

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

T-BOARDS, INC.

Parte Recurrente

v.

DIVISIÓN DE REVISIONES
ADMINISTRATIVAS DE LA
OGPE; OFICINA DE
GERENCIA DE PERMISOS;
NEX GEN, LLC.

Parte Recurridas

KLRA202200365

Revisión
Administrativa
procedente de por
la Oficina de
Gerencia de
Permisos

Núm. Caso ante
OGPE:
2017-204200-
PCO-011660

Sobre:
Impugnación de
Permiso de
Construcción

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Candelaria Rosa, y el Juez Marrero Guerrero

Marrero Guerrero, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 12 de mayo de 2023.

Comparece la parte recurrente, T- Boards, Inc., (T- Boards), y solicita que revisemos una *Resolución* emitida el 6 de junio de 2022¹ por la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe). En síntesis, alega que la OGPe expidió un permiso de construcción en contravención a las disposiciones de la Ley Núm. 161 de 2009 y solicita que se ordene la demolición de la obra efectuada por conducto de la parte recurrida, Nex Gen, LLC, (en adelante, Nex Gen).²

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, y por los fundamentos que se exponen a continuación, recovamos la *Resolución* recurrida. Explicamos.

¹ Apéndice *del recurso de revisión judicial*, págs. 140 – 152.

² Ley Núm. 161 de 2009, *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*. 23 LPRA.

-I-

El 4 de agosto de 2017, la parte recurrida presentó *Solicitud para la expedición de un permiso* ante la OGPe.³ En específico, la solicitud se realizó para la construcción de una valla publicitaria digital o anuncio en tablero digital a ser instalado en un terreno localizado en el Parque Teófilo Cruz en Santurce, Municipio de San Juan.⁴ Así las cosas, el 16 de agosto de 2017, la OGPe emitió una determinación final conocida como *Notificación de Requisitos para Aprobación del Permiso de Construcción*, al amparo del *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Uso de Terrenos*, Reglamento Núm. 7951 del 30 de noviembre de 2010.

A tales efectos, en la notificación de requisitos, la OGPe le exigió a Nex Gen unas condiciones especiales para la debida aprobación, a saber: (1) someter un certificado de incorporación autorizando al proyectista; y (2) el contrato de arrendamiento final autorizado por la Autoridad de Carreteras y Transportación(ACT).⁵ Más adelante, el 12 de agosto de 2018, Nex Gen solicitó una prórroga de un año, la cual fue autorizada por la OGPe el 15 de enero de 2019.⁶ Del mismo modo, el 6 de enero de 2020, la parte recurrida presentó una segunda prórroga por un año adicional, la cual también fue aprobada por la OGPe el 8 de octubre de 2020.⁷ Así, Nex Gen completó la presentación de la información requerida en la *Notificación de Requisitos* y, con ello, la OGPe procedió a concederle el permiso de construcción el 17 de febrero de 2022 bajo el número 2017-204200- PCO- 011660.⁸

En respuesta, el 8 de marzo de 2022, T – Boards presentó una *Solicitud de Revisión Administrativa* ante la División de Revisiones

³ *Recurso de Revisión Judicial*, pág. 6.

⁴ *Id.* Véase, además: *Alegato en oposición*, pág. 3.

⁵ *Recurso de Revisión Judicial*, págs. 6 – 7. Véase, además: *Alegato en oposición*, pág. 4.

⁶ *Apéndice del recurso de revisión judicial*, págs. 30 – 31.

⁷ *Alegato en oposición*, pág. 4.

⁸ *Apéndice del recurso de revisión judicial*, págs. 1 – 10.

Administrativas (DRA) de la OGPe.⁹ Tal solicitud fue acogida por la OGPe el 17 de marzo de 2022, tras lo cual, la DRA señaló vista para el 19 de abril de 2022.¹⁰ Dicha vista administrativa concluyó el 3 de mayo de 2022 y, luego de las partes presentar sus respectivos memorandos de derecho, el caso quedó sometido para su adjudicación.¹¹

A esos efectos, al evaluar la prueba presentada por las partes, el DRA notificó el *Informe del Oficial Examinador* el 2 de junio de 2022 y una resolución emitida el 6 de junio de 2022, avalando que el trámite del *Permiso de Construcción* cumplió con todos los requerimientos del Reglamento Conjunto de 2010 para la aprobación de la valla publicitaria.¹²

Inconforme con tal determinación, el 6 de julio de 2022, la parte recurrente acude ante este foro revisor solicitando revisemos la determinación del foro administrativo planteando los siguientes errores:

PRIMERO: Erró la Honorable División de Revisiones Administrativas de la OGPe, como ente revisor de la OGPe, al confirmar su determinación, a pesar de las serias incongruencias e inobservancias estatutarias y reglamentarias que contenían la solicitud del permiso evaluado presentada por la Parte Recurrida.

