

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

KELVIN CALDERÓN
FLORAN

Recurrente

v.

JUNTA DE
PLANIFICACIÓN

Recurrida

KLRA202100322

REVISIÓN JUDICIAL
procedente la Junta de
Planificación

Querella Núm.:
2021-SRQ-007445

Orden Núm.:
JP-OCD-2021-000115

Sobre:
Multa administrativa y
orden de cese y desista
por falta de permisos.

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Domínguez Irizarry, el Juez Vázquez Santisteban y la Jueza Álvarez Esnard.

Álvarez Esnard, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 14 de septiembre de 2021.

Comparece ante nos, Kelvin Calderón Floran (“Recurrente” o “señor Calderón Floran”) mediante *Recurso de revisión judicial*, presentado el 18 de junio de 2021, a los fines de solicitar que dejemos sin efecto el *Boleto de Multa Administrativa y Orden de cese y desiste* emitidos y notificados el 22 de mayo de 2021, por la Junta de Planificación (“Recurrida”). Por virtud de los mismos, la agencia recurrida le impuso una multa administrativa ascendente a la cantidad de \$2,100.00 al Recurrente por concepto de ausencia de permisos. A tenor con ello, ordenó el cese y desiste de las faltas administrativas.

Por los fundamentos expuestos a continuación, **REVOCAMOS** la determinación de la agencia recurrida y dejamos sin efecto el *Boleto de Multa Administrativa* y la *Orden de cese y desiste*.

I.

Surge del expediente que, el 22 de mayo de 2021, personal de la Junta de Plantificación se personó en el negocio Sofia’s Mini-Market (“Negocio”) para realizar una inspección. El Recurrente es el

dueño del aludido Negocio. Como resultado de dicha inspección, le impusieron una multa administrativa ascendente a la cantidad de \$2,100.00.

En el apéndice sometido junto a la contestación presentada por la Recurrída, la Junta de Planificación incluyó tres documentos que fueron preparados para el caso de epígrafe: (1) una *Orden de cese y desiste* y (2) copia del *Boleto de Multa Administrativa* impuesto al Recurrente el 22 de mayo de 2021; y (3) el *Informe investigación* preparado y sometido por la Junta de Planificación.

De un análisis detallado del primer documento intitulado *Orden de cese y desiste*, surge que la intervención con el Negocio fue efectuada el 22 de mayo de 2021, a las 7:28pm. La referida orden se fundamentó en que el Negocio, sin permiso de uso para ello, operaba el expendio de cigarrillos, bebidas alcohólicas, y piezas de auto. No obstante, la aludida orden no especificaba las disposiciones infringidas ni los hechos particulares que dieron base a las referidas infracciones. En el dorso de la *Orden de cese y desiste*, dispone el apercibimiento del derecho a solicitar reconsideración y revisión judicial con sus términos correspondientes.

Por otro lado, el segundo documento intitulado *Boleto de Multa Administrativa* reflejaba la fecha de la intervención, sin embargo, no especificaba la hora en que se efectuó la misma. A su vez, consta en el *Boleto de Multa Administrativa* que las faltas administrativas en las que incurrió el Negocio fueron “Ausencia de Permisos” e “Incumplimiento de la Ley y/o Reglamento”. Véase *Boleto de Multa Administrativa*, expedida 22 de mayo de 2021, pág. 1, Apéndice de Recurrída, pág. 11. Sin embargo, no surgen específicamente las disposiciones reglamentarias y estatutarias infringidas. Solo aparece referencia a la “Ley 161 de 2009”, la “Ley 752 de 1975”, y la “Ley 19 de 2017”. Véase *Boleto de Multa Administrativa*, expedida 22 de mayo de 2021, pág. 1, Apéndice de

Recurrida, pág. 11. En el dorso, el *Boleto de Multa Administrativa* contenía la siguiente advertencia:

La parte adversamente afectada por una multa expedida por la Junta de Planificación, el Oficial Auditor de Permisos, la Entidad Gubernamental Concernida o por un Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V, podrá solicitar reconsideración o revisión según dispuesto en la Ley Núm. 38-2017, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de Gobierno de Puerto Rico

Esta advertencia no apercibía específicamente los términos dispuestos para ejercer el derecho de reconsideración o revisión judicial. Simplemente, se limitaba a una referencia a la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 38-2017 (“LPAU”). Además, disponía que no se atenderán reconsideraciones sin el pago previo de la multa administrativa de \$2,100.00 impuesta.

