

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

RN ENTERPRISES, INC.

Recurrente

v.

OFICINA DE GERENCIA DE
PERMISOS

Recurrida

KLRA202100096

REVISIÓN
procedente de la
Oficina de
Gerencia de
Permisos

Caso Núm.:
2015-091575-
PCO-139768

Permiso de
Construcción/
Rótulo y/o
Anuncio
Públicitario

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, el Juez Rivera Torres y la Jueza Santiago Calderón.

Cintrón Cintrón, Jueza Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 07 de junio de 2021.

Comparece RN Enterprises, Inc. (Recurrente) y nos solicita que revisemos la *Resolución sobre Permiso de Construcción* emitida por la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) el 18 de diciembre de 2020, notificada el 22 de diciembre de 2020. Mediante dicha determinación, la agencia denegó el Permiso de Construcción Certificado núm. 2015-091575-PCO-139768, (PCO).

Por entender que la actuación de la agencia fue una *ultra vires* y sin jurisdicción, se revoca la decisión recurrida.

I.

La controversia en el caso de autos se originó el 30 de noviembre de 2015 cuando RN Enterprises presentó ante la OGPe una solicitud de permiso de construcción en la cual rogaba autorización para construir una valla publicitaria.

En atención a esta solicitud, el 16 de diciembre de 2015 la OGPe expidió una *Notificación de Requisitos para Aprobación de*

Permiso de Construcción. En dicha *Notificación* se advirtieron varias exigencias que los interesados en obtener el referido permiso tendrían que satisfacer para lograr su aprobación. Además, se indicó que los interesados contarían con un término de **dos (2) años** para completar los requisitos identificados. Dicho término expiró el 16 de diciembre de 2017, sin que se completaran los trámites pertinentes.

A consecuencia de esto, el 9 de junio de 2020 RN Enterprises presentó una *Solicitud de Prórroga o Reapertura* con la intención de extender la vigencia de la *Notificación de Requisitos para Aprobación de Permiso de Construcción* expedida el 16 de diciembre de 2015. En ella argumentó que, debido a razones económicas, al paso del Huracán María y a la situación desencadenada por la pandemia del COVID-19, no se pudo completar la tramitación requerida para obtener el PCO antes de la fecha de vencimiento de la *Notificación de Requisitos de Aprobación*.

En contestación a esta *Solicitud*, el 8 de julio de 2020 la OGPe expidió una resolución, mediante la cual autorizó la reapertura de la *Notificación de Aprobación*. Esta determinación condicionó el levante del PCO a que el proponente sometiera una certificación de que el proyecto estaba en cumplimiento con toda reglamentación vigente aplicable.

El 25 de noviembre de 2020, el Recurrente cumplió con lo solicitado. Entre los documentos presentados incluyó uno de la Autoridad de Carreteras y Transportación, el cual afirmó en la recomendación núm. 2015-091575-SRI-037668 que:

“NO endose el proyecto propuesto debido a que las obras colindan con la PR-2, la cual forma parte del ‘*National Highway System*’; dicho proyecto no cumple con la Sección 8.7.11.2 del Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos relacionados al Desarrollo, Usos de Terrenos y Operación de Negocios de la Junta de Planificación, el cual establece que no se permitirán rótulos ni anuncios a una distancia menor de quinientos (500) pies de la entrada y salida de una intersección a nivel o a desnivel...”.

Finalmente, la OGPe denegó la expedición del PCO solicitado, a través de la *Resolución* impugnada. En ella dispuso que, al amparo del Artículo 8.4 de la Ley Núm. 19 del 4 de abril de 2017 y de las secciones 8.7.3.4 y 8.7.11.2 del Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos de 2019, no se consumaron los requisitos reglamentarios para conceder un PCO para una valla publicitaria de anuncios. Concluyó que no se cumplió, entre otras cosas, con las distancias requeridas para intersecciones en carreteras del *National Highway System*.

En respuesta, el 11 de enero de 2021 el Recurrente sometió una *Solicitud de Revisión Administrativa* ante la División de Revisiones Administrativas de la OGPe; pero esta no tomó acción alguna. Ante ello, acude ante nosotros y le señala a la agencia la comisión de los siguientes errores:

PRIMER ERROR

Erró la OGPE al denegar el PCO recurriendo a las disposiciones del Reglamento Conjunto de 2019 a pesar de que este no era el cuerpo reglamentario aplicable a la solicitud de PCO, según específicamente dispuesto por la OGPe en su Orden Administrativa OGPe 2019-05.

