

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VI

LOUIS A. RODRÍGUEZ  
GERENA

Recurrente

v.

VÍCTOR VILLEGAS  
MORALES

Recurrido

KLRA202200465

Revisión Judicial  
procedente de la  
Junta de  
Planificación de  
Puerto Rico

Caso Núm: 2022-  
SRQ-010076

Sobre:  
Querella

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Birriel Cardona, el Juez Bonilla Ortiz y el Juez Pagán Ocasio

Pagán Ocasio, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de octubre de 2022.

**I.**

El 22 de agosto de 2022, Louis Rodríguez Gerena (señor Rodríguez o parte recurrente) presentó ante este foro un *Recurso de Revisión Judicial* mediante el cual nos solicita que, en síntesis, revoquemos la *Resolución de Archivo* emitida por la Junta de Planificación (Junta) el 30 de junio de 2022 y notificada el mismo día.<sup>1</sup> Mediante la misma la Junta determinó que Víctor Villegas Morales (señor Villegas o parte recurrida) no incurrió en violación a la Ley Núm. 161-2009, titulada Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico (23 LPRA sec. 9011 *et seq.*), ni al Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios, Reglamento Núm. 9233, Junta de Planificación, 2 de diciembre de 2020 (Reglamento Conjunto). Por lo que, ordenó el

<sup>1</sup> Anejo 2 del recurso de *Revisión Judicial*, págs. 2-7.

archivo de la *Querella* por ser el uso realizado conforme al autorizado y no existir incumplimiento.

El 24 de agosto de 2022 emitimos una *Resolución* en la que (i) le concedimos hasta el 21 de septiembre de 2022 para que la parte recurrida presentara su alegato en oposición y (ii) le ordenamos a la parte recurrente que, dentro de cinco (5) días a partir de la notificación de dicha *Reolución*, presentara ante nos cuatro (4) copias legibles de la *Resolución de Archivo* y de la *Resolución de Reconsideración* impugnadas. Consecuentemente, el 31 de agosto de 2022, la parte recurrente presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden* en la que anejó las copias antes solicitadas.

Por otro lado, el 21 de septiembre de 2022, la Junta presentó una *Moción Asumiendo Representación Legal y en Solicitud de Breve Término Adicional* para presentar su alegato en oposición, la cual declaramos Con Lugar. El 11 de octubre de 2022, la Junta presentó un *Escrito en Oposición a Recurso de Revisión Judicial* en la que, en síntesis, arguyó que la parte recurrida operó su negocio conforme al permiso de uso autorizado. En consecuencia, solicitó que se desestime el recurso de *Revisión Judicial*.

Vencido el término sin la comparecencia del señor Villegas, el caso de epígrafe quedó perfeccionado para nuestra adjudicación.

## II.

El caso de marras tiene su génesis el 9 de mayo de 2022 cuando el señor Rodríguez presentó una *Querella* ante la Junta en la que adujo que el permiso de uso 2020-318871-PU-098359, para operar un restaurante de comida y bebida conocido como Krajo Beach Bar (la propiedad), fue expedido en incumplimiento con la ley, debido a que el señor Villegas pretendió ser el dueño de la propiedad sin conocimiento ni consentimiento del dueño.<sup>2</sup> En vista de ello, el

---

<sup>2</sup> Íd. Anejo 1, pág. 1; Es pertinente señalar que el 14 de julio de 2022, vigente hasta el 14 de julio de 2023, la Junta expidió el permiso de uso 2020-318871-PU-

20 de mayo de 2022, la Junta realizó una inspección ocular de la operación del negocio en la que concluyó que el uso realizado en la propiedad es conforme al uso autorizado en el permiso expedido.

