ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL I

MUNICIPIO AUTÓNOMO DE SAN JUAN Recurrente v. OFICINA DE GERENCIA DE PERMISOS, DIVISIÓN DE RECONSIDERACIÓN DE DETERMINACIONES FINALES Recurrida LAMAR ADVERTISING OF PUERTO RICO, INC. Proponente de la Solicitud de Permiso	KLRA201500259	*Revisión Administrativa* procedente de la División de Reconsideración de Determinaciones Finales de la Oficina de Gerencia de Permisos Caso Núm.: 2014-017949-SDR-022264 Sobre: Solicitud de Permiso Núm. 14OP18014CX-SA Instalación de Lona Publicitaria

Panel integrado por su presidenta, la Juez Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres.

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 31 de agosto de 2015.

Comparece ante nos el Municipio de San Juan (en adelante el Municipio) quien nos solicita la revisión de una resolución emitida el 6 de febrero de 2015 y notificada el 9 de febrero del mismo mes y año, por la División de Reconsideración de Determinaciones Finales de la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe). Mediante dicho dictamen, la OGPe revocó la determinación de la Oficina de Permisos del Municipio y autorizó la solicitud de permiso de construcción presentada por la empresa Lamar Advertising of Puerto Rico, Inc. (en adelante Lamar).

Por los fundamentos que pasamos a exponer, se revoca la determinación recurrida.

I.

En el año 2009, Lamar adquirió un anuncio tipo lona el cual está adosado a la pared de un edificio localizado en la Avenida Ashford en San Juan. El edificio donde ubica el anuncio se conoce como Edificio Ferramar y el mismo está localizado dentro de los límites de un distrito Comercial Turístico (CT), según la Hoja 3-C del Mapa de Calificación de Suelos del Municipio Autónomo de San Juan con vigencia desde el 7 de marzo de 2008. A su vez, la propiedad está dentro de una "Zona de Interés Turístico" (ZIT).

Anteriormente, el 29 de mayo de 2008, el pasado dueño de este anuncio solicitó un "Permiso de Construcción" a la Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE), para instalar una lona 14 x 34. Esta solicitud fue aprobada el 4 de agosto de 2009.

El 25 de febrero de 2013, Lamar, presentó ante la Oficina de Permisos del Municipio de San Juan una "Solicitud de Permiso de Construcción" para sustituir la lona publicitaria por una pantalla digital adosada a la pared del Edificio Ferramar. Un tiempo después, Lamar desistió de la solicitud y decidió completar el trámite que inició ante ARPE el dueño anterior en el 2008.

Así las cosas, el 13 de agosto de 2014, Lamar, a través del ingeniero Osvaldo Rivera, presentó una "Solicitud de Permiso de Construcción" ante la Oficina de Permisos del Municipio de San Juan. En atención a ello, el 28 de agosto de 2014, la Oficina de Permisos del Municipio de San Juan emitió una "Notificación de Objeción" solicitando que Lamar presentara una recomendación de la Compañía de Turismo de Puerto Rico (CTPR o Turismo) para poder evaluar la solicitud presentada.

Luego, el 10 de septiembre de 2014, Turismo emitió su oposición al anuncio en cuestión. Expuso las siguientes razones para la oposición:

- Los anuncios, particularmente los anuncios publicitarios, no complementan ni favorecen el uso turístico en las ZIT.

- La compañía no tiene control sobre el contenido de anuncios y rótulos. Un endoso podría resultar en que se coloquen anuncios y rótulos que no sean apropiados al uso turístico.
- Los anuncios podrían afectar la visibilidad hacia el mar, los espacios públicos, las plazas y parques los edificios y otros elementos del paisaje urbano que lo hacen atractivo como destino turístico.
- En particular, la lona, a la cual nos referimos en esta carta, no armoniza ni es compatible con el carácter del área. Al contrario, contrasta negativamente con la arquitectura de las edificaciones colindantes, especialmente del Hotel La Concha, *A Renaissance Resort* y la Ventana al Mar.
- El anuncio crearía una distracción innecesaria para los conductores que transitan la Avenida Ashford, que es una vía de alta congestión vehicular.
- Los anuncios no son compatibles con el ambiente urbano y turístico que la Compañía quiere promover.
- En casos de pantallas digitales, estas producen iluminación excesiva durante la noche que perturba a los huéspedes de hoteles y residentes.
- Se ha demostrado que los anuncios y *billboards* tienen un impacto negativo sobre el desarrollo económico de los lugares donde ubican (Estudio Impacto económico Anuncios (Snyder 2011).