Por otra parte, el 25 de mayo de 2021, la Junta de Planificación rindió un *Informe investigación*. No surge del expediente que el mismo fuere notificado al Recurrente. Por virtud de este, la Junta de Planificación esbozó que el Negocio tenía un *Permiso Único* que especificaba: “Colmado cafetín, agencia hípica con venta de bebidas alcohólicas al detal”. Véase *Informe investigación*, informado 25 de mayo de 2021, pág. 1, Apéndice de Recurrida, pág. 1. A este informe está anejado el *Permiso Único* del Negocio. Véase *Permiso Único*, pág. 1, Apéndice de Recurrida, pág. 15. En el aludido *Permiso Único*, además de la previa descripción, consta en la sección de licencias que el Negocio obtuvo una Licencia de Categoría A de venta de bebidas alcohólicas al detal, con un área de ventas descrita como BARRA. Véase *Permiso Único*, pág. 2, Apéndice de Recurrida, pág. 16. Esa información no obra en el *Informe investigación*

Surge del *Informe investigación* que, al momento de la inspección, el personal de la Junta de Planificación observó: (1) Que

se estaban vendiendo “piezas de autos”, que por las fotos provistas sabemos se refiere a pots de aceite lubricante, *coolant* y *power steering*; (2) Que había una máquina que vendía cigarrillos; y (3) Que había personas ingiriendo bebidas alcohólicas en el Negocio y en sus afueras. Por consiguiente, la Junta de Planificación concluyó que el Negocio estaba violentando la ley al: (1) operar sin permiso para venta de cigarrillos; (2) operar sin permiso para venta de piezas de autos; y debido a que (3) “al momento de la intervención se pudo percibir el expendio de bebidas alcohólicas”. Véase *Informe investigación*, informado 25 de mayo de 2021, pág. 1, Apéndice de Recurrida, pág. 1.

En el aludido informe, se citaron las siguientes disposiciones infringidas:¹

REGLA 1.6.7 PERMISOS Y CERTIFICACIONES

Se prohíbe expresamente realizar actividad alguna de desarrollo o de uso del terreno, en cualquier propiedad bajo la jurisdicción de este Reglamento, sin que se obtengan todos los permisos, autorizaciones y certificaciones aplicables de la OGPe, los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, el PA, el IA o las entidades gubernamentales competentes autorizadas a expedir los mismos.

REGLA 4.5.4 LICENCIA TRAFICANTE CIGARRILLOS DETALLISTA EN SITIO FIJO, TRAFICANTE CIGARRILLOS DETALLISTA AMBULANTES Y TRAFICANTE CIGARRILLOS DETALLISTA POR CADA MÁQUINA EXPENDEDORA

SECCIÓN 4.5.4.1 DISPOSICIONES GENERALES

a. Cualquier traficante que venda exclusivamente para el uso y consumo individual, sin intermediario, deberá obtener una licencia de traficantes de cigarrillos detallistas en sitio fijo.

b. Cualquier persona que se dedique al negocio de venta o permuta de cigarrillos y cuya característica sea que dicho negocio no tenga lugar fijo para su operación, deberá obtener una licencia de traficantes de cigarrillos detallistas ambulante.

SECCIÓN 4.7.2.1 DISPOSICIONES GENERALES

a. Cualquier persona que se dedique al negocio de venta de piezas y accesorios de vehículos de motor deberá obtener una Licencia de Traficante de Piezas y Accesorios de Vehículos de Motor. Véase *Informe*

¹ Cabe destacar que estas citas no corresponden al Reglamento Conjunto de 2020, sino a un reglamento previo.

investigación, informado 25 de mayo de 2021, págs. 1-2, Apéndice de Recurrída, págs. 1-2.

Inconforme con la determinación de la agencia, el Recurrente compareció ante esta Curia y esbozó los siguientes señalamientos de error:

1. ERRÓ la Junta de Planificación al emitir una Multa Administrativa que viola el debido proceso de ley del Recurrente, al no contener la información mínima necesaria, de conformidad con la LPAU para poder acudir en Reconsideración a la Agencia o en Revisión Judicial al Tribunal.
2. ERRÓ la Junta de Planificación al actuar de conformidad con un Reglamento declarado nulo por un Tribunal competente para ello.
3. ERRÓ la Junta de Planificación en emitir una Multa Administrativa y Orden de Cese y Desista por la ausencia de permiso de uso para cigarrillos.
4. ERRÓ la Junta de Planificación en emitir una Multa Administrativa y Orden de Cese y Desista por la ausencia de permiso de uso para expendio de piezas de autos.
5. ERRÓ la Junta de Planificación en emitir una Multa Administrativa y Orden de Cese y Desista por la ausencia de permiso de uso para bebidas alcohólicas.

