

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
Panel IX

YES BILLBOARD CORP.
Recurrente

v.

SECRETARIA AUXILIAR DE LA
OFICINA DE GERENCIA DE
PERMISOS, DIVISIÓN DE
REVISIONES ADMINISTRATIVAS
Agencia recurrida

RAYMOND RODRÍGUEZ SANTOS,
CONCESIONARIO DEL PERMISO
Parte recurrida

KLRA202100325

*Revisión
Judicial*
procedente del
Departamento
de Desarrollo
Económico y
Comercio

Caso OGPe:
2021-374169-
SDR-005924

Sobre:
Permiso de
Construcción
2018-231937-
PCO-015016

Panel integrado por su presidente, el Juez Rivera Colón, el Juez Adames Soto y la Jueza Reyes Berríos

Adames Soto, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 10 de febrero de 2022.

Comparece Yes Billboard Corp., (Yes Billboard o parte recurrente), mediante recurso de revisión judicial, solicitando que revoquemos una *Resolución* emitida por el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, Oficina de Gerencia de Permisos, (OGPe o parte recurrida), el 19 de mayo de 2021. Mediante el referido dictamen, la OGPe determinó *No Acoger* la solicitud de revisión administrativa presentada por la parte recurrente, por falta de jurisdicción, al haber sido presentado fuera del término jurisdiccional de veinte (20) días.

Contrario a ello, Yes Billboard sostiene ante nosotros que el incumplimiento con los requisitos de notificación adecuada establecidos en el Artículo 9.9 de la Ley Núm. 161-2009, resultaron en una notificación

NÚMERO IDENTIFICADOR

SEN2022_____

defectuosa, por lo que los términos para solicitar los mecanismos procesales posteriores o la revisión del dictamen no habían comenzado a transcurrir. Ancla su argumento sobre la falta de notificación adecuada en un alegado incumplimiento con la instalación de un rótulo por el proponente de la obra cuyo permiso se procuraba.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, confirmamos el dictamen recurrido. Veamos.

I. Resumen del tracto procesal

Conforme surge del expediente, el señor Raymond Rodríguez Santos (señor Rodríguez Santos o proponente) presentó ante la OGPe una consulta de construcción. En específico, se solicitó permiso para la construcción e instalación de una estructura sobre un predio en la Calle Hillside #601, Urb. Summit Hills en el Municipio de San Juan, para un anuncio publicitario de dos lados o caras, con pantalla digital en ambos lados, a ser vistos desde la Carretera PR-20.

En respuesta, el 13 de julio de 2018, la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de San Juan elevó a la OGPe la solicitud núm. 2018-231937-PCO-015016 de Permiso de Construcción Certificado, ya que esta retiene la facultad de evaluar solicitudes de permisos de construcción o instalaciones de rótulos y anuncios a ser vistos desde una vía comprendida en el *National Highway System*.

Luego de varias incidencias, que no resultan necesarias pormenorizar, el 13 de noviembre de 2020, previo a la expedición del permiso, OGPe emitió una *Notificación de Requisitos para Aprobación de Permiso de Construcción*, mediante la cual le requirió al señor Rodríguez Santos a que cumpliera con varias condiciones, entre ellas:

3. someter una foto del rótulo que identificará a construcción (debidamente instalado) a tenor con los dispuesto en el Reglamento Conjunto vigente. Será responsabilidad del desarrollador la instalación de un rótulo con tamaño mínimo de 2' x 4' en la entrada principal de la propiedad que incluya lo siguiente: número de solicitud, tipo

de solicitud presentada, nombre del dueño y proponente de la obra, dirección postal y electrónica de la OGPE para comentarios sobre la solicitud¹.

(Énfasis suplido).

En atención a dicho requerimiento, el 20 de noviembre de 2020, el proponente presentó *Memorial Explicativo* en el cual incluyó la información solicitada, **específicamente, las fotos del rótulo debidamente instalado, que identificaba la construcción a ser llevada a cabo.**² En consecuencia, el **1 de diciembre de 2020**, la parte recurrida expidió el permiso de construcción, para una pantalla digital con dimensiones de 11 pies por 36 pies y proyección a la Carretera PR-20. La decisión de la OGPe incluyó las advertencias legales respecto al derecho de una parte adversamente afectada de presentar una moción de reconsideración y el derecho de solicitar revisión judicial.