El 23 de octubre de 2014, la Oficina de Permisos del Municipio de San Juan, emitió y notificó una Resolución, en la que denegó el permiso solicitado por Lamar, toda vez que acogió las recomendaciones de Turismo.

Ante la determinación de la Oficina de Permisos del Municipio, el 12 de noviembre de 2014, Lamar presentó una "Solicitud de Reconsideración" ante la División de Reconsideración de Determinaciones Finales de la OGPe, en la que arguyó que erró el Municipio al denegar la solicitud de permiso de construcción. En consecuencia, la OGPe emitió una Resolución el 6 de febrero de 2015 y la notificó el 9 del mismo mes, en la cual revocó la determinación del Municipio, por tanto, aprobó la solicitud de permiso de construcción de Lamar. Entre otras cosas, sostuvo que no

es correcto que el Municipio no pueda aprobar el permiso solicitado sin el endoso favorable de la CTPR.[1]

Inconforme con el aludido dictamen, el 11 de marzo de 2015, el Municipio de San Juan acude ante nos en recurso de revisión administrativa. Señala los siguientes errores:

> **Primer error: Erró la OGPe al no reconocer que el Municipio de San Juan tiene discreción en denegar un permiso de construcción aunque se trate de un asunto ministerial.**
>
> **Segundo error: Erró la OGPe al no considerar que el Municipio de San Juan, basado en las recomendaciones de la CTPR, las cuales son exigidas por ley, puede denegar el permiso de construcción.**
>
> **Tercer error: Erró la OGPe al revocar la determinación del Municipio de San Juan, por la supuesta identificación errónea de la ubicación del lugar en donde se colocaría el anuncio.**

Con el beneficio de ambas comparecencias, procedemos a resolver.

II.

-A-

En nuestro ordenamiento jurídico es norma reiterada que los tribunales apelativos debemos conceder gran deferencia a las determinaciones de las agencias administrativas, esto por razón de la experiencia y el conocimiento especializado que éstas poseen sobre los asuntos que se les han delegado. Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, 179 D.P.R. 923, 940 (2010). Por esa razón, las determinaciones de las agencias poseen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales debemos respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas. Batista, Nobbe v. Jta. Directores, 185 D.P.R. 206 (2012). Esto significa que quien impugne la decisión administrativa tiene que presentar evidencia suficiente para derrotar esa presunción y no puede descansar en meras alegaciones. Pacheco v. Estancias, 160 D.P.R. 409, 431 (2003).

---

[1] Apéndice 10 del recurrente a la página 226.

La Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (L.P.A.U.), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. § 2175, delimita la facultad que tienen los tribunales para revisar las decisiones administrativas. Calderón Otero v. C.F.S.E., 181 D.P.R. 386, 396 (2011). En particular, esa disposición establece lo siguiente:

> El Tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio. 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.

Mediante la revisión judicial de las decisiones administrativas, los tribunales debemos limitarnos 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; y (3) si las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas, ello mediante una revisión completa y absoluta. Pagán Santiago et al. v. ASR, 185 D.P.R. 341 (2012).

Conforme a la L.P.A.U., las determinaciones de hecho de una agencia se sostendrán si estas se fundamentan en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo considerado en su totalidad. Torres Santiago v. Depto. Justicia, 181 D.P.R. 969, 1003 (2011). Para tales fines, la evidencia sustancial es aquella prueba relevante que una mente racional podría considerar como adecuada para sostener una conclusión. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 D.P.R. 177, 187 (2009). En varias ocasiones el Tribunal Supremo de Puerto Rico 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 D.P.R. 269, 282 (2000).

Asimismo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que el principio rector en la revisión judicial de las determinaciones e interpretaciones de una agencia es el criterio de la razonabilidad de la actuación de la agencia recurrida. Mun. San Juan v. Plaza Las Américas, 169 D.P.R. 310, 323 (2006). La deferencia que se reconoce a las decisiones de las agencias administrativas cederá *cuando no se fundamente en evidencia sustancial*, cuando la agencia se equivoque en la aplicación de una ley o cuando la actuación sea arbitraria, irrazonable o ilegal. OCS v. Universal, 187 D.P.R 164, 179 (2012).

