

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VI

OUT OF HOME MEDIA,  
LLC

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE  
DESARROLLO  
ECONÓMICO Y  
COMERCIO; OFICINA  
DE GERENCIA DE  
PERMISOS

Recurrida

KLRA202300382

*RECURSO DE  
REVISIÓN*

procedente del  
Departamento de  
Desarrollo  
Económico y  
Comercio; Oficina  
de Gerencia de  
Permisos

Caso núm.:  
2022-43064-PCOC-  
024283

Sobre: Permiso de  
Construcción; Ley  
núm. 355-1999,  
Ley Uniforme de  
Rótulos y Anuncios  
de Puerto Rico de  
1999, según  
enmendada

Panel integrado por su presidenta la jueza Ortiz Flores, el juez Rivera Torres y la jueza Rivera Pérez.

**Rivera Torres, Juez Ponente**

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 14 de septiembre de 2023.

Comparece ante este tribunal apelativo Out of Home Media, LL (OHM o el recurrente) mediante el *Recurso de Revisión Administrativa* de epígrafe solicitándonos que revoquemos la *Resolución* emitida por la Oficina de Gerencia de Permisos adscrita al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (OGPe o la recurrida) el 26 de junio de 2023, notificada ese mismo día. Mediante dicho dictamen, la OGPe declaró *No Ha Lugar* a la Solicitud de Permiso de Construcción Núm. 2022-432064-PCOC-024283 instada por el recurrente.

Por las razones que expondremos a continuación, confirmamos el dictamen recurrido.

**I.**

El 25 de abril de 2022, OHM presentó una Solicitud de Permiso de Construcción Núm. 2022-43064-PCOC-024283, ante la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Guaynabo, para instalar dos (2) vallas o tableros digitales para anuncios (*billboards*) a ser localizados en las paredes del edificio núm. 580 ubicado en la Marginal Buchanan en el barrio Pueblo Viejo del referido municipio. El dueño del inmueble es Caribbean City Builders, Inc. (CCB).

El 10 de marzo de 2022, la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT) emitió sus comentarios objetando la instalación de los *billboards* por no estar a una distancia menor de 500 pies de la entrada y salida de una intersección, ni a menos de 300 pies, luego de pasar una entrada de una vía del National Highway System (NHS), según exige el *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos*, Reglamento Núm. 9233 de 2 de diciembre de 2020 (Reglamento Conjunto de 2020) en sus Secciones 8.7.12.2.b.4 y 8.7.12.2.b.5. La carretera PR-2 (calle marginal) y PR-165 (calle interior), ambas forman parte del NHS.

El 4 de abril de 2022, OHM presentó un Memorial Explicativo en el cual aceptó que, aún cuando los anuncios serían vistos desde la carretera PR-2 que era una vía incluida en el NHS, el proyecto cumple con los criterios de distancia dispuestos en la Ley núm. 355, *infra*. De otra parte, señaló que el Reglamento Conjunto de 2020 había sido declarado nulo por esta *Curia* por lo que entendía que le era aplicable el Reglamento Conjunto del 2010. Así las cosas, concluyó que el proyecto solicitado cumple con todas las leyes y requerimientos de dicho reglamento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Véase el Apéndice del Recurso, a las págs. 15-18.

El 11 de abril de 2022, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) endosó la instalación de las vallas digitales. De dicho documento surge que “[l]uego de realizar la inspección física, el Programa de Control y Prevención de Contaminación Lumínica del DRNA recomienda el endoso del proyecto propuesto. No obstante, advirtió que se deberá cumplir con exigencias de leyes y reglamentos, entre estos, el *Reglamento Conjunto 2020*.

La OHM solicitó la consolidación de su solicitud con el Permiso de Construcción Núm. 2019-282650-PCOC-020765 (mejoras a la fachada) instado por CCB, como dueño del edificio donde se iban a colocar los *billboards*. En el *Memorial Explicativo Complementario* del 3 de mayo de 2022, OHM le solicitó al Municipio de Guaynabo elevar a la OGPe la Solicitud Núm. 2022-43064-PCOC-024283 con el fin de poder comenzar ambos trabajos de manera simultánea.<sup>2</sup>

El 14 de noviembre de 2022, el Técnico de la OGPe requirió a la OHM subsanar su solicitud indicando si se había emitido un permiso anteriormente. El 15 de octubre siguiente se refiere la solicitud ante el Director el cual, el 2 de noviembre de 2022, solicita evidencia de aprobación de algún permiso anterior.

El 10 de diciembre de 2022, OHM solicitó un término adicional para verificar con los dueños anteriores, ya que CCB les expresó que ellos adquirieron el edificio con un anuncio ya instalado.

Conforme las notas del sistema, que consta en el expediente administrativo, el 30 de enero de 2023 “se redactó la resolución y se refirió al Director para su cotejo y despacho.”

