Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE CAGUAS-HUMACAO
PANEL IX

MUNICIPIO AUTÓNOMO DE CAGUAS Recurrente v. OFICINA DE GERENCIA DE PERMISOS Recurridos QMC-080 CIUDAD JARDÍN CAGUAS TELECOM SITE, QMC TELECOM, LLC Y/O ING. AXEL HERNÁNDEZ VÁZQUEZ Concesionarios	KLRA201500417	*REVISIÓN ADMINISTRATIVA* procedente de la Oficina de Gerencia y Permisos Núm. Caso: 2014-020405-PGC-025774; 2014-PCO-00172 Núm. Reconsideración: 2014-021304-SDR-027134 Sobre: Permiso General Consolidado y Permiso de Construcción para la Construcción de una Torres Proveedora de Servicios Inalámbricos (Telecomunicaciones)

Panel integrado por su presidenta la Jueza Coll Martí, la Jueza Domínguez Irizarry y la Jueza Lebrón Nieves

Coll Martí, Juez Ponente

SENTENCIA EN RECONSIDERACIÓN

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de agosto de 2015.

Comparece la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Caguas (Municipio de Caguas o parte recurrente) y nos solicita que revisemos nuestra *Sentencia del* 17 de junio de 2015, en la cual desestimamos el recurso de Revisión Administración por falta de jurisdicción por haberse presentado tardíamente. Por los fundamentos que discutiremos, entendemos necesario dictar la presente *Sentencia en Reconsideración*, no sin antes hacer una breve reseña de los hechos del caso.

I

El 24 de octubre de 2014, la compañía QMC Telecom, LLC (QMC) presentó ante la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) una solicitud de permiso para la construcción de una torre de telecomunicaciones a ubicarse en la urbanización Ciudad Jardín en el barrio Bairoa del municipio de Caguas. Igualmente, QMC presentó ante el Municipio de Caguas su solicitud de permiso de construcción de facilidades de telecomunicaciones. El 31 de octubre de 2014, el Municipio de Caguas le cursó una misiva al Director Ejecutivo de la OGPe, mediante la cual le acompañó el expediente del caso, ya que la facultad para evaluar dicha solicitud de permiso no le fue delegada en el *Convenio de Transferencias de Facultades de la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos* del 6 de julio de 2004, (Convenio de Trasferencias).

Además, el 4 de noviembre de 2014, QMC cursó una carta por correo certificado al señor Ricardo I. Suárez Reyes, para notificarle su propuesta para construir la torre de telecomunicaciones, por ser éste un colindante dentro del radio de 100 metros de la construcción propuesta. Por otro lado, el 11 de diciembre de 2014, la OGPe expidió el permiso solicitado para la construcción de una “torre (monopole) auto-soportada de acero de 150.5 pies de altura, cinco (5) losas de hormigón para la ubicación de los futuros equipos, una verja perimetral de 8’-0” de alto en alambre eslabonado y facilidades de energía eléctrica correspondientes”.

Inconforme y oportunamente, el 22 de diciembre de 2014, el Municipio de Caguas presentó una solicitud de reconsideración, en la que adujo que el número de catastro no correspondía al lugar

propuesto en la solicitud de permiso y que no se le requirió la opinión al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales antes de expedir el permiso de construcción. Ante ello, la División de Reconsideración de la OGPe, mediante la resolución del 9 de febrero de 2015, acogió la aludida reconsideración y señaló una vista para el 26 de febrero de 2015.

Luego de escuchar los argumentos de las partes, el 17 de marzo de 2015, la División de Reconsideración de la OGPe denegó la moción de reconsideración. Dicha determinación fue notificada el 20 de marzo de 2015.