SEGUNDO: Erró la Honorable División de Revisiones Administrativas de la OGPe al no incluir ni atender en su Resolución todos los planteamientos que la Parte Recurrente levantó ante dicha División en el proceso de revisión del cual se recurre ante este Tribunal.

TERCERO: Erró crasamente la Honorable División de revisiones Administrativas de la OGPe al no reconocer que el permiso solicitado no podía ser presentado como uno ministerial.

CUARTO: Erró la Honorable División de Revisiones Administrativas de la OGPe al validar un proceso que culminó en la expedición del permiso de construcción, fundamentado en una prórroga nula ab initio y al no hacer mención en su dictamen de su raciocinio para dicha determinación en su decisión.

QUINTO: Erró la Honorable División de Revisiones Administrativas de la OGPe al confirmar una determinación de la OGPe en cuanto a la cual se trajo ante su atención la

⁹ Apéndice del recurso de revisión judicial, págs. 77 – 85.

¹⁰ *Id.* pág. 86.

¹¹ Apéndice del recurso de revisión judicial, págs. 103 – 123.

¹² Apéndice del recurso de revisión judicial, págs. 124 – 152.

ausencia de comentarios vinculantes y requeridos por parte de varias agencias concernidas, así como al ignorar conscientemente las objeciones escondidas y ocultadas que emitió el DTOP y la ACT, incurriendo incluso en la omisión de hacer alguna expresión en su Resolución respecto a dicha omisión crasa por parte de la OGPe y de la Parte Recurrida.

SEXO: Erró la Honorable División de Revisiones Administrativas de la OGPe al confirmar el permiso de construcción expedido, a pesar, que la obra se construyó clandestinamente antes de contar con el permiso y aunque no se cumplieron los requisitos exigidos por el ordenamiento para que pudiese autorizarse el permiso de construcción en controversia.

SÉPTIMO: Erró la Honorable División de Revisiones Administrativas de la OGPe al ignorar la multiplicidad de errores e inobservancias acaecidas, al pasar por alto requisitos sine qua non para la concesión o aprobación del permiso solicitado tales como:

- i. La falta de standing de la parte recurrida, ante la omisión del contrato de arrendamiento;*
- ii. La falta de notificación mediante rótulo de aviso;*
- iii. La ausencia de documento ambiental adecuado, en la alternativa de que, prima facie, hubiese sido posible construir el tablero digital publicitario ante la prohibición taxativa de ubicar anuncios en zona inundable;*
- iv. La omisión de emplear el mapa especial de Santurce, ya que los mapas son parte integral de los reglamentos y normativa de planificación; y*
- v. La omisión de obtener comentarios del Departamento de Recursos Naturales (DRNA) incluso cuando la obra propuesta ubicaría en zona del Carso.*

OCTAVO: Erró la Honorable División de Revisiones Administrativas de la OGPe al interpretar más allá del texto claro de la ley los requisitos estatutarios impuestos por la Asamblea Legislativa bajo la Ley Núm. 103 de 2022, para así eximir a la Parte Recurrida proponente de su cumplimiento para justificar así la existencia y permanencia de un permiso de construcción que no debió ser concedido.

Por estar estrechamente relacionados, discutiremos los señalamientos de error en conjunto.

En el primer señalamiento de error, la parte recurrente aduce que, a la luz de las inobservancias reglamentarias, infracciones estatutarias e incongruencias fácticas y procesales que mediaron en el proceso de concesión de permiso, solo procedía que el permiso fuese denegado, archivado y se iniciara un nuevo trámite. Asimismo, señala que tanto la OGPe como la DRA desatendieron la vigilancia que deben mantener sobre el cumplimiento del ordenamiento, asegurándose de que sus funcionarios y proponentes acaten la

normativa aplicable en la reglamentación que procura mantener organizada la planificación urbana.¹³

Por otro lado, la parte recurrida sostiene que T - Boards está planteando asuntos que no fueron traídos a consideración ni sustentados con prueba ante el foro administrativo. Además, sostiene que, debido a que no se plantearon oportunamente ante el DRA dichas alegaciones, este Tribunal no posee jurisdicción para entender el caso en sus méritos.¹⁴

De igual manera, como segundo planteamiento de error, la parte recurrente establece que, ante la multiplicidad de violaciones durante el proceso se mantuvo un permiso ilegalmente aprobado. A su vez, manifestó que ello constituye una deficiencia insalvable pues va a la médula del proceso. Arguyó que Nex Gen sometió certificaciones que no dieron cumplimiento a los requisitos para su otorgación. También, señalan la inobservancia de Nex Gen con la debida notificación de rotulación del proyecto.¹⁵ Añadió, además, que las prórrogas que le concedió la OGPe a Nex Gen son improcedentes por no estar sustentadas en determinaciones de hechos y conclusiones de derecho, y que ello, mantuvo con vida un permiso que no debió ser otorgado.¹⁶

Por su parte, la parte recurrida afirma que la *Ley de Permisos*¹⁷ establece la normativa aplicable en los procesos de revisión administrativa. En esencia, trae a consideración el artículo 11.8 de dicha ley, el cual provee los términos y el trámite procesal para presentar la solicitud de revisión administrativa ante el DRA de la OGPe y la debida notificación de la presentación a las partes

¹³ *Id.*

¹⁴ *Alegato en oposición*, pág. 8.