---

<sup>2</sup> Véase el Apéndice del Recurso, a las págs. 11-12.

El 31 de marzo de 2023, B Billboard NC, LLC (BBN) solicitó intervención. El 10 de abril siguiente, OHM presentó su oposición.

El 23 de junio de 2023, OHM presentó una “interpelación formal” para que la OGPe cumpliera con su deber ministerial y procediera a expedir el permiso solicitado. Días después, el 26 de junio de 2023, se emitió el dictamen recurrido. En la referida *Resolución* se consignaron las siguientes *Determinaciones de Hechos*:<sup>3</sup>

1. ...
2. Esta solicitud fue sometida en primera instancia ante la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Guaynabo el 25 de abril de 2022. La solicitud fue elevada ante la consideración de la OGPe. Los anuncios propuestos serán visibles desde la carretera PR-2 que es una vía incluida en el National Highway System (NHS).
3. ...
4. ...
5. El predio objeto de solicitud está calificado como C-3 equivalente a Comercial Intermedio (C-1), según el Mapa de Calificación vigente para el Municipio de Guaynabo y clasificado como SU (Suelo Urbano), según el Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico (PUTPR), vigente.
6. Dentro del expediente se encuentran los comentarios de la Autoridad de Carreteras y Transportación con fecha del 10 de marzo de 2022 donde se objeta y no endosan la instalación de los anuncios indicando lo siguiente:

Debido a que el proyecto propuesto colinda con la Carretera PR-2 y será visto desde la Carretera PR-165, las cuales forman parte del “National Highway System” (NHS), dicho proyecto no cumple con las siguientes secciones del Reglamento Conjunto para la Evaluación de Permisos relacionados al Desarrollo. Usos de Terrenos y Operación de Negocios de la Junta de Planificación:

- a. Sección 8.7.12.2.b.4, la cual establece que no se permitirán rótulos ni anuncio a una distancia menor de quinientos (500) pies de la entrada y salida de una intersección a nivel o desnivel.
- b. Sección 8.7.12.2.b.5, la cual establece que no se permitirá la instalación de rótulos ni anuncios a menos de trescientos (300) pies luego de pasar una entrada de una vía del NHS.

7. Mediante subsanación se le solicitó evidencia al proponente si existía algún permiso de instalación de

---

<sup>3</sup> (Énfasis nuestro). *Íd.*, a las págs. 1 y 2.

rótulo. **Hasta el presente no se ha sometido evidencia de aprobación del mismo.**

8. Revisados los documentos sometidos, así como la totalidad del expediente administrativo, el 15 de octubre de 2022 se refiere la Solicitud ante [la] consideración del Director: [...]
9. En comunicación del **2 de noviembre de 2022 el Director Interino determinó solicitar evidencia de aprobación** de algún permiso anterior. Mediante subsanación se le solicitó evidencia al proponente si existía algún permiso de instalación aprobado anteriormente. **Hasta el presente no se ha sometido evidencia de aprobación de algún permiso anterior.**
10. La presente solicitud, según sometida, **no cumple con las siguientes disposiciones legales y del Reglamento Conjunto** vigente:
  - Sección 8.7.12.2.b.4, la cual establece que no se permitirán rótulos ni anuncio a una distancia menor de quinientos (500) pies de la entrada y salida de una intersección a nivel o desnivel.
  - Sección 8.7.12.2.b.5, la cual establece que no se permitirá la instalación de rótulos ni anuncio a menos de trescientos (300) pies luego de pasar una entrada de una vía del NHS.

En fin, el Secretario Auxiliar de la OGPe ultimó lo siguiente:

Se concluye que la enmienda propuesta, según sometida, no cumple con las disposiciones legales del Art. 7 de la Ley 218-2008, según enmendada, conocida como “Ley para el Control y la Prevención de la Contaminación Lumínica” y **ni con disposiciones reglamentarias** de las Secciones 8.7.12.2.b.4 y 8.7.12.2.b.5 del Reglamento Conjunto 2020.

El 31 de julio de 2023, la OGPe emitió una *Resolución sobre Solicitud de Intervención* en la cual declaró *no ha lugar* a la solicitud de BBN por no encontrarse ningún proceso pendiente de adjudicación ante dicha agencia.

Inconforme con esta determinación, el recurrente instó oportunamente el presente recurso de revisión judicial en el que señaló que el foro revisado incurrió en los siguientes errores:

COMETIÓ UN GRAVE ERROR DE DERECHO E INCUMPLIÓ SU DEBER MINISTERIAL, LA OGPe AL DENEGAR LA EXPEDICIÓN DEL PERMISO DE CONSTRUCCIÓN SOLICITADO POR OHM, A PESAR DE QUE DE DESDE EL 8 DE FEBRERO DE 2023 HABÍA VENCIDO EL TÉRMINO DE SESENTA (60) DÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 23(H) DE LA LEY 355-1999 PARA QUE APROBARA O DENEGARA LA SOLICITUD DE PERMISOS, POR LO QUE CARECÍA DE FACULTAD LEGAL PARA EVALUAR LA SOLICITUD EN LOS MÉRITOS Y, EN CONSECUENCIA, PROCEDÍA EXPEDIR EL PERMISO SOLICITADO.

EN LA ALTERNATIVA, ERRÓ LA OGPe AL EVALUAR LA SOLICITUD DE OHM BAJO LAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO CONJUNTO 2020, EL CUAL FUE DECLARADO NULO POR EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO EN EL CASO *EDWIN MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, ET AL. V. OFICINA DE GERENCIA DE PERMISOS*, 2023 TSPR 75, POR LO CUAL, EN CUALQUIER CASO, APLICAN LOS PARÁMETROS DEL REGLAMENTO CONJUNTO 2010, SIENDO IGUALMENTE INAPLICABLE EL REGLAMENTO CONJUNTO DE EMERGENCIA POR SER RESULTADO DE UN EJERCICIO INCONSTITUCIONAL DEL PODER DE REGLAMENTACIÓN DELEGADO A LA JUNTA DE PLANIFICACIÓN EN TANTO PRETENDE CONTINUAR LA UTILIZACIÓN DEL REGLAMENTO CONJUNTO 2020, ACCIÓN DECLARADA ILEGAL POR MANDATO JUDICIAL.

EN LA ALTERNATIVA, ERRÓ LA OGPe AL CONCLUIR QUE LOS COMENTARIOS DE [LA] ACT ERAN DETERMINANTES PARA DENEGAR LA SOLICITUD DE PERMISOS DE OHM, A PESAR DE QUE LA LEY 218-2008 REQUIERE QUE EL ENDOSO DEL DEPARTAMENTO DE TRANSPORTACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS (EL DTOP), QUIEN NO EMITIÓ NI DENEGÓ UN ENDOSO DENTRO DEL TÉRMINO ESTATUIDO DE QUINCE (15) DÍAS Y, EN CONSECUENCIA, PROCEDÍA CONTINUAR EL PROCESO DE APROBACIÓN SIN SU INTERVENCIÓN.

El 11 de agosto de 2023, dictamos una *Resolución* ordenando a la parte recurrida a elevar los autos originales y le concedimos treinta (30) días para expresarse. Cumplidas ambas órdenes, declaramos el recurso perfeccionado.<sup>4</sup>

Analizados los escritos de las partes, los autos administrativos y el expediente apelativo; así como estudiado el derecho aplicable, procedemos a resolver.

## II.

### **Revisión judicial de las decisiones administrativas**

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin primordial limitar la discreción de las agencias y asegurarse que estas desempeñen sus funciones conforme a la ley. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 891-892 (2008). En el ámbito administrativo, los tribunales apelativos deben conceder una gran deferencia a las decisiones emitidas por las agencias

---

<sup>4</sup> Véase la *Resolución* del 22 de agosto de 2023.

debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010).<sup>5</sup>

No obstante, esta deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas habrá de ceder, solamente, cuando la misma no esté basada en evidencia sustancial, cuando la agencia erró en la aplicación de la ley y cuando su actuación resulte ser una arbitraria, irrazonable o ilegal. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 822 (2012). Por consiguiente, la revisión judicial de una decisión administrativa se circunscribe a analizar: (1) si el remedio concedido fue razonable; (2) si las determinaciones están sostenidas con evidencia sustancial; y (3) si erró la agencia al aplicar la ley. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, supra*, a la pág. 940.

En este ejercicio, nuestro más alto foro ha sido enfático en que las determinaciones de hechos de organismos y agencias públicas tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca suficiente evidencia para derrotarla. *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006). Quien las impugne tiene el deber insoslayable, para prevalecer, de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. El peso de la prueba descansa entonces sobre la parte que impugna la determinación administrativa. *Íd.*

Como corolario a lo anterior, la Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAUG), Ley núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9675, dispone que las determinaciones de hechos realizadas, por una agencia administrativa, serán sostenidas por el tribunal revisor si se

---

<sup>5</sup> Véanse, también, *Martínez v. Rosado*, 165 DPR 582, 589, (2005); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2003).

encuentran respaldadas por evidencia suficiente que surja del expediente administrativo al ser considerado en su totalidad. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 432 (2003). De modo, que la parte afectada deberá reducir el valor de la evidencia impugnada o demostrar la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación del ente administrativo no estuvo basada en evidencia sustancial. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2003). En consecuencia, nuestra función se circunscribe a considerar si la determinación de la agencia es razonable, ya que se persigue evitar que el tribunal revisor sustituya el criterio de la agencia por el suyo. *Íd.*

Por otro lado, destacamos que para ejercer nuestra función revisora es necesario que la agencia emita una resolución fundamentada. El propósito de la Sección 3.14 de la LPAU (3 LPRA sec. 2164) de requerir determinaciones de hechos y conclusiones de derecho en una decisión administrativa es proporcionar a los tribunales la oportunidad de revisar adecuadamente la decisión administrativa facilitando esa tarea; fomentar que la agencia adopte una decisión cuidadosa y razonada dentro de los parámetros de su autoridad y discreción; ayudar a la parte afectada a entender por qué el organismo administrativo decidió como lo hizo manteniéndola informada para poder decidir si acude al foro judicial o acata la determinación; y por último, evitar que los tribunales se apropien de funciones que corresponden propiamente a las agencias administrativas bajo el concepto de especialización y pericia. *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310 (2006).

En cuanto a las conclusiones de derecho son revisables en toda su extensión. Sección 4.5, Ley núm. 38-2017, *supra*. Sin embargo, ello “no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia.” *Otero v. Toyota*, *supra*, a la pág. 729.



Cuando un tribunal llega a un resultado distinto, este debe determinar si la divergencia es a consecuencia de un ejercicio razonable y fundamentado de la discreción administrativa, ya sea por la pericia, por consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba. *Íd.*

En conclusión, el tribunal solo podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio cuando no pueda encontrar una base racional para explicar la determinación administrativa. *Hernández, Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592 (2006).

**La Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico**

La *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, Ley núm. 161 de 1 de diciembre de 2009, según enmendada, (Ley núm. 161-2009), creó la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) como una Secretaría Auxiliar del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio.<sup>6</sup> Artículo 2.1 Ley núm. 161-2009, 23 LPRA Sec. 9012. Esta ley moldeó el ordenamiento legal y administrativo que gobierna los procesos de solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos por el Gobierno de Puerto Rico. *Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228, 236 (2014).

En lo aquí pertinente, Ley núm. 161-2009 define *Ministerial* como:

... una determinación que no conlleva juicio subjetivo por parte de un funcionario público o Profesional Autorizado sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción. El funcionario o Profesional Autorizado meramente aplica los requisitos específicos de las leyes o reglamentos a los hechos presentados, pero no utiliza ninguna discreción especial o juicio para llegar a su determinación, ya que esta determinación involucra únicamente el uso de estándares fijos o medidas objetivas. El funcionario **no puede utilizar juicios subjetivos, discrecionales o personales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada**. Por ejemplo, un permiso de construcción sería de carácter ministerial **si el funcionario sólo tuviera que determinar si el uso es permitido en la propiedad bajo los distritos de calificación aplicables**, si cumple con los requisitos de edificabilidad aplicables (e.g., Código de Construcción)

<sup>6</sup> Posteriormente, la Ley núm. 161-2009, *supra*, fue enmendada por la Ley núm. 151-2013 y la Ley núm. 19-2017.

y si el solicitante ha pagado cualquier cargo aplicable y presentado los documentos requeridos; el Reglamento Conjunto de Permisos contendrá una lista en la que se incluyan todos los permisos que se consideran ministeriales; [...].” Artículo 1.5, supra, inciso (50), 23 LPRA sec. 9011.<sup>7</sup>

De otra parte, y a los fines de la OGPe cumplir con sus deberes, fue facultada para adoptar, enmendar y derogar los reglamentos según dispone el Artículo 2.8 de la Ley núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9012g. Así las cosas, aprobó el Reglamento Conjunto 2020 con vigencia al 2 de enero de 2021. El referido reglamento fue **declarado nulo** por varios paneles de este Tribunal de Apelaciones. Después, y tan reciente como el 16 de junio de 2023, nuestro alto foro resolvió *Martínez Fernández y otros v. Oficina de Gerencia de Permisos y otro*, 2023 TSPR 75, en el cual declaró **“sin ambages, que el Reglamento Conjunto de 2019 y el Reglamento Conjunto de 2020 son nulos. De esta forma, ambos reglamentos quedan invalidados.”** [Énfasis en el original]. *Íd.*, a la pág. 5. Además, el más alto foro claramente señaló que dicho dictamen tendría **efecto prospectivo** a partir de la certificación de dicha Opinión *per curiam*. *Íd.* En lo pertinente, se estableció como directriz lo siguiente:

Las solicitudes de permisos pendientes de adjudicación y en las cuales se hayan celebrado o señalado vista adjudicativa se podrán continuar tramitando al amparo del reglamento conjunto aplicable. Esto aplica igualmente a aquellos permisos cuya autorización y expedición no es final y firme por ser objeto de revisión en los tribunales. **Los tribunales evaluarán los recursos que se presenten a tales efectos a la luz del reglamento que la agencia haya utilizado para autorizar y expedir el permiso impugnado, si como cuestión de derecho es el aplicable.**

A partir de la certificación de esta Opinión, las **nuevas solicitudes de permisos que en lo sucesivo se**

