

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

YARIANN MARIE DE LEÓN;
KATHERINE VÁZQUEZ,
H/N/C 24 SEVEN STORE
MIRAMAR

Recurrentes

v.

JUNTA DE PLANIFICACIÓN

Recurrida

KLRA202100144

REVISIÓN
JUDICIAL
procedente de
la Junta de
Planificación

Querella Núm.:
2021-SRQ-006557

Sobre:
Boleto 001378

Panel integrado por su presidente el Juez Figueroa Cabán, el Juez Flores García y el Juez Salgado Schwarz

Flores García, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de junio de 2021.

I. Introducción

Comparece la parte recurrente, Yariann Marie de León, Katherine Vázquez h/n/c 24 Seven Store Miramar, mediante el presente recurso de revisión judicial y solicita la revocación emitida por la parte recurrida, la Junta de Planificación de Puerto Rico. Mediante la aludida determinación, la agencia recurrida le impuso a la parte recurrente una multa ascendente a dos mil ochocientos dólares (\$2,800.00).

Veamos la procedencia del recurso promovido.

II. Relación de Hechos

Según surge de los autos del caso, el 16 de enero de 2021, la parte recurrida emitió el boleto número 001378 en contra de la parte recurrida. Mediante el boleto se le impuso una multa ascendente a \$2,800.00 por una falta administrativa, consistente en la alegada ausencia de permisos sobre máquinas de entretenimientos de adultos, venta de cigarrillos y bebidas alcohólicas al detal. Ese mismo día se emitió

una orden de cese y desista en contra del negocio por la ausencia de permisos.

El 29 de enero de 2021, la parte recurrente presentó la querrela número 2021-SRQ-006557, mediante la cual impugnó el referido boleto. En apretada síntesis, alegó que en el referido negocio no existían máquinas de entretenimiento de adultos; que contaban con permisos para la venta de cigarrillos y bebidas alcohólicas y que la agencia recurrida carecía de jurisdicción sobre esta materia; que la querellante como recipiente del boleto es una empleada sin autorización para recibir el boleto; que la agencia realizó una inspección administrativa ilegal sin orden previa y que se le violó el derecho a un debido proceso de ley.

El 29 de enero, la parte recurrente presentó otra querrela impugnando la orden de cese y desista bajo planteamientos similares.

El 12 de febrero de 2021, notificada el 19, la parte recurrida emitió una resolución. En la misma, la agencia administrativa determinó, en parte pertinente:

En virtud de una inspección conjunta realizada por la Junta de Planificación, el Departamento de Salud y el Departamento de Hacienda, el inspector encontró que la Sra. Yariana Marie de León quien era empleada del negocio Twenty Four Seven, lo localizado en la Ave. Ponce de León, Esq. Estado, #700. La inspección realizada demostró que, aunque el negocio presentó uno el número de solicitud 2019-275668-PU-020111, al momento de la inspección, no se había renovado el permiso de uso para llevar a cabo las actividades comerciales que se estaban llevando a cabo en dicho negocio. La solicitud del Permiso de Uso Núm. 2019-275668-PU-020111 no fue aprobada hasta el 4 de febrero de 2021.

Descansando en lo anterior, el foro administrativo, concluyó:

Tomando en consideración la información sometida, concluimos que las razones expuestas no son suficientes para dejar sin efecto la Multa Administrativa ni para dejar sin efecto la Orden de Cese y Desista. Aun tomando en consideración que al momento de la inspección ya existía una Solicitud de Permiso de Uso Núm. 2019-275668-PI-020111 y que el mismo fue debidamente renovado el 4 de febrero de 2021, el mismo solo incluye el funcionamiento de cinco (5) máquinas de entretenimiento para adultos, pero de la inspección surge que actualmente el negocio Twenty Four Seven opera nueve (9) máquinas de entretenimiento para adultos, estando cuatro (4) de ellas no incluidas en dicho permiso. Por tanto, en virtud de las disposiciones de las leyes, reglamentos y normas de planificación vigentes, esta Junta de Planificación de Puerto Rico, declara **NO HA LUGAR a la solicitud de reconsideración de la multa impuesta en el boleto número 01378 y SE DEJA EN EFECTO LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA DE \$2,800.00 de la querrela número 2020-SRQ-006470. A su vez, SE DEJA EN EFECTO LA ORDEN DE CESE DESISTA JP-OCD-2021-000048,** basada en la inspección de la propiedad localizada en número 700 de la Avenida Fernández Juncos, Esq. Calle Estado, del Municipio de San Juan con el número de catastro 040-047-065-03. [Énfasis Nuestro]