¹⁵ *Escrito de revisión judicial*, pág. 13.

¹⁶ *Id.* pág. 14.

¹⁷ Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009, *Ley Para la Reforma de Permisos de Puerto Rico*. 23 LPRA.

involucradas en el caso. Adicionalmente, cita el artículo 11.9 de la mencionada ley, a saber:

La División de Revisiones Administrativas podrá realizar vistas en las cuales podrá recibir prueba adicional que sustente las alegaciones de las partes y le permita adjudicar el caso. Las actuaciones o determinaciones finales objeto de revisión, serán confirmadas si las mismas se sostienen al ser considerado el contenido del expediente administrativo del ente que la adjudicó en primera instancia y al considerar la prueba admitida ante la División de Revisiones Administrativas. 23 LPRA sec. 9021 (e).

Así pues, la parte recurrida sostiene que luego de presentar las alegaciones en la *Solicitud de Revisión Administrativa*, no se pueden aducir nuevas alegaciones o modificarlas, cuando en el proceso de las vistas administrativas no fueron expresadas. Es decir, Nex Gen argumentó que cuando se recurre de una determinación de un foro administrativo, no pueden plantearse ante un foro apelativo asuntos que no fueron considerados en el procedimiento administrativo.¹⁸

Como tercer señalamiento de error, la parte recurrente realiza un planteamiento de índole ambiental al exponer que la obra a construirse está ubicada en una zona inundable, y por tal razón, se requería cierta evaluación pertinente antes de expedir el permiso correspondiente. Por tanto, levantó ante la consideración de la agencia revisora el hecho de que la obra ubica en una zona cársica, por lo que, sostiene, se hacía imprescindible el endoso del DRNA. De igual manera, hizo referencia al Reglamento Conjunto de 2010 que expresamente prohíbe ubicar vallas de publicidad o *billboards* sobre predios inundables.¹⁹ En este sentido, afirma que por las condiciones del predio la OGPe carece de facultad para poder evaluar la referida valla de publicidad y, adicionalmente, que era necesario obtener una evaluación ambiental.²⁰

¹⁸ *Alegato en oposición*, pág. 10.

¹⁹ *Escrito de revisión judicial*, pág. 15.

²⁰ *Id.*

Por su parte, y en cuanto al tema ambiental, la parte recurrida manifiesta que además de no ser planteado en el recurso ante el DRA, dicho asunto sí fue señalado como parte de los procesos judiciales de *injunction*, que precisamente fueron desestimados, casos números SJ2022CV00631²¹ y SJ2022CV01499.²² Asimismo, aduce que es impropio traer colateralmente un asunto que no fue planteado ante el foro administrativo.²³

Respecto a los restantes planteamientos de error, T – Boards, prácticamente se limita a establecer que la construcción que interesaba Nex Gen es una clandestina, pues, aunque cuenta con los permisos correspondientes por parte de la OGPe, no cumple con los requisitos establecidos en la *Ley de Permisos* ni con el Reglamento Conjunto. De esa manera, enumera que: (1) tenía que incluirse ante la OGPe prueba fehaciente que demostrara que la recurrida era dueña, optante o arrendataria debidamente autorizada para solicitar un permiso; (2) que la Sección 5.3.7 (d) de la referida ley exigía que Nex Gen estableciera su legitimación por medio de una autorización expresa de la instrumentalidad pública autorizándole el permiso; (3) hubo omisión de instalar el debido rótulo de aviso y por ello, procedía el archivo de la solicitud; (4) que no surge del expediente que el Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP) era el custodio de los terrenos y que el expediente no contaba con la debida certificación para el otorgamiento del permiso; y (5) que Nex Gen optó por no incluir los comentarios negativos que el DTOP emitió mediante carta el 6 de abril de 2017 en las que comunicaban que no recomendaban la aprobación de la construcción, por motivos de distracción y

²¹ SUMAC Núm. 13 del caso SJ2022CV01499.

²² SUMAC Núm. 15 del caso SJ2022CV00631.