<sup>7</sup> La Sección 2.2.1.3 del Reglamento Conjunto de 2020 establece los *Criterios de Evaluación de solicitudes de carácter ministerial* como sigue:

- a. Para la evaluación de solicitudes de permisos ministeriales **se aplicarán solamente los requisitos específicos de las leyes o reglamentos aplicables a los hechos presentados**, y no se utilizará ninguna discreción especial o juicio para llegar a la determinación, ya que la misma involucra únicamente el uso de los estándares fijos y medidas objetivas.
- b. Al evaluar solicitudes de permisos ministeriales, los funcionarios o el PA no podrán utilizar juicios subjetivos, discrecionales o personales al **decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe ser realizada**.
- c. Se expedirán permisos ministeriales únicamente cuando la estructura o uso para lo que se solicite el permiso estén **en completa armonía y conformidad con las disposiciones de este Reglamento**.

presenten se evaluarán según los parámetros del *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, Reglamento Núm. 7951 de 30 de noviembre de 2010*. Esto será así hasta tanto la Junta de Planificación de Puerto Rico adopte un nuevo reglamento para estos fines, si así lo estima procedente dentro de sus facultades discrecionales. (Énfasis en el original, subrayado nuestro). *Íd.*, a las págs. 5-6.

Con relación a la controversia que nos ocupa, el Capítulo 8.7 del Reglamento Conjunto 2020, intitulado *Rótulos y Anuncios*, a la Sección 8.7.1.2 establece que; “el propósito de estas normas es implementar la política pública del Gobierno de Puerto Rico en el área de la industria de Rótulos y Anuncios. Las normas sobre rótulos y anuncios están encaminadas a armonizar los diferentes intereses involucrados, tanto públicos como privados, de instalar rótulos y anuncios para identificar y dar a conocer lugares, actividades económicas y sociales, servicios, mensajes o instrucciones e ideas y el legítimo interés del Estado de promover la seguridad pública, mantener ambientes agradables y realzar la calidad de vida de los residentes en el país.” *Íd.*, inciso a.

Asimismo, la citada sección en el inciso (b) dispone que: “[l]as normas que se establecen en este Capítulo fueron diseñadas teniendo como guía los siguientes objetivos:

1. Proteger la belleza natural de Puerto Rico y realzar la calidad de vida de los residentes y visitantes por igual;
2. Preservar las características distintivas de los diferentes distritos y vecindades, especialmente de aquellos con carácter histórico, turístico o de importancia pública;
3. Proteger el carácter tradicional, la estética y el ambiente agradable de las plazas públicas, instalaciones de recreación pasiva, playas, edificios y vías;
4. Salvaguardar el valor de las propiedades;
5. Reducir riesgos a la vida y a la propiedad de nuestros residentes y visitantes cuando ocurra un huracán, tormenta, terremoto u otros desastres naturales;
6. Permitir el uso efectivo y razonable del rótulo o anuncio como medio de comunicación para propagar ideas de índole comercial y no comercial;
7. Evitar al máximo posible que la instalación de rótulos y anuncios pueda aumentar el riesgo de accidentes de tránsito.

A su vez, la Sección 8.7.12.1 del referido Reglamento Conjunto intitulada *Rótulos y Anuncios en fachadas y sobre el terreno* establece en su inciso (b) la *Ubicación y Localización* como sigue:

1. Los rótulos en áreas adyacentes a cualquier vía del National Highway System tales como, pero sin limitarse al “Interstate and Federal – Aid Primary Highway” deberán cumplir con el Highway Beautification Act de 1965.
2. Todo anuncio tendrá que guardar un retiro mínimo de quince (15) pies desde la orilla o colindancia más próxima del National Highway System. Además de la servidumbre de paso de la vía.
3. Ningún anuncio podrá instalarse dentro de la faja establecida para los anuncios oficiales del DTOP y la ACT.
4. **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 desnivel.**
5. **No se permitirá la instalación de rótulos ni anuncios a menos de trescientos (300) pies luego de pasar una entrada de una vía del NHS.**
6. La brillantez del rótulo o anuncio deberá cumplir con el Reglamento para el Control y la Prevención de la Contaminación Lumínica del DRNA, vigente.
7. Ningún rótulo o anuncio podrá afectar la seguridad de los conductores que transiten por la vía interestatal, por lo que afectarse dicha seguridad se revocará el permiso concedido.” [Énfasis nuestro]

De otro lado, con relación a la aprobación o denegación de la solicitud de permiso de instalación de rótulo o anuncio, la Sección 8.7.3.1 inciso (e) del Reglamento Conjunto 2020 dispone que, la OGPe o el Municipio Autónomo con Jerarquías de la I a la III tendrá un término máximo de cuarenta y cinco (45) días para aprobar o denegar la solicitud de permiso de instalación de rótulo o anuncio, disponiéndose que, en caso de no actuar en dicho término, se entenderá aprobada la solicitud de permiso. En casos en que se solicite una variación o permiso de construcción, el término será extendido a noventa (90) días.