Por su parte, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. En cuanto a ello, la Sección 4.5 de la L.P.A.U., supra, dispone que estas "serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal", ello sin ataduras a norma o criterio alguno. No obstante, esto no significa que "el tribunal pueda descartar ligeramente las conclusiones e interpretaciones de la agencia gubernamental, sustituyendo el criterio de ésta por el propio". Calderón Otero v. C.F.S.E., supra, pág. 397. Las conclusiones de derecho del ente administrativo deben ser conforme al mandato de la ley y si así ocurre entonces deben ser sostenidas por el foro revisor. Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 D.P.R. 64, 133 (1998).

-B-

Con la aprobación de la Ley 81–1991, Ley de Municipios Autónomos, 21 L.P.R.A. §§ 4001, et seq., (Ley de Municipios Autónomos), se declara política pública del Estado Libre Asociado "otorgar a los municipios el máximo posible de autonomía y proveerles las herramientas financieras y los poderes y facultades necesarias para asumir un rol central y fundamental en su desarrollo urbano, social y económico".

Declaración de política pública, Art. 1.002 de la Ley de Municipios Autónomos, 21 L.P.R.A. sec. 4001 n.

Entre las facultades conferidas se autorizó a los municipios la transferencia de algunas de las facultades de la Junta de Planificación y de la Administración de Reglamentos y Permisos. En su artículo 13.012 la Ley de Municipios Autónomos establece una Jerarquía I a una Jerarquía V para detallar las distintas facultades otorgadas a los municipios. Véase, 21 L.P.R.A sec. 4610

Asimismo, la Ley de Municipios Autónomos requiere que el municipio establezca una Oficina de Permisos para poder efectuar la transferencia de facultades. Como parte de sus funciones, la Oficina de Permisos tramitará solicitudes de autorizaciones y permisos de conformidad a las facultades transferidas al municipio mediante convenio. 21 L.P.R.A sec. 4611.

Por su parte, la Ley 161-2009, 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.

Mediante esta ley se creó la OGPe, entidad encargada de la evaluación, concesión o denegación de determinaciones finales y permisos relativos al desarrollo y el uso de terrenos, así como de las consultas de ubicación. 23 L.P.R.A. sec. 9012d. Asimismo, dispone que 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.

Sobre el particular, el Art. 13.4 de la Ley Núm. 161-2009, supra, establece lo siguiente:

> La actuación, determinación final o resolución de la Oficina de Gerencia de Permisos, la Junta Adjudicativa, los Municipios Autónomos con la Jerarquía de la I a la V, del Profesional Autorizado o de la Junta Revisora será sostenida por el Tribunal Supremo si se basa en evidencia sustancial que obre en el expediente. Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos.

Por otro lado, la Ley 161-2009 enfatiza diferentes circunstancias en que se requiere la recomendación del Instituto de Cultura Puertorriqueña y/o de la Compañía de Turismo de Puerto Rico al momento de aprobar determinadas acciones. En su Art. 19.1 dispone que:

> En armonía con lo dispuesto en la Ley Núm. 374 de 14 de mayo de 1949, según enmendada, no podrá implantarse sin la previa aprobación de la Junta de Planificación o de la Oficina de Gerencia de Permisos, según corresponda, acción alguna en una zona antigua o histórica **o en una zona de interés turístico** que modifique el tránsito o altere los edificios, estructuras, pertenencias, lugares, plazas, parques o áreas de la zona por parte de personas particulares o agencias gubernamentales, incluyendo los municipios. La agencia pertinente no podrá aprobar ninguna de las acciones señaladas sin contar con las recomendaciones por escrito del Instituto de Cultura Puertorriqueña, en el caso de una zona antigua o histórica y **de la Compañía de Turismo, en el caso de una zona de interés turístico.** (Énfasis suplido)

Con el propósito de viabilizar la ejecución de las disposiciones de la Ley 161–2009 se creó el Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Uso de Terrenos, Reglamento 7951 de 29 de noviembre de 2010 de la Oficina de Gerencia de Permisos, (Reglamento Conjunto). Se aprobó, además, con el fin de establecer un cuerpo reglamentario uniforme para la concesión de permisos relacionados al uso de terrenos y obras de construcción en Puerto Rico.

De ese modo, el Capítulo 29 del Reglamento Conjunto atiende todo lo relacionado a los rótulos y anuncios. En particular, el inciso b. 1 de la sección 29.1.4 dispone los rótulos y anuncios que están prohibidos y establece:

> b. Todo rótulo o anuncio que por circunstancias no previstas en este Capítulo y aun reuniendo los requisitos establecidos en este, pueda por su ubicación o localización **desviar la atención**, **u obstaculizar la visibilidad de las personas que conducen vehículos de motor por la vía**

> **pública** o constituir una amenaza a los peatones o aquellos con impedimento físico, en las aceras, caminos o veredas o a la seguridad pública. Entre los rótulos y anuncios prohibidos se incluyen, sin que se entienda como una limitación, los que se enumeran a continuación:
>
> 1. Rótulos o anuncios cuya ubicación o localización obstruya el campo visual de los conductores de vehículos de motor directamente sobre la vía pública.

En cuanto a los permisos ministeriales el Reglamento Conjunto establece que se expedirán permisos ministeriales únicamente cuando la estructura y/o uso para lo que se solicite el permiso estén en completa armonía y conformidad con las disposiciones del Reglamento. Añade, que un Municipio Autónomo con Jerarquía I a la V puede en protección del interés público y tomando en consideración factores tales como la salud, seguridad u orden público, mejoras públicas, así como condiciones ambientales o arqueológicas, que hagan poco deseable la aprobación de un permiso, se podrá proteger el interés público y tomar en consideración dichos factores y/o la recomendación de alguna entidad gubernamental, y en consecuencia, denegar la autorización del mismo. En el ejercicio de esta facultad, se tomarán las medidas necesarias para que no se utilice este mecanismo de forma indiscriminada y en casos que no medien circunstancias verdaderamente especiales. Sec. 9.1.3 Reglamento 7951.

A continuación analizamos estas disposiciones conjuntamente a la luz de los hechos del caso que nos ocupa.

III.

Por estar íntimamente relacionados, procederemos a discutir los señalamientos de error conjuntamente.

La controversia en este caso gira en torno a si la OGPe incidió al revocar la determinación del Municipio y conceder el permiso solicitado por Lamar.

Como hemos detallado, la Ley de Municipios Autónomos así como la Ley 161-2009 y el Reglamento Conjunto 7951 le otorgan al Municipio de San Juan amplia autoridad para conceder y denegar permisos en

determinadas circunstancias y aun cuando se trate de un asunto ministerial. Sabido es, que el Municipio no puede implantar acción alguna en una zona de interés turístico que modifique el tránsito o altere los edificios, estructuras, pertenencias, lugares, plazas, parques o áreas de la zona por parte de personas particulares o agencias gubernamentales sin las recomendaciones por escrito de la CTPR. Además, el Reglamento Conjunto dispone que está prohibido todo rótulo o anuncio que por circunstancias no previstas en el mismo y aun reuniendo los requisitos establecidos, pueda por su ubicación o localización desviar la atención u obstaculizar la visibilidad de las personas que conducen vehículos de motor por la vía pública.

En este caso, el Municipio denegó el permiso solicitado y acogió en su totalidad las recomendaciones de la CTPR. Según se desprende del expediente ante nuestra consideración, la CTPR presentó su oposición al anuncio, toda vez que entendió, entre otras cosas, que el anuncio "crearía una distracción innecesaria para los conductores que transitan la Avenida Ashford, que es una vía de alta congestión vehicular". Por consiguiente, actuó correctamente el Municipio al proceder dentro de sus facultades y denegar el permiso solicitado. Otorgar el mismo sería contrario a derecho.

La OGPe arguye en su escrito que erró el Municipio al denegar el permiso y utilizar como único fundamento la carta de la CTPR. Sin embargo, la OGPe está obviando el hecho de que la carta de la CTPR contiene un conjunto de razones que demuestran que el anuncio en cuestión no cumple con el ordenamiento jurídico aplicable. Por ende, resulta inmeritorio su argumento.

Por último, el Municipio expone que erró la OGPe al revocar la determinación de la Oficina de Permisos del Municipio, por alegadamente identificar erróneamente la ubicación del predio objeto del permiso. La discrepancia que pueda existir en la cabida del solar no formó parte de las determinaciones de hecho y/o conclusiones de derecho de la Oficina de

Permisos del Municipio, por tanto nos resulta inmeritorio examinar este señalamiento de error. Ante estas circunstancias, concluimos que la OGPe cometió los errores señalados.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, revocamos la resolución recurrida.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones