

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

CROWN CASTLE
INTERNATIONAL

Peticionaria

v.

DEPARTAMENTO DE
RECURSOS NATURALES
Y AMBIENTALES

Recurridos

KLRX201800030

*RECURSO
EXTRAORDINARIO*

DRNA: 14-110-B Y 14-
111-B

Sobre:
IMPUGNACIÓN DE LAS
FACTURAS 14-050-SF-
183, MONTE DEL
ESTADO; Y 14-050-SF-
209, BOSQUE CARITE,
CERRO LA SANTA

Panel integrado por su presidente, el Juez González Vargas, la Juez Ortiz Flores y el Juez Rodríguez Casillas.

González Vargas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de diciembre de 2018.

Comparece Crown Castle International (Crown Castle o la peticionaria) mediante *Solicitud de Mandamus y en Auxilio de Jurisdicción* presentado el 26 de octubre de 2018. La peticionaria nos solicita que ordenemos al Departamento de Recursos Naturales (DRNA) a cumplir con su deber ministerial de resolver los casos designados alfanuméricamente DRNA 14-110-B y 14-111-B, dentro de los términos que establece la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU) y en el contexto de los hallazgos y pronunciamientos emitidos por este Tribunal de Apelaciones en la Sentencia emitida el 31 de agosto de 2016 el en el caso KLRA 201600117.

Por los fundamentos que pasamos a exponer, expedimos el auto de *mandamus* solicitado por Crown Castle.

I

El tracto procesal del presente caso comenzó cuando el DRNA le concedió a Crown Castle International unos permisos especiales de uso para la instalación de equipo electrónico de comunicaciones en el Monte

Número Identificador:

SEN2018 _____

del Estado y en el Cerro La Santa para el año 1997. Dichos permisos tenían vigencia hasta el año 2011. Al emitir la facturación a Crown Castle International para los años 2004-2005 al 2009-2010, el DRNA utilizó el Reglamento Núm. 4746 del 31 de julio de 1992, conocido mejor como el *Reglamento para la Concesión de Permisos Especiales de Uso de Terrenos en Bosques Estatales para la Instalación de Equipo Electrónico y la Ubicación de Edificaciones*. En el ínterin, el 10 de marzo de 2004 dicho reglamento fue derogado por uno nuevo, el *Reglamento Núm. 6769, mejor conocido como Reglamento de Permisos Especiales para Uso de Comunicaciones y Edificaciones Asociadas a Sistemas Electrónicos de Comunicaciones en los Bosques Estatales*.

Con posterioridad a la fecha de referencia del Reglamento Núm. 6769, *supra*, el DRNA procedió a enviarle a Crown Castle International una nueva factura conforme a lo que dispone el referido reglamento. Inconforme con las facturas, Crown Castle International las impugnó ante el DRNA, alegando: (1) que había pagado íntegramente la cantidad requerida en las facturas conforme al contrato de arrendamiento; (2) que los contratos de arrendamiento suscritos entre ellos prohíben la aplicación retroactiva de cualquier aumento de alquiler; (3) que aun siendo válidas las facturas, ellas están prescritas por virtud del Art. 1866 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A. sec. 5296(2); (4) que las facturas imponen un incremento *ultra vires* de los cánones de arrendamiento porque supera por mucho el incremento máximo permitido por la Ley de Bosques ; y 5) que impone un incremento *ultra vires* de los cánones de arrendamiento, porque supera por mucho el incremento máximo permitido por el Reglamento Núm. 6769, *supra*.

Así las cosas, **la agencia celebró vista administrativa el 9 de septiembre de 2014**. Luego de examinar la prueba, el DRNA emitió *Resolución* en la que concluyó que la concesión de un permiso de uso especial no es un contrato de arrendamiento y por tanto no le es de aplicación el artículo 1866 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A.

5296, el cual establece un término prescriptivo de 5 años. Además, validó el cobro de las facturas, señalando que el Reglamento Núm. 6769, *supra* establecía la tarifa aplicable a los años fiscales 2004-2005 al 2009-2010. El DRNA ordenó al Director de la División de Facturación y Cobros de la agencia a corregir unos errores matemáticos conforme lo expresado en la vista por ambas partes. Crown Castle International solicitó oportunamente reconsideración, la cual no fue acogida por el DRNA. Ante la denegatoria, Crown Castle International presentó ante este Tribunal el recurso designado alfanuméricamente KLRA201600117.

En la Sentencia emitida el 31 de agosto de 2016 en el caso KLRA201600117, este Foro concluyó que si bien el DRNA validó el cobro de las facturas núm. 14-050-SPF61 y 14-050-SF-209 en su resolución, omitió dirimir lo relativo al incremento máximo permitido por la Ley de Bosques de Puerto Rico, *supra*. En vista de las alegaciones presentadas, este Tribunal concluyó que resultaba medular determinar si los aumentos establecidos en el Reglamento Núm. 6769, *supra*, están acordes con las disposiciones de la Ley de Bosques, *supra*. Finalmente, en la Sentencia emitida este foro apelativo concluyó que, debido a que la agencia no dirimió el asunto antes mencionado, el DRNA no puso fin a la totalidad de la controversia planteada ante la agencia. Con este razonamiento, el Panel se declaró sin autoridad para intervenir en aquel momento y desestimó el recurso de revisión judicial por prematuro, al amparo de la Regla 83(b)(1) del Reglamento de Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, R. 83 (B)(1).

Así las cosas, el 16 de agosto de 2018 el DRNA cursó a Crown Castle las facturas Núm. 14-050-SFA-183 y 14-050-SFA-209 sin adaptarlas, a los incrementos escalonados del Reglamento Núm. 6769 que el DRNA representó que haría y al que alude el caso KLRA201600117. El 5 de septiembre de 2018 Crown Castle solicitó al DRNA que se resolviesen los asuntos pendientes según representado por la agencia ante este Tribunal de Apelaciones sin obtener respuesta. Sin

embargo, el 10 de octubre de 2018 el DRNA cursó nuevas cartas a Crown Castle en las que reclamó el cobro de las facturas impugnadas y allí advirtió que procedería a realizar un embargo de cualquier deuda.

Toda vez que las gestiones de Crown Castle para que el DRNA emita la **Resolución Final** han sido infructuosas, la peticionaria acude ante este Tribunal mediante *Solicitud de Mandamus y en Auxilio de Jurisdicción*. Sostiene Crown Castle que no adeuda partida alguna al DRNA (Véase copia del *Acuerdo de Cesión, Exhibit D*)

En su Petición de *Mandamus*, Crown Castle solicita a este Tribunal de Apelaciones que expida el auto de *mandamus* y que determine si procede alguno de los siguientes remedios:

- A. SI PROCEDE EL RECURSO DE MANDAMUS Y, EN CONSECUENCIA, ORDENAR AL DRNA A EMITIR UNA RESOLUCIÓN FINAL DE TODAS LAS CONTROVERSIAS PLANTEADAS POR CROWN CASTLE, INCLUYENDO EL PRIMER Y QUINTO ERROR DE SU RECURSO DE REVISIÓN NÚM. KLRA-2016-0117.
- B. SI, EN LA ALTERNATIVA, PROCEDE QUE SE ACOJA EL PRESENTE RECURSO COMO UN AUXILIO DDE JURISDICCIÓN, SE RESUELVAN LOS ASUNTOS PENDIENTES QUE EL DRNA NO RESOLVIÓ, JUNTO AL RESTO DEL RECURSO DE REVISIÓN Y SE EMITA UNA RESOLUCIÓN FINAL DEL RCURSO DE REVISIÓN A FAVOR DE CROWN CASTLE.

El 20 de noviembre de 2018, comparece el DRNA representado por la Oficina del Procurador General. En ajustada síntesis, el DRNA reconoce que tiene el deber ministerial de adjudicar las controversias pendientes referentes a la impugnación de las facturas y ofrece excusas por la dilación. Sin embargo, aclara que dicha adjudicación le corresponde en primera instancia a la agencia resolver los asuntos pendientes y no al Tribunal de Apelaciones, por lo que considera que no procede la Solicitud de Auxilio de Jurisdicción.

II

A. El Procedimiento Administrativo

La Sección 3.13, inciso (g) de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno (LPAUG), Ley Núm. 38-2017, establece que todo caso sometido a un procedimiento administrativo debe

ser resuelto dentro del término de seis (6) meses desde su radicación, salvo circunstancias excepcionales. 3 LPRA sec. 9653(g). La jurisprudencia interpretativa de la Sección 3.13 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de 1988 (LPAU), Ley 170-1988, equivalente a la sección 3.13 de la LPAUG ha sido consistente en que el término de seis (6) meses para resolver un asunto sometido a un procedimiento adjudicativo no es jurisdiccional. Sin embargo, para asegurarse que las agencias cumplan con dicho término establecido para resolver los casos, el remedio judicial que tiene disponible una parte es la presentación de un *mandamus* en el Tribunal de Apelaciones, para que se le ordene a la agencia cumplir con su deber ministerial. Véase, *Rivera Sierra v. Superintendente*, 179 DPR 98 (2010); *Junta Examinadora de Tecnólogos Médicos v. Elías*, 144 DPR 483 (1997)

Como el objetivo de la adjudicación administrativa es proveer un sistema justo, práctico y flexible, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido que las normas del debido proceso de ley no aplican dentro del campo administrativo con la misma rigurosidad que aplican dentro de la adjudicación judicial, especialmente la penal. *López y otros v. Asoc. de Taxis de Cayey*, supra; *Pérez Ríos v. Hull Dobbs*, 107 D.P.R. 834 (1978). El debido proceso no es un molde rígido que prive de flexibilidad a los organismos administrativos. *Rodríguez v. Tribunal Superior*, 104 D.P.R. 335 (1975).

Ahora bien, el procedimiento ante las agencias administrativas tiene el fin de proveer, un sistema de adjudicación práctico y flexible dirigido a resolver controversias técnicas propias de los distintos ámbitos de especialidad. *Pérez Ríos v. Hull Dobbs*, 107 DPR 834 (1978). Por tanto, para adjudicar eficientemente tales derechos, es preciso que el procedimiento administrativo sea uno ágil, rápido, flexible y libre de trabas procesales como las que caracterizan a los tribunales de justicia. *Ameiro González v. Pinnacle Real Estate*, 173 DPR 363, 372 (2008); *Martínez v. Tribunal Superior*, 83 DPR 717, 720 (1961). Los remedios tardíos y los

procedimientos complicados derrotarían todo ese esquema. *Pérez Ríos v. Hull Dobbs*, 107 D.P.R. 834 (1978);

B. Mandamus

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto que, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. sec. 3421, “el auto de *mandamus* es un recurso altamente privilegiado y discrecional que se expide para ordenar a cualquier persona natural, corporación o a un tribunal de inferior jerarquía que cumpla o ejecute un acto que forma parte de sus deberes y atribuciones”. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, 178 D.P.R. 253, 263 (2010). Dicho recurso únicamente procede cuando se exige el cumplimiento de un deber impuesto por la ley. Esto se refiere a un deber calificado de ministerial y que, por ende, no admite discreción en su ejercicio, sino que es mandatorio e imperativo. *Noriega v. Hernández Colón*, 135 D.P.R. 406, 447-448 (1994); *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 D.P.R. 407, 418 (1982); *Álvarez de Choudens v. Tribunal Superior*, 103 D.P.R. 235, 242 (1975). Es decir, debe tratarse de “un mandato específico que la parte demandada tiene que cumplir y que no le permite decidir si cumple o no el acto solicitado”. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, supra, a la pág. 264.

Por el contrario, “cuando la ejecución del acto o la acción que se describe depende de la discreción o juicio del funcionario, tal deber es considerado como no ministerial”. *Id.* Véanse, además, *Díaz Saldaña v. Acevedo Vilá*, 168 D.P.R. 359, 365 (2006); *Álvarez de Choudens v. Tribunal Superior*, supra. Por consiguiente, al no ser ministeriales, los deberes discretionales quedan fuera del ámbito del recurso de *mandamus*. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, supra. Además, cabe señalar que, al constituir un recurso altamente privilegiado, la expedición del auto de *mandamus* no procede como cuestión de derecho, sino que descansa en la sana discreción del tribunal. *Matos v. Junta Examinadora*, 165 D.P.R. 741, 748-749 (2005); *Báez Galib y otros v. C.E.E. II*, 152

D.P.R. 382, 391-392 (2000). En consecuencia, la expedición del auto de *mandamus* resulta improcedente si existe otro remedio adecuado en ley, ya que el propósito principal del auto no es remplazar remedios legales disponibles, sino suplir la falta de ellos. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, supra, a las págs. 266-267; *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, supra; *Dávila v. Superintendente de Elecciones*, 82 D.P.R. 264, 274 (1960).

Resulta menester reiterar que un *mandamus* puede ser considerado cuando la parte peticionaria no tiene disponible un recurso legal adecuado y eficaz en el curso ordinario de la ley. Véase, Art. 651 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. sec. 3423. La petición de *mandamus* tiene que evaluarse a la luz de varios requisitos. Estos son: (1) que el demandado tenga un deber u obligación ministerial impuesto por ley; (2) que el peticionario tenga un interés especial en el derecho que reclama; (3) que el deber de actuar de la agencia y el derecho del peticionario surjan de la ley de forma clara y patente; (4) que el peticionario no tiene otro remedio legal para hacer valer su derecho; (5) que, estimado el efecto que tendrá la expedición del auto, el Tribunal entienda que los fines de la justicia obligan a su expedición. *Dávila v. Superintendente de Elecciones*, supra, a las págs. 274-275; véase, además, Arts. 649 al 651 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. secs. 3421-3423.

De otra parte, la Regla 54 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V R. 54, dispone que el remedio asequible mediante recurso de *mandamus* pueda ser obtenido mediante la presentación de una solicitud jurada al efecto. Asimismo, en cuanto a los requisitos de notificación de un recurso de *mandamus*, la Regla 55(J) de nuestro Reglamento, 4 L.P.R.A Ap. XXII-B, R. 55(J), establece como sigue:

La parte peticionara emplazará a todas las partes a tenor con las disposiciones de las Reglas de Procedimiento Civil y de las leyes pertinentes. Cuando se trate de un recurso de *mandamus* dirigido contra un Juez(a) para que éste(a) cumpla con un deber ministerial con relación a un caso que esté pendiente ante su consideración, el peticionario no tendrá que emplazar al Juez(a) de acuerdo a las disposiciones pertinentes de las

Reglas de Procedimiento Civil. En estos casos, bastará con que el peticionario notifique al Juez(a) con copia del escrito de mandamus de conformidad a lo dispuesto en la Regla 13(B) de este Reglamento. También deberá notificar a las otras partes en el pleito que originó la petición de mandamus y al Tribunal donde éste se encuentre pendiente, de conformidad con la Regla 13(B). (Énfasis nuestro).

Conforme al marco doctrinal antes detallado, procedemos a examinar el presente recurso.

III

Los hechos que motivan la Solicitud de *Mandamus* que nos ocupa son secuela del recurso de revisión KLRA201600117, presentado ante este Tribunal, del cual tomamos conocimiento judicial. Dicho recurso fue presentado por *Crown Castle* tras el DRNA notificarle la Resolución en los casos DRNA 14-110-B y 14-111-B. Se recordará que el caso de autos el DRNA mediante Resolución emitida el **25 de noviembre de 2015** ordenó el ajuste de las facturas emitidas. En dicha Resolución el DRNA concluyó que las facturas impugnadas que requieren el cobro de cánones de arrendamiento al amparo de contratos suscritos entre las partes estaban erróneas, pues cobraban un balance más alto que el permitido por el Reglamento Núm. 6769. Sin embargo, en el citado caso determinamos que **la agencia no dirimió todos los asuntos o controversias ante sí, por los que no se trataba de una Resolución final. En consecuencia, el Panel se declaró sin jurisdicción para poder acoger el recurso y luego, lo desestimó por prematuro** al amparo de la Regla 83(b)(1) del Reglamento de Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, R. 83 (B)(1). El trámite debió continuar ante el DRNA.

La parte peticionaria plantea que, a pesar del tiempo transcurrido, el DRNA no ha dado continuidad al procedimiento administrativo sobre impugnación de facturas aun inconcluso, según detectado por este Tribunal y no ha emitido aun una Resolución final a esos efectos. Es la contención de *Crown Castle* que la parte afectada por la inacción de una agencia tiene disponible el mecanismo del *mandamus* para que se le ordene cumplir con un deber ministerial resultante de su función pública.