²³ *Alegato en oposición*, págs. 15 – 16.

peligrosidad que la valla representaba para los conductores que transitaran por la vía.²⁴

En lo pertinente, Nex Gen destaca que todos los planteamientos de T – Boards son contrarios a las disposiciones aplicables de la *Ley de Permisos*. Indicó que el artículo 1.5 de la citada ley establece lo siguiente:

Certificación de planos o documentos” — declaración del Agrimensor, Arquitecto o Ingeniero, todos licenciados, que diseñó el plano para la construcción de una obra, utilizando el formulario establecido para tales propósitos, certificando que los planos y demás documentos requeridos están en conformidad con las leyes, reglamentos y especificaciones establecidas, conforme disponen la Ley Núm. 135 de 15 de junio de 1967, según enmendada, la Ley Núm. 7 de 19 de julio de 1985, según enmendada, y esta Ley. 23 LPRa sec. 9011.

Según la recurrida, el citado artículo no hace alusión a si la obra está sin comenzar o si ha comenzado, o si el permiso es ministerial o no. Arguyó, además, que la obra propuesta no fue desarrollada como una construcción clandestina, y que al contrario, ya poseía una notificación de Requisitos de aprobación de permiso de construcción, y lo único que restaba era cumplir con varios requisitos procesales, como lo era la póliza del Fondo del Seguro del Estado, el pago de arbitrios municipales, evidencia del rótulo instalado, certificación de incorporación, resolución corporativa autorizando al proyectista y el contrato de arrendamiento con ACT, para así completar la autorización del permiso de construcción.

Con el beneficio de los planteamientos de ambas partes, así como la comparecencia de la OGPe, resolvemos.

-II-

-A-

La Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley 161 de 1 de diciembre de 2009, según enmendada, 23 LPRa sec. 9024 et. seq. (Ley Núm. 161), fue promulgada para establecer el nuevo marco legal y administrativo que habría de guiar

²⁴ Escrito de revisión judicial, págs. 18 – 27.

la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos de uso y de construcción y desarrollo de terrenos por parte del Gobierno de Puerto Rico. Su objetivo es transformar el sistema de permisos de Puerto Rico de modo que el mismo sea uno más transparente, ágil, confiable y eficiente. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 161-2009. Mediante dicha ley se creó la OGPé, 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 (2011).

A los fines de poner en vigor los objetivos de la Ley Núm. 161, supra, se aprobó el Reglamento Conjunto. Este establece como norma general que toda obra de construcción requiere la obtención de un permiso. Los permisos se pueden obtener de manera ministerial o discrecional. La Regla 6.2 del Reglamento Conjunto provee que cuando un proyecto cumple con la reglamentación vigente, la expedición del permiso es ministerial. La agencia no puede ejercer discreción ya que implica el uso de los estándares fijos y medidas objetivas. Del permiso no cumplir con los parámetros establecidos, se deberá examinar bajo la Regla 6.3. Los asuntos de naturaleza discrecional serán atendidos por la OGPé, a través de su Junta Adjudicativa. Un asunto discrecional requiere que se obtengan todos los endosos previo a examinarse si procede o no la expedición de un permiso por parte de la OGPé.²⁵

-B-

Dispone la sección 5.3.7 del Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos de 2010 (Reglamento Conjunto de 2010) que:

- a. *Toda solicitud relacionada al desarrollo y uso de terrenos en Puerto Rico, o cualquier otra autorización o trámite definido en este Reglamento, podrá ser promovida por el dueño, optante o arrendatario de la propiedad con autorización, por sí o a través de su representante autorizado o por el Jefe de la*

²⁵ Sobre vigencia del Reglamento Conjunto, véase nota al calce 5, ante.

Agencia o su representante autorizado en caso de un proyecto público.

- b. *Deberá incluirse evidencia fehaciente de que el proponente es dueño, optante o arrendatario debidamente autorizado por el dueño de la propiedad. Dicha evidencia puede ser satisfecha mediante uno o más de estos medios:*
 - 1. *Escritura pública.*
 - 2. *Contrato de arrendamiento.*
 - 3. *Contrato de opción de compra.*
 - 4. *Certificación registral.*
 - 5. *Declaratoria de herederos.*
- c. *Cuando se trate de más de un propietario, se someterá evidencia de que todos autorizan la acción propuesta ante la OGPe o que se ha delegado dicho derecho a una sola persona.*
- d. *Cuando se trate de una propiedad o terreno público, el solicitante deberá establecer su legitimación activa mediante autorización expresa de la instrumentalidad pública que le autoriza a solicitar el permiso o consulta.*
- e. *Cuando se trate de mejoras públicas en terrenos de propiedad privada, el proponente someterá evidencia de que notificó al titular del predio.*
- f. *Cuando la solicitud de servicio sea presentada por un profesional licenciado, éste deberá incluir la evidencia que demuestre que el profesional es licenciado y/o colegiado en Puerto Rico.*

Así, la determinación de si una parte tiene legitimación activa para iniciar un proceso de consulta ante la OGPe que esté relacionado al desarrollo y uso de terrenos en Puerto Rico es una cuestión de umbral que debe ser adjudicada por dicha agencia. De determinarse que se carece de legitimación para iniciar los mencionados procedimientos, cualquier determinación de la OGPe referente a la a aprobación de lo solicitado sería inoficiosa.