A estos efectos, el 30 de junio de 2022, la Junta emitió una *Resolución de Archivo* en la que ordenó el archivo de la *Querella* de epígrafe, debido a que la parte recurrida no incurrió en violación a la Ley Núm. 161-2009, *supra*, ni al Reglamento Conjunto, *supra*.<sup>3</sup> Insatisfecho, el 7 de julio de 2022, el señor Rodríguez presentó una *Moción de Reconsideración de la Resolución de Archivo del 27 de junio de 2022* en la que, entre otras cosas, solicitó la celebración de una vista administrativa y que la Junta suspendiera el permiso de uso otorgado al señor Villegas por este no contar con legitimación activa.<sup>4</sup> No obstante, el 22 de julio de 2022, la Junta emitió una *Resolución de Reconsideración* en la que declaró No Ha Lugar dicha *Moción de Reconsideración* y reiteró que el uso de la propiedad era conforme al permiso autorizado.<sup>5</sup>

Inconforme, el 22 de agosto de 2022, la parte recurrente presentó un *Recurso de Revisión Judicial* ante esta Curia e imputó la comisión de los siguientes errores:

**Primer error:** Erró la Honorable Junta de Planificación al malinterpretar la *Querella* presentada por el Sr. Rodríguez, al tomar en consideración un Contrato inválido, y al determinar que el Sr. Villegas gozaba de la legitimación activa requerida para que se le expidiera un Permiso de Uso.

**Segundo error:** Erró la Honorable Junta de Planificación al incumplir con el debido proceso de ley y no atender los reclamos y remedios que fueron solicitados por el Sr. Rodríguez.

Por su parte, el 11 de octubre de 2022, la Junta presentó un *Escrito en Oposición a Recurso de Revisión Judicial* en la que alegó que no incurrió en los errores señalados, debido a que (i) la

---

163170 a favor de Krajo Beach Bar, ya que el permiso de uso 2020-318871-PU-098359, objeto de la presente controversia, expiró el pasado 19 de agosto de 2022.

<sup>3</sup> Íd. Anejo 2, págs. 2-7.

<sup>4</sup> Íd. Anejo 3, págs. 8-12.

<sup>5</sup> Íd. Anejo 4, págs. 13-17.

jurisdicción para atender la titularidad de la propiedad la ostenta el Tribunal y no la Junta y (ii) la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) es el foro correspondiente para atender la solicitud de suspensión del permiso de uso otorgado al señor Villegas.

A continuación, pormenorizamos las normas jurídicas atinentes a los errores imputados.

### III.

#### A.

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), Ley Núm. 38-2017, según enmendada, establece el alcance de la revisión judicial de las determinaciones de las agencias administrativas.<sup>6</sup> A tenor con la citada Ley y la jurisprudencia aplicable, la revisión judicial consiste, esencialmente, en determinar si la actuación de la agencia fue dentro de las facultades que le fueron conferidas por ley y si la misma es legal y razonable. **Capó Cruz v. Junta de Planificación**, 204 DPR 581, 590-591 (2020); **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, 201 DPR 26, 35 (2018); **T-JAC v. Caguas Centrum Limited**, 148 DPR 70, 80-81 (1999). Sobre el particular, es norma de derecho reiterada que los foros revisores han de conceder gran deferencia y consideración a las decisiones de las agencias administrativas, dado a la vasta experiencia y conocimiento especializado sobre los asuntos que le fueron delegados.<sup>7</sup> **Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, LLC**, 202 DPR 117, 126 (2019); **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, supra; **Mun. de San Juan v. Plaza Las Américas**, 169 DPR 310, 323 (2006). Conforme a ello, los tribunales deben ser cautelosos al intervenir con las decisiones de los organismos

---

<sup>6</sup> 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*

<sup>7</sup> Recordemos que los tribunales debemos “dar gran peso y deferencia a las aplicaciones e interpretaciones que hagan las agencias con respecto a las leyes y reglamentos que administran”. **DACo v. Toys “R” Us**, 191 DPR 760, 765 (2014) (Sentencia); **Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II**, 179 DPR 923, 940 (2010). Véase, además, **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, supra, pág. 37.

administrativos. **Metropolitana, S.E. v. A.R.P.E.**, 138 DPR 200, 213 (1995); **Gallardo v. Clavell**, 131 DPR 275, 289–290 (1992).

