

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

CÉSAR MOTA H/N/C
ENTRA SI QUIERES,
SAL SI PUEDES

Recurrente

V.

MUNICIPIO DE SAN JUAN
OFICINA DE PERMISOS

Recurrido

KLRA202200658

Revisión de Decisión
Administrativa
procedente del
Municipio de San
Juan

Caso Núm.:
087-023-589-04-901

Sobre:
Ley 161-2009,
Art. 1.3, 9.12 (a),
14.13 (a)

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, la Jueza Mateu Meléndez y el Juez Marrero Guerrero

Marrero Guerrero, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de mayo de 2023.

Comparece el señor Cesar Mota h/n/c Entra Si Quieres, Sal Si Puedes (en adelante, “recurrente”), y solicita revisión judicial de una multa administrativa impuesta por la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de San Juan (en adelante, “recurrido” o “MSJ”), emitida el 20 de octubre de 2022 por infracción a los artículos 1.3, 9.129 (a) y 14.3 (a) de la Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009, Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, 23 LPRA § 9011, 9019k, 9024l (en adelante “Ley 161-2009”) por operar una barra sin los permisos de uso del MSJ¹. Dicha multa fue consignada en el boleto número 00324 por la cantidad de dos mil dólares (\$2,000.00), el cual fue entregado personalmente el 20 de octubre de 2022.

El recurrente hizo un intento de solicitar reconsideración de la multa, dentro de los veinte (20) días de la notificación de esta,

¹ Véase *Apéndice del recurso* (en adelante, *Apéndice*), a la pág. 3-4.

mediante la presentación de una querrela ante el MSJ². Sin embargo, el MSJ no actuó dentro de los quince (15) días de presentada dicha querrela, según los términos para la reconsideración de la multa³, y no emitió determinación alguna sobre el reclamo del recurrente. Ante la inacción por parte del MSJ, el recurrente acude ante nos mediante recurso de revisión judicial.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se revoca y declara nula la multa impuesta por la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de San Juan.

-I-

El 2 de noviembre de 2022 la parte recurrente presentó querrela ante la Oficina de Permisos del MSJ en la cual alegó que el 20 de octubre de 2022 recibió una multa administrativa de dicha oficina por uso sin permiso en la Calle Arizmendi #156, Río Piedras⁴, dirección de negocio Entra Si Quieres, Sal Si Puedes. Indicó que entendía improcedentes las acciones de los funcionarios de oficina, por lo que acudió mediante querrela solicitando la desestimación de cualquier imputación que se pretendía sancionar por conducto de dicho documento. Según el recurrente, este no incurrió en violaciones a la Ley 161-2009, artículos 1.3, 9.12 (a) y 14.13 (a) toda vez que opera su negocio con los correspondientes permisos requeridos por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, su registro de comerciante y su permiso de uso, cumpliendo con lo establecido por ley⁵. Sostiene el recurrente que la intervención se hizo sin mediar orden judicial que la validara, sin causa probable, y en contravención a las leyes y las Constituciones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de los Estados Unidos. Por ello, el

² *Apéndice*, a la pág. 1.

³ Véase *Apéndice de Alegato en Oposición del Municipio de San Juan* (en adelante, *Apéndice de Oposición*), a la pág. 2.

⁴ *Apéndice*, a la pág. 1, (¶3).

⁵ *Id.*, (¶4-5).

recurrente impugna la validez de la multa impuesta y solicitó al MSJ la remoción de las multas impugnadas⁶.

Transcurridos quince (15) días desde la presentación de la querrela sin que el MSJ tomara acción, y dentro de los próximos treinta (30) días siguientes⁷, el 14 de diciembre de 2022, el recurrente presentó el presente recurso solicitándonos que revisemos los méritos de la imposición de la multa administrativa, señalando el siguiente error:

ERRÓ LA APELADA MUNICIPIO DE SAN JUAN AL IMPONER MULTA SIN OFRECER VISTAS QUE CUMPLAN CON EL DEBIDO PROCESO DE LEY Y LO DISPUESTO CON LA LPAU ANTES DE ADJUDICAR LA VALIDEZ DE UNA MULTA.