SEGUNDO ERROR

Erró la OGPe al denegar la solicitud de PCO basado en la recomendación emitida por la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT) por citarse en esta un requisito inaplicable a la solicitud.

TERCER ERROR

Erró la OGPe al denegar el PCO por que (sic) no se hubieran solicitado las recomendaciones de la Compañía de Turismo según dispuesto en la Sección 8.7.3.4 del Reglamento Conjunto de 2019, a pesar de que tal requerimiento no es aplicable a la solicitud de PCO presentada y al no emitir el correspondiente requerimiento de subsanación previo a emitir una determinación final.

CUARTO ERROR

Erró la OGPe al denegar el PCO habiendo emitido una Notificación de Requisitos de Aprobación de Permiso de Construcción que fueron debidamente satisfechos.

QUINTO ERROR

Erró la OGPE al notificar la denegatoria del permiso sin apercibir al recurrente sobre su derecho a iniciar un procedimiento adjudicativo de conformidad a las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, violentando así el derecho a un debido proceso de ley.

Con los hechos presentados y con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procederemos a adjudicar la controversia bajo los fundamentos que exponemos a continuación.

II.

La Sección 4.1 de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, 3 LPRA sec. 2171 (LPAU), permite que se solicite al Tribunal de Apelaciones la revisión de las decisiones administrativas. A esos efectos, es norma de derecho claramente establecida que los tribunales apelativos han de conceder gran consideración y deferencia a las decisiones administrativas en vista de la inmensa experiencia y conocimiento especializado de la agencia. *T-Jac, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 80 (1999); *Agosto Serrano v. F.S.E.*, 132 DPR 866, 879 (1993). Por tanto, las decisiones administrativas están cobijadas por una presunción de legalidad, regularidad y corrección. *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 699 (1975). Esta presunción debe ser respetada mientras la parte que la impugne no produzca suficiente evidencia para derrotarla. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 DPR 116, 123 (2000); *Henríquez v. Consejo Educación Superior*, 120 DPR 194, 210 (1987).

La revisión judicial de determinaciones administrativas es limitada y va dirigida a determinar si la actuación administrativa fue una razonable y cónsona con el propósito legislativo o si por el contrario fue irrazonable, ilegal o medió abuso de discreción. *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 280 (1999); *T-Jac, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, supra, pág. 84; *Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P.*, 147

DPR 750, 761 (1999); *Fuertes y otros v. A.R.P.E.*, 134 DPR 947, 953 (1993).

Por su parte, la Sección 4.5 de la LPAU, *supra*, 3 LPRA sec. 2175, 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. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005); *Metropolitana S.E. v. A.R.P.E.*, 138 DPR 200, 213 (1995). La referida disposición recoge estatutariamente la norma jurisprudencial que establece, de ordinario, que los tribunales no deben intervenir con las determinaciones de hechos de un organismo administrativo si éstas se apoyan en prueba suficiente que surja de la consideración total del expediente. *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, *supra*, pág. 123; *Com. Vec. Pro-Mej., Inc. v. J.P.*, *supra*, págs. 761-762; *Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.*, 133 DPR 521, 532-533 (1993).

La evidencia sustancial ha sido definida como aquella evidencia relevante que una persona razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Hilton Hotels v. Junta Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953). La parte afectada por una determinación de hecho de una agencia debe demostrar que existe otra prueba en el récord que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración. Si no se demuestra la existencia de otra prueba, las disposiciones fácticas de una agencia deben ser sostenidas por el tribunal revisor. *Ramírez v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901, 905 (1999). El propósito es evitar que los tribunales sustituyan irrazonablemente el criterio de la agencia especializada por el suyo propio.

Las cuestiones de derecho, contrarias a las de hechos, que no involucren interpretaciones efectuadas dentro del ámbito de especialización de la agencia son revisables en toda su extensión. *San Antonio Maritime v. P.R. Cement Co.*, 153 DPR 374, 396 (2001). Ahora bien, esta revisión total no implica que los tribunales revisores tengan la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. *T-Jac, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, supra, pág. 81. Nuestro esquema jurídico establece que el tribunal revisor hará una evaluación a la luz de la totalidad del expediente. El tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio, solo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 134 (1998).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha sido enfático al sostener que la deferencia reconocida a la decisión de una agencia administrativa cede cuando: (1) no está basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley; y (3) ha mediado una actuación irrazonable o ilegal. *P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R.*, 151 DPR 269, 281 (2000); *T-Jac, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, supra, pág. 81. Si el tribunal no se encuentra ante alguna de estas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, debe mantener la que concluyó la agencia con jurisdicción. En síntesis, la cuestión es si la determinación de la agencia es razonable y no si la agencia logró la determinación correcta del hecho o los hechos. D. Fernández Quiñónez, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2da. Ed. Fórum, Bogotá, Colombia, pág. 543, 2001.