En cuanto a la rotulación, y en lo aquí pertinente, dispone el Reglamento Conjunto de 2010 en su sección 6.1.1 que:

- 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 OGPe, 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.*

(...)

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

Por su parte, el capítulo 29 del Reglamento Conjunto de 2010 dispone todo lo pertinente a los rótulos y anuncios y, en cuanto a los que quedan prohibidos, dispone en lo aquí pertinente la Sección 29.1.4 que:

a. Los siguientes tipos de rótulos o anuncios están prohibidos en cualquier distrito de zonificación o área no zonificada:

(...)

9. Anuncios paralelos de las Vías que formen parte del National Highway System, según la Federal Highway System.

-C-

Según es sabido, los tribunales apelativos debemos otorgar amplia deferencia a las decisiones emitidas por las agencias administrativas, puesto que estas cuentan con vasta experiencia y pericia para atender aquellos asuntos que se les han sido delegados por la Asamblea Legislativa. *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, 2022 TSPR 93 (2022); *Super Asphalt v. AFI y otros*, 206 DPR 803 (2021); *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, 202 DPR 117 (2019); *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26 (2018); *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606 (2016); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923 (2010). Es por ello que tales determinaciones suponen una presunción de legalidad y corrección, que a los tribunales nos corresponde respetar, mientras la parte que las impugne no presente prueba suficiente para derrotarlas. *Íd.*; *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud, supra*; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 216 (2012). No obstante, tal norma no es absoluta, por lo que nuestro Máximo Foro ha enfatizado que no podemos imprimirle un sello de corrección, so pretexto de deferencia, a las determinaciones administrativas que sean irrazonables, ilegales o contrarias a derecho.

Por esa misma línea, en *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, 196 DPR 606 (2016), nuestro Tribunal Supremo resumió las normas básicas en torno al alcance de la revisión judicial de la forma siguiente:

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; (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.

Del mismo modo, el criterio rector bajo el cual los tribunales deben revisar las decisiones administrativas es el criterio de razonabilidad. *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, supra; *Super Asphalt v. AFI y otros*, supra; *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, supra; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra. Bajo este criterio, se limita la revisión judicial a dirimir si la agencia actuó de forma arbitraria o ilegal, o de manera tan irrazonable que su actuación constituya un abuso de discreción. *Íd.*; *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, supra; *Super Asphalt v. AFI y otros*, supra; *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, supra; *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, supra. Bajo este supuesto, la Sec. 4.5 de la Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017, 3 LPRA 9675, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), estableció el marco de revisión judicial de las agencias administrativas. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra. La intervención del tribunal se limita a tres áreas, a saber: (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. *Íd; Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud, supra; Torres Rivera v. Policía de PR, supra; Nobbe v. Jta. Directores, supra; Sec. 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675.* Así, esta intervención debe ocurrir cuando la decisión administrativa no se fundamente en evidencia sustancial o cuando la agencia se equivoque en la aplicación de la ley. *Rolón Martínez v. Supte. Policía, supra.* Por lo tanto, aquellas determinaciones de hechos formuladas por el ente administrativo deberán sostenerse cuando estén basadas en evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad. *Íd; Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud, supra; Super Asphalt v. AFI y otros, supra.*

Ahora bien, las determinaciones de derecho pueden ser revisadas en su totalidad. *Rolón Martínez v. Supte. Policía, supra,* pág. 36; *Torres Rivera v. Policía de PR, supra; Sec. 4.5 LPAU, 3 LPRA sec. 9675.* No obstante, los tribunales deberán darles peso y deferencia a las interpretaciones que la agencia realice de aquellas leyes particulares que administra. *Rolón Martínez v. Supte. Policía, supra; Torres Rivera v. Policía de PR, supra.* Esto, pues el Tribunal Supremo ha dispuesto que, la deferencia que le deben los tribunales a la interpretación que haga el ente administrativo sobre aquellas leyes y reglamentos que le corresponde poner en vigor cede si la agencia: (1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, o (3) lesionó derechos constitucionales fundamentales. *Íd; Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud, supra.* Finalmente, destacamos que el criterio administrativo no podrá prevalecer en aquellas instancias donde la interpretación estatutaria realizada por una agencia provoque un resultado incompatible o contrario al propósito para el cual fue aprobada la legislación y la política pública que promueve. Lo anterior ya que la deferencia

judicial al *expertise* administrativo, concedido cuando las agencias interpretan la ley, tiene que ceder ante actuaciones que resulten irrazonables, ilegales o que conduzcan a la comisión de una injusticia. *Íd.*