En respuesta, el 22 de julio de 2021, la Junta de Planificación presentó su *Oposición a recurso de revisión judicial*. Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, pasamos a exponer el derecho aplicable.

II.

A. Estándar de Revisión Judicial de Determinaciones Administrativa

“Es norma reiterada en nuestro ordenamiento jurídico que los tribunales apelativos debemos conceder deferencia a las decisiones de las agencias administrativas . . .”. *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 626 (2016). Esto se debe “a la experiencia y el conocimiento especializado que éstas poseen sobre los asuntos que se les han delegado”. *Íd.* (Escolio omitido). Las determinaciones de una agencia administrativa gozan de una presunción de corrección.

Véase *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde*, 202 DPR 117, 128 (2019).

[L]os foros judiciales analizarán los aspectos siguientes: (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, y (3) si las conclusiones de derecho fueron correctas. *Capó Cruz v. Jta. de Planificación et al.*, 204 DPR 581, 591 (2020)(Cita omitida).

A tenor con lo anterior, los tribunales deben deferencia a las agencias administrativas salvo que: (1) las determinaciones no estén basadas en evidencia sustancial; (2) las conclusiones de derecho fueran incorrectas; (3) la agencia actuara de forma arbitraria, irrazonable o ilegal; o (4) que lesionara derechos fundamentales. Véase *Super Asphalt v. AFI y otros*, 2021 TSPR 45, 206 DPR __, pág. 14 (2021); *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 36 (2018). En ausencia de ello, “aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa recurrida”. *Super Asphalt v. AFI y otros, supra*. Véase, también, *ECP Incorporated v. OCS*, 205 DPR 268, 281-282 (2020).

Por consiguiente, la deferencia cede, por ejemplo, cuando la agencia no se fundamenta en evidencia sustancial. “A esos fines, evidencia sustancial es aquella prueba relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Capó Cruz v. Jta. de Planificación et al., supra* (Cita y comillas omitidas).

Es decir, como excepción los tribunales pueden intervenir con las determinaciones de hechos de una agencia *cuando no están sustentadas por el expediente*, ya que el foro judicial no debe sustituir su criterio por el del foro administrativo si hizo una interpretación razonable de los hechos. *OCS v. Point Guard Ins.*, 205 DPR 1005, 1027 (2020)(Citas y comillas omitidas)(Énfasis suplido).

“Por su parte, las determinaciones de derecho pueden ser revisadas en su totalidad”. *Capó Cruz v. Jta. de Planificación et al., supra* (Cita omitida).

B. Reglamento Conjunto 2020

El *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios* (“Reglamento Conjunto 2020”) dispone, en la Sección 11.4.1.3, que, si se determinara la ocurrencia de una falta administrativa, se podrá expedir un boleto de multa o una orden administrativa que contenga la siguiente información como mínimo:

1. La *fecha y hora* de la emisión de la orden o el boleto
2. El nombre del funcionario que expide la orden o el boleto
3. El lugar donde tuvo lugar la infracción
4. La *falta administrativa imputada*
5. La *disposición legal infringida*
6. El monto de la multa a pagar
7. La firma del funcionario que emite el Boleto u Orden.
(Énfasis suplido).

Por otra parte, la Sección 3.7.1.1 del Reglamento Conjunto 2020, define el llamado *Permiso Único*. El mismo consolida e incorpora los trámites necesarios en una sola solicitud, “para simplificar los procedimientos y reducir el tiempo de evaluación y adjudicación de las solicitudes requeridas para iniciar o continuar la operación de un negocio”. El aludido *Permiso Único* incluye, entre otra información, el uso del negocio y cualquier tipo de licencia requerida para la operación del mismo. Para actividades particulares, el Reglamento Conjunto 2020, requiere permisos y licencias especiales. Por ejemplo, la Sección 4.5.3.1 dispone sobre la venta de cigarrillos al detal y las máquinas expendedoras de cigarrillos.

- a. Cualquier traficante que venda exclusivamente para el uso y consumo individual, *sin intermediario*, deberá obtener una licencia de traficantes al detalle de cigarrillos y productos derivados del tabaco en sitio fijo.

