

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VI

TACTICAL MESH,
INC.

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO
ECONÓMICO Y
COMERCIO

Recurridos

KLRA202200603

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
División de
Revisiones
Administrativas de
la Oficina de
Gerencia de
Permisos

Caso Núm.:
2022-44063-SDR-
009649

Sobre:
Permiso de
Construcción

Panel integrado por su presidente, la Jueza Birriel Cardona, el Juez Bonilla Ortiz y el Juez Pagán Ocasio.

Bonilla Ortiz, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 10 de marzo de 2023.

Comparece ante este foro Nex Gen, LLC. (Nex gen o "parte recurrente"), y nos solicita que revisemos una *Resolución* emitida por la División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos (División de Revisiones Administrativas o "agencia recurrida"), la cual fue notificada el 3 de octubre de 2022. En virtud de esta, la División de Revisiones Administrativas revocó la determinación de la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), quien autorizó una enmienda a un permiso de construcción existente, la cual, a su vez, permitió el cambio de un anuncio tipo "mesh" adosado a la estructura, a un anuncio de pantalla digital.

Por los fundamentos que se exponen a continuación, **CONFIRMAMOS** el dictamen administrativo recurrido.

I.

Next Gen inició un trámite de solicitud de permiso de construcción e instalación de un "billboard" o cruza calles publicitarios de malla o tela en el lado este de la propiedad con número de catastro 040-069-044-56 (en adelante "propiedad"). El permiso de construcción solicitado por la parte recurrente fue aprobado el 17 de enero de 2019.¹

Posteriormente, la parte recurrente el 17 de febrero de 2022 inició un proceso ante el Municipio Autónomo de San Juan (en adelante, "Municipio") donde solicitó enmendar un *Permiso de Construcción* para adosar a la fachada del lado Este de la propiedad un "billboard" electrónico de pantalla digital.² El 1 de marzo de 2022, la Oficina de Permisos del Municipio, refirió el caso a OGPe.³ El Municipio objetó el proyecto propuesto.⁴

En miras de continuar el proceso ante OGPe, el 10 de febrero de 2022, Next Gen presentó la solicitud de recomendaciones a la Autoridad de Carreteras y Transportación (en adelante, "ACT"). La ACT no endosó la solicitud de permiso, debido a que:⁵ (1) el proyecto colinda con la carretera PR-35 y será visto de la carretera PR-22, las cuales forman parte del "National Highway System" (NHS), por lo que el proyecto no cumple con la Sección 8.712.2b del Reglamento Conjunto de 2020 para la Evaluación y Expedición de Permisos relacionados al Desarrollo, Usos de Terrenos y Operación de Negocio de la Junta de Planificación (en adelante "Reglamento Conjunto") de tener una distancia de 500 pies de la

¹ Véase, pág. 17, Apéndice de Solicitud de Revisión Judicial.

² Id., pág. 8.

³ Id. pág. 9.

⁴ Véase, pág. 10, Apéndice de Alegato en Oposición.

⁵ Véase, págs. 10-11, Apéndice de Solicitud de Revisión Judicial.

entrada y salida de una intersección a nivel o desnivel; (2) la valla publicitaria propuesta será vista desde una rampa de entrada de la Carretera PR-22, por lo que no cumple con la Sección 8.7.1.4. b del Reglamento Conjunto; y, (3) la valla publicitaria puede desviar la atención de los conductores en la PR-22, por lo que incumple con el artículo 9 de la Ley Número 355 del 22 de diciembre de 1999, según enmendada, conocida como la Ley Uniforme de Rótulos y Anuncios de Puerto Rico (en adelante "Ley de Rótulos"). De igual manera, el 10 de febrero de 2022, se presentó una solicitud de recomendaciones al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (en adelante, "DRNA"). El DRNA emitió su endoso al proyecto.⁶

Así las cosas, el 3 de junio de 2022, OGPe emitió una "Notificación de Requisitos para Aprobación del Permiso Construcción".⁷ En síntesis, se autorizó el permiso de construcción, sujeto a la entrega de la información requerida. Ante el cumplimiento con la notificación, el 15 de junio de 2022 la parte recurrente obtuvo el permiso de construcción.