#### **La Ley núm. 355-1999**

El 22 de diciembre de 1999, la Asamblea Legislativa aprobó la *Ley Uniforme de Rótulos y Anuncios de Puerto Rico*, Ley núm. 355 - 1999, 9 LPR Sec. 51, *et. seq.* Dicha ley instituye directrices uniformes, claras y específicas para la solicitud, trámite,

consideración, aprobación y renovación de los permisos necesarios para instalar rótulos y anuncios. En su Artículo 22, 9 LPRA Sec. 53, incisos (c) (1) (A), le ley claramente establece:<sup>8</sup>

Se podrán instalar anuncios con un tamaño equivalente al total del área visible desde la vía pública de las fachadas laterales y posteriores, y del cincuenta por ciento (50%) del área visible de la fachada delantera. En el caso de anuncios a ser instalados en áreas donde su orientación primaria sea hacia una vía comprendida en el National Highway System, ARPE **establecerá por reglamento criterios razonables de forma, tamaño y demás particulares para la instalación de anuncios en dichas áreas.** [Énfasis nuestro]

De igual manera, el Artículo 23 del estatuto, inciso (h), 9 LPRA Sec. 54 establece, entre otras cosas, que:

ARPE tendrá un término máximo de cuarenta y cinco (45) días para aprobar o denegar la solicitud de permiso de instalación de rótulo o anuncio, disponiéndose que, en caso de no actuar en dicho término, **se entenderá aprobada** la solicitud de permiso y deberá expedirse el mismo y el marbete correspondiente. En casos en que se solicite una variación y/o **permiso de construcción el término será extendido a sesenta (60) días.** (Énfasis nuestro)

Destacamos que, conforme surge del derecho antes citado, luego de la aprobación de la Ley núm. 355 -1999, se aprobó la Ley núm. 161-2009, con varias enmiendas posteriores, y el Reglamento Conjunto 2020. Ambas disposiciones estaban vigentes al momento de la solicitud recurrida. Como ya indicamos, el Artículo 8.11 de la Ley núm. 161-2009 establece que en el Reglamento Conjunto de Permisos se establecerían las guías que regularán los términos máximos para la evaluación de cada solicitud. El Reglamento Conjunto 2020 estableció en la Sección 8.7.3.1 inciso (c) el término de 90 días para entender aprobada la solicitud de permiso.

### III.

El recurrente señaló que, conforme al Artículo 23 inciso (h) de la Ley núm. 355-1999, la OGPe tenía el deber ministerial de aprobar el permiso solicitado. En la alternativa, argumentó que el reglamento

---

<sup>8</sup> La Administración de Reglamentos y Permisos (ARPe), al presente la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe).

aplicable a su solicitud era el Reglamento 2010 y no el 2020. Además, indicó que el procedimiento se debió realizar sin la intervención del DTOP y sin tomar en consideración los comentarios de la ACT. Por estar los errores relacionados entre sí, los discutiremos en conjunto.

Como indicamos, nuestro más alto foro resolvió *Martínez Fernández y otros v. Oficina de Gerencia de Permisos y otro*, *supra*, en el cual estableció unas claras directrices para el manejo e interpretación de los permisos, pendiente de adjudicación y nuevas solicitudes. Al momento en que se emitió el referido dictamen el permiso aquí en controversia se encontraba **pendiente de adjudicación**. Por ende, el mismo iba a continuar tramitándose al amparo del reglamento conjunto aplicable en ese entonces, es decir, el Reglamento Conjunto 2020. Incluso, como citamos, “[l]os tribunales evaluarán los recursos que se presenten a tales efectos a la luz del reglamento que la agencia haya utilizado para autorizar y expedir el permiso impugnado, si como cuestión de derecho es el aplicable.” *Íd.* El Reglamento Conjunto 2010, según la directriz del Tribunal Supremo va a ser aplicado a las solicitudes nuevas.

En consecuencia, no le asiste la razón a OHM cuando señaló que el Reglamento Conjunto 2010 es el aplicable a la controversia de autos. **De sus argumentos solo surge que este pretende aplicar dicho reglamento por no contener las prohibiciones del Reglamento Conjunto de 2020.** Por ende, establecidas las normativas aplicables, veamos si la OGPe incumplió un deber ministerial al denegar la expedición del Permiso de Construcción Núm. 2022-43064-PCOC-024283. Sobre ello, el recurrente argumentó que era el deber ministerial de la agencia aprobar el permiso de construcción, una vez expirado el término dispuesto en el Artículo 23 inciso (h), *supra*, de la Ley núm. 355-1999.