Luego, el **5 de mayo de 2021**, Yes Billboard presentó *Solicitud de Intervención y Revisión Administrativa* ante la División de Revisiones Administrativas de la OGPe.

Sin embargo, como adelantamos, la parte recurrida denegó el recurso de revisión instado, por falta de jurisdicción. Fundamentó tal desestimación en que la revisión administrativa fue presentada fuera del término jurisdiccional de veinte (20) días, establecido en el Artículo 11.6 de la Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9021(r).

Inconforme, el 18 de junio de 2021, Yes Billboard acude ante nosotros imputándole a la OGPe la comisión de los siguientes errores:

Erró en Derecho la Secretaría Auxiliar de la Oficina de Gerencia de Permisos al declararse sin jurisdicción para entender y resolver la “Solicitud de Intervención y Revisión Administrativa”2021-374169-SDR-005924, presentada por Yes Billboard Corp., dejando en vigor un Permiso de Construcción para el cual no se cumplió con la instalación del rótulo ni con la notificación oportuna a la OGPe, según dispuesto en el Artículo 9.9 de la Ley Núm. 161-2009, según enmendada, 23 LPRA sec. 9019h y la Sección 6.1.1 del

¹ Anejo XVIII, Apéndice de la parte recurrente.

² Anejo XXI, Apéndice de la parte recurrente

Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, Reglamento Núm. 7951, lo que constituye un defecto de notificación.

Erró la Secretaría Auxiliar de la Oficina de Gerencia de Permisos al aceptar, dar curso y aprobar una solicitud de permiso de construcción que contiene datos contradictorios e incumplió con los requisitos de presentación y otras disposiciones del Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, Reglamento Núm. 7951, vigente a la fecha de la presentación de la solicitud del permiso de construcción 2018-231937-PCO-015016-Digital Billboard.

Erró la Secretaría Auxiliar de la Oficina de Gerencias de Permisos al aprobar un permiso de construcción para una valla publicitaria en violación de la sección 29.10.1 del Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, Reglamento Núm. 7951.

Ante lo cual, la OGPe presentó escrito en oposición al recurso de revisión judicial. Sostiene esta que al permiso otorgado le asiste una presunción de regularidad que la recurrente no ha rebatido. Destaca, además, que mediante este recurso Yes Billboard reproduce los mismos argumentos que fueron presentados ante la División de Revisiones Administrativas. Sobre la presunta ausencia de un rótulo por parte del proponente que cumpliera con notificar a posibles partes interesadas en participar del proceso, aseveró que tal requerimiento fue cumplido a cabalidad, conforme lo revela el expediente administrativo. En consecuencia, arguye que procede sostener la desestimación decretada.

Contando con el beneficio de la comparecencia de las partes, estamos en posición de decidir.

II. Exposición de Derecho

A.

La jurisdicción es el poder o la autoridad que posee un tribunal o un organismo administrativo para considerar y decidir los casos que se someten a su consideración. *DACo v. AFSCME*, 185 DPR 1, 12 (2012); *Cruz Parrilla v. Dpto. Vivienda*, 184 DPR 393 (2012). Los organismos administrativos, al igual que los tribunales, no tienen discreción para

asumir jurisdicción donde no la hay. *DACo v. AFSCME*, supra. En el caso de las agencias administrativas, éstas solo pueden ejercer los poderes expresamente delegados por su ley habilitadora y aquellos que sean indispensables para llevar a cabo su encomienda primordial. *López Nieves v. Méndez Torres*, 178 DPR 803 (2010). “Por esta razón, una agencia no puede asumir jurisdicción sobre una actividad, materia o conducta cuando no está claramente autorizada por ley para ello”. *DACo v. AFSCME*, supra.