Inconforme, el 5 de julio de 2022, Tactical Mesh, Inc. (en adelante, "Tactical") presentó un *Recurso de Revisión Administrativa* ante la División de Revisiones Administrativas, donde se alegaron múltiples errores.⁸ En síntesis, arguyó que (1) el permiso fue expedido de manera certificada (ministerial) luego de que la parte recurrente hubiese construido la valla sin primero contar con el debido permiso; (2) recurrente indicó que el Reglamento Conjunto de 2010 era el que le aplicaba a

⁶ Id. págs. 12-13.

⁷ Id. págs. 14-16.

⁸ Id. págs. 23-26.

la obra propuesta; (3) recurrente incumplió con la colocación del rótulo de aviso de presentación de solicitud como exige el ordenamiento; (4) la valla publicitaria se encuentra a menos de 500 pies de distancia de una entrada del expreso que pertenece al NHS; (5) la construcción de la valla invade la acera que es una servidumbre pública; y, (6) contraviene los planos autorizados como certificados a base de los que se pidió el permiso. Por lo tanto, adujo que Next Gen indujo a error a la OGPE al certificar el cumplimiento de lo inobservado.

El Recurso de Revisión Administrativa fue acogido por OGPe, mediante una resolución el 15 de julio de 2022.⁹ Posteriormente, se llevaron a cabo tres vistas administrativas y ambas partes presentaron sus respectivos Memorandos de Derecho.¹⁰

Ante esto, el Oficial Examinador presentó su informe en el que indicó que no se habían cometido ninguno de los errores señalados, por lo que recomendó que procedía confirmar a OGPe.¹¹

Posteriormente, el 3 de octubre de 2022, la División de Revisiones Administrativas, emitió una Resolución en la que revocó y dejó sin efecto el permiso expedido por OGPe, al entender que el mismo se otorgó al amparo de información incorrecta y contraria a la reglamentación aplicable y que se trataba de una obra de construcción prohibida por nuestro ordenamiento.¹² Fundamentó su dictamen en que la prueba en el expediente establecía que la valla digital: (1) invade los terrenos

⁹ Id.

¹⁰ Id. págs. 33-80.

¹¹ Id. págs. 81-104.

¹² Id. págs. 105-119.

de la acera pública, con una proyección de 2.59 pies, a pesar de que la reglamentación aplicable a los anuncios lo proscribiera en exceso de 12 pulgadas;¹³ (2) ubica a una distancia de 141.79 pulgadas desde el edificio hasta una entrada de la PR-22, incumpliendo la distancia mínima de 500 pies requerida para anuncios vistos desde una vía de NHS;¹⁴ (3) No se colocó oportunamente el rótulo de aviso de presentación a los dos días de radicarse la solicitud;¹⁵ y, (4) fue construida en su totalidad sin antes constar con el permiso de construcción requerido, por lo que la solicitud contaba con información falsa que evitaba que se pudiera evaluar como ministerial.¹⁶

Inconforme, el 2 de noviembre de 2022, Nex Gen presentó la *Solicitud de Revisión Judicial de Decisión Administrativa* de epígrafe. Mediante esta, la parte recurrente adujo que la agencia recurrida cometió los siguientes errores:

Primer Error: Erró la División de Revisiones al establecer que el proyecto no cumplió con el artículo 7 de la *Ley de Contaminación Lumínica*.

Segundo Error: Erró la División de Revisiones al interpretar que los comentarios de objeción emitidos por la ACT se amparan en los requerimientos de la *Ley de Contaminación Lumínica*, para constituir un no endoso a la obra propuesta.

Tercer Error: Erró la División de Revisiones cuando, contrario al debido proceso de ley y a la Sección 5.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, le dio poder de veto a una expresión hecha por la ACT, sin que dicha expresión haya sido objeto de un procedimiento adjudicativo.

¹³ Véase, págs. 5-6, 26, Apéndice de Alegato en Oposición.

¹⁴ Id. págs. 26-28.

¹⁵ Véase, pág. 38, Apéndice de Solicitud de Revisión Judicial.

¹⁶ Id. pág. 8.

Por su parte, el 23 de diciembre de 2022, Tactical presentó su alegato en oposición a Recurso de Revisión Judicial.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a disponer de las cuestiones planteadas en el recurso de epígrafe.

II.