Aun insatisfecho, el Municipio de Caguas presentó el recurso de epígrafe y señaló los siguientes errores:

> Erró la División de Reconsideraciones, al no revocar la determinación de la Oficina de Gerencia de Permisos que autorizó la construcción de la torre, bajo las disposiciones del Reglamento Conjunto para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, cuando lo correcto es que utilizara las disposiciones de torres de telecomunicaciones del Reglamento de Ordenación Territorial de Caguas, Capítulo XI Sección 11.1 y siguientes.
>
> Erró la División de Reconsideraciones al no revocar la determinación de la Oficina de Gerencia de Permisos al determinar que lo establecido en los planos de construcción es lo que resultó en la construcción final.
>
> Erró la División de Reconsideraciones, al no revocar la determinación de la Oficina de Gerencia de Permisos que no consideró las facilidades comunales de la Comunidad de Ciudad Jardín (cancha de baloncesto) dentro del radio de seguridad requerido para la construcción de torres de telecomunicaciones.

El 12 de mayo de 2015 emitimos una resolución en la que le ordenamos al Municipio de Caguas que nos remitiera copia de la citación emitida por la División de Reconsideración o cualquier documento que nos acreditara que el foro recurrido atendió oportunamente la solicitud de reconsideración. Ante ello, la OGPe presentó una moción en cumplimiento de orden de la cual se

desprendía que el foro recurrido acogió la moción de reconsideración mediante la resolución del 9 de febrero de 2015.

Por tal razón, el 9 de junio de 2015 dictamos *Sentencia* mediante la cual resolvimos que el foro administrativo carecía de jurisdicción para disponer de la reconsideración y que la presentación del recurso ante nuestra consideración resultó tardía. Por lo tanto, desestimamos el recurso.

El 2 de julio de 2015, el Municipio de Caguas presentó una *Reconsideración* con relación a la antedicha *Sentencia.* Adujo que la División de Reconsideraciones de la OGPe acogió su solicitud de reconsideración el día 27 de enero de 2015 y no el 9 de febrero de 2015. El Municipio de Caguas acompañó su *Reconsideración* con copia de la *Notificación Acogiendo Solicitud de Reconsideración,* de la cual surge que, en efecto, la solicitud de reconsideración se presentó en dicha fecha. Debemos aclarar que, a pesar de que le fue solicitado someter dicha evidencia el 12 de mayo de 2015, la parte recurrente no la sometió, ni anejó copia de dicho documento en el apéndice de su recurso. No obstante, y en virtud de la nueva información privista, el 10 de julio 2015, dejamos sin efecto nuestra *Sentencia* del 9 de junio de 2015.

Con el beneficio de la postura de la OGPe, estamos en posición para disponer del recurso del caso de marras.

II

A

La revisión judicial de las determinaciones administrativas se circunscribe a evaluar si la actuación de la agencia es arbitraria, ilegal, o tan irrazonable que la misma constituye un abuso de discreción de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003); *E.L.A. et als. v. Malavé*,

157 DPR 586 (2002). Al recibir una petición de revisión debemos analizar si de acuerdo con el expediente administrativo: (1) el remedio concedido fue razonable; (2) las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba y; (3) las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas. García Reyes v. Cruz Auto Corp., 174 DPR 870, 894 (2008); *P.R.T.Co. v. J. Reg. Tel. de P.R*., 151 DPR 269 (2000); *Mun. de San Juan v. J.C.A.,* 149 DPR 263 (1999). Cabe precisar, pues, que el expediente administrativo constituirá la base exclusiva para la decisión de la agencia y para la revisión judicial de ésta. *Comisionado v. Prime Life,* 162 DPR 334 (2004); *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696 (2004).

En lo atinente a la revisión de las determinaciones de hechos de la agencia, la facultad revisora del foro judicial está limitada por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988. En particular, por la sección 4.5 de la referida Ley, 3 LPRA sec. 2175, que establece que "[l]as determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo." *Véase, Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69 (2004*); Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70 (2000).

Conforme a lo dispuesto por ley, existe una práctica judicial claramente establecida de conceder gran consideración y deferencia a las decisiones de los foros administrativos. *Otero v. Toyota*, supra; *Rebollo v. Yiyi Motors*, supra; *Misión Ind. P.R. v. J.C.A.,* 145 DPR 908 (1998). No obstante, el que los tribunales den un alto grado de deferencia a los dictámenes de las agencias no significa una abdicación de la función revisora del foro judicial.