Como resultado, la parte recurrida dejó sin efecto la orden de cese y desista, la multa de \$2,800 por la querrela número 2020-SRQ-006470, pero mantuvo la multa ascendente a \$2,800 por el boleto número 01378.

El 25 de febrero de 2021, la parte recurrida presentó una moción intitulada moción reclamando que se cumpla con el debido proceso de ley. En la misma solicitó la celebración de una vista, el cumplimiento con las garantías procesales que establece la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme para procesos formales ante las agencias administrativas, alegó contar con las licencias gubernamentales, que la agencia había actuado de manera ex parte al adjudicar la controversia y sin jurisdicción sobre la materia, entre otras alegaciones. Aunque la parte recurrente no

intituló la referida moción como una de reconsideración, acogemos la misma como tal, por el contenido de sus alegaciones y la súplica.

La agencia recurrida no atendió la moción promovida, por lo que el 19 de marzo de 2021, la parte recurrente presentó el recurso de revisión judicial ante nuestra consideración. Le imputó dos errores al foro primario, primero el imponer una multa sin ofrecer una vista en contravención a la LPAU y el decretar el cierre del negocio sin orden judicial previa.

El 25 de marzo de 2021, le concedimos un término a la parte recurrida para que fijara su posición, sin embargo, no compareció.

Examinados los autos del caso, deliberados los méritos del recurso por el panel de jueces, estamos en posición de adjudicarlo de conformidad al Derecho aplicable.

III. Derecho Aplicable

A. El debido proceso de ley en el ámbito administrativo

Tanto la Constitución de los Estados Unidos, como la de Puerto Rico, exigen que en aquellas instancias en que el Estado pretenda afectar un interés propietario o libertario de los ciudadanos se les garantice un debido proceso de ley. Constitución de los Estados Unidos Enmienda Quinta, USCA Enmd. V.; Constitución de Puerto Rico Art. II Sec. 7 (1 LPRA Art. II Sec. 7). Resulta fundamental identificar que efectivamente la persona goza de un interés propietario o libertario que se vea afectado, para entonces identificar el proceso debido que hay que garantizarle al ciudadano

perjudicado. Pueblo v. Esquilín Maldonado, 152 DPR 257 (2000). Véase también Rivera Santiago v. Srio. de Hacienda, 119 DPR 265 (1987); U. Ind. Emp. A.E.P. v. A.E.P., 146 DPR 611 (1998). El alcance de lo que representa un debido proceso conforme a las garantías constitucionales varía dependiendo el interés o derecho involucrado y la naturaleza de los procedimientos.

En la esfera administrativa, el debido proceso de ley no tiene la misma rigidez que en la esfera penal. Lo anterior surge como corolario a la necesidad que tienen las agencias administrativas de tramitar sus procedimientos de forma expedita, descansando en su conocimiento especializado y en la delegación de poderes de la Asamblea Legislativa. Aun así, el procedimiento adjudicativo debe de ser uno justo y equitativo, y que se ajuste a las garantías mínimas del debido proceso de ley que se reconocen conforme al interés o derecho involucrado y a la naturaleza del procedimiento. Báez Díaz v. E.L.A., 179 DPR 605, 623 (2010).