.....

c. La licencia de todo traficante al detalle de cigarrillos y productos derivados del tabaco *por cada máquina expendedora* se colocará en un lugar visible en cada máquina a que corresponda la misma. (Énfasis suplido).

Por otro lado, la Sección 4.5.3.4 especifica en cuanto a las máquinas expendedoras de cigarrillos lo siguiente:

a. Todo *operador de máquinas expendedoras de cigarrillos* deberá, al momento de *solicitar las licencias correspondientes*, informar al Secretario Auxiliar de la OGPe y al Secretario del DH la localización de todas *las máquinas que opere o arriende*, especificando el nombre y dirección del operador o arrendador, la marca y número de serie de dichas máquinas o artefactos y el lugar o dirección exacta en que esté operando cada máquina o artefacto.

b. Si el operador interesa relocalizar las máquinas o artefactos, deberá presentar la solicitud correspondiente para cambio de dirección de la máquina ante la OGPe y notificarlo al Secretario del DH. (Énfasis suplido).

De lo anterior se desprende que la venta de cigarrillos al detal sin intermediario requiere una licencia para el negocio. Por otro lado, cuando la venta de cigarrillos es por medio de una máquina expendedora, es el operador de la máquina el cual debe obtener licencia conforme dispone el Reglamento. El Reglamento Conjunto 2020 define como operador a la persona natural o jurídica que “opera o mantiene parcial o totalmente y que tiene el control de las actividades contempladas en este reglamento”. En este caso, la persona o entidad jurídica que mantiene el control total o parcial de las máquinas expendedoras, no el local o lugar donde se encuentren ubicadas.

En cuanto a las piezas de autos, la Sección 4.7.2.1 regula la venta de las mismas al detal. Particularmente, el inciso a dispone que “[c]ualquier persona que se dedique al negocio de venta de piezas y accesorios de vehículos de motor deberá obtener una Licencia de Traficante de Piezas y Accesorios de Vehículos de Motor”. Sin embargo, el inciso d establece que:

Para los efectos de este Capítulo, *se excluyen del término piezas y accesorios los artículos siguientes:*

1. los que den mero apoyo o soporte al artículo principal o que provean un asiento para el operador o ejecutante, a menos que sean acoplables al artículo principal
2. *los que, sin ser acoplables al artículo principal, se usen exclusivamente para la limpieza, conservación, lubricación, ajuste o arreglo del artículo principal, sin incluir las cajas de herramientas que vienen con el vehículo o máquinas*
3. los que, por simple enlace, reciben tracción de vehículos de auto-impulsión hacia un sitio donde han de rendir una función principalmente agrícola, sanitaria o de índole parecida
4. los que, sin ser acoplables al artículo principal, se usen exclusivamente para eliminar o amortiguar ruidos o vibraciones en el artículo principal, sin incluir los silenciadores para los motores de combustión interna. (Énfasis suplido).

Por último, sobre el expendio de bebidas alcohólicas, la Sección 4.4.1.1 dispone, en el inciso b, que “[c]ualquier traficante que venda exclusivamente para el uso y consumo individual deberá obtener una Licencia de Traficante al Detalle de Bebidas Alcohólicas”. Esta licencia puede ser de Categoría A, B o C. Conforme al inciso d, número 1:

1. Categoría A - Estas licencias se expedirán a establecimientos *que expendan bebidas alcohólicas a consumirse dentro de los mismos*. Bajo esta categoría se podrán vender sellados y tapados *para ser consumidos fuera del establecimiento o de sus inmediaciones . . .* [Sin embargo, ninguna persona que posea una licencia como traficante al detalle de bebidas alcohólicas Categorías B o C permitirá que en su establecimiento o en sus inmediaciones se consuman bebidas alcohólicas (Énfasis suplido).

III.

Expuesto el marco jurídico y ponderados los autos, pasamos a resolver. En primera instancia, respecto al primer señalamiento de error, le asiste la razón al Recurrente en cuanto a que la notificación emitida por la Junta de Planificación fue defectuosa, debido a la omisión de los términos para recurrir en reconsideración o revisión

judicial. El hecho de hacer referencia a la LPAU no constituye una debida notificación. No obstante, esto no afecta nuestra jurisdicción. Véase, por ejemplo, *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 DPR 46, 57–58 (2007). En segunda instancia, respecto a si el *Boleto de Multa Administrativa* recurrido es nulo por virtud de que el Reglamento Conjunto 2020 fue declarado nulo, tomamos conocimiento judicial de que paneles hermanos declararon la nulidad del Reglamento Conjunto 2020 en los casos KLRA202100044 y KLRA202100047. No obstante, ambos casos están pendientes de consideración ante el Tribunal Supremo.² Debido a que ninguna de las decisiones de los paneles hermanos ha advenido final y firme, operamos bajo la premisa de que el Reglamento Conjunto 2020 está vigente.

