Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE HUMACAO

SUCESIÓN DE RAFAEL NAVARRO CÁDIZ, COMPUESTA POR NILDA M. NAVARRO CABRER Y NILDA CABRER BRAVO Recurrentes V. OFICINA DE GERENCIA DE PERMISOS Recurrida CLARO-PRTC Concesionaria de Permiso, e ING. AXEL HERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Proyectista e Inspector Designado	KLRA201800075	*REVISIÓN ADMINISTRATIVA* procedente de la Oficina de Gerencia de Permisos Revisión Núm.: 2017-210887-SDR-001696 Sobre: IMPUGNACIÓN DE PERMISO DE CONSTRUCCIÓN PARA TORRE DE COMUNICACIONES

Panel integrado por su presidenta, la Juez Coll Martí; la Juez Lebrón Nieves y la Juez Méndez Miró

Lebrón Nieves, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de mayo de 2018.

La parte recurrente, Sucesión de Rafael Navarro Cádiz, compuesta por Nilda M. Marrero Cabrer y Nilda Cabrer Bravo, acude ante nos y solicita nuestra intervención, a los fines de revocar la *Resolución* emitida el 9 de enero de 2018 por la Oficina de Gerencia de Permisos. En la referida determinación, la Agencia declaró *No Ha Lugar* el Recurso de Revisión Administrativa instado por la compareciente. En consecuencia, se sostuvo la concesión de las enmiendas solicitadas, mediante el Permiso de Construcción 2016-125504-PCO-011643, expedido a favor del proponente, CLARO - Puerto Rico Telephone Company, Inc.

Por los fundamentos expuestos, modificamos la determinación administrativa recurrida. A continuación, reseñamos los hechos relevantes.

I

Este caso tiene como antecedente la solicitud ante la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) que CLARO - Puerto Rico Telephone Company (CLARO-PRTC) presentó el 5 de mayo de 2017.[1] En aquella ocasión, el proponente peticionó un permiso para construir una torre de telecomunicaciones ("monopole") en un predio de su propiedad, calificado como C-1 (Comercial Intermedio), con el propósito de co-ubicar unas antenas. A dicha solicitud se le asignó el número de caso 2016-125504-PCO-010728. Entre los trámites de rigor, CLARO-PRTC notificó dicha intención, mediante una carta dirigida a los dueños de propiedades colindantes. Entre éstos, al señor Rafael Navarro Cádiz, a quien notificó mediante correo certificado el 19 de mayo siguiente.[2] En su parte pertinente, reza la misiva:

> [. . .]
> CLARO/PRTC se propone construir una torre de ciento veinticinco (125') pies de altura para la co-ubicación de antenas de telecomunicaciones en su centro de operaciones existentes en un predio de terreno de aproximadamente seiscientos treinta y dos punto sesenta y tres (632.63 mc) metros cuadrados, localizado en la Calle Muñoz Rivera, Barrio Quebrada Arenas 7-040 Municipio de Maunabo, Puerto Rico. Las coordenadas del centro de la torre propuesta son Latitud: 18°00'26.3710" N y Longitud: 65°54'09.1815" W (NAD 83).[3]
> [. . .]

---

[1] Apéndice, pág. 8.

[2] Apéndice, pág. 50. La carta tiene fecha de 24 de mayo de 2017, sin embargo, la hoja de recibo que consigna el envío del documento por correo certificado contiene timbrado la fecha del 19 de mayo de 2017. Véase, además, págs. 38-51 del Apéndice del recurso.

[3] Como veremos más adelante, estas coordenadas fueron objeto de enmienda, mediante la solicitud aquí impugnada.

El 8 de junio de 2017, la Sucn. Navarro Cádiz suscribió una comunicación dirigida a la parte recurrida.[4] En esencia, alegó que había un problema con las colindancias y la cabida del predio donde CLARO-PRTC pretendía construir la torre de telecomunicaciones. Anejó a la misiva una Certificación de Mensura, realizada por el ingeniero Germán Torres Berríos.[5] Alertó que era necesario la rectificación de la discrepancia, "antes de iniciar los procesos de trabajo de construcción de la referida torre, para evitar complicaciones y costos mayores". En idéntica fecha, la parte recurrente instó una querella ante la OGPe,[6] en la que reprodujo la misma contención de la carta. No obstante lo anterior, el 26 de junio de 2017, por conducto de su Director Ejecutivo el ingeniero Ian Carlo Serna, la OGPe expidió el *Permiso de Construcción de un Poste para la Colocación de Equipos de la Compañía Claro*, Caso Núm. 2016-125504-PCO-010728[7] (Permiso de Construcción).[8]

Inconforme, el 26 de julio de 2017 la Sucn. Navarro Cádiz compareció ante este Tribunal de Apelaciones mediante un recurso de revisión judicial, para solicitar la revocación del permiso otorgado. Tras evaluar el recurso, el 25 de agosto de 2017 emitimos una *Sentencia* desestimatoria, bajo el fundamento de falta de jurisdicción por ser el mismo uno prematuro.[9]

Previo al tracto reseñado, el 1 de agosto de 2017, CLARO-PRTC presentó ante la OGPe una subsiguiente Solicitud de Permiso,

---

[4] Apéndice, pág. 165.

[5] Apéndice, págs. 166-167

[6] Apéndice, págs. 160-162.

[7] Apéndice, págs. 9-12.

[8] Surge del expediente que la Sucn. Navarro Cádiz solicitó una auditoría y revocación del Permiso de Construcción. Reiteró que el terreno no era propiedad de CLARO-PRTC, toda vez que "la verja está desplazada un ancho de unos 1.40 metros hacia la propiedad de la Sucesión". Apéndice, págs. 168-169. Posteriormente, arguyó que la expedición del Permiso de Construcción constituyó un acto *ultra vires* del Director Ejecutivo, por ser un asunto discrecional, no ministerial. Añadió que CLARO-PRTC tampoco cumplió con el requisito de notificación de dos días, conforme el Artículo 6.3.3(a) del Reglamento Conjunto. Denunció, además, que la OGPe erró al expedir el Permiso de Construcción, sin haber dado atención a la querella incoada. Apéndice, págs. 173-176.

[9] Caso número KLRA201700623; dictamen notificado el 28 de agosto de 2017.

caso 2016-125504-PCO-011643 (Permiso de Enmienda).[10] Ello, con el fin de rectificar la ubicación de la torre.

Esbozó en su petición lo siguiente:

> [. . .]
> Las nuevas coordenadas se ubican en: Latitud 18-00-26.4120 N y Longitud 65-54-09.1316 W. Las facilidades se componen de los mismos elementos previamente evaluados; constan de un mono-poste de acero (auto-soportado) de ciento veinticinco pies (125') de altura, con un máximo de 54 antenas y verja periferal. El radio de seguridad no impacta a ninguna residencia cercana, así lo demuestran los planos que acompañan la solicitud.
> [. . .]

Apéndice, pág. 180.

Al día siguiente de presentar su solicitud, mediante correo certificado, CLARO-PRTC notificó a la parte recurrente la petición de enmienda al Permiso de Construcción.[11] Luego, el 18 de agosto de 2017, el Director Ejecutivo de la OGPe emitió el Permiso de Enmienda solicitado.[12]

No conforme con tal determinación, el 11 de septiembre de 2017 la parte recurrente instó una *Solicitud de Revisión Administrativa* ante la División de Revisiones Administrativas de la OGPe.[13] En síntesis, la Sucn. Navarro Cádiz alegó que el permiso otorgado no cumplió con varias disposiciones de ley. Indicó que la torre propuesta no satisfacía el requisito de distancia mínima entre la instalación y la estructura más cercana; ni cumplía con el requisito de verja periferal. Afirmó que, de la propuesta de CLARO-PRTC, se desprende que la verja existente sería removida, pero no se indicó la construcción de una nueva verja. Añadió que la OGPe no le notificó el Permiso de Enmienda, lo que transgredió su debido proceso de ley. Cónsono con ello, indicó que CLARO-PRTC tampoco

---

[10] Apéndice, págs. 177; 178-222. Véase, además, págs. 223-237.
[11] Apéndice, pág. 221.
[12] Apéndice, págs. 238-241.
[13] Caso Núm. 2017-210887-SDR-001696. Apéndice, págs. 242-258.

cumplió con el requisito de notificación dentro del término de dos días que establece el ordenamiento legal, por ser la Sucn. Navarro Cádiz un colindante inmediato y por tratarse de un asunto discrecional.

Por otra parte, argumentó que tanto el primer permiso como el segundo permiso son nulos, toda vez que fueron concedidos por el Director Ejecutivo de la OGPe. Planteó que tal determinación le correspondía a la Junta Adjudicativa, pues ése era el organismo responsable de evaluar y adjudicar solicitudes de carácter discrecional. Finalmente, adujo que el Permiso de Enmienda se emitió sin que se incluyeran determinaciones de hechos ni conclusiones de derecho, en contravención a la ley. Ello, por alegadamente tratarse de determinaciones discrecionales.

La División de Remedios Administrativos acogió el recurso de revisión de la parte recurrente. [14] Posteriormente, el ente administrativo celebró una vista ante el Oficial Examinador Luis Buitrago Amaro, quien rindió el correspondiente *Informe.*[15] Tras haber emitido una *Orden* prorrogando el término para emitir su determinación,[16] la OGPe dictó la *Resolución* que nos ocupa, en la que declaró *No Ha Lugar* el recurso incoado.[17]

No conteste con la determinación administrativa, la Sucn. Navarro Cádiz presentó oportunamente la revisión judicial de epígrafe y señaló los siguientes errores:

1. Erró la OGPe al emitir el Permiso de Construcción a pesar de que el proyecto no cumple con el requisito de seguridad de verja periferal.

2. Abusó de su discreción la OGPe porque el permiso de construcción fue expedido por el Director Ejecutivo en actuación *ultra vires,* sin autoridad para ello, por lo que el permiso es nulo.

---

[14] Apéndice, págs. 267-268.
[15] Apéndice, págs. 280-286.
[16] Apéndice, págs. 277-279.
[17] Apéndice, págs. 1-7.

3. Abusó de su discreción la OGPe al aprobar el segundo permiso a base de un primer permiso nulo.

4. Erró la OGPe al emitir el permiso de construcción a pesar de que el mismo no cumple con las disposiciones de la ley aplicable en cuanto a radio de seguridad para torres de telecomunicaciones en predios comerciales.

5. Erró la OGPe al emitir el permiso de construcción en violación al debido procedimiento de ley, por no haber CLARO-PRTC notificado la solicitud a la sucesión, único colindante inmediato.

6. Erró la OGPe al no notificar el permiso de construcción a la Sucesión, en violación al derecho de un debido proceso de ley de la Sucesión.

En cumplimiento de orden, la Agencia recurrida y la parte proponente presentaron sendos alegatos en oposición. Con el beneficio de sus comparecencias, podemos resolver.

II

A

La revisión judicial de las decisiones finales de la División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos se realiza en virtud de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU), Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada, 3 L.P.R.A. §§ 9601 y ss.; véase, 23 L.P.R.A. §§ 9023, 9023a-9023e. En específico, la Sección 4.1 de la LPAU dispone que las disposiciones del estatuto "serán aplicables a aquellas órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas finales dictadas por agencias o funcionarios administrativos". 3 LPRA § 9671. Sobre este particular, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que la revisión judicial persigue delimitar la discreción de los organismos administrativos para asegurar que el ejercicio de sus prerrogativas sea razonable y conforme a la ley. *Empresas Ferrer Inc. v. A.R.PE.,* 172 DPR 254, 264 (2007). Por lo anterior, se afirma que el principio rector en la revisión judicial de las determinaciones e interpretaciones de una agencia es el principio de la razonabilidad

en la actuación de la agencia recurrida. *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, 188 DPR 32, 62 (2013).

La jurisprudencia del derecho administrativo establece que las determinaciones de hechos consignadas por las agencias poseen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales debemos respetar, mientras la parte que las refuta no presente otra prueba idónea. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012). "Esto significa que quien impugne la decisión administrativa tiene que presentar evidencia suficiente para derrotar esa presunción y no puede descansar en meras alegaciones". (Citas omitidas). *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, *supra*, págs. 60-61. Por ende, la parte que cuestione las determinaciones de hecho de una agencia debe demostrar que "existe otra prueba en el expediente que razonablemente reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia, hasta el punto de que un tribunal no pueda, concienzudamente, concluir que la evidencia sea sustancial, en vista de la prueba presentada y hasta el punto que se demuestre claramente que la decisión [del organismo administrativo] no está justificada por una evaluación justa del peso de la prueba que tuvo ante su consideración". (Citas omitidas). *Batista, Nobbe v. Jta. Directores.*, *supra*, págs. 216-217. Consiguientemente, las determinaciones de hecho de una agencia se sostendrán si éstas se fundamentan en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo, considerado en su totalidad. 3 LPRA § 9675; *Torres Santiago v. Depto. Justicia*, 181 DPR 969, 1003 (2011). Para tales fines, la evidencia sustancial es aquella prueba relevante que una mente racional podría considerar como adecuada para sostener una conclusión. *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009).

En cuanto a las conclusiones de derecho de las agencias administrativas, la Sección 4.5 de la LPAU, *supra*, dispone que éstas

"serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal". 3 LPRA § 9675. Ahora bien, esto no significa que "el tribunal pueda descartar ligeramente las conclusiones e interpretaciones de la agencia gubernamental, sustituyendo el criterio de ésta por el propio". *Calderón Otero v. C.F.S.E.*, 181 DPR 386, 397 (2011), que cita a *P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R.*, 151 DPR 269, 282 (2000). El Tribunal Supremo ha reconocido que la interpretación que una agencia realiza sobre la ley que administra y custodia merece gran respeto y deferencia por parte de los foros apelativos. Ello, por la experiencia y el conocimiento que éstas poseen sobre los asuntos que se les han delegado. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010). Al fin y al cabo, el organismo administrativo es el ente especializado, llamado a ejecutar la política pública promulgada en su ley habilitadora. Por lo dicho, las conclusiones de derecho que emita deben guardar conformidad con el mandato de la ley; y, si así ocurre, entonces serán sostenidas por el foro revisor. *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, *supra*, págs. 62-63. Claro está, dicha deferencia cede cuando la interpretación de la agencia produce resultados incompatibles o contrarios al propósito del estatuto interpretado y a su política pública. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II.*, *supra*, págs. 941-942.

De igual modo, las decisiones finales de los organismos administrativos gozan de la mayor deferencia por los tribunales. "Sin embargo, esa deferencia a la decisión de una agencia administrativa cede cuando: (1) la decisión no se basa en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró en la aplicación de la ley o reglamento; (3) la agencia actuó de forma arbitraria, irrazonable o ilegal; o (4) la actuación administrativa afecta derechos fundamentales o conduce a la comisión de injusticias". (Citas omitidas). *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, *supra*, pág. 63.

B

La *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, Ley Núm. 161-2009, según enmendada, 23 L.P.R.A. §§ 9011, y ss., se aprobó a los fines de crear la Oficina de Gerencia de Permisos y establecer el marco legal y administrativo integrado que rija 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). Dichos procesos están revestidos del más alto interés público por su relación intrínseca con el desarrollo económico, la creación de empleos, la prestación de servicios y el disfrute de una mejor calidad de vida. Ley Núm. 161-2009, *Exposición de Motivos*. La ley habilitadora ha sido objeto de profundas enmiendas, entre éstas, a través de la Ley Núm. 19-2017, vigente a partir de 4 de abril de 2017.

El estatuto orgánico delega la dirección y supervisión de la OGPe sobre la figura del Director Ejecutivo. 23 LPRA § 9012a. A estos efectos, la Ley Núm. 19-2017 establece las siguientes facultades al funcionario del ente gubernamental; a saber:

> [. . .]
> (e) Firmar, expedir y notificar la determinación de cumplimiento ambiental, la adjudicación de determinaciones finales y permisos ministeriales, aquellas discrecionales delegadas por la Junta Adjudicativa, cualquier trámite necesario o que incida de forma alguna en la operación de un negocio en Puerto Rico o cualquier comunicación requerida al amparo de esta Ley;
> [. . .]
> (z) Evaluar y adjudicar determinaciones finales y permisos ministeriales y aquellos asuntos de carácter discrecional que le hayan sido delegadas por la Junta Adjudicativa y cualquier trámite necesario o que incida de forma alguna en la operación de un negocio en Puerto Rico;
> [. . .]
> (mm) Evaluar y adjudicar asuntos discrecionales que le hayan sido delegados por la Junta Adjudicativa;
> [. . .]