En el caso ante nuestra consideración, debemos aclarar que el permiso solicitado por el recurrente fue un **permiso de construcción** para instalar los dos *billboards* consolidado con el permiso de construcción para remodelar el edificio donde serían situados. Luego, como parte del proceso de evaluación de los documentos, la OGPe emitió el 14 de noviembre de 2022 una solicitud de subsanación. La misma fue **parcialmente cumplida** por el recurrente el 10 de diciembre de 2022, ya que, según surge del documento presentado, OHM iba a investigar con el dueño anterior si existía algún permiso previo para la pantalla que se encontraba en el edificio. Al respecto, encontramos que del expediente administrativo surge que **dicha información nunca fue provista por el recurrente**. Así consta en la determinación de hechos número siete (7) de la resolución recurrida.

Por otro lado, el 30 de enero de 2023 fue referida la solicitud al Gerente de la División para adjudicación y el 31 de marzo siguiente, BBN presentó una solicitud de intervención. El 10 de abril de 2023, el recurrente instó su oposición. Por ende, OHM no puede alegar que la solicitud estuvo completada el 10 de diciembre de 2022 y concluir que el término de 60 días expiró el 8 de febrero de 2023. Como ya indicamos, el Artículo 8.11 de la Ley núm. 161-2009, *supra*, establece que en el Reglamento Conjunto de Permisos se establecerían las guías que regularán los términos máximos para la evaluación de cada solicitud. Dicho precepto establece, además, que los términos que se establezcan en el Reglamento Conjunto de Permisos o que establezca el Secretario Auxiliar mediante orden administrativa, nunca podrán ser mayores a los establecidos en dicha ley. Por lo cual, siendo esta ley y el Reglamento Conjunto de 2020 el ordenamiento aplicable al caso ante nuestra consideración, debemos concluir que el término para la aprobación o denegación de la solicitud de permiso de construcción de un rótulo o anuncio

será de noventa (90) días y no de sesenta (60) días como establece la Ley núm. 355-1999, *supra*, la cual es aplicable de manera supletoria. A su vez, precisa enfatizar que coincidimos con la parte recurrida al expresar en su escrito que al “considerar estos términos para la evaluación, la solicitud deberá estar completa”. Así las cosas, resulta forzoso colegir que al 10 de diciembre de 2022 **la solicitud no estaba perfeccionada**. Asimismo, la oposición a la intervención fue presentada el 10 de abril de 2023 y el permiso fue denegado el 26 de junio siguiente, es decir, aún no habían transcurrido los 90 días máximos para la evaluación del permiso.

De otra parte, aún cuando el término de noventa (90) días hubiese transcurrido, procedía su denegación ante el incumplimiento con los parámetros de ubicación y localización para rótulos y anuncios colindantes a una vía pública del NHS. Esto, según requerido por la normativa regente previamente explicada. Sobre este aspecto, el recurrente indicó que la OGPe debió realizar el análisis de los documentos sin la intervención del DTOP y sin tomar en consideración los comentarios de la ACT. En este particular, y como mencionamos, OHM pretende que despachemos este asunto a base de un argumento ineficaz, ya que intenta desvirtuar el andamiaje jurídico escrimido por el Tribunal Supremo relativo a la aplicación del Reglamento Conjunto de 2020. Esto, reiteramos con el mero propósito de eludir los antedichos requisitos.

Por su parte, la recurrida en su escrito en oposición señaló que los comentarios de la ACT **formaban parte del expediente administrativo** por lo cual no podían ser ignorados. De igual forma, y como ya indicamos, el permiso núm. 2019-282650-SRI-052305 fue consolidado con el permiso aquí en controversia. Por lo cual, como correctamente alegó la OGPe, dicha recomendación no podía ser obviada en la evaluación de la solicitud presentada por OHM.

Puntualizamos, además, que Ley núm. 218-2008 conocida



como la *Ley del Programa para el Control y la Prevención de la Contaminación Lumínica*, en su Artículo 7, 12 LPRA sec. 8035, intitulado *Aprobación por la OGPe*, se exige a toda persona que someta ciertos documentos ante la agencia, a fin de obtener las autorizaciones y permisos requeridos para una obra propuesta, que involucre sistemas lumínicos exteriores.<sup>9</sup> De igual forma, el referido estatuto requiere que el proponente someta evidencia de la aprobación preliminar por parte del Programa para el Control y Prevención de la Contaminación Lumínica del sistema lumínico propuesto como requisito para su eventual evaluación de una nueva obra.<sup>10</sup> En este punto, el DRNA, como administrador del Programa, endosó el proyecto, pero sujeto al cumplimiento de varias disposiciones legales y reglamentarias, incluyendo las que forman parte del Reglamento Conjunto de 2020, relativas a la instalación de

### **Rótulos y Anuncios.**

En virtud de lo anterior, vemos que en el caso que nos ocupa OHM no argumentó haber cumplido con todos los elementos dispuestos en las mencionadas disposiciones de la Ley núm. 218-2008. **Además, su explicación de la distinción de ambas agencias, entiéndase el DTOP y la ACT, no justifica el por qué**

<sup>9</sup> Destacamos que en el inciso (a) del Artículo 7, *supra*, se establece que “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.” (Énfasis nuestro)

Asimismo, el Acápito (b) del referido artículo se preceptúa que “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 las secs. 42a a 42i del Título 23, conocidas como Ley de Certificaciones de Planos, y en virtud de las disposiciones de la sec. 9018d del Título 23, y el inciso (b)(3) de la sec. 8001a de este título.”