Rivera Concepción v. A.R.P.E., 152 DPR 116 (2000); *Del Rey v. J.A.C.L.,* 107 DPR 348 (1978). Las determinaciones de los foros administrativos no gozan de deferencia cuando éstos actúan de manera arbitraria, ilegal, irrazonable o ante la ausencia de prueba adecuada o cuando la agencia cometió error manifiesto en la apreciación de la misma. *Comisionado v. Prime Life.,* supra; *Torres v. Junta Ingenieros*, supra; *O.E.G. v. Rodríguez*, 159 DPR 98 (2003).

Por otro lado, es norma reiterada que este tribunal está impedido de resolver, en primera instancia, asuntos que son de la competencia del Tribunal de Primera Instancia. Véase a esos efectos Ortiz Torres v. K&A Developers, Inc., 136 DPR 192, 2001 (1994), y Trabal Morales v. Ruiz Rodríguez, 125 DPR 340, 351 (1990). Es impropia la presentación de evidencia en apelación si el foro ante el que se celebró la vista no la tuvo ante sí. Ortiz Torres v. K & A Developers, Inc., 136 DPR 192 (1994); Belmonte v. Mercado Riverón, Admor., 95 DPR 257, 263-264 (1967).

B

La Ley Núm. 161-2009, mejor conocida como Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, *23 L.P.R.A. §§9011 et seq.*, (Ley Núm. 161-2009), se adoptó para establecer un procedimiento nuevo para la solicitud, evaluación y concesión de permisos de uso, construcción y desarrollo de terrenos en Puerto Rico. Esta ley derogó la Ley Orgánica de la Administración de Reglamentos y Permisos, Ley Núm. 76 de 24 de junio de 1975, 23 L.P.R.A. ant. sec. 71, *et seq.* Por lo tanto, la OGPe reemplazó a ARPe como la agencia administrativa encargada de la concesión de permisos. 23 L.P.R.A. sec. 9012d.

A su vez, el Artículo 1.3 de la Ley Núm. 161-2009, *supra,* sec. 9011, dispuso que:

> […] Sujeto a lo dispuesto en el Artículo 18.10, las disposiciones de esta Ley donde así se establezca, aplicarán a aquellos Municipios que, a la fecha de aprobación de esta Ley, hayan obtenido un convenio de delegación con jerarquía de la I a la V, según lo dispuesto en la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como "Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico". También aplicará, donde así lo establezca las disposiciones de esta Ley, a aquellos municipios que adquieran en el futuro la jerarquía de la I a la V, con sujeción a los términos y condiciones de las delegaciones de competencias contenidas en dicho convenio y sujeto a lo dispuesto en la Ley de Municipios Autónomos. Además, los Municipios Autónomos con convenio de delegación de competencia y transferencia de jerarquía de la I a la V, tendrán total exclusividad para otorgar determinaciones finales y permisos, según establecido en su correspondiente convenio de delegación.

Por su parte, el Art. 18.10 de la Ley Núm. 161-2009, *supra* 9028i, dispone como sigue:

> En armonía con las facultades autonómicas que le concede a los municipios las secs. 4001 et seq. del Título 21, conocidas como "Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico", los municipios autónomos que en virtud de lo establecido en los Subcapítulos XIII y XIV del referido estatuto hayan adquirido o estén en proceso de adquirir de la Administración de Reglamentos y Permisos, la Agencia sucesora y/o de la Junta de Planificación, las competencias de rigor para la concesión o denegación de los permisos le aplicarán únicamente aquellas secciones de este capítulo donde específicamente así se disponga.

A tenor con lo anterior, el Municipio de Caguas suscribió con el Estado Libre Asociado de Puerto Rico un *Convenio de Transferencias de Facultades de la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos* del 6 de julio de 2004, (Convenio de Trasferencias). En virtud del mismo, la Junta de Planificación y la OGPe le delegaron al Municipio de Caguas las jerarquías I, II, III, IV y V que anteriormente correspondían a dicha agencia. No obstante, el Municipio de Caguas no puede excederse

en aquellas jerarquías no delegadas en virtud del Convenio de Transferencias.