Por tanto, una decisión dictada por un foro administrativo sin que este posea jurisdicción sobre las partes o la materia es jurídicamente inexistente o *ultra vires*. *Dávila, Rivera v. Antilles Shipping, Inc.*, 147 DPR 483, 498 (1999).

B.

La Ley Núm. 161–2009, según enmendada, conocida por la “Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico”, 23 LPRA sec. 9011 *et seq.*, se aprobó con el propósito de establecer el marco legal y administrativo que regiría la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos de uso y de construcción y desarrollo de terrenos por parte del Gobierno de Puerto Rico. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 161–2009; *Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228 (2014). 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 LPRA sec. 9012d; *Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings*, supra. Estos procesos están revestidos del más alto interés público por ser un instrumento de desarrollo económico y como tal indispensable para la creación de empleos, la prestación de servicios y el disfrute de una mejor calidad de vida. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 161–2009.

En cuanto a los procedimientos que rigen la otorgación de permisos, el Art. 9.9 de la Ley Núm. 161-2009 dispone:

Una vez se presente una solicitud ante la Oficina de Gerencia de Permisos o el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V, el solicitante deberá instalar un rótulo en la entrada principal de la propiedad donde se llevará a cabo la obra. Dicho rótulo deberá ser instalado dentro de los dos (2) días siguientes a la presentación de la solicitud. Están excluidas de este requisito de rótulo las solicitudes y la otorgación de permisos de uso ministeriales.

El solicitante deberá instalar un rótulo en la propiedad donde se propone la actividad autorizada con al menos cinco (5) días de anticipación al inicio de la actividad autorizada y este rótulo permanecerá en dicho lugar hasta que culmine la actividad autorizada. De no cumplirse con este requisito, no se podrá efectuar una construcción, reconstrucción, alteración, demolición ni traslado de edificio alguno en Puerto Rico.

Una vez instalado el rótulo requerido, el solicitante deberá acreditar dicha instalación, mediante documento escrito en el cual certifique que el mismo se instaló conforme a lo dispuesto en este Artículo, y deberá presentar dicha evidencia durante los próximos tres (3) días de haber sido instalado el rótulo.

El incumplimiento con la colocación del rótulo según se dispone en este Artículo se entenderá como un defecto de notificación.

Los requisitos sobre el material y tamaño del rótulo y la información que deberá contener el mismo, se establecerán en el Reglamento Conjunto de Permisos.

(Énfasis nuestro). 23 LPRA sec. 9019h

Sobre este particular el aludido Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, Reglamento Núm. 7951 de 20 de noviembre de 2010, estableció las disposiciones requeridas en cuanto al rótulo de presentación y en lo referente dispone:

Sección 6.1.1 Rótulo de Presentación

a. Con excepción de las solicitudes de uso ministeriales, una vez presentada una solicitud para cualquier consulta de construcción o permiso ante la OGPe, el dueño de la obra deberá instalar un rótulo. Excepto en el caso de las consultas de ubicación y los cambios de calificación que exceden el tamaño establecido en la tabla incluida en la Sección 13.1.1, inciso c, el rótulo será instalado en la entrada principal de la propiedad donde se llevará a cabo la obra.

b. Dicho rótulo deberá ser instalado dentro de los (2) días siguientes a la radicación y se mantendrá hasta que culmine la actividad.

c. El proponente deberá certificar, en el sistema electrónico de la OIGPe, que el rótulo se instaló conforme lo dispuesto en esta sección y cargar al sistema una foto digital del rótulo dentro de los próximos tres (3) días de haberse instalado el mismo.

d. El rótulo deberá cumplir con las siguientes especificaciones:

e. Cualquier incumplimiento con la presente Sección será causa suficiente para el archivo de la solicitud y/o para el correspondiente referido a la OIGPe.

(Énfasis nuestro).