De otra parte, el Artículo 6, 12 LPRA sec. 8034, del estatuto menciona que “Toda fuente emisora de exterior deberá cumplir con las disposiciones de este capítulo, así como con las demás disposiciones estatutarias, administrativas y municipales aplicables.”

<sup>10</sup> El inciso (c) del Artículo 7 de la Ley, *supra*, dispone que “La OGPe o la Junta de Planificación, según corresponda, deberán requerir evidencia de la aprobación preliminar por parte del Programa [para el Control y Prevención de la Contaminación Lumínica], del sistema lumínico propuesto como requisito para su eventual evaluación de una nueva obra.”

**no cuenta con el endoso del DTOP según requerido por este estatuto. Ello, máxime cuando solo se limitó a indicar que la OGPe debió ignorar la denegatoria de la ACT en “sustitución de la posición institucional del DTOP”.** También recordemos que la ACT, en su comunicación del 10 de marzo de 2022, claramente emitió comentarios y su determinación denegatoria para el PROYECTO DE INSTALACIÓN DE ANUNCIO PUBLICITARIO DE PANTALLAS DIGITALES ADOSADAS A LAS PAREDES SUR Y ESTE DE ESTRUCTURA COMERCIAL EXISTENTE. Esto, en referencia al proyecto impulsado por el recurrente. En este punto, añadimos que en el Memorando del 4 de abril de 2022, OHM razona que lo determinado por la ACT es incorrecto debido a que el proyecto cumple con el Reglamento Conjunto de 2010, lo que como explicamos es un argumento totalmente erróneo al no ser el cuerpo reglamentario aplicable. Ahora bien, en dicho escrito ante la OGPe no formuló el planteamiento que hoy presenta ante nuestra consideración.

Por tanto, nuevamente enfatizamos que los comentarios de la ACT formaban parte del expediente administrativo por lo cual no podían ser obviados por el foro revisado. Asimismo, precisa advertir que en la Sección 8.7.1.2 del Reglamento Conjunto de 2020 se indica que la política pública que persiguen las normas en el área de la industria de rótulos y anuncios, se diseñaron teniendo en cuenta, entre otros objetivos, **el evitar al máximo posible que la instalación de rótulos y anuncios pueda aumentar el riesgo de accidentes de tránsito.** Al respecto, es menester precisar que en *Dones Jiménez v. Aut. de Carreteras*, 130 DPR 116 (1992), el Tribunal Supremo dictaminó que la ACT tiene la obligación general de mantener seguras las vías.

De igual manera, nos vemos obligados a apuntalar que era deber de OHM demostrar que su solicitud cumplía cabalmente con

los requerimientos de distancia para los rótulos y anuncios a instalarse colindantes y ser vistos en una vía que forma parte del NHS. Ello, según exigido en el Reglamento Conjunto de 2020. Asimismo, resaltamos que, como bien advirtió la OGPe en la *Resolución* impugnada, esta no tiene facultad para eximir a la parte recurrente de su cumplimiento.

Reiteramos que en el ámbito administrativo los tribunales apelativos debemos conceder una gran deferencia a las decisiones emitidas por las agencias, debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados. Por ende, en el caso de autos la denegatoria al permiso solicitado por OHM estuvo basada en evidencia sustancial y en el reglamento aplicable. Más aún, recalamos que el recurrente falló en demostrar que la OGPe erró al determinar que la solicitud de permiso de construcción no cumplió con los parámetros de ubicación y localización. En consecuencia, al encontrarse la petición en disconformidad con el Reglamento Conjunto de 2020 procedía denegarlo, pues la OGPe tenía la obligación de adjudicar la solicitud acorde con la normativa regente y con los documentos unidos al expediente, entre estos, la recomendación de la ACT. Es decir, la determinación de la OGPe no estuvo basada en juicios subjetivos, discrecionales o personales. Así, no cabe duda de que la actuación de la OGPe fue razonable y conforme al Reglamento Conjunto de 2020.

En conclusión, los errores señalados por la parte recurrente no se cometieron.

#### **IV.**

Por los fundamentos anteriormente expuestos, se confirma *Resolución* apelada.

Notifíquese.

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

LCDA. LILIA M. OQUENDO SOLÍS  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones