

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

THE FAMILY DISPENSARY,
INC.; CARLOS CHAPARRO,
PRESIDENTE; Y KARENLY
ORELLANO; MARÍA
SANTANA CRUZ; LUIS
ORLANDO LÓPEZ RIVERA;
ROSAGLÍA ÁLVAREZ
FEBUS; LEYDA
VALCÁRCEL; ELIDA
NEVÁREZ; CARLOS
BERNAT; LESLIE
RODRÍGUEZ; WANDA
DÍAZ; JUAN MARRERO;
PACIENTES

Apelante

v.

MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE BAYAMÓN, POR
CONDUCTO DE SU
ALCALDE RAMÓN LUIS
RIVERA; ING. VÍCTOR
JOGLAR, Oficial de
Permisos en su carácter
Oficial

Apelado

KLAN201900902

Apelación
procedente del Tribunal
de Primera Instancia,
Sala de Bayamón

Caso Núm.:
D PE2017-0175

Sobre:
Entredicho Provisional,
Injunction Preliminar y
Permanente; Daños y
Perjuicios

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramos Torres, la Jueza Rivera Marchand y la Jueza Romero García¹.

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 23 de noviembre de 2020.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones, The Family Dispensary Inc. (Family Dispensary) y otros, (en adelante y en conjunto, los apelantes o parte apelante) mediante recurso de apelación. Solicitan que se revoque la sentencia emitida, el 1 de mayo de 2019 y notificada el 7 de mayo de 2019, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de

¹ Mediante Orden Administrativa TA-2020-049 de 11 de febrero de 2020, se designó a la Hon. Giselle Romero García para entender y votar en el caso de epígrafe en sustitución de la Hon. Gretchen Coll Martí, quien se acogió al retiro el 31 de enero de 2020.

Número Identificador

SEN2020_____

Bayamón (TPI). Mediante la misma, el TPI ordenó el cierre del establecimiento de cannabis medicinal que operaba Family Dispensary. Concluyó, además, que medió temeridad de la parte apelante al sostener sus alegaciones de derecho y declaró Con Lugar la Reconvención de la parte demandada, aquí apelada, el Municipio de Bayamón (Municipio) y otros (en adelante y en conjunto, los apelados o parte apelada).

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se modifica la sentencia apelada, a los efectos de declarar No Ha Lugar la Reconvención. Se mantiene la cantidad de mil quinientos dólares (\$1,500.00) impuesta a los apelantes por concepto de costas y honorarios de abogado. Así modificada, se confirma la sentencia apelada.

I

Veamos, de manera sucinta, los hechos que dan paso a la presentación del presente recurso.

El 30 de diciembre de 2016, Family Dispensary abrió al público. A partir de ese momento, vendió artículos de cannabis medicinal pública y pacíficamente a los pacientes autorizados por el Departamento de Salud. Este dispensario operó exitosamente y sin querrela alguna hasta el 10 de marzo de 2017.

El 10 de marzo de 2017, de manera sorpresiva, se llevó a cabo un operativo con policías estatales y municipales en las facilidades de Family Dispensary para ordenar el cierre del dispensario de cannabis medicinal. Esto, porque dicho negocio tenía un permiso para la venta de artículos de primera necesidad y no para la venta de artículos de cannabis medicinal. Esa fue la única justificación provista por el Municipio al emitir la "Orden de Cierre".

La parte afectada alegó que la "Orden de Cierre" no indicaba el tiempo de vigencia de la misma, ni informa el procedimiento administrativo o judicial al cual tenía derecho. Tampoco indicaba si el operativo respondía a alguna querrela o algún riesgo inminente a la salud y seguridad de los pacientes de cannabis medicinal. Luego de esfuerzos

por la parte apelante para aclarar el asunto y resolverlo con el Municipio, sin éxito alguno, esta presentó un recurso de *Injunction* ante el Tribunal Superior de Bayamón. Alegó violación del debido proceso de ley, violación a derechos propietarios, así como actos ilegales y *ultra vires* por parte del Municipio. En virtud de lo anterior, varios pacientes se unieron a la demanda, puesto que se les privó acceso a su medicamento.

Posterior a ello, el 25 de mayo de 2017, el Municipio contestó la demanda y negó los hechos. Sostuvo que el dispensario no tenía un permiso de uso para la venta de cannabis medicinal, cuestionó la jurisdicción del tribunal y presentó una reconvencción para que Family Dispensary le respondiera en daños y perjuicios a los pacientes co demandantes. En la referida contestación, no se alegó riesgo alguno a la salud y seguridad de los pacientes como justificación para el cierre. Tras una vista, el TPI concedió el interdicto mediante sentencia parcial.

Continuaron los procedimientos en cuanto a la reclamación por daños y perjuicios. El 21 de noviembre de 2018, la parte apelada presentó una “Solicitud de Sentencia Sumaria”, en la que alegó falta de jurisdicción del TPI. Adujo, además, que la reclamación no justificaba la concesión de un remedio, pues no se desprendía del expediente administrativo que Family Dispensary y/o sus agentes hayan solicitado un uso que contemple el expendio de cannabis. Es por ello que, a tenor con las disposiciones de ley y poderes transferidos, el Municipio contaba con la autoridad para emitir una notificación de violaciones y una orden de cese y desista advirtiendo que, de no detener el uso ilegal, se procedería mediante la acción legal correspondiente. Por consiguiente, adujeron que, al haber actuado conforme a la ley, no existía justificación para la concesión del remedio en ley que solicitó Family Dispensary.