-D-

La Ley Núm. 103-2020 enmendó el art. 7 de la Ley 218-2008 para que lea como sigue:

Se prohíbe el uso de cualquier tipo de diseño, material o método de instalación del sistema lumínico que no haya sido evaluado y aprobado por la OGPe. Todo proponente deberá presentar ante la OGPe los endosos del Departamento de Transportación y Obras Públicas y del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, previo a su aprobación. Estas agencias tendrán un término de quince (15) días, contados a partir de radicada una solicitud, para evaluar la misma y emitir o denegar un endoso. Transcurrido dicho término sin que las agencias evalúen y emitan una decisión, la OGPe continuará el proceso de aprobación establecido en esta Ley sin la intervención de estas agencias.

-III-

Como cuestión de umbral destacamos que, en su *Alegato en Oposición a Escrito de Revisión y en Solicitud de Desestimación*, Nex Gen señaló que T-Boards argumenta de manera concluyente y sin especificidad alguna sobre alegados daños ambientales y estéticos que no establecen la manera en la que dicha parte ha sufrido un daño real, concreto y palpable. En cuanto al daño ambiental alegado, sostiene que no hay evidencia alguna al respecto y que T-Boards tampoco es arrendataria del predio colindante por no haber pagado cánones de arrendamiento ni hacer lo propio para obtener los permisos necesarios para desarrollar el terreno. Ante esto, se ampara a lo dispuesto por nuestro Tribunal Supremo en *San Antonio Maritime v. PR Cement Co.*, 153 DPR 374 (2001), a los efectos de que ser competidor económico no es suficiente para alegar que se está ante una controversia justiciable ni se cumple con los requisitos básicos de la doctrina de legitimación activa. Por esa misma línea, plantea que la concesión del permiso objeto del presente caso no le

causa daño alguno a T-Boards, por lo que no se ve afectada de forma alguna. Finalmente, y por entender que T-Boards no tiene legitimación activa para acudir ante este primer foro apelativo, solicita desestimemos este recurso de revisión.

Luego de un análisis ponderado y minucioso del expediente ante nuestra consideración, resolvemos que no le asiste la razón a Nex Gen. En primer término, tenemos el hecho indiscutible de que a la parte recurrente se le reconoció como parte en el foro administrativo, pues se trata de una competidora de la parte recurrida, cuyos intereses se ven afectados por la concesión del permiso en disputa

En el precitado caso de *San Antonio Maritime v. PR Cement Co, supra*, nuestro más alto foro resaltó que no procede confundir los conceptos de *interés legítimo* y *legitimación activa*, pues ambos son conceptos distintos que exigen criterios diferentes para su verificación. Explicó, además, que el interés económico de un competidor preocupado por una justa y legal competencia en el mercado es, sin duda, un interés que no queda descartado por el concepto de *interés legítimo* que sirve de antesala a cualquier solicitante de intervención en los procesos adjudicativos de una agencia administrativa, pero que cabe preguntarse si existe alguien con mayor interés y mayores recursos que un competidor para señalar las irregularidades productoras de daño ambiental provocadas por otro participante del mismo mercado. De hecho, en dicho caso se subrayó que, “de ordinario”, no “existe alguien con mayor interés y mejores recursos que un competidor para señalar las irregularidades productoras de daño ambiental provocadas por otro participante del mismo mercado”. *San Antonio Maritime*, 153 DPR a la pág. 395 (citando *Col. Peritos Elec. v. AEE*, 150 DPR 327 (2000) (énfasis suprimido).

En el contexto de controversias que tratan sobre la impugnación de permisos, la ley ha reconocido que este tipo de interés es suficiente, no solo para participar en el foro administrativo, sino para litigar en el foro judicial. En efecto, el Artículo 14.1 de la Ley 161-2009, 23 LPRA sec. 9024, le permite a cualquier “persona privada, natural o jurídica, que tenga un interés propietario o personal que podría verse adversamente afectado” acudir al tribunal con el fin de, por ejemplo, impugnar un permiso de construcción final y firme o solicitar la paralización de una construcción o uso que no se ajuste al permiso concedido.²⁶

Por ello, en la actualidad, un competidor que tiene suficiente interés para ser considerado como parte en OGPe, y quien además tiene un interés reconocido por ley como suficiente para acudir al Tribunal de Primera Instancia en conexión con el permiso concedido por dicha agencia, también tiene legitimación activa para acudir ante este Tribunal en revisión judicial de la decisión de OGPe producto del proceso en que dicho competidor fue válidamente reconocido como parte.

Superado el asunto jurisdiccional, alega T-Boards en su *Alegato Suplementario a base de la Reproducción de Prueba*, que el permiso otorgado a Nex Gen fue uno ilegal. Específicamente, adujo en diciembre de 2021 la obra de construcción había comenzado clandestinamente y esto imposibilitaba que la misma fuera certificada, pues un permiso de construcción no es válido cuando se

²⁶ En lo pertinente, el citado artículo dispone que:

[U]na persona privada, natural o jurídica, que tenga un interés propietario o personal que podría verse adversamente afectado, podrá presentar una acción de injunction, mandamus, sentencia declaratoria, o cualquier otra acción adecuada para solicitar: 1) la revocación de un permiso otorgado, cuya solicitud se haya hecho utilizando información incorrecta o falsa; 2) la paralización de una obra iniciada sin contar con las autorizaciones y permisos correspondientes, o incumpliendo con las disposiciones y condiciones del permiso otorgado; 3) la paralización de un uso no autorizado; 4) la demolición de obras construidas, que al momento de la presentación del recurso y al momento de adjudicar el mismo no cuenten con permiso de construcción, ya sea porque nunca se obtuvo o porque el mismo ha sido revocado.

inicia una construcción antes de que se emita el mismo. Adicionalmente, sostuvo que se contravinieron las disposiciones de la Secc. 6.1.1 del Reglamento Conjunto de 2010 al no evidenciar la colocación del rótulo de aviso de presentación de solicitud de permiso de construcción dentro del término reglamentario. También, alegaron que Nex Gen se encontraba huérfana de legitimación activa para solicitar un permiso de construcción, pues no contaba con un derecho de propiedad sobre el terreno objeto del permiso ya que este pertenecía al Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP) y nunca acreditó su contrato de arrendamiento con dicha agencia, por lo que no era titular ni custodio del predio.²⁷

Ahora, y según lo desfilado en Vista ante la DRA, Nex Gen no contaba con los endosos del DTOP ni de la Autoridad de Transportación y Carreteras (ACT), los cuales se requerían debido a que se trata de una obra que contamina lumínicamente y apunta hacia una autopista interestatal, la cual está prohibida por representar un riesgo a la seguridad del público en general. Otro factor a tener presente es que la solicitud en controversia carece de endoso alguno por parte del Departamento de Recursos Naturales, lo cual es de particular importancia pues el proyecto radica en una zona cársica. También es de particular importancia que la construcción radica en Santurce, el cual tiene su reglamento particular²⁸ que clasifica esa área como ZIE-3 y, según adujo el perito de T-Boards, estas zonas requieren que se someta un plan especial cuando se va a construir en las mismas, pero este tampoco

²⁷ Sobre el terreno, declaró el Ing. Almeyda durante vista celebrada el 19 de abril de 2022 ante la DRA que Nex Gen faltó a la verdad tras alegar que el DTOP le había expedido una certificación, pero que esta no surgía del expediente administrativo, por lo que se contravino la Sección 5.3.7(a), (b) y (d) del Reglamento Conjunto de 2010. Véase *Transcripción de la vista celebrada el 19 de abril de 2022*, p. 21.

²⁸ *Reglamento de Zonificación Especial de Santurce*, Junta de Planificación, Reg. Núm. 6664, Departamento de Estado, 16 de julio de 2003.

surge del expediente administrativo. Por lo tanto, plantea T-Boards que corresponde dejar sin efectos el permiso otorgado a Nex Gen, pues el mismo es *ultra vires* por haberse pretendido certificar una construcción que precedió el permiso solicitado, por lo que correspondía se llevara a cabo una consulta de construcción.

Con lo anterior presente, resolvemos que le asiste la razón a T-Boards y que la OGPe incidió al confirmar la expedición del permiso en controversia. Explicamos.

Al evaluar el expediente, notamos que el *Contrato de Arrendamiento* sobre el terreno en el que radica la construcción en controversia que fue pactado entre Nex Gen y el Departamento de Recreación y Deportes tiene fecha del 29 de junio de 2021 y que la solicitud del permiso de construcción fue sometida a la consideración de la OGPe desde el 2017.²⁹ También, notamos que Nex Gen solicitó, y la OGPe le concedió, dos prórrogas en el 2018 y 2020 para que notificaran su cumplimiento con los requisitos del permiso de construcción. Lo anterior en contravención de lo ordenado por la sección 5.3.7 del Reglamento Conjunto de 2010 pues este dispone que la solicitud de un permiso debe ser tramitada por el dueño, optante o arrendatario del terreno sobre el cual se laborará. Por último, cabe destacar que en su *Memorial Explicativo* de 4 de octubre de 2021 la propia Nex Gen admitió no contar con contrato de arrendamiento alguno sobre el predio al momento de solicitar el permiso de construcción.