23 LPRA § 9012b.

Una particularidad significativa de la Ley Núm. 19-2017 es la restitución de la Junta Adjudicativa, que preside el Director Ejecutivo de la OGPe.[18] Art. 6.2 de la Ley Núm. 161-2009. La Junta Adjudicativa es el cuerpo rector, cuya responsabilidad principal es la evaluación y adjudicación de solicitudes de carácter discrecional.[19] Art. 6.1 de la Ley Núm. 161-2009. La Ley Núm. 161-2009 define los *asuntos discrecionales* de la siguiente forma:

> Discrecional: Describe una determinación que conlleva un juicio subjetivo por parte de la Junta Adjudicativa, del Director Ejecutivo o un Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción. Éstos utilizan su conocimiento especializado, discreción y juicio para llegar a su determinación, ya que esta determinación considera otros asuntos además del uso de estándares fijos o medidas objetivas. El Director Ejecutivo o el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V, puede utilizar juicios subjetivos discrecionales al decidir si una actividad debe ser realizada o cómo debe realizarse.

23 LPRA § 9011(26).

De otro lado, la Ley Núm. 161-2009 define los *asuntos ministeriales* como aquellas determinaciones que no conllevan un juicio subjetivo por parte de los funcionarios, sobre la forma en que se conduce o propone una actividad o acción. Dispone el ordenamiento que el profesional autorizado "meramente aplica los requisitos específicos de las leyes o reglamentos a los hechos

---

[18] Véase, 23 LPRA § 9012b(hh). La Ley Núm. 161-2009 originalmente creó la Junta Adjudicativa (23 LPRA §§ 9016a-9016d). No obstante, la figura fue derogada por virtud de la Ley Núm. 151 de 10 de diciembre de 2013. El esquema legal vigente es el estatuido por el Artículo 19 de la Ley Núm. 19-2017, que añade el Capítulo VI a la Ley Núm. 161-2009, "Junta Adjudicativa de la Oficina de Gerencia de Permisos".

[19] La Ley Núm. 19-2017 dispone, además, que la Junta Adjudicativa sólo podrá delegar las siguientes funciones:

> a) la evaluación y adjudicación de toda consulta de ubicación y de enmienda a consulta de ubicación en aquellos casos en los que la solicitud no conlleve un cambio de calificación indirecto;
>
> b) la evaluación y adjudicación de toda variación en uso que no conlleve el expendio de bebidas alcohólicas; que no generen polvo, ruido, emisiones atmosféricas, que no manejen, usen o vendan explosivos o venta de armas o que estén ubicados en suelos rústicos especialmente protegidos;
>
> c) la evaluación y adjudicación de todas las variaciones en lotificaciones que no conlleven más de un cincuenta por ciento (50%) de variación en la cabida permitida, estableciéndose que nunca se podrá delegar las variaciones en lotificaciones en terrenos clasificados como suelo rústico especialmente protegido.

Art. 6.3 de la Ley Núm. 161-2009.

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". 23 LPRA § 9011(48).

Por otra parte, el estatuto habilitador salvaguarda el debido proceso de ley de las partes interesadas o afectadas por esas providencias del Estado, mediante el establecimiento de un procedimiento adjudicativo para revisar las actuaciones y determinaciones finales de la Junta Adjudicativa, la Oficina de Gerencia de Permisos, los Profesionales Autorizados y los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V. Para ello se creó la División de Revisiones Administrativas, un organismo adscrito a la OGPe y dirigido por un Juez Administrativo. Véanse, Arts. 11.1-11.2, Ley Núm. 161-2009.[20]

Ahora bien, es norma asentada de nuestro ordenamiento legal que los procedimientos iniciales de concesión de permisos y acciones similares no son procesos adjudicativos. Consecuentemente, el derecho a intervención o notificación es inexistente. *Claro TV y Junta Regl. Tel. v. OneLink*, 179 DPR 177, 209 (2010).

Entre sus disposiciones, La LPAU, *supra*, conservó del estatuto predecesor las Secciones 5.1 y 5.4 del Capítulo 5: *Procedimiento para la Concesión de Licencias, Franquicias, Permisos y Acciones Similares*. Este breve apartado provee unas normas

[20] Anteriormente conocida como la División de Reconsideración de Determinaciones Finales de la Oficina de Gerencia de Permisos. El marco legal vigente es el estatuido por el Artículo 46 de la Ley Núm. 19-2017, que añade el Capítulo XI a la Ley Núm. 161-2009, "División de Revisiones Administrativas". El Artículo 11.4 de la Ley Núm. 161-2009 transfiere a este ente los casos pendientes de adjudicación.

generales sobre tales procesos. En lo que nos concierne, reza la Ley Núm. 38-2017, *supra*:

> Las agencias deberán establecer un procedimiento rápido y eficiente para la expedición de licencias, franquicias, permisos, endosos y cualesquiera gestiones similares. Establecerán por reglamento las normas de tramitación de los referidos documentos y los términos dentro de los cuales se completará el proceso de consideración de la licencia, franquicia, permiso, endoso y similares. Se establece un término directivo de treinta (30) días para la expedición de las aprobaciones a que se refiere la presente Sección, pudiendo las agencias establecer otros más breves o más largos, en este último caso.
>
> [. . .]
>
> Toda persona a la que una agencia deniegue la concesión de una licencia, franquicia, permiso, endoso, autorización o gestión similar tendrá derecho a impugnar la determinación de la agencia por medio de un procedimiento adjudicativo, según se establezca en la ley especial de que se trate y en el Capítulo III[21] de esta Ley.

3 LPRA §§ 9681, 9684.

Nuestro Alto Foro hizo un análisis de la naturaleza de los procedimientos de concesión de permisos, en el contexto de la solicitud de una franquicia de televisión por cable, expresando:

> Tanto la política pública de nuestra legislación sobre telecomunicaciones como la federal tienen la finalidad de proteger al consumidor, posibilitando una competencia que viabilice mejores servicios de cable tv y menores costos. Atado a esto se encuentra el interés de la Asamblea Legislativa de que los procesos de concesión de franquicia o permisos sean rápidos y eficientes. Por esto, se optó por estructurar de forma separada cada uno de los servicios que ofrecen las agencias, entre ellos se definió un capítulo para los procedimientos adjudicativos y otro para los procesos de concesión de franquicia, licencia o permiso. En ese sentido, sólo se permitió la integración de ambos procesos mediante la sección 5.4 de la L.P.A.U., es decir, para impugnar la determinación de la agencia.
>
> Ante estas circunstancias, tenemos que concluir que el proceso inicial de concesión de licencia o franquicia no es adjudicativo y, por lo tanto, en esa etapa es inaplicable el derecho de intervención. Esta determinación no se altera por el hecho de que existan leyes especiales reguladas por las agencias que permitan una mayor participación, incluso específica y definida, de personas que se opongan a la solicitud de

[21] La referencia al Capítulo III del estatuto uniforme corresponde al que dispone las normas legales de los *Procedimientos Adjudicativos*.

> franquicia o permiso. Aunque tal consideración podría hacer parecer que este proceso es adjudicativo, no lo es porque no se está cuestionando la decisión de una agencia ni se está contraponiendo un derecho sobre otro. La participación de estas personas sólo es un mecanismo para obtener información que le pueda ser útil a la agencia para tomar la determinación de conceder o denegar una licencia, permiso o franquicia. Llegar a una conclusión diferente derrotaría nuestra política pública sobre las telecomunicaciones y los propósitos del Capítulo V de la L.P.A.U.

Claro TV y Junta Regl. Tel. v. OneLink, *supra*, págs. 210-211.

En esa Opinión, nuestro Tribunal Supremo reiteró la norma expresada en *Ranger American v. Loomis Fargo*, 171 DPR 670 (2007). Allí resolvió que el procedimiento adjudicativo, que surge luego de que la agencia deniega o concede un permiso, está disponible para los solicitantes a quienes se les denegó la solicitud, así como para aquellos terceros que interesan impugnar la concesión, siempre y cuando tengan un interés legítimo. *Id.*, págs. 680–681.

C

Atinente a este caso, es meritorio mencionar, además, que el Congreso federal promulgó la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, 47 USCA §§ 151 y ss., para crear la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés) y regular la prestación de servicios de este sector. El estatuto federal establece "un régimen de desregulación dirigido a eliminar las barreras de competencia en el campo de las telecomunicaciones y así abrir el mercado a la libre competencia". *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom*, 190 DPR 652, 663 (2014).

Al examinar la ley federal, nuestro Tribunal Supremo expresó que ésta "dispuso que ningún estado puede denegar un permiso para la construcción de una facilidad de telecomunicaciones siempre y cuando se cumpla con la reglamentación decretada por la FCC", toda vez que el estatuto preeminente sólo reconoce un área limitada que puede ser objeto de regulación por parte de los gobiernos locales. *Id.*, págs. 663-664. Es decir, aunque los estados

pueden regular limitadamente la ubicación, construcción y modificación de torres de servicios móviles, ello no debe discriminar entre proveedores de servicios de telecomunicaciones ni prohibir el acceso a servicios inalámbricos personales.[22] *Id.*, págs. 664-665.

En el caso de Puerto Rico, y basado en el anterior campo de autoridad reservado, la Asamblea Legislativa adoptó la *Ley sobre la Construcción, Instalación y Ubicación de Torres de Telecomunicaciones de Puerto Rico*, según enmendada, Ley Núm. 89-2000, 27 LPRA §§ 321 y ss. El estatuto establece que, al palio de la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, el gobierno local conserva la autoridad con relación a la ubicación, construcción y modificación de facilidades de telecomunicaciones inalámbricas. 27 LPRA § 322.

---

[22] En lo pertinente, la ley estatuye:

> (c) Regulatory treatment of mobile services
>
> [. . .]
>
> (7) Preservation of local zoning authority:
>
> (A) General authority: Except as provided in this paragraph, nothing in this chapter shall limit or affect the authority of a State or local government or instrumentality thereof over decisions regarding the placement, construction, and modification of personal wireless service facilities.
>
> (B) Limitations:
>
> (i) The regulation of the placement, construction, and modification of personal wireless service facilities by any State or local government or instrumentality thereof—
>
> (I) shall not unreasonably discriminate among providers of functionally equivalent services; and
>
> (II) shall not prohibit or have the effect of prohibiting the provision of personal wireless services.
>
> (ii) A State or local government or instrumentality thereof shall act on any request for authorization to place, construct, or modify personal wireless service facilities within a reasonable period of time after the request is duly filed with such government or instrumentality, taking into account the nature and scope of such request.
>
> (iii) Any decision by a State or local government or instrumentality thereof to deny a request to place, construct, or modify personal wireless service facilities shall be in writing and supported by substantial evidence contained in a written record.
>
> (iv) No State or local government or instrumentality thereof may regulate the placement, construction, and modification of personal wireless service facilities on the basis of the environmental effects of radio frequency emissions to the extent that such facilities comply with the Commission's regulations concerning such emissions.
>
> (v) Any person adversely affected by any final action or failure to act by a State or local government or any instrumentality thereof that is inconsistent with this subparagraph may, within 30 days after such action or failure to act, commence an action in any court of competent jurisdiction. The court shall hear and decide such action on an expedited basis. Any person adversely affected by an act or failure to act by a State or local government or any instrumentality thereof that is inconsistent with clause (iv) may petition the Commission for relief.

47 USCA § 332(c)(7).

Igualmente, la Ley Núm. 89-2000 propende a un balance de intereses, entre la regulación de la construcción de torres de telecomunicaciones, la seguridad y los derechos de los ciudadanos. Ley Núm. 89-2000, *Exposición de Motivos*; *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom*, *supra*, pág. 666. Para la consecución de dichos fines, se estableció como política pública la co-ubicación de antenas de telecomunicaciones en una misma facilidad y la armonización de las necesidades de cobertura de las empresas de telecomunicaciones con los intereses de la ciudadanía. *Id.*

Al tenor de esta autoridad, además, se facultó a la Junta de Planificación a establecer, por la vía reglamentaria, los requisitos de anclaje, materiales y diseño para la construcción de las torres de telecomunicaciones. 27 LPRA § 324. Cónsono con este mandato, se aprobó el *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Uso de Terrenos*, Reglamento Núm. 7951 de 30 de noviembre de 2010;[23] según enmendado por el *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos*, Reglamento Núm. 8573 de 24 de marzo de 2015 (Reglamento Conjunto). En particular, los proponentes de los proyectos de construcción e instalación de facilidades de telecomunicaciones están compelidos a cumplir los criterios y requisitos del Capítulo 41 [24] del Tomo VII, *Infraestructura*, del Reglamento Conjunto Núm. 8573, que trata todo lo relacionado con este tipo de obra. Ello, independientemente de que el área de desarrollo esté o no calificada.[25] La Regla 41.1, Sección 41.1.1, del Reglamento Conjunto Núm. 8573 dispone que "[e]ste capítulo se

---

[23] Las partes comparecientes citan en sus alegatos el Reglamento Conjunto Núm. 7951, sin enmendar. El Reglamento Conjunto Núm. 8573 descartó las Reglas 44.2, 44.3 44.4 y 44.5 del Reglamento Conjunto Núm. 7951. Añadió las Reglas 41.3 y 41.7.

[24] Correspondiente al Capítulo 44 del Reglamento Conjunto Núm. 7951.

[25] Véase, Regla 25.3 del Reglamento Conjunto Núm. 8573; equivalente a la Regla 27.3 del Reglamento Conjunto Núm. 7951.

adopta al amparo y en armonía con las disposiciones de la Ley Núm. 89 de 6 de junio de 2000 conocida como *Ley Sobre la Construcción, Instalación y Ubicación de Torres de Telecomunicaciones en Puerto Rico*".[26]

Es relevante al caso de autos aludir al Artículo 2 de la Ley Núm. 89-2000, que define el término *torre de comunicaciones* como "cualquier torre que se sostenga por sí sola o torre que esté sostenida por cables tensores (guy-wires) o torre tipo 'unipolar', que esté diseñada y construida primordialmente con el propósito de sostener una o más 'antenas' para fines de comunicación telefónica inalámbrica". 27 LPRA § 321(a).[27]

Por su parte, el Reglamento Conjunto Núm. 8573 amplía el concepto y describe las *facilidades de telecomunicaciones* como

> [t]orres para la instalación de antenas, edificaciones para albergar el transmisor, antenas, platos parabólicos, platos de microondas y otros equipos relacionados con la transmisión, retransmisión o recepción de señales de radiofrecuencias para uso de redes comerciales de radio, televisión, teléfonos celulares y otras.

Reglamento Conjunto Núm. 8573, Capítulo 4, F(4).[28]

Con relación a las contenciones del presente caso, el Reglamento Conjunto Núm. 8573 dispone que el organismo competente para dirimir los proyectos de torres y facilidades de telecomunicaciones es la OGPe, en específico, su Director Ejecutivo:

> 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 de Planificación.
>
> [. . .]

Reglamento Conjunto Núm. 8573, Regla 41.1, Sección 41.1.4(b).[29]

---

[26] Véase, Regla 44.1, Sección 44.1.1 del Reglamento Conjunto Núm. 7951.

[27] Similar definición proveen el Reglamento Conjunto Núm. 8573, Capítulo 4, T(34) y el Núm. 7951, Capítulo 4, T(33).

[28] Refiérase al Reglamento Conjunto Núm. 7951, Capítulo 4, F(4).

[29] La precitada disposición es igual a la Regla 44.1, Sección 44.1.4(b), del Reglamento Conjunto Núm. 7951.

En cuanto a los aspectos de seguridad, el Artículo 5 de la Ley Núm. 89-2000 dispone que "[t]oda torre de telecomunicaciones que esté ubicada en un distrito que no sea residencial o rural deberá mantener una distancia mínima desde la torre hasta la estructura más cercana de quince (15) metros". 27 LPRA § 323(f). El término *estructura* es definido por la Ley Núm. 161-2009 como "aquello que se erige, construye, fija o sitúa por la intervención del ser humano en, sobre o bajo el terreno o agua e incluye sin limitarse a, edificios, torres, chimeneas, líneas de transmisión aérea y tubería soterrada, tanques de almacenaje de gas o líquido que están principalmente sobre el terreno, así como también las casas pre-fabricadas. El término estructura será interpretado como si fuera seguido de la frase 'o parte de las mismas'". 23 LPRA § 9011(34).[30]

Asimismo, el Reglamento Conjunto Núm. 8573 establece que, como medida de seguridad, "[s]e instalará una verja con altura de ocho (8') pies alrededor de las torres o facilidades de telecomunicaciones para limitar el acceso a personas no autorizadas. La misma podrá ser sólida en los primeros dos (2') pies y la altura restante podrá ser en alambre eslabonado u otro tipo de material de construcción adecuado. Esta verja no será necesaria en aquellas facilidades construidas sobre el techo o azoteas de edificios". Reglamento Conjunto Núm. 8573, Regla 41.2, Sección 41.2.3(a).[31]

Finalmente, en observación de los intereses de la ciudadanía, la Ley Núm. 125 de 3 de agosto de 2014, Ley Núm. 125-2014, incorporó el Artículo 8 a la Ley Núm. 89-2000, que estatuye lo siguiente:

---

[30] Similares definiciones contemplan el Reglamento Conjunto Núm. 8573, Capítulo 4, E(62) y el Núm. 7951, Capítulo 4, E(63).

[31] La misma medida de seguridad se dispone en el Reglamento Conjunto Núm. 7951, Regla 44.6, Sección 44.6.3(a).

> 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.
>
> Además, 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 copia de la solicitud de permiso con todos sus anejos al municipio que corresponda para que éste tenga la oportunidad de evaluar el proyecto propuesto y presentar su posición al respecto. Dicha notificación deberá efectuarse dentro del plazo de diez (10) días de radicarse la solicitud. El municipio someterá sus comentarios justificados, mediante carta certificada a la Junta de Planificación o a la Oficina de Gerencia de Permisos, según corresponda, en un plazo que no excederá quince (15) días laborables, contados a partir de la fecha de notificación de la radicación de la solicitud. El municipio notificará copia de sus comentarios al proponente en la misma fecha en que los presente ante la agencia concernida. La Junta de Planificación o la Oficina de Gerencia de Permisos, según sea el caso, tomará en consideración la posición del municipio, aunque dicha posición no se convertirá en un impedimento para la obtención final del permiso. Además, la agencia o ente gubernamental correspondiente notificará al municipio copia de su determinación final en torno a la aprobación o denegación de la solicitud de permiso en el mismo día en que notifique tal determinación final al proponente.

27 LPRA § 326.

> El Reglamento Conjunto Núm. 8573 dispone:
>
> El proponente de un proyecto para la instalación o ubicación de una torre o facilidades de telecomunicaciones deberá notificar a los dueños de propiedades que radiquen dentro de una distancia radial de cien (100) metros tomando como centro la ubicación propuesta, dentro del término de diez (10)

> días a partir de la presentación. La notificación deberá ser mediante entrega personal o por correo certificado con acuse de recibo y deberá incluir la siguiente información:
>
> 1. Nombre del proponente
> 2. Naturaleza de la torre propuesta (usos particulares a los que se dedicará la torre)
> 3. Ubicación exacta del proyecto propuesto
> 4. Número del caso ante la agencia

Reglamento Conjunto Núm. 8573, Regla 41.1, Sección 41.1.8.

La norma anterior equivale a la Regla 44.1, Sección 44.1.8, del Reglamento Conjunto Núm. 7951.

A la luz de esta normativa, revisemos las contenciones presentadas por la parte recurrente. Por su relación intrínseca, discutiremos algunos señalamientos de manera conjunta.

III

En síntesis, la Sucn. Navarro Cádiz arguye en su recurso de revisión judicial que el Permiso de Enmienda 2016-125504-PCO-011643 es nulo toda vez que —al igual que el Permiso de Construcción 2016-125504-PCO-010728— fue expedido por el Director Ejecutivo, quien actuó sin autorización para ello, por tratarse de un asunto discrecional. Esgrime que la parte proponente y la Agencia transgredieron el debido proceso de ley, por falta de notificación: la OGPe al omitir notificar la concesión del Permiso de Enmienda y CLARO-PRTC al no notificar la solicitud. Alega también que la OGPe incidió al otorgar Permiso de Enmienda por éste incumplir con los requisitos de ley y de reglamentación; e imputa al proponente una conducta fraudulenta y engañosa.

(i)

En el segundo señalamiento de error la Sucn. Navarro Cádiz aduce la nulidad del Permiso de Enmienda, por éste haber sido emitido por el Director Ejecutivo, en lugar de la Junta Adjudicativa,

ente facultado para dirimir los asuntos discrecionales. No tiene razón la parte recurrente.

La Sucn. Navarro Cádiz argumenta su postura a base de las siguientes expresiones contenidas en la *Exposición de Motivos* de la Ley Núm. 125-2014, *supra*:

> [S]e ha señalado que la [OGPe] en ocasiones ha tramitado las solicitudes de permiso para la construcción de torres como si fuesen permisos tipo "ministerial", ello sin que surja de la Ley Núm. 89-2000, según enmendada, ni de la propia Ley Núm. 161-2009, que los permisos sobre construcción de torres deben tramitarse como permisos ministeriales. Es importante destacar que las entidades gubernamentales y municipales que tienen a su cargo evaluar los permisos de construcción de torres de telecomunicaciones, tales como la Junta de Planificación, la Oficina de Gerencia de Permisos y los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, no pueden meramente chequear contra una lista de cotejo a ver si el proponente sometió todos los documentos requeridos. Estas agencias tienen el deber ministerial de evaluar los méritos, el contenido y la veracidad de las solicitudes. Ahora bien, al ejercer dicho análisis, no pueden asumir posturas arbitrarias o caprichosas, ni pueden tomar un tiempo irrazonablemente largo para emitir su decisión, pues ello tendría el efecto de impedir la entrada al mercado del servicio celular, lo cual está prohibido por la Ley Federal de Comunicaciones.

La Ley Núm. 125-2014 obliga a los proponentes de torres de telecomunicaciones a notificar a los colindantes en un radio de cien (100) metros y a los municipios. En su cuerpo legal vinculante, la Asamblea Legislativa no estableció nada relacionado con que la evaluación de permisos para estas facilidades fuera de naturaleza discrecional. El legislador lo que en efecto hizo fue plasmar una inquietud, que entendemos consideró subsanada con las enmiendas aprobadas.

Tal como establece la Ley Núm. 89-2000, el campo no ocupado que la Junta de Planificación y la OGPe pueden regular en torno a las torres de telecomunicaciones se circunscribe a su ubicación, construcción y modificación. Así lo contempla el Reglamento Conjunto Núm. 8573, que delega expresamente en la figura del Director Ejecutivo de la OGPe tal función ministerial. Es

nuestro parecer que la exclusión de juicios discrecionales o subjetivos responde a que el marco de reglamentación de las torres de comunicaciones, fuera del ámbito federal, es reservado. Ello no implica, sin embargo, que las determinaciones ministeriales sean ejercicios mecánicos, que se limiten a verificar a ciegas una lista de cotejo. En su evaluación, el Director Ejecutivo vela por la observancia de las leyes y reglamentos pertinentes y en armonía con la política pública que está llamado a ejecutar.

Por consiguiente, concluimos que es inmeritorio el planteamiento de la parte recurrente al expresar que corresponde a la Junta Adjudicativa la evaluación de estos permisos por considerarlos discrecionales, sin que se haya dispuesto en la Ley Núm. 89-2000. Concluimos, entonces, que el Permiso de Enmienda fue expedido conforme las facultades expresamente delegadas al funcionario.

(ii)

En los errores señalados quinto y sexto, la Sucn. Navarro Cádiz alega que se infringió su debido proceso de ley, porque la OGPe no notificó la expedición del Permiso de Enmienda y CLARO-PRTC no notificó la solicitud. Fundamenta sus aseveraciones en la Regla 6.2, Sección 6.2.1(d)[32] y la Regla 6.3, Sección 6.3.3(a)[33] del

---

[32] La disposición reza:

> d. En la determinación final, se advertirá a cualquier parte afectada de su derecho a solicitar la revisión ante la [División de Revisiones Administrativas], indicándole los términos con que cuenta para ello.

Reglamento Conjunto Núm. 8573, Regla 6.2, Sección 6.2.1(d), equivalente a la Regla 6., Secciones 6.3.1(e) del Reglamento Conjunto Núm. 7951que cita la parte recurrente.

[33] La referida norma dispone:

> a. Toda solicitud para un asunto discrecional bajo la jurisdicción de la OGPe tendrá que ser notificada por el solicitante a los colindantes inmediatos de la propiedad donde se propone la acción dentro de los dos (2) días siguientes a la radicación de la solicitud.
>
> b. Dicha notificación se hará mediante correo certificado con acuse de recibo.

Reglamento Conjunto Núm. 8573, Regla 6.3, Sección 6.3.3(a)(b), igual a la Regla 6.3, Sección 6.3.3(a)(b) del Reglamento Conjunto Núm. 7951, que cita la Sucn. Navarro Cádiz.

Reglamento Conjunto Núm. 8573, respectivamente. El ordenamiento legal no le favorece.

De entrada, es preciso destacar que las disposiciones aludidas corresponden al Capítulo 6, *Procedimientos Adjudicativos en General*, por lo que no son de aplicación al caso que nos ocupa. Además, las secciones en las que la parte recurrente asienta sus argumentos corresponden a determinaciones discrecionales, no ministeriales como la del caso de epígrafe.

Reiteramos que el estado de derecho no considera la concesión de permisos como un proceso adjudicativo. En consecuencia, no procede hablar de partes ni derechos de notificación. Por ende, la OGPe no estaba obligada a notificar el Permiso de Enmienda. Es luego de emitirse el permiso solicitado, que la parte afectada está legitimada para instar un procedimiento adjudicativo. Mientras el permiso no se haya expedido, no se está impugnando la acción del ente administrativo, porque todavía no existe una acción final que recurrir. La participación, si alguna, de los colindantes es útil como herramienta para obtener más información, de manera que el expediente administrativo esté más completo.