El 21 de febrero de 2019, el TPI emitió una resolución, mediante la cual declaró Sin Lugar la “Solicitud de Sentencia Sumaria”. En el referido dictamen, concluyó que lo único que quedaba pendiente por litigar y resolver era si el Municipio tenía facultad para ordenar el cierre.

La vista en sus méritos se llevó a cabo los días 25 y 26 de febrero de 2019. Por la parte apelante testificaron: Emely Chaparro t/c/c Emely Rodríguez Santos, esposa del Sr. Chaparro, gerente de Family Dispensary y el Ingeniero José E. Montañez, gestor de permisos. Por la parte apelada testificó: el Ing. Victor Joglar, director de permisos del Municipio.

Así las cosas, el 1 de mayo de 2019, el TPI emitió la sentencia apelada, en la cual se estipularon las siguientes determinaciones de hechos:²

1. El 9 de octubre de 2016, se registró ante el Departamento de Estado, The Family Dispensary Inc., como una corporación íntima doméstica con fines de lucro y organizada, bajo las leyes de Puerto Rico, con número de registro 385209.
2. El 1 de noviembre de 2016, The Family Dispensary Inc., por conducto de José E. Montañez, presentó una Solicitud de Permiso de Uso, ante la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Bayamón, solicitando la autorización del siguiente uso: “dispensar y/o vender artículos de primera necesidad” en la Propiedad. La misma, fue designada como el caso # PU-16-1456.
3. El 10 de noviembre de 2016, el Departamento de Salud del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, aprobó el Reglamento #8847, para enmendar varias disposiciones del Reglamento #8766.
4. El 14 de noviembre de 2016, The Family Dispensary Inc, por conducto de José Chaparro, presentó ante la Oficina de Permisos de Bayamón, una “Solicitud de Certificación para la Prevención de incendios y/o certificación de Salud Ambiental”, en la cual indicó como tipo de uso: “Dispensar y/o vender artículos de primera necesidad” en la Propiedad.
5. El 16 de noviembre de 2016, la Oficina de Gerencia de Permisos, en adelante la OGPe, emitió una certificación para la prevención de incendios a favor de The Family Dispensary Inc., para la “Venta al Detal, Dispensar y/o vender artículos de Primera Necesidad”, en la Propiedad.
6. El 16 de noviembre de 2016, la OGPe emitió una certificación de Salud Ambiental, a favor de The Family Dispensary Inc., para la “Venta al Detal, Dispensar y/o vender Artículos de Primera Necesidad”, en la Propiedad.
7. El 17 de noviembre de 2016, la Oficina de Permisos del Municipio de Bayamón otorgó a The Family Dispensary, Inc. el Permiso de Uso # PU-161456, expediente #2016-

² Sentencia págs. 3-4 (Determinaciones de Hechos).

- 15-1456-U, para “Dispensar y/o vender artículos de primera necesidad” en la Propiedad.
8. El 26 de enero de 2017, el Departamento de Hacienda emitió un Certificado de Registro de Comerciante a favor de The Family Dispensary, Agente Retenedor 0684284-0012 y en el cual designó como actividad comercial: “Otras Tiendas de Artículos para la Salud y Cuidado Personal”. Se identificó la actividad comercial bajo el siguiente código: NAICS 44619.
 9. El 10 de marzo de 2017, el Municipio emitió una orden de cese y desista a The Family Dispensary, Inc.
 10. El 12 de abril de 2017, The Family Dispensary, Inc. posterior a la presentación del caso de epígrafe, radicó ante la Oficina de Gerencia de Permisos, en adelante la OGPe, una solicitud de permiso de uso, para operar un dispensario de cannabis medicinal, en la Propiedad.
 11. El 18 de abril de 2017, la OGPe emitió un permiso de uso a The Family Dispensary Inc. para la “Dispensación de Cannabis Medicinal y sus Derivados” en la Propiedad.
 12. La expedición del permiso de uso para la “Dispensación de Cannabis Medicinal y sus Derivados” en la Propiedad a favor de The Family Dispensary, Inc. fue posterior a la presentación de la Demanda de epígrafe y su consecuente enmienda.
 13. La “Orden de Paralización y Cierre” emitida por el Municipio de Bayamón en contra de The Family Dispensary, Inc. fue dirigida a la operación sin permiso de un “dispensario de cannabis medicinal y sus derivados” y no así, en contra del uso autorizado para la propiedad, a saber, el “dispensar y/o vender artículos de primera necesidad”.
 14. No se desprende del expediente administrativo de la solicitud de permiso de uso presentada por The Family Dispensary Inc. ante la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Bayamón, #2016-15-1456-U, que The Family hubiera solicitado autorización para operar un “dispensario de cannabis medicinal y sus derivados”.
 15. Al 10 de marzo de 2017, The Family Dispensary Inc., no poseía un interés propietario para operar un “dispensario de cannabis medicinal y sus derivados” en la Propiedad.
 16. The Family Dispensary Inc. realizó representaciones incongruentes en cuanto a los que se operaría en la Propiedad, ante el Departamento de Salud de Puerto Rico y la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Bayamón. A la primera le representó que operaría un “dispensario de cannabis medicinal y sus derivados” y a la segunda que operaría un local para “Dispensar y/o vender artículos de primera necesidad”.
 17. La “Orden de Paralización de Uso y Cierre” emitida por el Municipio el 10 de marzo de 2017[,] no constituy[ó] una revocación del permiso de uso de la Propiedad, a saber,

