fundamento suficiente para sancionar a la OGPe. Por cierto, no pasa por desapercibido que los dueños u operarios del local comercial que originó la *Querella*, ni la Junta de Planificación, fueron partes del procedimiento administrativo ante la OPPEA. Por consiguiente, entendemos que la actuación de la OPPEA de sancionar a la OGPe, a pesar de que simultáneamente desestimó la *Querella* en contra de dicho ente administrativo, constituye una actuación arbitraria.

A pesar de que debemos concederles deferencia a las actuaciones de las agencias administrativas, dichas actuaciones no pueden ser arbitrarias o irrazonables. En el caso de autos, ante la actuación arbitraria de la OPPEA, la norma reiterada sobre la deferencia que nos merecen las determinaciones administrativas cede y procede nuestra intervención. Por lo tanto, revocamos el dictamen recurrido y, consecuentemente, se deja sin efecto la imposición de la multa de $200.00. En vista del resultado alcanzado, no es necesario discutir los restantes señalamientos de error aducidos por la OGPe.

IV.

En virtud de los fundamentos anteriormente expuestos, revocamos la *Resolución* recurrida. Cónsono con lo anterior, se deja sin efecto la imposición de la multa de $200.00 en contra de la OGPe.

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

Mildred I. Rodríguez Rivera
Secretaria del Tribunal de Apelaciones Interina