C

El 6 de junio de 2000, se aprobó la Ley Núm. 89-2000, mejor conocida como la Ley sobre la Construcción, Instalación y Ubicación de Torres de Telecomunicaciones en Puerto Rico, según enmendada, 27 L.P.R.A. sec. 321 *et seq*., (Ley Núm. 89-2000), *supra*. El propósito de dicha legislación fue garantizar la construcción e instalación de torres de telecomunicaciones para que esas actividades se realicen de forma ordenada. Igualmente, la Ley Núm. 89-2000 intenta establecer un balance entre los intereses de la ciudadanía y el desarrollo de las áreas residenciales.

El Artículo 8 de la Ley Núm. 89-2000, supra, sec. 326, establece el requisito de notificación a los colindantes del proyecto de construcción de la torre de telecomunicaciones. Dicho Artículo dispone como sigue:

> Se le requiere a los proponentes de un proyecto para la ubicación o construcción de una torre de telecomunicaciones que, previo a la concesión de una autorización o permiso para la construcción de dicha torre por la agencia o ente gubernamental correspondiente, notifiquen a los colindantes de cualquier permiso u autorización solicitado ante dichas entidades gubernamentales para la ubicación o construcción de torres en las cuales se instalarán estaciones de transmisión de frecuencia radial "antenas" de carácter comercial y que se le requiera a los proponentes notificar a los colindantes en un radio de cien (100) metros en cualquier dirección tomando como centro la ubicación propuesta de la torre y que la misma incluya el nombre del proponente, relación del proyecto, ubicación exacta, número de caso ante la agencia y todo otro detalle que la Junta de Planificación, la Oficina de Gerencia de Permisos y los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V bajo reglamento entiendan necesario exigir.

En cumplimiento con lo establecido en la Ley Núm. 89-2000, supra, la Junta de Planificación promulgó el Reglamento Núm. 26

conocido como el *Reglamento para Proyectos de Construcción, Instalación, y Ubicación de Torres de Telecomunicaciones* (Reglamento Núm. 26). No obstante, posteriormente la Junta de Planificación promulgó el Reglamento Núm. 31, mejor conocido como *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos* de 29 de noviembre de 2010, (Reglamento Núm. 31).

El capítulo 44 del Reglamento Núm. 31, *supra*, que se refiere a Proyectos de Construcción, Instalación y Ubicación de Torres y Facilidades de Telecomunicaciones, dispone lo siguiente en su Regla 44.1.4 (b):

> Las solicitudes de permiso para todo proyecto de instalación y ubicación de torres y facilidades de telecomunicaciones serán consideradas por el Director Ejecutivo de la OGPe, excepto cuando los terrenos ubiquen total o parcialmente en un área ecológicamente sensitiva que será considerada en primera instancia por la Junta Adjudicativa. En los casos de los municipios autónomos se presentarán las solicitudes ante éstos y el municipio elevará la solicitud a la OGPe, dentro del término de diez (10) días siguientes a la presentación de la misma y deberá informar simultáneamente por escrito al solicitante de dicha acción.

Adicionalmente, en la sección 44.1.5 (1) del Reglamento Núm. 31, *supra*, sobre "Disposición General para la Ubicación", se dispone que la torre de telecomunicación a construirse debe guardar una distancia no menor de la altura de la misma más un diez por ciento (10%) a la residencia más cercana. Por otro lado, la Sección 44.1.7 (c) del Reglamento Núm. 31, *supra*, dispone como prohibición la instalación de torres de telecomunicaciones "[e]n estructuras designadas por la Junta de Planificación como sitio y/o zona histórica."

