

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VII

QMC TELECOM, LLC.,
Recurrente,
v.
OFICINA DE GERENCIA
DE PERMISOS,
Recurrida.

KLRA202100514

REVISIÓN
procedente de la
Oficina de Gerencia de
Permisos.

Caso núm.:
2019-286704-SDR-006130;
denegatoria de permiso de
construcción núm. 2019-
286704-PCOC-008965.

Sobre:
revisión de denegatoria de
permiso de construcción.

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Ortiz Flores, la Jueza Romero García y la Jueza Reyes Berríos.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 2 de noviembre de 2021.

La parte recurrente, QMC Telecom, LLC (QMC Telecom), instó el presente recurso de revisión el 28 de septiembre de 2021. En él, solicita que revoquemos la *Resolución de Revisión Administrativa* emitida y notificada el 7 de septiembre de 2021, por la División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe). Mediante el referido dictamen, la División de Revisiones Administrativas de la OGPe declaró sin lugar la solicitud de revisión administrativa, por lo que sostuvo la determinación de la OGPe de denegar la solicitud de permiso de construcción presentada por QMC Telecom.

Por los fundamentos que expresamos a continuación, confirmamos la determinación recurrida.

I

La controversia ante nuestra consideración se suscita en el siguiente contexto. El 24 de septiembre de 2020, QMC Telecom presentó una solicitud de permiso de construcción ante la Oficina de Permisos del Municipio de Caguas para la construcción de una instalación de telecomunicaciones en la Calle 30 de la Urbanización Turabo Gardens del Barrio Cañaboncito, Caguas, Puerto Rico. En específico, el proyecto

propuesto comprendería “una torre auto sostenida tipo poste (monopole) de 75 pies de altura sobre el terreno, las antenas, plataforma de acero elevada sobre columnas de acero y con acceso a través del techo del edificio existente para la colocación de equipos de uso exterior, las facilidades de energía eléctrica y la verja de perímetro alrededor de la torre”¹.

El 9 de noviembre de 2020, la Oficina de Permisos del Municipio de Caguas transfirió el caso objeto de revisión en este recurso a la OGPe. El 23 de diciembre de 2020, la OGPe emitió una nota de subsanación en la que solicitó a QMC Telecom que presentara varios documentos relacionados a su solicitud de permiso de construcción. En lo pertinente, la OGPe solicitó lo siguiente:

.

6. Evidencia del trámite discrecional aprobado (CCO), debido a la variación que presenta el proyecto, conforme al Art. 5, Ley 89-2000 y Sección 9.11.2.1(a)(4) del Reglamento Conjunto. La Torre de Telecomunicaciones propuesta ubica en un distrito no residencial (C-1), a una distancia menor de quince (15) metros de la estructura más cercana.

7. Endoso de la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones (ahora NET) para la variación que presenta el Proyecto (Art. 5, Ley 89-2000, Regla 9.11.10).

Apéndice del recurso, a las págs. 34-35.

El 14 de enero de 2021, QMC Telecom presentó una *Réplica subsanación caso núm. -2019-286704-PCOC-008965*². En síntesis, señaló que, de conformidad con la *Ley sobre la Construcción, Instalación y Ubicación de Torres de Telecomunicaciones de Puerto Rico*, Ley Núm. 89 de 6 de junio de 2000, según enmendada (Ley Núm. 89-2000), 27 LPRA sec. 321 *et seq.*, el proyecto no presentaba variación alguna, pues el dueño de la propiedad comercial donde se proponía desarrollar el proyecto había consentido, mediante declaración jurada, a la ubicación de la instalación de telecomunicaciones. A la luz de lo anterior, adujo que no era necesario el endoso del Negociado de Telecomunicaciones de Puerto Rico (NET).

¹ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 1-2.

² Véase, apéndice del recurso, a las págs. 34-35.

El 19 de enero de 2021, la OGPe emitió una nueva nota de subsanación en la que concedió a QMC Telecom un término de 30 días para presentar los documentos solicitados mediante la subsanación del 23 de diciembre de 2020, en específico, evidencia del trámite discrecional aprobado (CCO) y el endoso del NET, debido a la variación que presentaba el proyecto.

En desacuerdo, el 19 de enero de 2021, QMC Telecom presentó un recurso de *Revisión administrativa expedita sobre subsanación* ante la División de Revisiones Administrativas de la OGPe³. En síntesis, señaló que la instalación de telecomunicaciones propuesta cumplía ministerialmente con el Art. 5(f) de la Ley 89-2000, por lo que no requería la aprobación de una variación mediante CCO o el endoso del NET. El 8 de febrero de 2020, notificada en esa fecha, la División de Revisiones Administrativas emitió una resolución mediante la cual declaró sin lugar la solicitud de revisión por tardía⁴.