Por otro lado, el Art. 11.6 de la Ley Núm. 161-2009 dispone del término para solicitar revisión administrativa, a saber:

a) *Una parte adversamente afectada por una actuación o determinación final de la Oficina de Gerencia de Permisos, de la Junta Adjudicativa, de los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V o de un Profesional Autorizado, podrá presentar una solicitud de revisión administrativa ante la División de Revisiones Administrativas, **dentro del término jurisdiccional de veinte (20) días contados a partir de la fecha de archivo en autos, de copia de la notificación de la actuación o determinación final.** Disponiéndose, que si la fecha de archivo en autos de copia de la notificación de la actuación o determinación final del ente correspondiente es distinta a la del depósito en el correo de dicha notificación, el término se calculará a partir de la fecha de depósito en el correo.*

b) *La presentación de una solicitud de revisión administrativa no es un requisito jurisdiccional previo a la presentación de una solicitud de revisión de decisión administrativa ante el Tribunal de Apelaciones. No obstante, su oportuna presentación paralizará los términos para recurrir ante dicho Tribunal.*

c) *Presentada la solicitud de revisión administrativa, la Oficina de Gerencia de Permisos, el Profesional Autorizado, la Junta Adjudicativa o el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V, elevará a la División de Revisiones Administrativas copia certificada del expediente del caso, dentro de los diez (10) días naturales siguientes a la radicación de la solicitud de revisión.*

23 LPRA sec. 9021r.

Por su parte, el Art. 11.8 de la Ley Núm. 161-2009, establece el término para que la DRA-OGPe adjudique las solicitudes de revisiones administrativas como sigue:

Una vez presentada una solicitud de revisión administrativa, el Juez Administrativo tendrá un término de quince (15) días para determinar si acoge la misma. Si en este término se denegase o no se emitiese una determinación a esos fines, en cuyo caso se entenderá rechazada de plano, perderá jurisdicción sobre la misma y comenzará a decursar el término de treinta (30) días para recurrir al Tribunal de Apelaciones desde que se notifique la denegatoria o desde que expiren esos quince (15) días, según sea el caso.

La División de Revisiones Administrativas dispondrá de las solicitudes acogidas ante su consideración dentro de un periodo de noventa (90) días naturales desde su presentación. Dicho término podrá ser prorrogado por treinta (30) días adicionales contados a partir de la fecha de vencimiento, en casos excepcionales. Si la División de Revisiones Administrativas no adjudicara la solicitud dentro del término aquí dispuesto, dicho foro perderá jurisdicción sobre la misma y comenzará a decursar el término de treinta (30) días para recurrir al Tribunal de Apelaciones. Las resoluciones de la División de Revisiones Administrativas serán consideradas determinaciones finales de la Oficina de Gerencia de Permisos.

(Énfasis nuestro). 23 LPRA sec. 9021t.

C.

La Sección 4.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (“LPAU”), Ley Núm. 38-2017, según enmendada, 3 LPRA sec. 9671, 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 experiencia y conocimiento especializado de la agencia. *Pagán Santiago, et al. v. ASR*, 185 DPR 341, 358 (2012); *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 80 (1999); *Agosto Serrano v. F.S.E.*, 132 DPR 866, 879 (1993). Por lo tanto, **quien alegue lo contrario tendrá que presentar evidencia suficiente para derrotar tal**

presunción, no pudiendo descansar únicamente en meras alegaciones. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).

La revisión judicial es limitada, ésta solo determina 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*, a la 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).

La Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675, 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 evidencia sustancial ha sido definida como aquella evidencia relevante que una persona razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009).

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. 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*, a la 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, sólo 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. *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited, supra*, a la pág. 81. Esto es así, pues es norma reiterada que a toda determinación administrativa le cobija una presunción de regularidad y corrección. Es decir, se presume que el organismo administrativo posee un conocimiento especializado en aquellos asuntos que le fueron encomendados por el legislador que merece ser visto con respeto y deferencia. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 821 (2012). Esta presunción, según esbozado, apuntalada en el conocimiento especializado de agencia, debe respetarse mientras la parte que la impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarla. Id

III. Aplicación del Derecho a los hechos

Según es sabido, las controversias de índole jurisdiccional priman sobre cualesquiera otras, de modo que estamos compelidos a disponer primeramente de la cuestión relativa a este asunto.