Por las razones antes aludidas, las decisiones de las agencias administrativas están revestidas de una presunción de regularidad y corrección. **Capó Cruz v. Junta de Planificación**, supra; **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, supra; **García v. Cruz Auto Corp.**, 173 DPR 870, 892 (2008). La presunción de corrección que acarrea una decisión administrativa deberá sostenerse por los tribunales a menos que la misma logre ser derrotada mediante la identificación de evidencia en contrario que obre en el expediente administrativo. **Misión Ind. P.R. v. J.P.**, 146 DPR 64, 130 (1998).

Al momento de revisar una decisión administrativa el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. **Rebollo v. Yiyi Motors**, 161 DPR 69, 76 (2004). Hay que determinar si la agencia actuó de forma arbitraria, ilegal, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción. **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, supra, pág. 35. Al realizar tal análisis el tribunal debe considerar los siguientes criterios:

(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, y (3) si, mediante una revisión completa y absoluta, las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas. **Rolón Martínez v. Supte. Policía**, supra, págs. 35-36. Véase, además, **Pagán Santiago et al. v. ASR**, 185 DPR 341, 358 (2012).

La evidencia sustancial ha sido definida como “aquella evidencia pertinente que una mente razonable pueda aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. **Ramírez v. Depto. de Salud**, 147 DPR 901, 905 (1999). Nuestro Tribunal Supremo ha expresado que los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo “si las

mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad”. **Otero Mercado v. Toyota de P.R. Corp.**, 163 DPR 716, 727-728 (2005); **Domingo v. Caguas Expressway Motors**, 148 DPR 387, 397 (1999). La parte que alegue ausencia de evidencia sustancial debe demostrar que existe:

“[O]tra prueba en el récord que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia, hasta el punto de que un tribunal no pueda, concienzudamente, concluir que la evidencia sea sustancial [...] hasta el punto que se demuestre claramente que la decisión [del organismo administrativo] no está justificada por una evaluación justa del peso de la prueba” que tuvo ante su consideración. **Metropolitan S.E. v. A.R.P.E.**, 138 DPR 200, 213 (1995) citando a **Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo**, 74 DPR 670, 686 (1983).

En otras palabras, la parte recurrente tiene la obligación de derrotar la presunción de corrección de los procesos y de las decisiones administrativas. **Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.**, 133 DPR 521, 532 (1993). Si no demuestra que existe esa otra prueba, las determinaciones de hechos del organismo administrativo deben ser sostenidas por el tribunal revisor. **Ramírez v. Dpto. de Salud**, supra, pág. 905.

Sin embargo, cuando se trate de conclusiones de derecho que no envuelvan interpretaciones dentro del área de especialización de la agencia, éstas se revisarán por los tribunales sin circunscribirse al razonamiento que haya hecho la agencia. **Capó Cruz v. Junta de Planificación**, supra; **Rivera v. A & C Development Corp.**, 144 DPR 450, 461 (1997). Cuando las determinaciones de las agencias estén entremezcladas con conclusiones de derecho, el tribunal tendrá amplia facultad para revisarlas, como si fuesen una cuestión de derecho propiamente. **Rivera v. A & C Development Corp.**, supra. En nuestro ordenamiento jurídico, es norma reiterada que en el proceso de revisión judicial los tribunales tienen la facultad de

revocar al foro administrativo en materias jurídicas. Véase, además, la Sec. 4.5 de LPAU, 3 LPRA sec. 9675.

**B.**

Por otra parte, la Ley Núm. 161-2009, *supra*, fue creada con el propósito de establecer el marco legal y administrativo que regula la solicitud, evaluación, concesión y denegatoria de permisos en Puerto Rico. La política pública de esta Ley es:

[...] el mejorar la calidad y eficiencia en la administración de los procesos de evaluación de solicitudes para el otorgamiento, autorización o denegación de licencias, inspecciones, querellas, certificaciones, consultas, autorizaciones y cualquier trámite necesario o que incida de forma alguna en la operación de un negocio en Puerto Rico, así como determinaciones finales y permisos para desarrollos de proyectos de construcción.