Por otro lado, la legislación y reglamentación aplicables compelen a CLARO-PRTC a notificar varios datos, no los anejos, a los colindantes en un radio de cien (100) metros. La información que se debe divulgar consta del nombre del proponente, los usos y ubicación de la torre y el número de caso. A diferencia de la notificación a los municipios, no se requiere al proponente que incluya todos los anejos en la notificación al colindante.

La carta que CLARO-PRTC envió por correo certificado el 2 de agosto de 2017, al día siguiente de presentar la solicitud del Permiso de Enmienda, cumple cabalmente con la Ley Núm. 89-2000 y la Sección 41.1.8. El documento está timbrado con el logotipo de la

parte proponente, suscrito por su especialista de permisos y consigna los datos suficientes para contactarlos. La comunicación hace una referencia clara del proyecto y su ubicación:

> **FACILIDAD DE TELECOMUNICACIONES PROPUESTA EN LA CALLE MUÑOZ RIVERA (PR-3) KM 107.8 EN EL BARRIO QUEBRADA ARENAS EN EL MUNICIPIO DE MAUNABO, PUERTO RICO**
>
> [. . .] CLARO/PRTC presentó ante la [OGPe] una solicitud de enmienda al permiso de construcción notificado previamente cuyo número es **2016-125504-PCO-011643**. Se propone construir una torre de ciento veinticinco (125') pies de altura para la co-ubicación de antenas de telecomunicaciones en su centro de operaciones existente en un predio de terreno de aproximadamente [553.139 metros cuadrados], localizado en la Calle Muñoz Rivera (PR-3) Km 107.8 en el Barrio Quebrada Arenas del Municipio de Maunabo, Puerto Rico. Las coordenadas del centro de la torre propuesta son Latitud: 18-00-26.4120" N y Longitud: 65-54-09.1316" W (NAD 83). [. . .]

(Énfasis en el original).

Es evidente que el cuerpo de la misiva indica en detalle las especificaciones del proyecto, incluyendo las coordenadas correctas, y el número del caso ante la OGPe. Colegimos que el error no fue cometido.

(iii)

Los señalamientos de error primero y cuarto versan sobre el alegado incumplimiento del proyecto de CLARO-PRTC con respecto a la verja periferal y el radio de distancia. Finalmente, en el tercero, la Sucn. Navarro Cádiz imputa fraude y engaño a CLARO-PRTC por representar falsamente que determinada franja de terreno le pertenecía. No le asiste la razón.

La Sucn. Navarro Cádiz aduce que los planos sometidos por CLARO-PRTC indicaban que la verja existente sería removida ("Existing fence to be removed") y los planos no incluían información sobre su construcción.[34]

---

[34] Véase, Apéndice, págs. 185-192.

Como reseñáramos antes, el Permiso de Enmienda que nos ocupa procura rectificar la ubicación de la torre de telecomunicaciones, según las colindancias señaladas en la Certificación de Mensura, que sometió la parte recurrente, y en consideración con la Escritura Pública 15 de Segregación y Compraventa.[35] Debe recordarse que la torre ubicará en una facilidad existente y previamente cercada, adquirida en 1960 por CLARO-PRTC.[36] El Permiso de Enmienda tiene el fin, pues, de corregir la ubicación que se indicó en el Permiso de Construcción. Por ello, los planos señalan la remoción de la verja existente.

La parte recurrente asevera, sin embargo, que los planos omiten la construcción de la verja periferal. Sobre este asunto, la *Resolución* indica que CLARO-PRTC reconoció que el plano no contiene esa información, pero que "se propone construir la verja". Así lo declaró en la vista administrativa el ingeniero Víctor Marcano Parrilla. Por ello, en su alegato, la OGPe nos invita a rechazar la inferencia de la parte recurrente al concluir que el área quedará libre de acceso. Sobre todo, ante el interés de CLARO-PRTC de proteger

---

[35] Las descripciones registrales de las dos parcelas transmitidas mediante compraventa son las siguientes:

> PARCELA "A": URBANA: Solar radicado en el Barrio Quebrada Arenas, de la Municipalidad de Maunabo, Puerto Rico, con una cabida superficial de QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES METROS CON DIECINUEVE CENTÍMETROS CUADRADOS (553.19 m.c.), colindando por el NORTE y SUR, en treinta metros con la finca de la cual se segrega propiedad de don Rafael Navarro-Stella; por el ESTE, en veinte metros con la parcela marcada en su plano de inscripción con la letra "B" que se dedicará a ensanche de la carretera con la cual colinda; y por el OESTE, en veinte metros con la finca de la cusl se segrega propiedad de don Rafael Navarro-Stella.
>
> PARCELA "B": URBANA: Parcela radicada en el Barrio Quebrada Arenas del Municipio de Manuabo, Puerto Rico, con una cabida superficial de SESENTA (60) METROS CUADRADOS, y colinda por el NORTE y SUR, en tres metros veinticinco (3.25) centímetros con la finca de la cual se segrega, propiedad de don Rafael Navarro-Stella; por el ESTE, en veinte metros con la Carretera Estatal número tres de Maunabo a Patillas; y por el OESTE en veinte metros con la parcela marcada en el plano de inscripción con la letra "A", que adquiere la Puerto Rico Telephone Company por esta escritura. Esta parcela se dedicará exclusivamente al ensanche de la carretera con la cual colinda.

Apéndice, págs. 214-215.

[36] El señor Rafael Navarro Stella y su esposa, la señora Carmen Cádiz, transmitieron mediante la Escritura Pública 15 de Segregación y Compraventa el predio a la Puerto Rico Telephone Company el 15 de diciembre de 1960. Apéndice, págs. 209-219.

su propiedad. Además, de un somero examen de los planos, constatamos que se aprecian dos líneas: una fina que señala la verja a remover; y otra seguida y entrecortada, que demarca el predio de la propiedad de CLARO-PRTC. No obstante, nos parece necesario que la *Resolución* consigne expresamente el cumplimiento con el requisito de construcción de una verja de ocho pies de altura, conforme la Regla 41.2, Sección 41.2.3(a), del Reglamento Conjunto Núm. 8573.[37]

En el presente caso, la reserva inicial de la Sucn. Navarro Cádiz era precisamente la necesidad de corregir las colindancias entre ambos predios antes de iniciar cualquier obra, así lo plasmó en su misiva de 8 de junio de 2017. La discrepancia de los lindes consistía en que las verjas colindantes suroeste y noroeste fueron colocadas incorrectamente. El error tuvo el resultado inadvertido de que, por el suroeste, CLARO-PRTC ocupó una franja de 37.074 metros cuadrados pertenecientes a la Sucn. Navarro Cádiz; mientras que, por el noroeste, concedió a ésta un área de 37.049 metros cuadrados. Debido a esta inexactitud, la Sucn. Navarro Cádiz alegó que CLARO-PRTC actuó de manera engañosa y fraudulenta. Sin embargo, dichas alegaciones no se sostienen con la prueba del expediente. La conducta fraudulenta debe establecerse con prueba afirmativa que satisfaga la conciencia del juzgador. Por tanto, concluimos que sólo se trató de una inadvertencia, sin intención dolosa. El Permiso de Enmienda precisamente viabiliza la corrección de los lindes de la verja periferal. No tenemos elementos para colegir que la OGPe erró.

De igual forma, la Sucn. Navarro Cádiz aduce que CLARO-PRTC incumple con el requisito de ley de guardar una distancia de quince (15) metros, entre la torre y la estructura más cercana.

---

[37] Equivalente a la Regla 4.6.3(a) del Reglamento Conjunto Núm. 7951.

Afirma que las estructuras identificadas en los planos como "Claro Facilities" y "Diesel Tank" infringen la ley, por encontrarse alegadamente a 14.68 metros y 11.71 metros, respectivamente.

Los datos se desprenden de una carta suscrita por el Ing. Torres Berríos, que, en su parte pertinente, reza:[38]

> [L]a OGPe emitió un permiso para la instalación de una antena de telecomunicaciones en un solar calificado Comercial (C-2) y, según su solicitud, hemos examinado el plano de construcción de la misma. Procedimos a realizar un cotejo de las distancias entre la propuesta ubicación de la antena de acuerdo a las coordenadas provistas en el plano y las siguientes estructuras con los resultados que se enumeran a continuación:
>
> 1. Antena a esquina suroeste de la estructura de Claro (Claro Facilities) = 14.68 metros
> 2. Antena a esquina suroeste del tanque de combustible = 11.72 metros

Valga aclarar que el perito no estuvo disponible en la vista administrativa. En su lugar, durante la vista administrativa, testificó el señor Norberto Morales Mercado, quien ostenta un bachillerato en arquitectura, pero no tiene licencia. Éste indicó que evaluó los planos y, conforme la escala proporcional, concluyó que la distancia entre la torre y las mencionadas estructuras era menor de quince (15) metros.

De otro lado, el Ing. Marcano Parrilla declaró que el propósito de la torre es facilitar la comunicación en Puerto Rico, pues se van a colocar cincuenta y cuatro (54) antenas de diferentes compañías, ello en cumplimiento con la Ley Núm. 89-2000. Sobre las especificaciones del proyecto, explicó que las torres de telecomunicaciones no se limitan al poste en sí, sino que, para cumplir su propósito, interceden otros componentes, tales como antenas, radios y cables de potencia, aéreos o soterrados, que a su vez se conectan a otros equipos, para transferir el tráfico de voz o data. La torre no puede funcionar sola. Estas facilidades requieren

---

[38] Apéndice, págs. 262.

de energía eléctrica para su operación, por lo que se instalan tanques de diésel en sus inmediaciones, como parte de la infraestructura telefónica y en previsión de posibles fallas en el servicio que provee la Autoridad de Energía Eléctrica. Asimismo, el Ing. Marcano Parrilla indicó que CLARO-PRTC cuenta en el lugar con un edificio, donde alberga equipo de comunicación que sirve para la transmisión. Esto, porque las conexiones son de un punto "A" en la antena dentro del "monopole" a un punto "B" en el equipo que se encuentra en el edificio. Acerca de las medidas provistas por la parte recurrente, el testigo de CLARO-PRTC dijo desconocer cómo se calcularon y negó tener los elementos necesarios para emitir un juicio.

Según reseñamos, las definiciones citadas distinguen los términos *torres de telecomunicaciones* y *facilidades de telecomunicaciones*. Al atemperar ambos conceptos, entendemos que CLARO-PRTC no infringió la disposición legal. Nos explicamos.

Es nuestro criterio que la ejecución de la política pública en este campo requiere de una interpretación global de todo el ordenamiento jurídico. Nuestra Máxima Curia ha expresado que "[l]a interpretación de una ley no puede ser únicamente literal ni únicamente lógica, sino ambas a la vez". *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom*, *supra*, pág. 668. Es decir, es preciso analizar el texto íntegramente, no de manera aislada, para evitar confusiones; así como descartar toda interpretación que conduzca a resultados absurdos. *Id.*, que cita a *Sucn. Álvarez v. Srio. de Justicia*, 150 DPR 252, 275-276 (2000) y *Sánchez Díaz v. E.L.A.*, 181 DPR 810, 822-823 (2011).

En el presente caso, el perito de la parte recurrente no detalla en el documento los instrumentos ni las posiciones o ángulos utilizados para llegar a estos resultados. La Agencia recurrida, por su parte, no confirió valor probatorio a las alegaciones sobre las

supuestas medidas violatorias. Por el contrario, descansó en la certificación del proyecto sobre su cumplimiento reglamentario.

Además, de un análisis integral del ordenamiento, es forzoso concluir que la torre de telecomunicaciones y la co-ubicación de antenas no pueden concebirse de manera separadas del resto de su infraestructura y componentes de apoyo. Lo contrario frustraría el propósito de su construcción porque no podría operar. A nuestro juicio, la parte recurrente no logró derrotar la presunción de corrección de la OGPe, por lo que sus determinaciones merecen nuestra deferencia.

Ahora bien, el Inciso (a)(5) de la Regla 44.1, Sección 44.1.5 del Reglamento Conjunto Núm. 7951 acogía el requisito de distancia mínima de quince (15) metros desde la torre hasta la estructura más cercana. Sin embargo, el Reglamento Conjunto Núm. 8573 suprimió la referida disposición en su Sección 41.1.5. No obstante, ello no guarda conformidad con el precitado Inciso (f) del Artículo 5 de la Ley Núm. 89-2000, que dispone que "[t]oda torre de telecomunicaciones que esté ubicada en un distrito que no sea residencial o rural deberá mantener una distancia mínima desde la torre hasta la estructura más cercana de quince (15) metros". 27 LPRA § 323(f). Es evidente que el mandato estatutario prevalece sobre la omisión en la reglamentación. En el descargue de nuestra responsabilidad, entendemos que la *Resolución* debe expresar de manera palmaria la condición del cumplimiento del requisito de distancia mínima de quince (15) metros, según estatuye la Ley Núm. 89-2000.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la *Resolución* recurrida en cuanto a la otorgación del Permiso de Construcción 2016-125504-PCO-011643. No obstante, devolvemos el caso de epígrafe a la Oficina de Gerencia de Permisos, a los fines

de que la Agencia consigne en su Resolución lo pertinente al cumplimiento de construcción de la verja periferal y la distancia de la torre de telecomunicaciones con la estructura más cercana.

Notifíquese.

Lo acordó y manda el Tribunal y certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Juez Méndez Miró disiente con opinión escrita.

Mildred Ivonne Rodríguez Rivera
Secretaria del Tribunal de Apelaciones Interina

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE HUMACAO

SUCESIÓN DE RAFAEL NAVARRO CÁDIZ, COMPUESTA POR NILDA M. NAVARRO CABRER Y NILDA CABRER BRAVO Recurrentes Vs. OFICINA DE GERENCIA DE PERMISOS Recurrida CLARO-PRTC Concesionaria del Permiso ING. AXEL HERNÁNDEZ VÁZQUEZ Proyectista e Inspector Designado	KLRA201800075	Revisión administrativa procedente de la Oficina de Gerencia de Permisos Revisión Núm.: 2017-210887-SDR-001696 Sobre: Impugnación de Permiso de Construcción para Torre de Comunicaciones

Panel integrado por su presidenta, la Juez Coll Martí, la Juez Lebrón Nieves y la Juez Méndez Miró

VOTO DISIDENTE DE LA JUEZ MÉNDEZ MIRÓ

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de mayo de 2018.

Según las razones que expongo, disiento de la aprobación de la mayoría a la expedición ilegal de un permiso de construcción para una torre de telecomunicaciones por parte de la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) a favor de CLARO-Puerto Rico Telephone Company, Inc. (CLARO). CLARO incumplió patentemente con requisitos indispensables que impone la normativa aplicable y ello impedía que OGPe concediera el permiso. Veamos.

1. Incumplimiento con el requisito de seguridad de instalación de la verja

OGPe [1], mediante una *Resolución de Revisión Administrativa* (Resolución) consignó que el Ing. Víctor

[1] La División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos.

Marcano Parrilla (ingeniero Marcano), testigo de CLARO, declaró que "a pesar de que se propone construir la verja, el plano no contiene tiene (sic.) información de la misma".[2] No obstante, la Resolución no incluye una sola conclusión de derecho respecto al asunto de la verja periferal. OGPe indicó, mediante su *Moción en Cumplimiento de Orden*, que "[e]l hecho de que en el plano se indicara que la cerca sería removida, no debe de interpretarse como que la facilidad quedaría con libre acceso a la misma, o sea, sin la cerca que será reubicada".[3] OGPe parece intimar que si bien la verja no aparece en los planos enmendados, ello no implica que la misma no se construirá, pues CLARO tiene un interés sustancial en mantener a las personas fuera del área contigua a la torre para evitar robos y vandalismo. Sin embargo, la normativa aplicable no permite que OGPe de por cumplido un requisito tan medular basado en especulaciones o suposiciones.

El Cap. 41 del Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Usos de Terrenos, Reglamento Núm. 8573 de 24 de marzo de 2015 (Reglamento Conjunto), establece las normas y los procedimientos mandatorios para obtener las autorizaciones y permisos para los proyectos de instalación y ubicación de torres y facilidades de telecomunicaciones. En cuanto a las medidas de seguridad, dispone lo siguiente:

> Sección 41.2.3 Medidas de Seguridad
>
> Se cumplirá con las siguientes medidas de seguridad:
>
> a) Se instalará una verja con altura de ocho (8) pies alrededor de las torres o facilidades de telecomunicaciones para limitar el acceso a

[2] Apéndice Revisión Judicial, pág. 3.
[3] Moción en Cumplimiento de Orden, págs. 2-3.