III

Antes de dirimir en los méritos el primer señalamiento de error, debemos indicar que no atenderemos ni el segundo ni el tercer señalamiento, ya que no estuvieron ante la consideración de la División de Reconsideración de la OGPe, sino que fueron planteados por vez primera ante nos. Surge del expediente apelativo que la parte recurrente sostuvo en su solicitud de reconsideración ante la OGPe que procedía revocar el permiso de construcción, ya que el número de catastro no correspondía al lugar propuesto en la solicitud de permiso; que no se le requirió la opinión al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales antes de expedir el permiso de construcción; que no se atendió la querella de un vecino y que la construcción de la torre de telecomunicaciones afectaba la salud, seguridad y tranquilidad de los vecinos en contravención a la Regla 54.2.7 del Reglamento Núm. 31, *supra*.

No obstante, en su recurso de Revisión Administrativa planteó que procedía revocar el permiso en virtud de que procedía aplicar el Reglamento de Ordenación Territorial de Caguas y no el Reglamento Núm. 31; que lo construido no concordaba con los planos y que las facilidades comunales debían considerarse dentro del radio de seguridad. Por lo tanto, es de fácil corroboración que los últimos dos señalamientos de error no estuvieron ante la consideración de la OGPe. Como puede colegirse, la parte recurrente solamente presentó ante la consideración de la OGPe en su solicitud de reconsideración el primer señalamiento de error que menciona en su recurso de Revisión Judicial. Veamos.

Alega la parte recurrente que, en virtud del Convenio de Transferencias, es dicha parte quien ostenta total exclusividad para emitir determinaciones finales sobre peticiones, solicitudes de

autorizaciones, permisos o enmiendas de los asuntos que la Junta de Planificación le delegó. Según la recurrente planteó en su recurso, dentro de las facultades que le fueron delegadas se le transfirió la facultad para otorgar los permisos de construcción y de uso, que incluye la solicitud de permiso de construcción de QMC del caso de marras. En cuanto a dicho planteamiento, es menester enfatizar que del expediente apelativo surge que QMC presentó su solicitud de permiso de construcción de facilidades de telecomunicaciones ante la parte recurrente, de conformidad con lo establecido en la Regla 44.1.4 (b).

No obstante, el 31 de octubre de 2014, la propia parte recurrente admitió en su misiva dirigida al Director Ejecutivo de la OGPe que no tenía autoridad para evaluar dicha solicitud de permiso, por cuanto no le fue delegada en el Convenio de Transferencia. Por lo tanto, en esta etapa apelativa no puede asumir una postura contradictoria a la que previamente había asumido. Así las cosas, resolvemos que el Reglamento Núm. 31, *supra,* era el aplicable, como correctamente dispuso la OGPe.

A su vez, del expediente del caso que nos sometió la OGPe se desprende que QMC cumplió con el requisito de notificación al colindante dentro del radio de 100 metros de la propuesta de construcción de la torre, de conformidad con el Artículo 8 de la Ley Núm. 89-2000, *supra*. Así, es evidente que QMC cumplió con los requisitos de ley y los requisitos reglamentarios para presentar su solicitud de permiso de construcción de la torre de telecomunicaciones. Ante tal panorama, procedía que la OGPe expidiera el permiso de construcción de la torre, como en efecto hizo.

En consideración a la norma concerniente al alcance de nuestra función revisora de una decisión administrativa, la determinación de la OGPe de expedir el permiso fue razonable y correcta en derecho, por lo que no es requerida nuestra intervención. Por todo lo anterior, en ausencia de prueba indicativa de que la OGPe haya actuado de forma arbitraria, ilegal, irrazonable o haya cometido error manifiesto en la apreciación de la evidencia que tuvo ante sí, debemos abstenernos de intervenir para revocar el permiso que le fuera concedido a QMC. Así las cosas, luego de un estudio ponderado del expediente apelativo, es nuestra determinación que procede confirmar la determinación de la OGPe.

IV

Por los fundamentos anteriormente expresados, **CONFIRMAMOS** la determinación de la cual se recurre.

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

DIMARIE ALICEA LOZADA
Secretaria del Tribunal de Apelaciones