A través de la citada Ley se creó la OGPe como una Secretaría Auxiliar del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio.<sup>8</sup>

Cabe señalar que la Ley antes citada goza de una presunción a favor de la corrección y legalidad tanto de las determinaciones finales emitidas por la Junta como de los permisos expedidos por la OGPe. Art. 9.10, Ley Núm. 162-2009, *supra*. Como único podrá ser suspendida una determinación final emitida por la Junta es mediante "autorización o mandato judicial de un Tribunal competente o el foro correspondiente". Íd.

Por otro lado, y conforme a las facultades que le fueron conferidas por la Ley Núm. 161-2009, *supra*, la Junta, con la colaboración de la OGPe y otras agencias concernientes, aprobó el Reglamento Conjunto, *supra*, cuya vigencia es a partir del 2 de enero de 2021. En dicho reglamento se explica el procedimiento a llevarse a cabo cuando la Junta procede a adjudicar una querella. La Secc. 11.2.3.4(f) del Reglamento Conjunto, *supra*, dispone que procede archivar una querella si, luego de realizar la investigación correspondiente, surge que las alegaciones de la querella no pueden

---

<sup>8</sup> Artículo 2.1 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9012.

ser confirmadas o no hubo violación a leyes o reglamentos. Véase, además, Art. 14.7 de la Ley Núm. 162-2009, *supra*.

#### IV.

En el caso ante nos, el señor Rodríguez adujo que la Junta actuó incorrectamente cuando ordenó el archivo de la *Querella* de epígrafe, debido a que el señor Villegas utilizó un contrato de arrendamiento inválido para obtener un permiso de uso para Krajo Beach Bar. Por lo que, carecía de legitimación activa a tenor con la Sec. 2.1.9.5(b) del Reglamento Conjunto, *supra*. A su vez, la parte recurrente alegó que la Junta no cumplió con el debido proceso de ley en el caso de marras. Por estar íntimamente relacionados, discutiremos los señalamientos de error en conjunto.

Según dispone nuestro ordenamiento jurídico, este foro revisor solo intervendrá con la determinación de una agencia cuando esta haya actuado de forma arbitraria, ilegal o irrazonable. En ausencia de alguno de los supuestos antes mencionados, y de prueba que derrote la presunción de corrección de la cual gozan las agencias, nos corresponde sostener la determinación de la agencia. Tras un análisis objetivo, sereno y cuidadoso del expediente ante nos, resolvemos que la Junta actuó correctamente cuando ordenó el archivo de la *Querella*.

La determinación de la Junta fue conforme al debido proceso de ley luego de realizar una inspección del negocio Krajo Beach Bar y concluir que su uso es conforme al permiso expedido. Incluso, la determinación de la Junta fue fundamentada con las sentencias de los casos Civiles Núm. CA2021CV01879 del Tribunal de Primera Instancia y los casos KLAN202101072 y KLCE2022-00387 resueltos por este Tribunal, en el que las partes de epígrafe han litigado controversias concernientes a la presente. Dichos casos, a nivel apelativo, resolvieron que hay un conflicto de título entre las partes que debe ser dirimido en un pleito ordinario.

La Junta correctamente reafirmó que en el caso de marras existe una controversia sobre la titularidad de la propiedad y que este asunto únicamente puede ser atendido en sus méritos por un Tribunal. **Señalamos que la parte recurrente no ha presentado prueba sustancial que nos obligue a revocar la determinación de la Junta.** Reiteramos que las determinaciones de la Junta se presumen correctas y legales.

A su vez, las conclusiones de derecho solo serán revisadas por los Tribunales y no por las agencias. Consecuentemente, la Junta carece de jurisdicción para decidir el conflicto de título entre las partes. La agencia actuó conforme a un contrato de arrendamiento que se le presentó, el que por sus propios términos disponía sobre su renovación. De igual forma, no procede la celebración de una vista administrativa para atender los reclamos del señor Rodríguez, ya que la Junta está limitada solo a regular la solicitud, evaluación, concesión y denegatoria de permisos en Puerto Rico. Ante este cuadro fáctico, no vemos razón por la cual revocar la determinación de la Junta, al ser razonable y conforme a la evidencia que tuvo ante sí.

**V.**

Por todo lo antes expuesto, se confirma la *Resolución* 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