el “dispensar y/o vender artículos de primera necesidad”. Surge del propio contenido de la orden emitida que la misma es una orden de cese y desista.

18. La industria del expendio de cannabis medicinal y sus derivados es una industria altamente regulada. El incumplimiento con las leyes y regulaciones que la gobiernan podría poner en riesgo la salud y seguridad de la ciudadanía.

En virtud de las anteriores determinaciones de hechos, el TPI ordenó el cierre del establecimiento de cannabis medicinal que operaba Family Dispensary. Además, declaró Con Lugar la Reconvención de la parte apelada. El 16 de mayo de 2019, la parte apelante solicitó, sin éxito, determinaciones de hechos adicionales.

Inconforme con el curso de acción tomado por el TPI, acude ante nos la parte apelante y señala la comisión de los siguientes cinco errores:

1. Err[ó] el Tribunal al sostener que el Municipio de Bayamón tenía facultad para Ordenar el Cierre del Dispensario, y al concluir que al así hacerlo ejerció su discreción porque había un riesgo a la salud y seguridad cuando el Municipio reiteradamente acept[ó] que no tenía jurisdicción sobre la industria de cannabis y no se presentó prueba alguna sobre el riesgo a la salud y seguridad.
2. Err[ó] el Tribunal al concluir que la Orden de Paralización y Cierre “no fue una revocación del permiso de uso” y s[í] una “Orden Temporerá”, ausente prueba alguna a tales efectos.
3. Err[ó] el Tribunal de Primera Instancia al permitir una Orden de Cierre de un establecimiento sin antes el Municipio obtener orden del Tribunal.
4. Err[ó] el Tribunal al concluir que la parte Demandante incurrió en temeridad por hacer planteamientos de derecho fundamentados en la ley, en la jurisprudencia, y consistentes con las órdenes y resoluciones previas del Tribunal.
5. Err[ó] el TPI al declarar con lugar una reconvención inexistente y sobre la cual no se present[ó] prueba alguna.

Por su parte, el 23 de septiembre de 2019, el Municipio presentó su “Alegato de la Parte Apelada”. En síntesis, argumentó que no erró el TPI al emitir su dictamen. Indicó, además, que Family Dispensary creó, a sabiendas, un estado de confusión al presentar el pleito, creando la

aparición de que ostentaba un permiso de uso válidamente expedido, el cual sabía que no poseía al momento de acudir al TPI.³

II

-A-

El Artículo 15.003 de la Ley 81-1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos (Ley de Municipios Autónomos),⁴ 21 L.P.R.A. sec. 4703, permite que una persona inste una reclamación contra un municipio por los daños y perjuicios ocasionados por su culpa o negligencia. Sin embargo, el promovente deberá cumplir con el requisito de notificación previo a la iniciación del proceso judicial. En lo pertinente, el mencionado estatuto dispone:

Toda persona que tenga reclamaciones de cualquier clase contra un municipio por daños personales o a la propiedad, ocasionados por la culpa o negligencia del municipio, deberá presentar una notificación escrita dirigida al alcalde, haciendo constar en forma clara y concisa la fecha, lugar, causa y naturaleza general del daño sufrido. En dicha notificación se especificará, además, la cuantía de la compensación monetaria o el tipo de remedio adecuado al daño sufrido, los nombres y direcciones de sus testigos y la dirección del reclamante, y en los casos de daño a la persona, el lugar donde recibió tratamiento médico en primera instancia.

21 L.P.R.A. sec. 4703

Por su parte, el Artículo 15.005 de la referida Ley dispone que:

No estarán autorizadas las acciones contra el municipio por daños y perjuicios a la persona o la propiedad por acto u omisión de un funcionario, agente o empleado de cualquier municipio:

- (a) **En el cumplimiento de una ley, reglamento u ordenanza, aun cuando éstos resultaren ser nulos.**
- (b) **En el desempeño de una función de carácter discrecional, aun cuando hubiere abuso de discreción.**
- (c) En la imposición o cobro de contribuciones.
- (d) Constitutivo de acometimiento, agresión u otro delito contra la persona, persecución maliciosa, calumnia, libelo, difamación y falsa representación e impostura.

³ Alegato de la Parte Apelada, pág 17.

⁴ La Ley de Municipios Autónomos fue derogada por la Ley 107-2020, mejor conocida como Código Municipal de Puerto Rico. Para los efectos de esta controversia, es de aplicabilidad el marco legal que destacaremos.