Durante los procesos adjudicativos en las agencias administrativas, se exige que estas cumplan con las siguientes garantías mínimas del debido proceso de ley en su vertiente procesal, a saber: (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a contrainterrogar testigos y examinar evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado, y (6) que la decisión se base en el récord. Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell, etc., 133 DPR 881, 889 (1993). Estos derechos de

entronque constitucional han sido plasmados en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 LPRA sec. 2151.

Por otra parte, respecto a la revisión judicial de las decisiones administrativas, las facultades de este Foro están limitadas a considerar los siguientes tres aspectos: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad;¹ y (3) si las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron razonables, ello mediante una revisión completa y absoluta. 3 LPRA sec. 2175; Pagán Santiago et al. v. ASR, 185 DPR 341, 358 (2012). El Tribunal Supremo ha indicado que esta norma impone a los tribunales apelativos la obligación de examinar la totalidad de la prueba sometida ante la agencia, según consta en el expediente administrativo. Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 DPR 425 (1997). Por tanto, el récord administrativo constituirá la base exclusiva para la acción de la agencia en un procedimiento adjudicativo y para la revisión judicial ulterior. Torres v. Junta Ingenieros, 161 DPR 696, 708 (2004).

B. Multas Administrativas

¹ A esos fines, evidencia sustancial es aquella relevante que una mente razonada podría entender adecuada para sostener una conclusión. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 DPR 177, 187 (2009). Así es que, para convencer al tribunal de que la evidencia utilizada por la agencia para formular una determinación de hecho no es sustancial, la parte afectada debe demostrar que existe otra prueba en el récord que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada hasta el punto de que no pueda ser concluido que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo a la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración. Polanco v. Cacique Motors, 165 DPR 156, 170 (2005). En varias ocasiones, nuestro más alto foro ha indicado que el propósito de la regla de evidencia sustancial, aplicable a las determinaciones de hecho, es "evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor". P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R., 151 DPR 269, 282 (2000).

Las agencias administrativas gozan de amplia discreción para la imposición de multas y sanciones, pues, según ha reconocido el Tribunal Supremo local, son las "que, día a día implanta[n] la ley orgánica y los reglamentos y [son] la[s] que, por su conocimiento, está[n] en la mejor posición de establecer cuál es el efecto de la violación, sobre todo en el sector reglamentado". Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., 144 D.P.R. 425, 439-440 (1997)

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme viabiliza este poder en su sección 7.1. La misma dispone que:

Toda violación a las leyes que administran las agencias o a los reglamentos emitidos al amparo de las mismas podrá ser penalizada con multa administrativas que no excederán de cinco mil(5,000) dólares por cada violación.

En caso de que la ley especial de que se trate sólo provea penalidades criminales, el jefe de la agencia, a su opción, podrá radicar una querrela administrativa al amparo de esta sección para procesar el caso por la vía administrativa. Si la ley especial de que se trate dispone una penalidad administrativa mayor a la que se establece en esta sección, la agencia podrá imponer la penalidad.³ L.P.R.A. § 9701)

Sin embargo, el Tribunal Supremo ha establecido que el conocimiento especializado o el manejo de cuestiones técnicas no proveen una carta en blanco para que la agencia actúe caprichosa, arbitraria o irrazonablemente. Así, los tribunales deben brindar considerable deferencia siempre que la penalidad administrativa esté fundamentada en evidencia sustancial, no constituya una actuación *ultra vires* y tenga una relación razonable con los actos que se quieren prohibir. Comisionado v. Prime Life, 162 DPR 334, 341 (2004); OEG v. Román, 159 DPR 401, 417

(2003); Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., *supra*, pág. 439. Asimismo, esa discreción de las agencias para imponer determinadas penalidades debe sostenerse mientras no procedan arbitraria o caprichosamente o abusen de la discreción que se les ha conferido. Com. Seg. P.R. v. PRIA, 168 DPR 659, 668 (2006); Com. Seg. P.R. v. Antilles Ins. Co., 145 DPR 226, 234 (1998). Es decir, si no existe prueba en el expediente que justifique la imposición de la sanción o, por el contrario, existe evidencia que menoscabe el fundamento que sostiene la determinación de la agencia, los tribunales deben revisar la decisión administrativa para impedir actuaciones caprichosas. Ello, toda vez que los foros judiciales "tienen que evitar que los administradores actúen ilegalmente o cometan arbitrariedades al imponer sanciones". Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., *supra*, pág. 440. (Énfasis suplido).

La revisión judicial de las multas administrativas, por lo tanto, se limita a evitar que, las agencias actúen en forma ilegal, arbitraria, en exceso de lo permitido por ley o en ausencia de evidencia sustancial que justifique la medida impuesta. Com. Seg. P.R. v. Antilles Ins. Co., *supra*, pág. 234.

IV. Aplicación del Derecho a los Hechos

En este caso, la parte recurrente solicita que se deje sin efecto el boleto número 01378 expedido por la parte recurrida y mediante el cual se le impuso una multa ascendente a \$2,800.00. Cuestiona el boleto expedido alegando que no se le garantizó una audiencia en contravención a la LPAU.

También cuestiona la inspección administrativa sin orden judicial previa que culminó con el cierre del negocio. En torno a este último señalamiento, el mismo resulta académico, pues la agencia administrativa dejó sin efecto la orden de cierre.

En torno a la impugnación del boleto, la parte recurrente cuestiona que no se le concediera una audiencia para exponer sus alegaciones sobre falta de jurisdicción y violaciones al debido proceso de ley.

Según hemos expuesto, nuestro estándar de revisión judicial sobre una multa impuesta por una agencia administrativa se limita a considerar si la agencia actuó caprichosa, arbitraria o irrazonablemente, si está fundamentada en evidencia sustancial y la acción de la agencia no constituye una actuación *ultra vires*. Comisionado v. Prime Life, 162 DPR 334, 341 (2004); OEG v. Román, 159 DPR 401, 417 (2003); Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R., *supra*, pág. 439.

En este caso, resulta indubitado el poder de la agencia administrativa para realizar inspecciones administrativas e imponer multas. Sin embargo, en este caso, en la medida en que la agencia administrativa ordenó el cierre del negocio e impuso una multa, se activaron las garantías del debido proceso de ley en el ámbito administrativo. En este caso, la parte recurrida ni siquiera le notificó a la parte recurrente las garantías del debido proceso de ley que tenía derecho para impugnar la multa. Ni siquiera cuando la parte recurrida cuestionó y solicitó el cumplimiento con lo anterior.

El Tribunal Supremo ha exigido que al imponer una multa la acción de la agencia administrativa esté sostenida por evidencia sustancial y no sea una caprichosa, arbitraria o irrazonable. Según surge del expediente, la agencia administrativa descansó su determinación en que al momento de la inspección, no se había renovado el permiso de uso para llevar a cabo las actividades comerciales que se estaban llevando a cabo en dicho negocio. Empero, la parte recurrente alegó oportunamente ante el foro administrativo que contaba con los permisos para operar el negocio, cuestionó la jurisdicción de la agencia para expedir la multa y solicitó que se observaran las garantías del debido proceso de ley. El expediente administrativo ante nuestra consideración está huérfano de fundamentos que sostengan la imputación de la agencia a la parte recurrente y el boleto expedido. No surge la evidencia sustancial del expediente que exige el Tribunal Supremo de Puerto Rico para sostener la multa impuesta.

La parte recurrida tampoco observó las salvaguardas del debido proceso de ley en el proceso adjudicativo. No le concedió el derecho a una audiencia para impugnar el boleto ante un juzgador imparcial, ni fundamentó su determinación con determinaciones de hechos y conclusiones de derecho apoyados en evidencia sustancial que sostuvieran la multa impuesta. No podemos concederle deferencia a una determinación evidentemente antijurídica.

V. Dictamen

A la luz de los fundamentos expuestos, se revoca la resolución recurrida y se dejan sin efecto la multa impuesta a la parte recurrente mediante el boleto número 01378 expedido por la parte recurrida.

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