Posteriormente, QMC Telecom presentó una *Solicitud de Recomendación de Infraestructura (SRI)* ante el NET. El 21 de abril de 2020, el NET determinó que no podía emitir el endoso solicitado debido a que QMC Telecom no había solicitado una variación para el proyecto⁵. No obstante, recomendó la autorización del proyecto de forma ministerial pues, aunque el proyecto propuesto no cumplía con el requisito de separación de 15 metros desde la torre a la estructura comercial, el dueño del proyecto y de la estructura comercial había consentido mediante declaración jurada a su ubicación⁶.

El 24 de mayo de 2021, notificada en esa fecha, la OGPe emitió una *Resolución sobre permiso de construcción*⁷. La OGPe determinó que el proyecto no había cumplido con lo dispuesto en el Artículo 5(f) de la Ley

³ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 42-46.

⁴ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 48-52.

⁵ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 73-74.

⁶ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 78-79.

⁷ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 80-91.

89-2000 que establece 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 sec. 323(f). De forma específica, concluyó que el proyecto no podía considerarse de forma ministerial mediante el mecanismo de permiso de construcción, sino que requería una solicitud de variación de conformidad con la Regla 9.11.10 del Reglamento Conjunto 2019, debido a que el proyecto no guardaba la distancia mínima requerida de quince (15) metros desde la torre hasta el edificio comercial. A la luz de ello, denegó la solicitud de permiso de construcción presentada por QMC Telecom.

Inconforme, el 10 de junio de 2021, QMC Telecom presentó una *Solicitud de revisión administrativa* ante la División de Revisiones Administrativas de la OGPe⁸. Adujo que el edificio era parte integral de la instalación de telecomunicaciones que se pretendía construir, por lo que no tenía que cumplir con el requisito de separación dispuesto en el Artículo 5(f) de la Ley 89-2000. En virtud de ello, solicitó la aprobación ministerial de la solicitud de permiso de construcción.

Luego de varios trámites procesales, el 7 de septiembre de 2021, notificada en esa fecha, la División de Revisiones Administrativas de la OGPe emitió la resolución objeto de revisión en este recurso⁹. Mediante el referido dictamen, la División de Revisiones Administrativas de la OGPe determinó que el proyecto no guardaba la distancia mínima requerida, no obstante, QMC Telecom no había solicitado la variación para el proyecto, así como tampoco había solicitado el endoso al NET. En consecuencia, sostuvo la determinación inicial de la OGPe de denegar la solicitud del permiso de construcción.

⁸ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 100-107.

⁹ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 178-186.

En desacuerdo, el 28 de septiembre de 2021, QMC Telecom instó el recurso de revisión judicial que nos ocupa, y señaló la comisión de los siguientes errores:

Err[ó] la D[ivisión de] R[evisiones] A[dministrativas de la] OGPe y la OGPe al denegar la solicitud de permiso de construcción de QMC ya que ésta cumple ministerialmente con el radio de separación exigido por la OGPe al amparo del el [sic] Artículo 5(f) de la Ley [Núm.] 89-2000.

Err[ó] la D[ivisión de] R[evisiones] A[dministrativas de la] OGPe y la OGPe al denegar la solicitud de permiso de construcción de QMC basado en una interpretación contraria e inconsistente con la norma preexistente de la OGPe y confirmada por el NET y este honorable foro en circunstancias semejantes en contravención a la doctrina de deferencia a las decisiones administrativas.

Por su parte, el 29 de octubre de 2021, la OGPe presentó su alegato en oposición. Evaluados los argumentos de las partes, resolvemos.

II

A

La Ley Núm. 89 de 6 de junio de 2000, según enmendada, conocida como *Ley sobre la Construcción, Instalación y Ubicación de Torres de Telecomunicaciones de Puerto Rico* (Ley Núm. 89-2000), 27 LPRA sec. 321 *et seq.*, tiene como propósito “regular la construcción de las [...] torres [de telecomunicaciones] y, a su vez, proteger la seguridad y los derechos de los ciudadanos, estableciendo un balance entre ambos intereses”¹⁰. *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom*, 190 DPR 652, 666 (2014). La Ley Núm. 89-2000 establece que una torre de telecomunicaciones es “cualquier torre que se sostenga por sí sola o torre que este sostenida por cables tensores (*guy-wires*) o torre tipo ‘unipolar’, que esté diseñada y construida primordialmente con el propósito de sostener una o más estaciones de transmisión radial ‘antenas’ para fines de comunicación telefónica inalámbrica”. 27 LPRA sec. 321.