- (e) Ocurrida fuera de la jurisdicción territorial del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- (f) En el desempeño de operaciones de combate por las fuerzas navales o militares en caso de guerra, invasión, rebelión u otra emergencia debidamente declarada como tal por las autoridades pertinentes.
- (g) Cuando ocurren accidentes en las carreteras o aceras estatales. [Nota: La Ley 143-2019 añadió este inciso]

La sentencia que se dicte contra cualquier municipio de acuerdo con el Artículo 15.003 de este Capítulo no incluirá, en ningún caso, el pago de intereses por período alguno anterior a la sentencia, ni concederá daños punitivos ni impondrá honorarios de abogados. La imposición de costas se registrará por el procedimiento ordinario. (Énfasis nuestro).

21 L.P.R.A. sec. 4705.

Un Tribunal de Justicia no tendrá jurisdicción para atender controversias que incidan sobre las materias proscritas por el artículo anteriormente citado. Nuestro más alto foro ha indicado que “desde comienzos del siglo pasado, en nuestro ordenamiento jurídico persiste la doctrina de inmunidad soberana”. Porto Rico v. Rosaly, 227 U.S. 270, 273 (1913).

-B-

La Ley 161-2009 (Ley Núm. 161), Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, 23 L.P.R.A. sec. 9011 *et seq.*, fue promulgada con el fin de establecer el nuevo marco legal y administrativo que habría de guiar la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos de uso y de construcción y desarrollo de terrenos por parte del Gobierno de Puerto Rico. Esta tiene como objetivo transformar el sistema de permisos de Puerto Rico de modo que sea más transparente, ágil, confiable y eficiente. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 161-2009.

Como parte de los cambios introducidos por la Ley Núm. 161, se creó la Oficina de Gerencia de Permisos como una Secretaría Auxiliar del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (Mejor conocida como la OGP^e).⁵ Entre las facultades de dicha oficina se encuentran las siguientes: emitir determinaciones finales y permisos, licencias,

⁵ Véase, Art. 2.1 de la Ley Núm. 161, 23 L.P.R.A. sec. 9012.

inspecciones, certificaciones y cualquier otra autorización o trámite que sea necesario. Véase, además, Wildralee Laureano v. Municipio Autónomo de Bayamón, 197 D.P.R. 420, 433 (2017). En cuanto a esto, el artículo 2.5 provee lo siguiente:

A partir de la fecha de vigencia de esta Ley, la Oficina de Gerencia de Permisos, a través de su Secretario Auxiliar, los Profesionales Autorizados, Inspectores Autorizados, cualquier otro facultado en la Ley o a quien el Secretario Auxiliar de la Oficina de Gerencia de Permisos delegue tal facultad, según aplique, emitirán determinaciones finales, permisos, licencias, certificaciones, entre éstas, las de prevención de incendios, autorizaciones y cualquier trámite necesario o que incida de forma alguna en la operación de un negocio en Puerto Rico según se disponga en el Reglamento Conjunto de Permisos, certificados de salud ambiental relacionados directa o indirectamente al desarrollo y el uso de terrenos o estructuras que, previo a la aprobación de esta Ley, eran evaluados y expedidos o denegados por las Entidades Gubernamentales Concernidas al amparo de sus leyes orgánicas u otras leyes especiales y que serán incluidos en el Reglamento Conjunto de Permisos. De igual forma, **los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, conforme a lo establecido en el Artículo 1.3 y 18.10 de esta Ley, podrán emitir determinaciones finales y permisos.** (Énfasis nuestro).

23 L.P.R.A. sec. 9012d.

De este modo se amplificó y flexibilizó la manera en que se puede tramitar la solicitud de permisos, licencias o certificaciones. Incluso, la misma ley le otorgó jurisdicción a los Municipios Autónomos como para gestionar permisos y demás documentos que autoricen al desarrollo y transformación de lotes. El Art. 8.1 de la Ley 161-2009, 23 L.P.R.A. sec. 9018, en lo pertinente estipula:

A partir de la vigencia de esta Ley, **cualquier persona que interese solicitar permisos, recomendaciones, licencias, o certificaciones relacionados al desarrollo y uso de terrenos en Puerto Rico o cualquier otra autorización o trámite que sea necesario, según establecido en el Artículo 1.3, 2.5 y 7.3 de esta Ley, podrá hacerlo ante la Oficina de Gerencia de Permisos, sea a nivel central o regional, Municipios Autónomos con Jerarquía I a V o mediante un Profesional Autorizado, según aplique.**

Las solicitudes a ser presentadas ante la Oficina de Gerencia de Permisos, Municipios Autónomos con Jerarquía I a V o un Profesional Autorizado, según aplique, incluirán aquellas establecidas en el Reglamento Conjunto de Permisos, incluyendo, pero sin limitarse a: consultas de ubicación; permisos de segregación o lotificación; permisos de construcción; permisos de uso; permiso único; documentos ambientales; permisos o recomendaciones

previamente evaluados y otorgados por las Entidades Gubernamentales Concernidas con relación al desarrollo y uso de terrenos y cualquier otra solicitud dispuesta mediante Reglamento Conjunto. Además, la Oficina de Gerencia de Permisos expedirá aquellas certificaciones y documentos requeridos para hacer u operar negocios en Puerto Rico, con sujeción a las disposiciones del Artículo 2.6 de esta Ley. No obstante, para ello se dispondrá de un procedimiento mediante reglamento adecuado para someter comentarios por parte de la ciudadanía. Finalmente, la Oficina de Gerencia de Permisos y los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V podrán emitir Permisos Verdes. (Énfasis nuestro).