-A-

El derecho administrativo puertorriqueño requiere que, al revisar las determinaciones administrativas, auscultemos si sus decisiones fueron emitidas en virtud de los poderes delegados a la agencia y conforme a su política pública. *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, 204 DPR 581, 590 (2020); *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 625-626 (2016).

En esa encomienda, nos corresponde "otorgar amplia deferencia a las decisiones emitidas por las agencias administrativas." *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde*, 202 DPR 117, 126 (2019). Esto se debe a la presunción de legalidad y corrección que existe a favor de los procedimientos y determinaciones realizadas por los entes gubernativos. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 35 (2018). Ese axioma doctrinario responde "a la experiencia y pericia que se presume tienen dichos organismos para atender y resolver los asuntos que le han sido delegados." *Íd.*

A tono con lo anterior, para ejercer nuestra función revisora tenemos que escrutar los siguientes aspectos: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial, y, (3) si las conclusiones de derecho fueron

correctas. *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, supra; *Asoc. Fcias v. Caribe Specialty et al.* II, 179 DPR 923, 940 (2010).

Consiguientemente, no descartaremos el criterio del organismo administrativo, a menos, que nos encontremos con alguna de las situaciones previamente articuladas o la agencia haya actuado arbitraria, ilegal o irrazonablemente. *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, supra; *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009). Con tales principios como norte, aunque exista más de una interpretación en cuanto a los sucesos fácticos, procederá validar la determinación articulada por la agencia. *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 628. Por ende, en materia de revisión judicial, solo cederá la deferencia que merecen las agencias en las aplicaciones e interpretaciones de las leyes y reglamentos que administran cuando estemos frente a alguna de las mencionadas circunstancias. *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, supra; *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra.

La Sec. 5.4 de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado (LPAU)*, 3 LPA sec. 2184, señala que “[t]oda persona a la que una agencia deniegue la concesión de una licencia [...] o gestión similar tendrá derecho a impugnar la determinación de la agencia por medio de un procedimiento adjudicativo”. Precisamente, la *adjudicación* de una agencia, según definido por la LPAU, es el “pronunciamiento mediante el cual una agencia determina los derechos, [las] obligaciones o [los] privilegios que correspondan a la parte”. Por

ende, luego de la determinación final de la agencia, en cuanto a la solicitud de la licencia, entran en juego las disposiciones que regulan los requisitos y la forma de presentar un recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones.

-B-

La Ley Núm. 218 de 9 de agosto de 2008, según enmendada, mejor conocida como Ley para el Control y Prevención de la Contaminación Lumínica (en adelante "Ley de Contaminación Lumínica") se creó con el propósito de crear el Programa para el Control y la Prevención de la Contaminación Lumínica. En su exposición de motivos expresa que una de las causas comunes de iluminación indiscriminada en asentamientos urbanos es la iluminación utilizada en anuncios o publicidad. De igual manera, expresa que Puerto Rico es uno de los puntos más contaminados de la región caribeña por lo que el Gobierno debe actuar afirmativamente tomando las medidas necesarias y adecuadas que no solo vayan dirigidas a una reducción actual, sino que aseguren la eliminación total de este tipo de contaminación.

El Artículo 7, 12 LPRA sec. 8035, lee como sigue:

(a) 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. A tales efectos, se prohíbe en áreas exteriores: (1)

El uso de fuentes emisoras que funcionen con tecnología a base de rayos láser, excepto durante periodos de no más de treinta (30) horas durante cualquier periodo de treinta (30) días, y solo durante la realización de una actividad comercial o recreacional específica. (b) Toda persona que someta documentación ante la OGPe, a fin de obtener las autorizaciones y permisos requeridos para una obra propuesta, que involucre sistemas lumínicos exteriores, deberá incluir como parte de dicha documentación, evidencia de que la obra propuesta ha sido sometida, con relación a su fase de diseño, bajo las disposiciones de la Ley Núm. 135 de 15 de junio de 1967, según enmendada, conocida como "Ley de Certificaciones de Planos", y en virtud de las disposiciones del Artículo 8.5 de la Ley 161-2009, y el inciso (B) (3) del Artículo 4 de la Ley 416- 2004, según enmendada. La documentación incluirá, sin que se interprete como una lista exhaustiva, la siguiente información: 1. Los planos indicando la localización y el tipo de toda lámpara o luminaria, instalación, proyector, reflector y refractor relacionado al sistema lumínico; 2. La descripción de los aparatos de iluminación, incluirá, sin que se interprete como una limitación: dibujos, descripciones comerciales u otra descripción que sea adecuada para esta finalidad; 3. La información más detallada disponible sobre la eficacia, la eficiencia, la emisión hemisférica superior, la posible invasión de luz del sistema lumínico propuesto, la posibilidad de incapacidad visual por reflejo, así como de los métodos o artefactos para concentrar o corregir la expansión del haz de luz de las lámparas o luminarias propuestas; y 4. Si durante el desarrollo de la nueva obra se considera alguna variación en el sistema lumínico propuesto y aprobado, dicha variación deberá someterse previamente a la atención de la OGPe o la Junta, de ser necesario, para su aprobación o trámite correspondiente y eventual aprobación de la Junta de Planificación, y/o de la OGPe, según corresponda.

Analizado el trasfondo doctrinario y estando en posición de resolver, procedemos a así hacerlo.

III.

En virtud del primero de los errores señalado, Nex Gen adujo que la División de Revisiones Administrativas erró al establecer que el proyecto no cumplió con el

Artículo 7 de la *Ley de Contaminación Lumínica*. No tiene razón.

Sobre esto, la parte recurrente expresa que los comentarios que emitieron las agencias tenían que referirse exclusivamente a la contaminación lumínica y tenían que ser dentro del periodo de quince (15) días establecidos por la ley para que OGPE analizara con mayor peso dichas recomendaciones. Es importante recalcar que la expresión sobre los quince (15) días en la legislación establece que, de no ser emitidos dentro del término, la agencia no viene llamada a considerar las recomendaciones. Por lo tanto, la agencia tiene discreción sobre si tomarlos en consideración. De igual manera, OGPe es la agencia llamada a tomar una decisión sobre el permiso a emitirse, por lo que las recomendaciones de las otras agencias pasan a la consideración de OGPe y en ningún momento son finales o tienen el propósito de sustituir la facultad de dicha agencia.

Durante el proceso administrativo aquí evaluado, surgieron incongruencias en la solicitud de permiso de la parte recurrente sobre la fecha de inicio de la obra e incongruencias en los planos que no le permitieron a OGPe evaluar la realidad del proyecto que se pretendía realizar. De esta forma, OGPe no tuvo toda la información necesaria ante sí para evaluar y aprobar el permiso oportunamente. Por lo tanto, concluimos la determinación de que el proyecto no cumplió con el artículo 7 de la *Ley de Contaminación Lumínica*.

Mediante el segundo señalamiento de error, la parte recurrente argumentó que la agencia recurrida erró al interpretar que los comentarios de objeción emitidos por

la ACT se amparan en los requerimientos de la *Ley para la Prevención y el Control de Contaminación Lumínica*, para constituir un endoso negativo a la obra propuesta. Carece de méritos este planteamiento.

De un estudio cuidadoso del expediente, no surge que la decisión tomada por la agencia se limitase exclusivamente a la recomendación de ACT. En cambio, de la totalidad del expediente surge que las determinaciones de hechos que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial, y que las conclusiones de derecho fueron correctas.

Por último, en virtud del tercer y último señalamiento de error, Nex Gen adujo que la División de Revisiones Administrativas erró al reconocerle poder de veto a una expresión hecha por la ACT, sin que dicha expresión haya sido objeto de un procedimiento adjudicativo. Ello, en violación, tanto al debido proceso de ley, como de la Sección 5.4 de la LPAU. Este error tampoco se cometió.

Una vez establecido que la decisión de la agencia administrativa fue tomada razonablemente basándose en el expediente, no cabe mencionar que la División de Revisiones Administrativas le reconoció poder de veto a una expresión hecha por la ACT. Del expediente surge prueba suficiente para determinar que la determinación de la agencia fue razonable y merece nuestra entera deferencia.

En resumen, la parte recurrente no estableció que el dictamen impugnado fuera errado en derecho o fuera producto de alguna acción de la agencia que se pueda determinar como arbitraria, ilegal o irrazonable.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se **CONFIRMA** el dictamen administrativo recurrido.

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

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