¹⁰ La Ley Núm. 89-200 se aprobó en virtud de la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, 47 USCA sec. 151 *et seq.*, que se adoptó con el fin de regular la prestación de servicios de telecomunicaciones y para crear la Federal Communications Commission (FCC). *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom*, 190 DPR, a la pág. 663. “Esta ley ocupó el campo con relación a los posibles efectos ambientales y de salud asociados con la construcción, la instalación y el uso de torres de servicios móviles”. *Íd.* No obstante, reservó a los estados la potestad de regular, de forma limitada, la ubicación, construcción y modificación de las torres de servicios móviles. *Íd.*, a la pág. 664.

En lo pertinente, la Ley Núm. 89-2000 establece los parámetros y criterios para otorgar un permiso de construcción para una instalación de telecomunicaciones. En específico, el Artículo 5 establece los siguiente:

(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, [...], deberá guardar una distancia no menor a 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 este capítulo 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, aun 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 existen[te] dentro del radio de distancia dispuesto por este capítulo que no haya consentido dicha ubicación mediante declaración jurada.

(f) 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.

27 LPRA sec. 323 (a) y (f). (Énfasis nuestro).

Del mismo modo, el Reglamento Conjunto 2019¹¹ dispone que:

a. Las torres de telecomunicaciones podrán permitirse dentro de los límites territoriales del Gobierno de Puerto Rico cumpliendo con las siguientes disposiciones:

1. Distancia de la Residencia más Cercana: La torre tendrá que guardar una distancia no menor de la altura de la torre más un diez por ciento (10%) adicional medidos desde el centro de la torre hasta la residencia más cercana.

4. Toda torre de telecomunicaciones que esté ubicada en un distrito que no sea residencial o rural deberá mantener una distancia mínima de quince (15) metros desde la torre hasta la estructura más cercana. No obstante, tendrá que cumplir con el inciso a, Sub-Inciso 1.

5. Las torres o instalaciones de telecomunicaciones podrán ser construidas sobre el terreno, en los edificios o sobre sus techos.

¹¹ Un panel hermano de este Tribunal de Apelaciones, mediante su *Sentencia* del 4 de marzo de 2020, en el recurso con el alfanumérico KLRA201900413, declaró nulo el Reglamento Conjunto de 2019. Actualmente, dicho caso se encuentra ante la consideración del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Véase, caso número CC-2020-0320 cons. con CC-2020.0049.

Tomo IX, Capítulo 9.11, regla 9.11.2, sección 9.11.2.1(a) del Reglamento Conjunto 2019, a las págs. 568-569.

No obstante, el Reglamento Conjunto 2019 permite variaciones a los requisitos previamente dispuestos para la construcción de instalaciones de telecomunicaciones. En específico, establece que:

Se podrán autorizar variaciones a los requisitos dispuestos en este Reglamento para la instalación o ubicación de torres y de instalaciones de telecomunicaciones, cuando éstas respondan a exigencias tecnológicas, de emergencia o de seguridad pública y se cumpla con las siguientes disposiciones:

a. **La variación sea solicitada por el dueño en la propiedad o su representante autorizado en el formulario que se designe para dichos propósitos.**

b. Se someta un Memorial Explicativo en el que se discuta si se cumple con uno o más de los criterios establecidos en esta Sección que justifica autorizar la variación solicitada.

c. Se someta un estudio de las alternativas consideradas para atender la variación solicitada y señalar las razones por las cuales la alternativa seleccionada es la que mejor responde al interés público.

d. Se acompañe a la solicitud de variación la recomendación por escrito del NET en el que se señalen los factores que ameritan dicha recomendación.

e. La celebración una vista pública es mandatoria previo publicación de un aviso de prensa anunciando la celebración de la misma en un periódico de circulación general.

f. En caso de autorizarse la variación solicitada, el dueño de la torre estará obligado a mantener una póliza de seguro de responsabilidad pública no menor de un millón de dólares. (\$1,000.000.00).

Tomo IX, Capítulo 9.11, regla 9.11.10 del Reglamento Conjunto 2019, a la pág. 580. (Énfasis nuestro).

B

Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. *Super Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, et al.*, op. de 30 de marzo de 2021, 2021 TSPR 45, a la pág. 7, 206 DPR ___. Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Íd.*, a la pág. 8.