La ley provee, además, para acuerdos interagenciales en el Artículo 2.6:

La Oficina de Gerencia formalizará acuerdos interagenciales para expedir certificaciones, licencias o documentos de otras agencias, instrumentalidades, corporaciones gubernamentales o entidades gubernamentales que sean requeridos en el trámite y expedición de licencias, certificaciones o permisos para realizar u operar negocios en Puerto Rico, tales como, pero sin limitarse a, certificaciones de deudas o certificados de antecedentes penales, certificados de existencia o de autorización para hacer negocios en Puerto Rico y certificados de cumplimiento ("*Good Standing*"), de acuerdo a esta Ley.

23 L.P.R.A. sec. 9012e.

Por su parte, en cuanto a esta prerrogativa, el artículo 13.017 de la Ley de Municipios Autónomos, estipula lo siguiente:

La transferencia a un municipio de las facultades de la Junta de Planificación y de la Administración de Reglamentos y Permisos, conforme a lo establecido en el Artículo 13.012 de este Capítulo, conllevará la transferencia de todas las facultades legales que tienen dichas agencias para promover el cumplimiento e implantación de la reglamentación vigente sobre el uso del suelo. El municipio estará autorizado a instar los recursos legales concernidos, representado por el alcalde o por cualquier funcionario designado por éste para atender, denunciar, procesar y resolver las querellas sobre las violaciones de uso y construcción relacionadas con las facultades o competencias transferidas.

21 L.P.R.A. sec. 4616

Cónsono con esto, el Artículo 14.3 de la Ley Núm. 161, 23 L.P.R.A. sec. 9024b, le confiere a diferentes entidades gubernamentales el mecanismo para órdenes temporeras de cese y desista en casos donde se requiera tomar acción inmediata ante riesgo de peligro grave a la

salud, seguridad de las personas o el medio ambiente. El referido artículo dispone de lo siguiente:

En aquellos casos de riesgo de peligro grave, inminente e inmediato a la salud o seguridad de las personas o el medioambiente, y que no pueda evitarse de otro modo sin tomar acción inmediata, las Entidades Gubernamentales Concernidas y la Oficina de Gerencia de Permisos podrán emitir órdenes temporeras de cese y desista en el momento que estimen necesario, sin intervención o autorización judicial previa, ni del Director Ejecutivo en el caso de las Entidades Gubernamentales Concernidas, siguiendo los criterios a establecerse, mediante reglamento. La orden deberá estar sujeta a lo siguiente: la orden temporera de cese y desista administrativa emitida bajo tales circunstancias perderá vigor, eficacia y valor, y no será ejecutable, luego de transcurridos diez (10) días naturales de expedirse por la Entidad Gubernamental Concernida o el Director Ejecutivo, salvo que el Tribunal de Primera Instancia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a petición de la Entidad Gubernamental Concernida o el Director Ejecutivo, celebre una vista evidenciaría y determine necesario extender su vigencia por un término máximo de veinte (20) días naturales adicionales, mediante Resolución u Orden Judicial. Si persisten las circunstancias y condiciones que llevaron al Tribunal a expedir la orden de paralización o de cese y desista, la parte interesada podrá solicitar a dicho foro una extensión de la misma antes de que expire el término de la orden previa. En todos los demás casos, se seguirá el procedimiento establecido en los Artículos 14.1 y 14.2, o en otros Capítulos de esta Ley, según aplique. (Énfasis nuestro).

23 L.P.R.A. sec. 9024b.

-C-

El Municipio de Bayamón publicó, en el año 2012, el Convenio de Transferencia de Ciertas Facultades de la Junta de Planificación y la Oficina de Gerencia de Permisos por el Gobierno de Puerto Rico al Municipio Autónomo de Bayamón (el Convenio). Mediante el mismo se atemperó el Convenio de Transferencia de Facultades, vigente a las disposiciones de la Ley Núm. 161 y la Ley Núm. 106 de 2012, la cual enmienda varios artículos de la Ley de Municipios Autónomos.

En la Introducción del Convenio, suscrito entre el gobierno central y el gobierno municipal, se articuló la política pública de otorgar a los Municipios el máximo posible de autonomía y proveerle a éstos los poderes y facultades que sean necesarios para asumir un rol central y fundamental en el desarrollo urbano, social y económico. En

reconocimiento a esa política pública, el municipio y el gobierno central acordaron y formularon el Convenio vigente con el propósito de transferir al Municipio nuevas facultades de la Junta de Planificación y de la OGPe.