En su argumentación, el recurrente expone que el MSJ ha diseñado un proceso contrario al debido proceso de ley, mediante el cual el comerciante recibe una decisión final, de tipo administrativa, sin habersele dado la oportunidad de expresarse de forma alguna, contando únicamente con el remedio de someter un escrito de reconsideración que el MSJ no atiende. Ante ello, según argumenta el recurrente, este se ve obligado a acudir ante este foro, sin contar con un expediente administrativo para revisar⁸. El recurrente solicita una vista administrativa que le permita tener un foro ante el cual se puedan atender los méritos de la imposición de la multa administrativa, que cumpla con los requisitos legales de notificación previa, descubrimiento de prueba y derecho a confrontar la prueba ante un juzgador imparcial. El recurrente exige copia del informe de inspección, nombre del funcionario que emitió el boleto, examinar la prueba que obra en el expediente administrativo, y que se hagan determinaciones de hechos y se emitan conclusiones de derecho⁹. Por último, el recurrente argumenta que resulta inconstitucional e ilegal la pretensión del MSJ de cobrar una multa de antemano y

⁶ *Id.*, (¶6-8).

⁷ Véase *Recurso de Revisión Judicial*, a la pág. 2.

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*, a la pág. 3.

luego atender cualquier reclamo de celebrar vista, por lo que cualquier vista que se celebre posterior al pago de la multa resultaría académica.

Por su parte, el MSJ, parte recurrida, en su Alegato en Oposición, expone que la multa administrativa en controversia fue el resultado de un operativo inter-agencial especial, realizado por distintas agencias estatales y federales, durante el cual el MSJ, ejerciendo su deber ministerial de velar por la debida operación de los comercios respecto a permisos requeridos dentro de la demarcación territorial del Municipio, requirió evidencia del permiso para operar. Según alega el MSJ, la Sra. Griselda López, quien era la persona a cargo del negocio al momento de la inspección, presentó un documento que contenía ciertas irregularidades. De la verificación realizada al documento, el recurrido alega que se validó la falsedad del mismo¹⁰, por lo que se procedió a emitir la multa administrativa objeto del presente recurso. En su Alegato en Oposición, el MSJ entra en una discusión en los méritos de la emisión y procedencia de la multa administrativa.

En cuanto a las razones que brindó el MSJ para no atender la querrela presentada por la parte recurrente el 14 de diciembre de 2022, dicha parte argumenta que resulta difícil establecer si la querrela presentada es una reconsideración del boleto 00324¹¹. Además, el MSJ reiteró la falsedad del documento presentado como permiso de uso. Así, la parte recurrida descansa en dicha determinación de falsedad para concluir que, en efecto, hubo una violación a la Ley 161-2009 y de reglamentos aplicables¹².

El 19 de abril de 2023, las partes comparecieron a una vista oral ante este foro para presentar sus respectivos argumentos.

¹⁰ Véase *Alegato en Oposición del Municipio de San Juan* (en adelante, *Alegato en Oposición*), a la pág. 2-3.

¹¹ *Id.*, a la pág. 4.

¹² *Id.*, a la pág. 5.

Durante esta vista se dilucidaron argumentos relativos al debido proceso de ley y al proceso seguido por el MSJ para atender la solicitud de reconsideración presentada por la parte recurrente. El MSJ reiteró su postura, indicando que no atender la solicitud de reconsideración del recurrente constituyó un **rechazo de plano**, y que el MSJ no venía obligado a conceder una vista administrativa para oír a la parte recurrente.

-II-

-A-

El debido proceso de ley se refiere al “derecho de toda persona a tener un proceso justo y con todas las garantías que ofrece la ley, tanto en el ámbito judicial como en el administrativo”. Tal principio se consagra en el Artículo II, Sección 7, de la Constitución de Puerto Rico y en las Enmiendas V y XIV de la Constitución de los Estados Unidos¹³.