Como previamente expusimos, el recurso de *mandamus* es un remedio legal de naturaleza privilegiada y extraordinaria que se invoca cuando no exista otro remedio claro en ley, en atención a que su objetivo no es el de reemplazar remedios legales existentes, sino suplir la falta de ellos.

Está claro que en nuestra Sentencia del 31 de agosto de 2016 en el caso KLRA201600117 concluimos que al emitir su resolución el DRNA omitió dirimir lo relativo al incremento máximo permitido por la Ley de Bosques de Puerto Rico y que era medular determinar si los aumentos establecidos en el Reglamento Núm. 6769 estaban acorde con la Ley de Bosques. Al desestimarse el recurso por prematuridad, el caso fue devuelto el 31 de agosto de 2016 al DRNA para que pudiera resolverse dicha controversia. No hay duda de que la parte peticionaria ha dado seguimiento a este asunto ante la agencia, sin que a esta fecha el mismo haya sido debidamente atendido y resuelto por la agencia.

Crown Castle sostiene que el DRNA representó que emitiría una Resolución Final adjudicando todas controversias, sin embargo, como podemos observar, no se ha cumplido con tal obligación legal y ministerial, lo que, con su inacción, la agencia ha colocado a la peticionaria en un estado de indefensión.

Por su parte, el DRNA, por conducto de la Oficina del Procurador General, reconoce en su *Escrito en Cumplimiento de Orden Para Mostrar Causa*, que las controversias están aún pendientes de resolver y se excusa por la situación surgida con la demora excesiva en adjudicar mediante determinación final revisable el referido asunto. Según la norma anteriormente expuesta, el DRNA tiene el deber de ejecutar el acto ministerial alegado por la parte peticionaria, y Crown Castle tiene un derecho claro y definido a lo reclamado, es decir, a que la agencia adjudique su reclamo mediante una Resolución final emitida dentro del procedimiento adjudicativo, que pueda ser revisable ante este Tribunal de Apelaciones. Véase 3 L.P.R.A. sec. 2172. Crown Castle no tiene otro

remedio legal para hacer valer su derecho ante el DRNA y para que dicha agencia cumpla con su deber ministerial, que el recurso extraordinario de autos. Como indicamos, de la comparecencia de la Oficina del Procurador General en representación del DRNA, surge que la agencia reconoce que, en efecto, hay un deber ministerial de adjudicar los méritos de la controversia, que el DRNA ha incumplido y que está en proceso de emitir una determinación final revisable, lo cual no ha hecho todavía. Ello contraviene la doctrina acerca de, el procedimiento administrativo debe ser uno flexible, ágil, rápido y libre de trabas procesales. *Ameiro González v. Pinnacle Real Estate*, 173 DPR 363, 372 (2008); *Martínez v. Tribunal Superior*, 83 DPR 717, 720 (1961).

Conforme a la normativa anteriormente expuesta, y considerando el tiempo transcurrido sin que el DRNA haya cumplido con su deber ministerial de adjudicar la impugnación de facturas y las controversias ante su consideración, concluimos que procede que ordenemos al DRNA a dar cumplimiento expedito a ese deber ministerial mediante *Resolución Final*, en la que atienda todas las controversias planteadas por Crown Castle. Dicha Resolución Final, deberá incluir particularmente la adjudicación del primer y quinto error señalado en el recurso de revisión Núm. KLRA201600117. Se recordará que tal omisión impidió que en aquella ocasión este Tribunal de Apelaciones pudiera adjudicar la controversia mediante el recurso de revisión judicial presentado por Crown Castle. Concretamente corresponde al DRNA **adjudicar** si *la Ley de Bosques de Puerto Rico impide o no el aumento de cánones de arrendamientos efectuados por el DRNA a través de las facturas impugnadas por Crown Castle*.¹ Asimismo el DRNA deberá adjudicar si *la factura impuesta retroactivamente por el DRNA a Crown Castle violenta o no el límite de incrementos anuales de 5,000 impuesto por la sección 8.4 del Reglamento Núm. 6769, supra*.

¹ Primer señalamiento de error del recurso KLRA201600117

IV

Por los fundamentos anteriormente expuestos, los cuales hacemos formar parte de esta Sentencia, se expide el auto de *mandamus* y se ordena al DRNA a cumplir con el referido deber ministerial en el término de lo próximos 90 días, a partir de la notificación de la presente Sentencia.

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

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