> personas no autorizadas. La misma podrá ser sólida en los primeros dos (2) pies y la altura restante podrá ser en alambre eslabonado u otro tipo de material de construcción adecuado. Esta verja no será necesaria en aquellas facilidades construidas sobre el techo o azoteas de edificios.
>
> b) […]
>
> c) Las verjas que circunden las torres y toda estructura de telecomunicaciones a construirse serán rotuladas adecuadamente y permanentemente para advertir medidas de precaución y deberá incluir el nombre del dueño de la torre: número de permiso de construcción y/o de uso y un número de teléfono para llamadas en casos de emergencias.
>
> d) […] (Énfasis suplido).

La Sec. 41.1.2 establece que uno de los propósitos del Reglamento Conjunto es velar por la seguridad y protección de los residentes de las comunidades adyacentes a las torres de comunicación. Este texto mandatorio, al incluir la frase "se cumplirá", establece que la instalación de verja periferal es un requisito indispensable para la expedición del permiso de construcción de una torre de telecomunicaciones. Tan es así, que se especifican la altura, los materiales y hasta los rótulos con las advertencias que se deben incluir.

Dicha verja cumple con el fin de limitar el acceso a personas no autorizadas en el área adyacente a la torre de telecomunicaciones. Ello se debe a que estas zonas son inminentemente peligrosas. El Reglamento Conjunto obliga a cumplir con el requisito de la verja. OGPe, el organismo gubernamental encargado de hacer cumplir esta normativa, al evaluar una solicitud de permiso, tiene que tomar en consideración la salud, seguridad y bienestar de las personas, así como de propiedades limítrofes. OGPe tenía la obligación de velar porque CLARO cumpliera fielmente con un requisito de seguridad

como este, para evitar situaciones de peligro inherentes a este tipo de instalación. La agencia no tenía espacio para inferir que la verja se colocará, cuando ni la prueba testifical o documental que tuvo ante su consideración demostró que tal acción se llevaría a cabo.

2. Incumplimiento con requisito de radio de seguridad

Surge de la *Resolución* que la Sucesión de Rafael Navarro Cádiz (Sucesión) presentó una certificación que preparó el Ing. Germán Torres, en donde se indicó que entre la torre había un tanque de diesel y una estructura a una distancia menor de 15 metros. Por otra parte, el ingeniero Marcano admitió, además, que "no le consta si la estructura existente y el tanque están a menos de 15 metros de la zona propuesta aunque señala que dichas estructuras pueden estar en el radio de seguridad".[4] El testigo de la Sucesión --el Sr. Norberto Morales Mercado-- añadió que, a base de su escala, surgía del plano que la torre estaba a menos de 15 metros de la estructura y el tanque. OGPe determinó que el requerimiento de separación a la estructura más cercana, según se establecía en la Sec. 44.1.6 del Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, Reglamento Núm. 7951 de 20 de noviembre de 2010[5], se enmendó para aclarar que la distancia mínima era en relación a la residencia más cercana.

La Sucesión arguye que el permiso que se concedió va en contravención a la Ley Núm.89-2000, conocida como la Ley sobre la Construcción, Instalación y Ubicación de Torres de Telecomunicaciones de Puerto Rico (Ley

---

[4] Apéndice Revisión Judicial, pág. 3.
[5] El Reglamento Núm. 8573 enmendó el Reglamento Núm. 7951.

Núm. 89), 27 LPRA sec. 321 *et. seq*. Por su parte, OGPe sostiene que la torre de telecomunicaciones no está aislada de sus componentes eléctricos y de trasmisión. Por ende, estimó que la torre no podía ubicarse en aislación de los componentes que le permiten funcionar.

El Art. 5 de la Ley Núm. 89, 27 LPRA sec. 323, dispone que:

> a) Excepto como más adelante se dispone la construcción de toda torre de telecomunicaciones en un distrito residencial, o rural según las clasificaciones de la Junta de Planificación o de los Municipios Autónomos autorizados a emitir dichas clasificaciones, por la Junta de Planificación conforme a la Ley de Municipios Autónomos, deberá guardar una distancia no menor de la altura de la torre, más un diez por ciento (10%) adicional de la residencia más cercana. Este requisito no será de aplicación si el incumplimiento con las disposiciones de esta Ley no fue creado por el dueño de la torre y sí por desarrollos posteriores autorizados por la Junta de Planificación, en cuyo caso la torre podrá permanecer en su ubicación original. Se permitirá la ubicación de una torre que no cumpla con lo establecido en este inciso en aquellos casos donde el dueño de la torre y la residencia más cercana sea un mismo titular o, aún siendo dueños distintos, el titular de la residencia permita por declaración jurada, la ubicación de la torre en el lugar propuesto siempre que no haya otra residencia existencia dentro del radio de distancia dispuesto por esta Ley que no haya consentido dicha ubicación mediante declaración jurada.
>
> […]
>
> e) Toda torre de telecomunicaciones que esté ubicada en un distrito que no sea residencial o rural deberá mantener una distancia mínima desde la torre hasta la estructura más cercana de quince (15) metros. (Énfasis suplido).

La Sucesión argumenta que, como la torre de telecomunicaciones se ubicará en un área comercial, le aplica el inciso f. Por ende, el punto de referencia

para establecer el radio de seguridad de 15 metros no es en base a la residencia más cercana sino de la estructura más cercana a la torre de telecomunicación. Dicho argumento es contundente. Si el legislador hubiera querido que en las áreas no residenciales o rurales se tomara como punto de referencia la residencia más cercana, lo hubiera hecho constar en la Ley Núm. 89, *supra*. Por el contrario, estableció expresamente que, para áreas comerciales, el radio de seguridad se tomaría en base a la distancia de la estructura más cercana. Conforme a lo anterior, la torre de telecomunicaciones no podía tener estructura alguna a menos de 15 metros de distancia. Es evidente que ello incluye un tanque de diesel del tamaño y la magnitud que requiere una torre de telecomunicaciones, así como sus componentes.

Respecto al estándar que se debe utilizar al revisar las determinaciones administrativas, se ha resuelto que se debe conceder deferencia y no se debe reemplazar el criterio especializado característico de las agencias por el nuestro. *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626-627 (2012). No obstante, cuando la interpretación que hace la agencia del estatuto produce resultados inconsistentes o contrarios al propósito de la ley, o afecta sustancialmente derechos fundamentales, el criterio administrativo claramente no puede prevalecer. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 436 (1997). Tal incumplimiento justifica la intervención judicial porque pone de manifiesto que hay una falta de entendimiento del objetivo y de la política pública a ser alcanzada y desarrollada por el organismo administrativo. Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley*

Uniforme de Procedimientos Administrativos (Ed. Forum, 1993, pág. 505).

OGPe, de entrada, tenía que verificar si los documentos que CLARO sometió cumplían con los requisitos que impone la legislación aplicable para la concesión de permisos de construcción de torres de telecomunicaciones. No cumplió con ello. En reconsideración, tuvo la oportunidad de reevaluar los incumplimientos que constaban en la solicitud de permiso de CLARO. Tampoco, lo hizo.

Sostengo respetuosamente que, con su determinación, este Tribunal está avalando incumplimientos patentes de CLARO en cuanto a aspectos medulares que afectan la seguridad de terceros. Es decir, tanto el Reglamento Conjunto como la Ley Núm. 89, *supra*, no dan margen de espacio para interpretación. Dicha normativa establece un desglose taxativo específico de los requerimientos que tiene que cumplir toda persona que le interese realizar un proyecto de construcción y ubicación de torres de telecomunicaciones.

Reitero que se está ante una instancia donde no cabe hablar de deferencia a la interpretación de OGPe. En este caso, la agencia no hizo una determinación correcta en derecho ante los hechos y la prueba que tenía ante su consideración. Peor aún, la desatención a los requerimientos específicos en este caso, puede conllevar riesgos a la vida, a la propiedad y a la seguridad de las personas adyacentes a las torres. Los requerimientos al respecto tienen una razón de ser y no debieron ignorarse. Estas violaciones conllevan, además, otras implicaciones sensitivas que podrían afectar la eficacia de nuestro sistema de comunicaciones. Estimo que es

indispensable dar cumplimiento fiel a las leyes que procuran fortalecer y asegurar nuestros medios de telecomunicaciones, particularmente, en una coyuntura de inestabilidad como la que enfrenta nuestro País y en el medio de una crisis en el sistema de comunicaciones por razón del paso de los huracanes Irma y María, que provocaron el colapso de postes y cables y ocasionaron un estado de fragilidad notable en el área de las telecomunicaciones. Los requerimientos en cuanto a la obtención de los permisos son los que son. No queda de este Tribunal avalar la supresión de "x" o "y" requisitos. Con respeto, disiento enérgicamente.

Gina R. Méndez Miró
Juez de Apelaciones