Según adelantamos, Yes Billboard nos solicita que revoquemos la decisión administrativa que denegó su reconsideración, por haber sido

presentado fuera del término jurisdiccional de veinte días establecido por el Artículo 11.6 de la Ley 161-2009, *supra*. Para ello, reclama que no se cumplió con la debida notificación requerida por la sección 6.1.1 del Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, *supra*. Con precisión, adujo que el proponente debió instalar un rótulo notificando al público de la solicitud hecha a la OGPe, lo que resultaba consustancial a su obligación de notificación. Sin embargo, aduce Yes Billboard, que, aunque su personal transitaba frecuentemente por donde presuntamente debió ser colocado el referido rótulo, nunca lo observaron. En vista de lo anterior, ante el alegado incumplimiento con la rotulación, el requisito de notificación no fue cumplido, por lo que el referido termino jurisdiccional de 20 días nunca decursó.

En la exposición de derecho afirmamos que, tanto el Art. 9.9 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, como la Sección 6.1.1 del Reglamento Conjunto de Permisos, establecen los procedimientos que rigen la otorgación de permisos y los requisitos relacionados a los rótulos de presentación. Estas disposiciones requieren, en esencia, el cumplimiento de los siguientes requisitos: (1) que se instale el rótulo de presentación dentro de los próximos 2 días de presentada la solicitud de permiso; (2) se certifique a la agencia mediante documento escrito que dicho rótulo fue instalado dentro de los próximos 3 días desde su instalación y (3) que dicho rótulo permanezca en el lugar hasta que culmine la actividad autorizada. El Art. 9.9 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*, dispone, además, que el incumplimiento con la colocación del rótulo se entenderá como un defecto de notificación.

Sobre lo anterior, y según enfatizamos en el tracto procesal, consta del expediente ante nuestra consideración que, el 13 de noviembre de 2020, la OGPe le requirió al señor Rodríguez Santos, mediante *Notificación de requisitos para Aprobación de Permiso de Construcción*, que cumpliera

con varias condiciones. Entre tales condiciones, la OGPe incluyó, **“someter una foto del rótulo que identificará la construcción (debidamente instalado) a tenor con lo dispuesto en el Reglamento Conjunto vigente”**.³ En virtud de lo anterior, el señor Rodríguez Santos presentó *Memorial Explicativo* **incluyendo las requeridas fotos del rótulo identificando la solicitada construcción**.⁴

A pesar de lo anterior, la parte recurrente sostiene su afirmación sobre la presunta ausencia del rótulo de presentación, y del rótulo avisando el inicio de las obras en el predio objeto de la solicitud, bajo la mera alegación de que sus empleados no lo vieron. Esto claramente resulta insuficiente para superar la prueba con la que cuenta el expediente administrativo respecto a tal asunto. Es decir, no resulta oponible tal afirmación del recurrente, a la documentación con la que contó la agencia recurrida para emitir su determinación. Es decir, la mera alegación por la parte recurrente de que nunca observó el rótulo de notificación no derrota la evidencia sustancial en el récord ante nuestra consideración, y menos aún derrota la presunción de regularidad y corrección que acompaña a las decisiones administrativas.

Por lo anterior, resulta inescapable concluir que el término jurisdiccional de 20 días del cual disponía el recurrente para presentar su petición de intervención ante la OGPe comenzó a transcurrir el 1 de diciembre de 2020, fecha en que se expidió el permiso de construcción 2018-231937-PCOC-015016. Es decir, la parte recurrente tenía hasta el 21 de diciembre de 2020, no obstante, lo presentó el 5 de mayo de 2021, en exceso del término dispuesto. De este modo, la presentación de la revisión administrativa por parte del recurrente fue inoportuna, presentada de modo tardía, tal como concluyó el foro administrativo.

³ Anejo XVIII, Apéndice de la parte recurrente.

⁴ Anejo XXI, Apéndice de la parte recurrente.

IV. Parte dispositiva

Por los fundamentos expuestos, confirmamos la *Resolución* recurrida.

Lo pronunció y manda el Tribunal y lo certifica su Secretaria.

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