

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL ESPECIAL

T-BOARDS, INC.  
RECURRENTE

v.

DIVISIÓN DE  
RECONSIDERACIONES  
DE DETERMINACIONES  
FINALES DE LA  
OFICINA DE GERENCIA  
DE PERMISOS  
RECURRIDA

OFICINA DE GERENCIA  
DE PERMISOS  
AGENCIA RECURRIDA

MUNICIPIO DE VEGA  
BAJA  
PARTE CON INTERÉS  
NOTIFICADA

KLRA202000017

*REVISIÓN JUDICIAL*  
procedente de  
Departamento de  
Desarrollo  
Económico y  
Comercio Oficina de  
Gerencia de  
Permisos

CASO NÚM.:  
División de  
Reconsideraciones:  
2018-225911-SDR-  
003395

SOBRE:  
PERMISO DE  
CONSTRUCCIÓN  
CERTIFICADO PARA  
VALLA PUBLICITARIA

Panel integrado por su presidente el Juez Figueroa Cabán, el Juez Salgado Schwarz y el Juez Ronda Del Toro<sup>1</sup>

Figueroa Cabán, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de noviembre de 2021.

Comparece T-Boards, Inc., en adelante T-Boards o la recurrente, y solicita que revisemos una *Resolución* emitida por la *División de Reconsideraciones de Determinaciones Finales de la Oficina de Gerencia de Permiso*, en adelante División de Reconsideraciones. Mediante la misma, confirmó la determinación de la Oficina de Gerencia de Permisos, en adelante OGPe o la recurrida, y denegó una solicitud sobre permiso de construcción.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se confirma la resolución recurrida.

<sup>1</sup> Mediante Orden Administrativa TA-2021-140 del 5 de agosto de 2021 se designa al Juez Ronda del Toro en sustitución del Juez Flores García.

-I-

Según surge de la copia certificada del expediente administrativo, la OGPe denegó una solicitud sobre *Permiso de Construcción* presentada por T-Boards, para la construcción de un anuncio publicitario. Se desprende de sus determinaciones de hechos lo siguiente:

1. ... T-Boards, Inc., por conducto del Ing. José Santiago, presentó ante esta Oficina de Gerencia de Permisos una solicitud de Permiso de Construcción, para la construcción de un anuncio publicitario (billboard) para dos pantallas digitales, de 60 pies de altura sobre el terreno ... dentro del área de estacionamiento del local comercial con permiso de uso aprobado bajo el caso número 2017-210671-PUS-036279 para salón de belleza, en lo que resultara [sic] en una disminución de los mismos.

...

La sección transversal sometida en los planos ilustra un anuncio en un nivel más bajo desde la carretera estatal PR-22 pero no delimita la distancia desde donde es visto desde la PR-22 hasta el tope del anuncio.

...

4. Previo a esta solicitud el proponente había presentado la solicitud núm. 2018-225911-PCO-016390, donde se le había solicitado la recomendación de la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE), ahora el proponente presenta la misma solicitud, expone que no es necesaria la misma y alega que cumple con los reglamentos de dicha agencia.

La recomendación de planos eléctricos ante la AEE es un requisito reglamentario el cual dispone ... que todo título o anuncio debe estar debidamente endosado por la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico.

5. Mediante comunicación ... el Municipio de Vega Baja, indica que no puede endosar el proyecto...

El requisito de recomendación favorable del municipio es de aplicabilidad en este proyecto por ubicar cercano a las vías municipales, y además el municipio posee su Plan de Ordenación Territorial...

6. La Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT)... no recomienda la solicitud debido a:

"que el proyecto propuesto está localizado colindante con la Carretera PR-22, la cual está clasificada como una vía interestatal en el Sistema Nacional de Carreteras (NHS, por sus siglas en inglés), por razones de seguridad vial, no recomendamos que se instalen anuncios cuando haya una entrada o salida o ambas hacia una carretera interestatal".

Si bien es cierto que el reglamento no especifica el requisito de recomendación favorable de ACT, la Ley Núm. 54-1973 faculta al Secretario de Transportación y Obras Públicas a reglamentar el uso de las carreteras...

Así, determinó:

... la Secretaria Auxiliar de la Oficina de Gerencia de Permisos; **DENIEGA** la solicitud radicada ... toda vez que no cumple con lo dispuesto en la Ley Núm. 355 del 22 de diciembre de 1999, Ley Uniforme de Rótulos y Anuncios de Puerto Rico y el Reglamento Conjunto en su Regla 9.3, 29.1 y 29.10. Además, se dispone en la Regla 29.11.1 que no se podrá otorgar variaciones a Rótulos y/o Anuncios que ubiquen contiguo o se proyecten a vías incluidas en el National Highway Systems.

Insatisfecha, T-Boards presentó una *Solicitud de Reconsideración* ante la División de Reconsideraciones, que esta acogió.

Luego de celebrar una vista en revisión, el oficial examinador emitió un *Informe de Vista* en el que recomendó acoger la revisión y autorizar la solicitud del permiso en cuestión.

Así las cosas, la División de Reconsideraciones emitió una *Resolución de Revisión Administrativa*, en virtud de la cual determinó no acoger el informe del oficial examinador y denegar el recurso de revisión.

En síntesis, resolvió que aplicaba el Reglamento Conjunto 2010 y determinó en cuanto al consumo de energía y el endoso requerido por la Autoridad de Energía Eléctrica, en adelante AEE:

Tenemos que destacar que este lenguaje fue acogido en la Sección 8.7.4.3 del Reglamento Conjunto 2019. Para subsanar este hecho, la parte sometió una Certificación de Instalación Eléctrica ... suscrita por un perito electricista y aprobado por certificación por la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE). ... el mencionado documento establece que "Esta certificación se recibe y acepta a base de la información suministrada por el perito electricista que la firma y está condicionada a que exista la infraestructura adecuada en los límites de esta construcción" y **"No es válida para obtener Permiso de Uso."** (Énfasis en el original)

Con relación a los comentarios sometidos por la Autoridad de Carreteras y Transportación, en adelante ACT, sostuvo:

... evaluado la totalidad del expediente, no podemos compartir el análisis del Oficial Examinador. La propiedad colinda con la rampa de acceso a la PR-22, conforme estableció ACT en su comunicación. Nótese que la propiedad en la cual se propone la valla de publicidad ubica en la intersección entre la Avenida Trío Vegabajeño y la salida a la PR-22, lo cual está reconocido en el Plano (Hoja SI-3 ...).

... Si bien es cierto que las recomendaciones de ACT no son vinculantes, no es menos cierto que la OGPe tiene la obligación de considerar las mismas de forma responsable.

De conformidad con la Ley Núm. 355 de 2 diciembre de 1999, conocida como *Ley Uniforme de Rótulos y Anuncios de Puerto Rico de 1999*, señaló:

... la ubicación propuesta es en el predio en la intersección entre la Avenida Trío Vegabajeño y la salida a la PR-22, lo cual ACT ha identificado como un potencial peligro para los conductores. Tenemos que dar deferencia a lo expresado por dicha agencia...

... La valla publicitaria se propone en el área de estacionamientos del negocio autorizado ... sin embargo, no se desprende del expediente el impacto de dicha propuesta en la cantidad de estacionamientos disponibles y si se afecta de forma alguna lo considerado por la OGPe para la aprobación. ... la cantidad de estacionamientos es un parámetro a considerarse al aprobarse un uso comercial, aunque el mismo sea ministerial.

A la luz de todo lo anterior, concluyó:

Examinada la prueba presentada en Sala y la obrante en el expediente, concluimos que la presunción de corrección que permea a la determinación de la OGPe no fue rebatida. ... Contrario a la conclusión del Oficial Examinador, la totalidad del expediente demuestra que la valla publicitaria propuesta ubica en el predio colindante a la salida para la PR-22. ...

En consecuencia, el Juez Administrativo determinó **NO HA LUGAR la revisión administrativa 2018-22591-SDR-003395**. (Énfasis en el original)

Inconforme con dicha determinación, la recurrente presentó un *Recurso de Revisión* en el que alega se cometieron los siguientes errores:

Erró la División de Reconsideraciones al validar la determinación de la OGPe no empecé [sic] a que

dicha Resolución carece de las disposiciones legales y/o reglamentarias necesarias para denegar un permiso Ministerial y Certificado.

Erró el Juez Administrativo de la División de Reconsideraciones en sustituir su criterio por el del Oficial Examinador que estuvo en contacto con la Prueba, sin la justificación en derecho para ello.

Erró la División de Reconsideraciones y faltó a su deber ministerial al no asegurarse de que en el caso de autos se citara el derecho aplicable tanto en la determinación de la OGPe como en la propia Resolución recurrida.

Luego de revisar los escritos de las partes y los documentos que obran en autos, así como la copia certificada del expediente administrativo, estamos en posición de resolver.

-II-

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin primordial delimitar la discreción de las agencias, para asegurar que ejerzan sus funciones conforme la ley y de forma razonable.<sup>2</sup> A esos efectos, la revisión judicial comprende tres aspectos, a saber: 1) la concesión del remedio apropiado; 2) la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial; y 3) la revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho del organismo administrativo.<sup>3</sup>

El Tribunal Supremo de Puerto Rico reiteró recientemente las normas básicas sobre el alcance de la revisión judicial:

Los tribunales deben deferencia a las decisiones de una agencia administrativa, pero tal deferencia cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró en la aplicación o interpretación de las leyes o reglamentos que se le ha encomendado administrar;

---

<sup>2</sup> *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, 204 DPR 581 (2020); *Puerto Rico Horse Owners Association (PRHOA) v. Confederación Hípica de Puerto Rico*, 202 DPR 509, 521 (2019); *Fuentes Bonilla v. ELA*, 200 DPR 364, 379-380 (2018).

<sup>3</sup> *Id.*, pág. 591; *Rodríguez Ocasio et al. v. ACAA*, 197 DPR 852, 860-861 (2017).

(3) el organismo administrativo actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) la actuación administrativa lesionó derechos constitucionales fundamentales. Es importante destacar que si el tribunal no se encuentra frente a alguna de esas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa recurrida.<sup>4</sup>

Así, el criterio de razonabilidad es el que impera al revisar las determinaciones e interpretaciones de una agencia administrativa.<sup>5</sup> Es decir, el tribunal debe dirimir si la agencia actuó arbitraria o ilegalmente, o en forma tan irrazonable que su actuación constituya un abuso de discreción.<sup>6</sup>

Por otro lado, la sección 4.5 de la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), 3 LPRÁ sec. 9601 *et seq.*, 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.<sup>7</sup> Ahora bien, evidencia sustancial es "aquella prueba relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión".<sup>8</sup> En consecuencia, se deben "... respetar las resoluciones administrativas hasta tanto no se demuestre mediante evidencia suficiente que la presunción de legalidad ha sido superada o invalidada".<sup>9</sup>

Finalmente, en cuanto a las conclusiones de derecho, estas pueden ser revisadas en todos sus

<sup>4</sup> *Torres Rivera v. Pol. de Puerto Rico*, 196 DPR 606, 628 (2016).

<sup>5</sup> Véase *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005).

<sup>6</sup> *Super Asphalt v. Autoridad para el Financiamiento*, 206 DPR \_\_\_, 2021 TSPR 45 (citando a *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, 196 DPR 606, 628 (2016)).

<sup>7</sup> *Id.*; véase, además, 3 LPRÁ sec. 9675.

<sup>8</sup> *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, *supra*, pág. 591; *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004).

<sup>9</sup> *Id.*; *Torres Rivera v. Policía de PR*, *supra*.

aspectos.<sup>10</sup> Sin embargo, esto no implica que los tribunales gocen de libertad absoluta para descartarlas.<sup>11</sup> Por el contrario, al revisar las conclusiones de derecho de una agencia administrativa, los tribunales tienen que examinar la totalidad del expediente y determinar si la interpretación es un ejercicio razonable de la discreción administrativa basado en la pericia particular, en consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba.<sup>12</sup> Rebasado dicho umbral, solo procede sustituir el criterio de la agencia por el del tribunal revisor cuando no exista una base racional para explicar la decisión administrativa.<sup>13</sup>

-III-

En esencia, la recurrente alega que el permiso de construcción presentado ante la OGPe es uno de carácter ministerial y está debidamente certificado. Por no existir cabida para interpretación o discreción, la resolución denegatoria debe indicar aquellos aspectos de las certificaciones, en las que descansó dicha solicitud, que incumplen con lo requerido o son contrarios a derecho. De existir deficiencia alguna, procedía un requerimiento de subsanación a tales efectos.

Sostiene que la División de Reconsideraciones utilizó erróneamente disposiciones del Reglamento Conjunto 2019 para declarar el incumplimiento con la *Certificación de Instalación Eléctrica* presentada. Además, en todo caso, el propósito de la solicitud fue

---

<sup>10</sup> *Id.*; *Otero v. Toyota, supra*, pág. 729. Véase, además, *Super Asphalt v. Autoridad para el Financiamiento, supra*.

<sup>11</sup> *Id.*; *Otero v. Toyota, supra*.

<sup>12</sup> *Id.*; *Otero v. Toyota, supra*.

<sup>13</sup> *Id.*

obtener un permiso de construcción y no de uso. Asimismo, los testimonios y documentos incontrovertidos presentados en la vista evidencian que el proyecto propuesto no representa peligro alguno para la ciudadanía, en cuanto a ubicación, tamaño y orientación. Al respecto, la resolución denegatoria se aparta injustificadamente de las recomendaciones realizadas por el oficial examinador que presidió dicha vista, sin tomar en cuenta la totalidad del expediente.

Por otro lado, los comentarios sometidos por la ACT y el Municipio de Vega Baja, además de ser errados, no son vinculantes. En cuanto al Municipio, este no evidenció con especificidad su posición respecto a sus planes para realizar mejoras en el área a construir.

Plantea que, tanto en la resolución recurrida como en la emitida inicialmente, la OGPe se limita a citar disposiciones legales y/o reglamentarias, sin explicar de forma detallada las razones para denegar su solicitud. Como consecuencia, se violentó su derecho a un debido proceso de ley.

Por su parte, la OGPe plantea que, tanto la resolución inicialmente emitida como la aquí recurrida, están debidamente fundamentadas por determinaciones de hechos y conclusiones de derecho. Además, reitera que se utilizaron las disposiciones del Reglamento Conjunto 2010 para evaluar la solicitud de permiso.

Señala, entre otras razones, que, por haberse expedido la *Certificación de Instalación Eléctrica* con el propósito de obtener un permiso de uso y el



proyecto no estar debidamente endosado por la agencia correspondiente, ésta no cumple con dicho reglamento. Aun cuando el permiso en cuestión se haya presentado al amparo de la *Ley de Certificación de Planos o Proyectos, supra*, la agencia puede aprobar o denegar el mismo conforme el derecho aplicable y el contenido del expediente administrativo.

Indica que, aunque no se requiere el endoso del Municipio de Vega Baja, las agencias públicas consideran su posición al momento de tramitar la solicitud. También, en virtud de la *Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, supra*, el municipio puede solicitar la transferencia de ciertas facultades sobre la ordenación territorial. En cuanto a la ACT, hace hincapié en los poderes otorgados al Secretario de Transportación y Obras Públicas para reglamentar el uso y la seguridad en las carreteras. Sostiene que es esta la agencia con el conocimiento especializado, y se refleja de los propios planos el riesgo identificado en cuanto a la ubicación del proyecto.

En fin, le corresponde al juez administrativo la adjudicación final de la controversia, mas no al oficial examinador. En ausencia de irrazonabilidad y arbitrariedad, merece deferencia la resolución recurrida.

Luego de revisar cuidadosamente la copia certificada del expediente administrativo, concluimos que procede confirmar la resolución recurrida. Ello obedece a que está basada en evidencia sustancial que obra en el expediente y la aplicación de las normas legislativas y reglamentarias pertinentes es correcta. Sobre el particular conviene enfatizar que las

conclusiones de derecho de la recurrida se enmarcan en el ámbito de su pericia particular, lo cual, como discutimos previamente, amerita nuestra deferencia.

En fin, la resolución recurrida es razonable y la recurrente no derrotó la presunción de corrección que la cobija.

**-IV-**

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la *Resolución* recurrida.

Lo pronunció y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. El Juez Salgado Schwarz disiente con opinión escrita.

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