En el Capítulo III, sección A, se establecen los tipos de jerarquías de los municipios y según su clasificación sus autorizaciones, deberes y responsabilidades en cuanto al manejo de licencias y permisos de construcción. En la sección B, del mencionado capítulo, se detallan los Efectos de la Transferencia de Jerarquías. En específico el Convenio estipuló lo siguiente:

- (1) En el proceso de evaluaciones y toma de decisiones sobre las jerarquías transferidas, el Municipio aplicará y velará por el cumplimiento de sus propios reglamentos y de los reglamentos aplicables de otras agencias. El Municipio aplicará y velará por el cumplimiento de los reglamentos que haya adoptado de la Junta de Planificación, de la Oficina de Gerencia de Permisos y demás agencias fiscalizadoras para el desarrollo, subdivisión y uso de terrenos y para la construcción y uso de edificios Además velará por el cumplimiento de toda ley estatal, ordenanza o reglamentación de cualquier organismo gubernamental que regule la construcción en Puerto Rico. La Junta de Planificación, la Oficina de Gerencia de Permisos y demás agencias fiscalizadoras vendrán obligadas a notificar al Municipio toda enmienda a reglamento, cartas normativas, guías vigentes y las que en el futuro se adopten. A estos efectos la normativa del Municipio podrá suplir áreas específicas que no estén reglamentadas por el Estado y que sean de interés del Municipio, siempre y cuando no se encuentren en contravención con el interés del Estado.

Vemos pues, cómo le fueron otorgadas amplias prerrogativas a los Municipios para llevar a cabo facultades coordinadas con la Junta de Planificación y la OGPe. Dichas facultades también incluyen la de fiscalización. No obstante, estas facultades habrán de ejercitarse o aplicarse, exclusivamente dentro de los límites territoriales del Municipio y sus efectos no trascenderán el ámbito territorial de la jurisdicción del Municipio. Capítulo IV. Condiciones Generales, inciso (1).

III

Por estar estrechamente relacionados los primeros tres señalamientos de error, procederemos a discutirlos de manera conjunta. Los mismos están enfocados en puntualizar que erró el TPI al sostener

que el Municipio, sin haber obtenido una orden previa del tribunal, tenía facultad para ordenar el cierre de un establecimiento de cannabis medicinal. Alegan, además, que incidió el TPI al concluir que la “Orden de Paralización y Cierre” no fue una revocación de permiso y sí una orden temporera. No les asiste la razón a los apelantes. Veamos.

La parte apelante alega en su teoría legal, que el Municipio no tenía jurisdicción para expedir permisos de uso de cannabis medicinal. Argumentan que este hecho fue admitido por el mismo Municipio en su “Solicitud de Sentencia Sumaria”.⁶ Con ello, intentan sustentar que, por esta misma razón, el Municipio no tenía facultad para emitir la orden de paralización de uso y cierre.

En la misma solicitud de sentencia sumaria, el Municipio argumentó que sus actuaciones fueron legales y parte del deber ministerial impuesto por disposición de ley. La orden de cese y desista buscaba apereibir a Family Dispensary de la operación ilegal que llevaba a cabo en la propiedad, a saber, el expendio de cannabis medicinal sin permiso de uso para ello. Dicha orden no constituyó una revocación del permiso de uso de la propiedad.⁷

Es incorrecto el argumento de que por el Municipio no tener facultad para emitir el permiso de cannabis medicinal, tampoco tuviese facultad para ordenar el cese y desista de la actividad no autorizada. De hecho, establecido está que la “Solicitud de Permiso de Uso” presentada por Family Dispensary, y evaluada por la Oficina de Permisos del Municipio, no hace alusión al uso para el expendio de cannabis medicinal, únicamente se refiere al “expendio de artículos de primera necesidad”.⁸ Siendo así, Family Dispensary estaba operando un dispensario de cannabis medicinal bajo un permiso que solo autorizaba para la venta de artículos de primera necesidad. Esto quedó claramente establecido en la

⁶ Apelación, pág. 10. Véase, además, Apéndice de Apelación, Anejo 5: Solicitud de Sentencia Sumaria, pág. 17.

⁷ Apéndice de Apelación, Anejo 5: Solicitud de Sentencia Sumaria, pág. 4.

⁸ Permiso de Uso PU-16-1456. Véase Apéndice de Apelación, Anejo 9.

“Orden de Paralización de Uso y Cierre”, emitida el 10 de marzo de 2017, la cual establecía lo siguiente:⁹

Mediante esta notificación se le Ordena del Cese y Desista inmediatamente de operar el USO que realiza usted en la dirección arriba indicada por haberse determinado que las mismas se llevan a cabo.

(X) EN VIOLACIÓN AL PERMISO OTORGADO

Descripción de la violación: OPERA PERMISO DE USO DE DISPENSARIO DE CANNABIS CON UN PERMISO DE USO EXPEDIDO PARA VENTA DE ARTÍCULOS DE PRIMERA NECESIDAD.

La Ley Núm. 161, en su Artículo 2.3 (D) establece, en lo pertinente, lo siguiente:

El Secretario Auxiliar está facultado para ordenar el cierre inmediato de un establecimiento comercial que infrinja cualesquiera ley o reglamento de los que administra la Oficina de Gerencia de Permisos, siguiendo el procedimiento establecido por la Junta de Planificación en el Reglamento Conjunto. La orden de cierre inmediato emitida por el Secretario Auxiliar a un establecimiento comercial, será revisable ante el Tribunal de Primera Instancia.