Así pues, las determinaciones de hechos de organismos y agencias “tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas”. *Vélez v. A.R.P.E.*, 167 DPR 684, 693 (2006). A esos fines, la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004).

En fin, como ha consignado el Tribunal Supremo, la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no esté basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo haya errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) cuando el organismo administrativo actúe arbitraria, irrazonable o ilegalmente, al realizar determinaciones carentes de una base racional; o, (4) cuando la actuación administrativa lesione derechos constitucionales fundamentales. *Super Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, et al.*, op. de 30 de marzo de 2021, 2021 TSPR 45, a la pág. 8, 206 DPR ___, citando a *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, 196 DPR 606, 628 (2016).

III

En el presente recurso, nos corresponde determinar si la División de Revisiones Administrativas de la OGPe incidió al confirmar la determinación de la OGPe de denegar la solicitud de permiso de construcción por no haberse solicitado una variación para la construcción de la instalación de telecomunicaciones. Analizados los hechos a la luz del derecho aplicable, concluimos que a QMC Telecom no le asiste la razón. Veamos.

En primer lugar, apuntamos que este Tribunal no puede sustituir el juicio o criterio de la OGPe por el suyo, a menos que el ente administrativo

haya actuado de manera arbitraria, ilegal, irrazonable o fuera del marco de los poderes que se le delegaron.

De los autos antes nuestra consideración se desprende que QMC Telecom presentó una solicitud de permiso de construcción ante la OGPe para la construcción de una instalación de telecomunicaciones. El proyecto propuesto se construiría en los predios del solar donde ubica Massa Mini Market, en específico, en el área del estacionamiento de dicho comercio.

Según esbozado, la OGPe emitió una nota de subsanación en la que, entre otras cosas, solicitó a QMC Telecom que presentara evidencia del trámite discrecional aprobado y el endoso del NET, debido a la variación que presentaba el proyecto al no cumplir con el requisito de separación de 15 metros desde la instalación de telecomunicaciones propuesta a la estructura comercial más cercana. Al respecto, QMC Telecom adujo que la instalación de telecomunicaciones propuesta cumplía ministerialmente con el requisito de separación. Además, señaló que el dueño de la propiedad comercial donde se proponía desarrollar el proyecto había consentido, mediante declaración jurada, a la ubicación de la torre en el lugar propuesto.

Según indicamos anteriormente, la Ley Núm. 89-2000 establece que la construcción de una torre de telecomunicaciones en un **distrito residencial o rural** debe guardar una distancia no menor a la altura de la torre, más un diez por ciento (10 %) adicional de la residencia más cercana. Asimismo, la Ley Núm. 89-2000 permite la ubicación de una torre que no cumpla con dicho requisito cuando el dueño de la torre y la residencia más cercana sea el mismo titular, o, aun cuando sean dueños distintos, el titular de la residencia permita, mediante declaración jurada, la ubicación de la torre en el lugar propuesto. No obstante, el estatuto no provee para eximir del cumplimiento con el requisito de separación para la construcción de una torre de telecomunicaciones en un **distrito que no sea residencial o rural**.

En específico, la Ley Núm. 89-2000 y el Reglamento Conjunto 2019 expresamente disponen que la construcción de una torre de

telecomunicaciones 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**. En consonancia, el Reglamento Conjunto 2019 provee para la solicitud de una variación cuando el proyecto propuesto no cumpla con alguno de los requisitos dispuestos en los estatutos pertinentes.

A la luz de lo antes expuesto, resulta forzoso concluir, como lo hizo el foro recurrido, que QMC Telecom incumplió con lo dispuesto en la Ley Núm. 89-2000 y en el Reglamento Conjunto 2019. En su consecuencia, la División de Revisiones Administrativas de la OGPe no incidió al determinar que la parte recurrente había incumplido con el requisito de separación y al no solicitar la variación correspondiente para el proyecto propuesto. Por lo que no incidió la OGPe al denegar la solicitud de permiso de construcción presentada por QMC Telecom.

La norma reiterada indica que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que le son encomendados. Asimismo, conforme a la doctrina de revisión judicial, este Tribunal está impedido de variar aquellas determinaciones de una agencia administrativa que sean razonables y encuentren apoyo en el expediente.

En el presente caso no surge prueba alguna que justifique variar la determinación de la División de Revisiones Administrativas de la OGPe. La recurrente tampoco demostró que la agencia hubiese actuado de manera arbitraria, ilegal o irrazonable. Por ello, procede confirmar la resolución recurrida.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos *la Resolución de Revisión Administrativa* emitida y notificada el 7 de septiembre de 2021, por la División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos.

Notifíquese.

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

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