Establecido lo anterior, por virtud de los errores restantes, pasamos a examinar los méritos de la determinación administrativa recurrida. Por ser íntimamente relacionados, discutiremos en conjunto los tres errores señalados. El *Boleto de Multa Administrativa* impuesto por la Junta de Planificación adolece de varios defectos. Este no incluye la hora de su expedición ni enumera las disposiciones infringidas. La aludida información solo surge del *Informe investigación* posteriormente preparado. Por otro lado, las infracciones sobre las cuales versan el *Boleto de Multa Administrativa* y la *Orden de cese y desiste* a todas luces son arbitrarias y caprichosas. Veamos.

En primera instancia, no surge del *Boleto de Multa Administrativa* ni la *Orden de cese y desiste* si la infracción respecto a la venta de cigarrillos se refiere a la venta al detal sin

² De la *Sentencia* del KLRA202100047 se recurrió al Tribunal Supremo, donde se le asignó el número de caso CC-2021-418. En el mismo, nuestro más alto foro determinó expedir el auto de *certiorari*, el 6 de julio de 2021. Por su parte, de la *Sentencia* del KLRA202100044, se recurrió también y se le asignó el número de caso CC-2021-296. En ese caso, se denegó la expedición del auto por incumplimiento con el Reglamento del Tribunal Supremo. No obstante, al momento de emitir nuestro dictamen, está pendiente una solicitud de reconsideración.

intermediarios o a la venta por máquina expendedora. Conforme a los hechos esbozados por las partes y la evidencia que obra en autos, el Negocio tenía en sus premisas máquinas expendedoras de cigarrillos. No obstante, no surge de ningún documento evidencia sobre a quién le pertenecen esas máquinas o quién es su operador. Es decir, no consta en el expediente si el Negocio es el operador de las máquinas o solo el propietario que arrienda el espacio. Conforme al derecho esbozado, la licencia de máquinas expendedoras de cigarrillo es responsabilidad del operador de la máquina. No obstante, no obra en el expediente información alguna que confirme que la agencia tuviera conocimiento de si el Recurrente es el operador o si es un tercero, conforme alega el Recurrente. No empece a ello, de constituir una venta con intermediario, el Permiso Único del Negocio no tiene que constatar la licencia de venta de cigarrillos al detal. Por lo tanto, estamos desprovistos de evidencia para sustentar la aludida infracción.

Respecto a la infracción por no tener licencia para la venta al detal de piezas de auto, conforme al derecho esbozado, es forzoso concluir que tampoco procede. El aceite, el *coolant* y el *power steering* no se consideran piezas de autos. Por el contrario, estos constituyen piezas que “*sin ser acoplables al artículo principal, se usen exclusivamente para la limpieza, conservación, lubricación, ajuste o arreglo del artículo principal, . . .*”. (Énfasis suplido). Estas quedan excluidas del requisito de licencia. Al ser estas las únicas piezas que observó la Junta de Planificación en su *Informe investigación*, tanto el *Boleto de Multa Administrativa* como la *Orden de cese y desista* son contrarios a derecho, a esos fines.

Por último, la Junta de Planificación aduce que el Recurrente no tiene licencia para expender bebidas alcohólicas para su consumo en las inmediaciones del negocio. Sin embargo, surge del *Permiso Único* del Negocio que este cuenta con una Licencia

Categoría A. Conforme al Reglamento Conjunto 2020, esto le faculta para la venta de bebidas alcohólicas al detal y permite que estas se ingieran en las premisas del Negocio, distinto a las de Categoría B y C. Así las cosas, no surge del expediente evidencia alguna para sostener las infracciones que propone la Junta de Planificación y, por lo tanto, el *Boleto de Multa Administrativa* es en su totalidad improcedente. De igual manera, la *Orden de cese y desiste* no procede por los mismos fundamentos.

IV.

Por los fundamentos expuestos, **REVOCAMOS** la determinación de la agencia recurrida y dejamos sin efecto el *Boleto de Multa Administrativa* y *Orden de cese y desiste* recurridas.

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