Por lo tanto, nos es forzoso concluir que Nex Gen no ostentaba legitimación activa para solicitar un permiso de construcción a la OGPe, pues no tenía derecho propietario o de arrendamiento del cual ampararse para así actuar. Nuestra conclusión se fortalece al no encontrar en el expediente evidencia de que Nex Gen haya

²⁹ Véase apéndice del escrito de revisión judicial, pp. 11-19.

contado con autorización del Departamento de Recreación y Deportes para solicitar el permiso de construcción, pues cuando se trate de una propiedad pública, se debe evidenciar que se posee legitimación activa a través de una misiva que autorice a solicitar el permiso. Por lo tanto, resolvemos que el permiso otorgado por la OGPe es nulo y que se actuó de manera *ultra vires* al expedirlo.

Ahora, aún si resolviéramos que Nex Gen en efecto estaba legitimada para solicitar el permiso de construcción, surge del expediente que se contravinieron las disposiciones del capítulo 29 del Reglamento Conjunto de 2010. Explicamos.

Dispone la Secc. 29.1.4 del Reglamento Conjunto de 2010 que quedan prohibidos los rótulos y anuncios que se encuentren paralelos a las vías que formen parte del *National Highway System*. Así, se desprende del expediente que el 6 de abril de 2017, el DTOP cursó misiva a Nex Gen en la cual comunicaba que no le arrendaría el terreno en cuestión por este violentar la Ley Núm. 355-1999, la Parte 750 del CFR, Título 23, Volumen 1 y el *Manual on Uniform Traffic*.³⁰ Similarmente, el 30 de marzo de 2017, la ACT indicó que la carretera donde radicaría el billboard pertenece al *National Highway System* y que no recomendaría la instalación de este ya que está a menos de 500 metros de una intersección a nivel o desnivel y cerca de rotulación o señalización oficial, lo cual puede afectar la operación segura y eficiente de la intersección y puede distraer al conductor creando confusión. Aun así, arguye Nex Gen que la construcción propuesta cumple con el Reglamento Conjunto de 2010 ya que velaron las diferentes separaciones dispuestas en este, pero no menciona las comunicaciones de 2017 que las agencias le cursaron. Por consiguiente, debido a que el billboard propuesto ubicaría en una carretera perteneciente al *National*

³⁰ Véase apéndice del escrito de revisión judicial, p. 102.

Highway System y el Reglamento Conjunto de 2010 prohíbe expresamente ubicar rótulos o anuncios paralelos a este tipo de carreteras, resolvemos también que por estas circunstancias la OGPe erró al aprobar la construcción en cuestión y, consecuentemente, es nulo dicho permiso de construcción.

Otro particular que fortalece nuestra conclusión es que la construcción en controversia es un *billboard* y, al amparo de la Ley Núm. 103-2020, *supra*, debe mediar el endoso del DTOP y del Departamento de Recursos Naturales para que se pueda aprobar la construcción de estos. Empero, se desprende de la prueba testifical y del expediente ante nuestra consideración que Nex Gen no contaba con estos. De hecho, tampoco se desprenden comunicaciones con las mencionadas agencias solicitando se expresaran en cuanto a la construcción propuesta. Si bien es cierto que el permiso fue solicitado en el 2017 y que la ley es de 2020, el permiso fue otorgado en el 2022, por lo que ya la susodicha ley se encontraba vigente y sus disposiciones debieron ser acatadas antes de emitirse la determinación administrativa. A estos efectos, el permiso según otorgado por la OGPe contraviene la Ley Núm. 103-2020, lo cual nos lleva a otro fundamento por el cual el mismo no debió ser expedido.³¹

Claramente, la actuación de la OGPe fue contraria a derecho. El pretender exigir la validación de la obra en este caso equivaldría a dar paso a que se construya sin los permisos requeridos para luego pretender legalizar las mismas. Ello, en clara contravención de la ley. La realidad es que los recurridos sometieron documentos incongruentes ante la OGPe para obtener un permiso que a todas luces no cumplía con los requisitos mínimos reglamentarios ni estatutarios. Finalmente, resolvemos que fomentar este tipo de

³¹ Destacamos, además, que no se salvaguardaron las disposiciones del Reglamento Conjunto de 2010 en cuanto a la rotulación y que no se preparó un Plan Especial de Intervención según dispone la Secc. 8.4 del Reglamento de Zonificación Especial de Santurce de 2003.

conducta esquivaría el propósito y función de los reglamentos, reglamentos y esfuerzos dirigidos a salvaguardar el adecuado y ordenado desarrollo en nuestra jurisdicción.

-VI-

Por los fundamentos expuestos, revocamos tanto a la División de Revisiones Administrativas como a la OGPe y declaramos nulo el permiso de construcción emitido por dicho foro administrativo a favor de Nex Gen.

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

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