Se autoriza a la Oficina de Gerencia de Permisos para actuar bajo el referido procedimiento en los Municipios Autónomos que tienen oficina de permisos o su equivalente, conforme a la Ley 81-1991, según enmendada, conocida como la “Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991”, cuando tales municipios autónomos así lo soliciten. Se permite la delegación expresa de las funciones para la consecución de los propósitos de este inciso al funcionario que el Secretario Auxiliar designe. (Énfasis Nuestro).

23 L.P.R.A. sec. 9012B-5

Conforme a lo anterior, el Municipio tiene la obligación de hacer valer las leyes, reglamentos y ordenanzas concernientes para lograr el cumplimiento de los reglamentos que haya aprobado la Junta de Planificación, la OGPe y demás agencias fiscalizadoras. Además, tiene autoridad para emitir órdenes de cese y desista a personas que se encuentran en violación a la reglamentación aplicable.

Aunque el Municipio emitió la “Orden de Cese y Desista” por mantenerse una operación no autorizada, este no revocó el permiso de uso de Family Dispensary en la propiedad. Una revocación del permiso

⁹ Apéndice de Apelación, Anejo 12.

de uso se encuentra claramente atada a un procedimiento judicial según lo establecido por jurisprudencia en el caso Wildralee Laureano v. Municipio Autónomo de Bayamón, 197 D.P.R. 420, 437 (2017). En el referido caso se interpretó que en las disposiciones legales donde surgen los poderes delegados a los Municipios de Jerarquía V, la Ley Núm. 161 no dispone expresamente que la OGPe tenga la facultad para revocar un permiso de uso. Siendo así, “el Director Ejecutivo de OGPe, luego de realizar la investigación de rigor, puede, entre otras cosas, solicitar la revocación del permiso ante el Tribunal de Primera Instancia y obtener una orden judicial a tales efectos, siempre que no esté en conflicto con el Art. 2.3(e) de la Ley Núm. 161-2009 (23 LPRA sec. 9012b), que dispone **que en ciertas instancias —y a solicitud del municipio cuando se trate de un permiso brindado por el municipio—, el Director Ejecutivo puede ordenar el cierre inmediato de un establecimiento comercial**”. (Énfasis Nuestro). Wildralee Laureano v. Municipio Autónomo de Bayamón, *supra*. Por tanto, concluimos que no incidió el TPI en los señalamientos indicados por la parte apelante.

En cuanto al cuarto señalamiento de error, la parte apelante argumentó que incidió el TPI al concluir que esta había incurrido en temeridad. No le asiste razón. Veamos.

La Regla 44.1 (d) de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 44.1 (d), establece la imposición de honorarios de abogado cuando una parte ha actuado con temeridad o frivolidad. A pesar de que la citada Regla no define en qué consiste una conducta temeraria, la jurisprudencia la ha descrito como “**aquella conducta que hace necesario un pleito que se pudo evitar, que lo prolonga innecesariamente o que obliga que la otra parte incurra en gestiones evitables**”. (Énfasis suplido). Marrero Rosado v. Marrero Rosado, 178 D.P.R. 476, 504 (2010). Es decir, que es temerario quien torna necesario un pleito frívolo, o provoca su indebida prolongación, obligando a la otra a incurrir en gastos innecesarios. Colón Santos v. Coop. Seg. Mult. P.R., 173 D.P.R. 170, 188

(2008). Dicha determinación descansa en la sana discreción del juzgador. P.R. Oil v. Dayco, 164 D.P.R. 486, 511 (2005).

En el caso de autos, la presentación de la demanda se inició previo a que Family Dispensary obtuviese el pertinente “permiso de uso para el expendio de cannabis medicinal y sus derivados”.¹⁰ Este hecho fue estipulado en el “Informe Preliminar de Conferencia entre Abogados”. La demanda fue presentada el 6 de abril de 2017 y el permiso para el expendio de cannabis medicinal fue otorgado el 18 de abril de 2017. La misma parte apelante admitió, desde la presentación de su “Petición Enmendada de Entredicho Preliminar, Injunction Preliminar y Permante”, que el permiso otorgado era para “venta de artículos de primera necesidad”.¹¹ Su justificación se basa en indicar que en la Reglamentación del Municipio no existe el uso de “venta de cannabis medicinal”.¹² Queda claro que Family Dispensary sabía que operaba su negocio bajo un permiso que no lo validaba para vender cannabis medicinal ni sus derivados. Por tanto, es más que evidente que la parte apelante fue temeraria al presentar una causa de acción por la cual no tenía derecho a la concesión de un remedio.

En un conglomerado de argumentos, la parte apelante, además, intentó persuadir al tribunal de que la orden de cierre emitida era, a su vez, una revocación del permiso de uso que tenían al momento. Su argumento y fundamento, además de erróneos, adolecen de hechos que nos lleven a concluir de esa manera.

Si bien es cierto que se emitió una orden de cierre, en ningún momento, ni siquiera por acción ulterior del Municipio, conllevaba la revocación del permiso de uso que le había sido otorgado a Family

¹⁰ Véase, Informe Preliminar de Conferencia entre Abogados, pág 13, inciso (a)17 y (b)9. Apéndice de Apelación, Anejo 8.

¹¹ Petición Enmendada de Entredicho Preliminar, Injunction Preliminar y Permanente pág. 10 inciso 33.

¹² Íd., inciso 34.

Dispensary. Incluso, el Municipio no gestionó ante el tribunal la petición de la revocación de dicho permiso.¹³

En síntesis, Family Dispensary solicitó, en el recurso presentado ante el TPI, que se dejara sin efecto la orden de paralización de uso y cierre expedida por el Municipio y que, luego de una vista en su fondo, se le ordenara al Municipio el resarcimiento de daños y perjuicios sufridos por Family Dispensary. El TPI emitió una Sentencia Parcial en la que expidió el *injunction* de manera que Family Dispensary pudo continuar operando el negocio bajo la condición de que se completara el trámite correspondiente ante la Oficina de Permisos.¹⁴ A este punto, era obvio que Family Dispensary no contaba con el permiso adecuado para operar el negocio. Por tanto, no erró el foro de origen al declarar temerario al apelante.

Ahora bien, en cuanto al quinto señalamiento, el apelante argumentó que erró el TPI al declarar Con Lugar una reconvención inexistente y sobre la cual no se presentó prueba alguna. Abundamos.

En cuanto a la reconvención, la parte apelante argumentó en su escrito que el Municipio solo la había levantado en cuanto a cualquier responsabilidad que pudiese tener frente a los pacientes co-demandantes. Al examinar la “Reconvención” vemos que la misma expone lo siguiente:¹⁵

Comparece la parte Demandada Reconviente, por conducto del abogado que suscribe y muy respetuosamente, Expone, Alega y Solicita:

1.La parte demandada, reconviene contra la parte demandante The Family Dispensary, Inc. **ya que ésta puede ser responsable a la parte demandada por la totalidad o parte de la reclamación de los co-demandantes que se alegan en la demanda original [...].**¹⁶ (Énfasis Nuestro).

¹³ Informe Preliminar de Conferencia Entre Abogados, pág. 7, inciso 35. Apéndice de Apelación, Anejo 8.

¹⁴ Sentencia Parcial del 11 de abril de 2017, pág. 2. Apéndice de Apelación, Anejo 4.

¹⁵ Contestación a Petición Enmendada de Entredicho Preliminar, Injunction Preliminar y Permanente del 25 de mayo de 2017, pág. 5. Apéndice de Apelación, Anejo 3.

¹⁶ Íd., en las págs. 5 y 6, se enumeran a todos los co-demandantes y sus direcciones. Para efectos de la discusión de este señalamiento de error, no divulgaremos las direcciones. Los co-demandantes son los mencionados más adelante, en la transcripción de la Sentencia, Véase Nota Al Calce #14.

Ciertamente, aunque la reconvención se dirigía a Family Dispensary, la misma tenía el propósito de otorgarle responsabilidad a esta por las reclamaciones de los co-demandantes. Sin embargo, los pacientes co-demandantes desistieron de sus reclamaciones antes de la vista en su fondo. Este hecho fue plasmado en la misma Sentencia apelada, que en lo pertinente expone:¹⁷

El 21 de septiembre de 2018, luego de múltiples incidencias procesales, la Demandante presentó ante la consideración de este Tribunal un escrito titulado "Moción en Cumplimiento de Orden y Otros Extremos". En la misma, informó el desistimiento de "las reclamaciones individuales de todos los co-demandantes", indicando que la parte demandante sería únicamente The Family. Consecuentemente solicitaron el desistimiento con perjuicio de su acción en contra de la Parte Demandada, los siguientes co-demandantes: Karenly Orellano, María Santana Cruz, Luis Orlando López Rivera; Rosaligia Álvarez Febus, Leyda Valcárcel; Elida Nevárez, Carlos Bernat Galarza; Leslie Rodríguez; Wanda Díaz; Juan Marrero.

Este evento, definitivamente derrotó el fundamento de la reconvención entablada. Por tanto, incidió el foro de origen al declarar Ha Lugar la misma.

Es por ello que se declara No Ha Lugar la Reconvención. No obstante este error cometido por el foro apelado, se mantiene la cantidad impuesta de mil quinientos dólares (\$1,500.00) por concepto de costas y honorarios de abogado que los apelantes deben pagar a los apelados. Así modificada, se confirma la Sentencia apelada.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se modifica la Sentencia apelada emitida del 1 de mayo de 2019 y notificada el 7 de mayo de 2019, a los efectos de declarar No Ha Lugar la Reconvención. Se mantiene la cantidad impuesta de mil quinientos dólares (\$1,500.00) por concepto de costas y honorarios de abogado que los apelantes deben pagar a los apelados. Así modificada, se confirma.

¹⁷ Sentencia del 1 de mayo 2019, pág. 2. Apéndice de Apelación, Anejo 1. Véase, además, la pág. 10, en la cual se declara Ha Lugar el Desistimiento con Perjuicio de los co-demandantes mencionados.

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