Como bien conocemos, el debido proceso de ley tiene dos vertientes: la sustantiva y la procesal. *Rodríguez v. E.L.A.*, 130 DPR 562, 575 (1992). En su modalidad sustantiva, el debido proceso de ley persigue proteger los derechos fundamentales de la persona. *Domínguez Castro et al. v. E.L.A. I*, 178 DPR 1, 44 (2010). Mientras que, en su vertiente procesal, el debido proceso de ley le impone al Estado la obligación de garantizar que la interferencia con los intereses de libertad y propiedad del individuo se haga a través de un procedimiento que sea justo, equitativo y respetuoso de la dignidad de las personas afectadas¹⁴. En virtud de ello, todo procedimiento adversativo debe satisfacer los siguientes requisitos: (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) **oportunidad de ser oído**; (4) **derecho a**

¹³ Const. de P.R., Art. II, Sec. 7, LPRA, Tomo 1; Const. EE. UU., LPRA, Tomo 1.

¹⁴ *Calderón Otero v. C.F.S.E.*, 181 DPR 386, 398 (2011); *Picorelli López v. Depto. de Hacienda*, 179 DPR 720, 735-736 (2010).

contrainterrogar testigos y examinar la evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado, y (6) que la decisión se base en la evidencia presentada y admitida en el juicio. *Pueblo v. Pagán Rojas et al.*, 187 DPR 465, 479-480 (2012), Énfasis suplido. Finalmente, la protección del debido proceso de ley en su vertiente procesal se activa de existir un interés individual de libertad o propiedad. *Rivera Santiago v. Secretario de Hacienda*, 119 DPR 265, 273 (1987).

-B-

La Ley 161-2009, Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, fue creada a los fines de establecer el marco legal y administrativo que regirá la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos por el Gobierno de Puerto Rico, así como para disponer en torno a la revisión administrativa y judicial de las decisiones tomadas conforme a esta Ley. Esta ley provee para que los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, que cuenten con un Convenio de Transferencia de Facultades, adquieran de la Oficina de Gerencia de Permisos y la Junta de Planificación, las competencias y facultades para la evaluación, concesión o denegación de los permisos¹⁵. En ese caso le aplicarán al municipio todos los artículos de la Ley 161-2009, según enmendada¹⁶, así como todos los reglamentos adoptados por la Junta de Planificación¹⁷.

De esta manera, el Artículo 14.8¹⁸ de la Ley 161-2009, concede al MSJ la facultad de expedir multas administrativas, cuyas

¹⁵ Exposición de Motivos, “Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico”, Ley 161-2009, según enmendada.

¹⁶ 23 LPRA § 9024i.

¹⁷ Mediante la Ordenanza Núm. 7, Serie 2021-2022, aprobada el 18 de agosto de 2021, se ratificó el Convenio de Transferencia de Facultades sobre la Ordenación Territorial del Municipio Autónomo de San Juan. De esta forma se le transfirieron al Municipio de San Juan las facultades de la Junta de Planificación y la Oficina de Gerencia de Permisos, por lo que el Municipio viene obligado al fiel cumplimiento de la Ley 161-2009.

¹⁸ 23 LPRA § 9024g

cuantías son establecidas por el Reglamento Conjunto 2020¹⁹. 23 LPRA § 9024g (b). Particularmente, el Artículo 14.13 le confiere a la Junta de Planificación o los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V la facultad de expedir multas administrativas a cualquier persona, natural o jurídica, que infrinja la Ley 161-2009. 23 LPRA § 9024i.

Por su parte, el Artículo 14.10 de la Ley 161-2009 establece los procedimientos para la expedición, cobro y revisión de multas impuestas al amparo de la propia Ley, indicando que la multa impuesta deberá contener las instrucciones para solicitar un recurso de reconsideración y revisión. 23 LPRA § 9024i (c).

Asimismo, dicho artículo establece que la parte adversamente afectada por una multa expedida por el Municipio podrá solicitar reconsideración o revisión según dispuesto en la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”. 23 L.P.R.A. § 9024i (f). Como es sabido, esta Ley fue sustituida por la **Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley 38-2017**, según enmendada (LPAU).