III.

En síntesis, el recurrente alega que tiene derecho a que la OGPe le apruebe el PCO de referencia, relacionado a la construcción

de una valla publicitaria. Arguye que cumplió con todos los requisitos que reconoce el *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos* (2010) para la obtención de este tipo de certificados y que dicho cuerpo legal es el único que aplica a su solicitud. Por esto, establece que la agencia erró al exigir el cumplimiento de requisitos procedentes de los Reglamentos Conjuntos del 2019 y 2020.

Examinado el expediente, así como el derecho aplicable, precisa resaltar un aspecto de carácter privilegiado que nos priva de atender el recurso de epígrafe. El tracto procesal del caso revela que la agencia carecía de autoridad para considerar la solicitud de reapertura del permiso en cuestión. Esto porque, al extinguirse el término de dos (2) años de la solicitud del PCO sin haberse satisfecho los requisitos aplicables, el foro administrativo perdió jurisdicción al respecto. Por tanto, al momento que la OGPe aprobó el petitorio de reapertura del 9 de junio de 2020 actuó de forma *ultra vires*, toda vez que ni la ley, el reglamento o la jurisprudencia se lo permitían.¹

Cónsono con lo anterior, del Reglamento Conjunto de 2019 se desprende que “toda determinación final sobre cualquier consulta o recomendación relacionada a un proyecto de construcción quedará sin efecto si dentro del término de dos (2) años, contado a partir de haberse notificado la misma, no se obtuviera el correspondiente permiso de construcción”. No obstante, estos términos podrán ser prorrogados, concediéndose un máximo de dos (2) prórrogas de un (1) año cada una, a petición de la parte interesada cuando no se considere a tal extensión contraria al interés público, siempre que la

¹ El Reglamento vigente al momento de solicitar la reapertura, el Reglamento Conjunto 2019 (aprobado por la OGPe para regir el proceso de la obtención de permisos relacionados al desarrollo y uso de terrenos en Puerto Rico), no define el concepto de "Notificación de Requisitos de Aprobación de Permiso de Construcción". Véase, *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*, Reglamento 38 del 1 de diciembre de 2019. Incluso, ni los Reglamentos Conjuntos de la OGPe 2010 (Reglamento 7951 del 29 de noviembre de 2010) y 2020 (Reglamento 9233 del 2 de diciembre de 2020) definen el concepto de Notificación de Requisitos de Aprobación de Permiso de Construcción.

petición de prórroga se someta con anticipación a la fecha de expiración del permiso de construcción expedido. Por último, los reglamentos viabilizan la reapertura de una consulta previamente aprobada que perdió vigencia por no haberse completado la construcción dentro del término establecido; disponiéndose que la solicitud deberá ser sometida dentro de un (1) año, contado a partir de la fecha en que la consulta perdió vigencia. Transcurrido dicho término, se deberá someter una consulta nueva.

Así, somos del criterio que el término acontecido en el presente caso extinguió la solicitud de Permiso de Construcción concernida. Si bien es cierto que los reglamentos conceden prórrogas, estas deben ser solicitadas con anticipación a la fecha de expiración del permiso; lo que en este caso no sucedió. Además, para dar paso a la reapertura de una consulta previamente aprobada, la solicitud de prórroga deberá someterse dentro del año próximo a la fecha en que dicha consulta perdió vigencia, lo que tampoco sucedió en el caso de autos.

Así las cosas, recordemos que en este tipo de casos la función de los tribunales se limita a determinar si la actuación de la agencia revisada no fue *ultra vires*, arbitraria o caprichosa. *E.L.A. et als. v. Malavé*, 157 DPR 586, 611 (2002). Cuando una agencia administrativa adjudica una controversia sin tener jurisdicción, su decreto es uno jurídicamente *ultra vires*. Véase, *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 DPR 46, 55 (2007). Ante ello, determinamos que erró la OGPe al haber asumido jurisdicción en el presente caso y permitir la reapertura de la solicitud del permiso de referencia.

Por los fundamentos esbozados, se revoca el dictamen recurrido. La OGPe debió ordenarle al recurrente a someter una nueva consulta sobre el referido PCO, toda vez que transcurrió en exceso el término de dos (2) años aplicable para su tramitación.

IV.

Por las consideraciones que preceden, se revoca la determinación impugnada, pues la agencia carecía de autoridad para conceder la extensión del término en cuestión.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

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