La sección 3.15 de la LPAU establece el procedimiento para la reconsideración, indicando:

La parte adversamente afectada por una resolución u orden parcial o final podrá, dentro del término de veinte (20) días desde la fecha de archivo en autos de la notificación de la resolución u orden, presentar una moción de reconsideración de la resolución u orden. **La agencia dentro de los quince (15) días de haberse presentado dicha moción deberá considerarla. Si la rechazare de plano o no actuare dentro de los quince (15) días, el término para solicitar revisión comenzará a correr nuevamente** desde que se notifique dicha denegatoria o **desde que expiren esos quince (15) días**, según sea el caso. Si se tomare alguna determinación en su consideración, el término para solicitar revisión empezará a contarse desde la fecha en que se archive en autos una copia de la notificación de la resolución de la agencia resolviendo definitivamente la moción de

¹⁹ Sobre el Reglamento Conjunto 2020 véase, *Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico y Para la Naturaleza, Inc. v. ELA*, 2023 TSPR 26.

reconsideración. Tal resolución deberá ser emitida y archivada en autos dentro de los noventa (90) días siguientes a la radicación de la moción de reconsideración. Si la agencia acoge la moción de reconsideración pero deja de tornar alguna acción con relación a la moción dentro de los noventa (90) días de ésta haber sido radicada, perderá jurisdicción sobre la misma y el término para solicitar la revisión judicial empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de noventa (90) días salvo que la agencia, por justa causa y dentro de esos noventa (90) días, prorrogue el término para resolver por un período que no excederá de treinta (30) días adicionales. 3 L.P.R.A. § 9655, Énfasis nuestro.

Previo a las enmiendas a la Ley 161-2009 mediante la Ley 151-2013, ya se habían hecho serias críticas al procedimiento de revisión judicial establecido por la Ley 161-2009, por ser uno falto de rigor procesal y carente del derecho a revisión judicial. Esto porque no garantizaba la revisión como cuestión de derecho, sino discrecional²⁰, sin exigir las garantías procesales del debido proceso de ley.

En cuanto el alcance de la revisión judicial de las determinaciones administrativas, como la que nos ocupa, tenemos que la Sección 4.5 de la LPAU establece que las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, **si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.** También, dispone que las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. 3 LPRA § 9675. Conforme a la Sección 4.1 de la LPAU, Corresponde a teste Tribunal la revisión de aquellas órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas finales dictadas por agencias o funcionarios administrativos. 3 LPRA § 9671.

-III-

El MSJ sostiene que tenía la facultad para emitir una multa por violación a la Ley 161-2009, por lo que la multa es válida. Dicha

²⁰ Hernández Colón, *Práctica Jurídica de Puerto Rico Derecho Procesal Civil*, 5ta ed., Puerto Rico, LEXISNEXIS DE PUERTO RICO, INC., 2010, sec. 5529, pág. 486.

facultad no es cuestionada. Sin embargo, sostiene, además, que tenía la facultad para rechazar de plano la reconsideración solicitada por el recurrente, sin tener que emitir pronunciamiento alguno. Sin embargo, una lectura integrada de la Ley 161-2009 y la LPAU requiere, a fin de que podamos ejercer nuestra función revisora, de la existencia de un expediente administrativo y una determinación final del Municipio.

De haberse cumplido con lo anterior, el recurrente hubiese tenido un expediente, con determinaciones de hechos y conclusiones de derecho, el cual puede ser revisado por este foro. Por el contrario, el incumplimiento con la debida notificación impide totalmente que este foro pueda revisar la determinación del MSJ, por no ponernos en posición de poder revisar su determinación final y considerar las bases que sustentan la imposición de la multa. En este sentido, nos encontramos ante una situación trunca, donde no estuvieron presentes las garantías mínimas del debido proceso de ley, y en la que no se estableció lo más básico, un proceso administrativo conforme a la ley. Ante la ausencia de un expediente para ser revisado y determinaciones finales hechas por el ente adjudicador en el municipio, sencillamente no tenemos nada que revisar.

Adentrarnos en los méritos de la multa impuesta, sin que la parte recurrente hubiese tenido el derecho de ser oído, de obtener una notificación adecuada y examinar la evidencia presentada en su contra, sería apoyar una violación crasa al debido proceso de ley al cual tiene derecho el recurrente.

-IV-

Por los fundamentos expuestos, se revoca la multa impuesta y se determina que esta es nula, por no haberse emitido y atendido respetando el debido proceso de ley.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones