

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VII

ELADIO
CARRASQUILLO
RIVERA; JUAN VÉLEZ
RIVERA; ARACELIS
DÍAZ ADORNO; LUZ M.
COSME GUZMÁN;
EDWIN A. DÍAZ DÍAZ;
MARGARITA SANTOS
ARRECIO; INOCENCIA
RIVERA SANTOS;
PAULA DÍAZ ADORNO.

Apelante,

v.

QMC TELECOM, LLC.,

Apelada.

KLAN202101039

APELACIÓN
procedente del Tribunal de
Primera Instancia,
Sala Superior de Caguas.

Caso núm.:
CG2021CV02355.

Sobre:
injunción por
construcción ilegal.

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 14 de febrero de 2022.

Por segunda ocasión, comparece el señor Eladio Carrasquillo Rivera (señor Carrasquillo)¹ ante este Tribunal para que atendamos una controversia relacionada con sus intentos fallidos de paralizar la construcción de una torre de telecomunicaciones. Evaluada la apelación de autos a la luz del derecho aplicable, este Tribunal confirma la *Sentencia* dictada el 15 de octubre de 2021, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Caguas.

I

Allá para el 2017, la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) expidió el Permiso de Construcción Núm. 2017-147749-PCO-010878, a favor de QMC Telecom, LLC. (QMC) para la construcción de una torre de telecomunicaciones de 130 pies de altura.

¹ Para efectos de simplificación de la lectura, nos referimos a la parte apelante, debidamente identificada en el título de este recurso, como el señor Carrasquillo.

Luego de varios trámites procesales, este Tribunal revocó el permiso al determinar que, por la altura de 130 pies, la torre ubicaría dentro del radio de seguridad de la residencia del señor Carrasquillo y este no había consentido a ello².

Por consiguiente, el 23 de julio de 2020, QMC presentó una nueva solicitud para el permiso de construcción. En ella, redujo la altura de la torre de 130 pies a 80 pies para así cumplir con lo requerido por el señor Carrasquillo. A esos fines, el 8 de septiembre de 2020, la OGPe expidió el Permiso de Construcción Núm. 2020-315801-PCOC-007531.

En desacuerdo aún, el señor Carrasquillo presentó un recurso de revisión administrativa ante la División de Revisiones Administrativas de la OGPe (DRA-OGPe) para impugnar el permiso. Arguyó que la altura propuesta no sería de 80 pies, sino de 90 pies y, por lo tanto, violentaba el radio de seguridad requerido por nuestro ordenamiento jurídico.

La DRA-OGPe acogió el recurso y celebró una vista el 12 de noviembre de 2020. Conforme a ello, el 26 de diciembre de 2020, la DRA-OGPe extendió el término de 90 días para resolver el caso por un plazo de 30 días.

Mientras tanto, el 13 de enero de 2021, el señor Carrasquillo presentó una demanda ante el Tribunal de Primera Instancia. En ella, arguyó que, el 11 de enero de 2021, QMC había comenzado la construcción. Así pues, solicitó la paralización de las obras objeto del permiso mientras se resolvía de forma final su recurso de revisión administrativa³.

Así las cosas, el 9 de febrero de 2021, el foro primario desestimó la demanda por falta de jurisdicción. Concluyó que el permiso era válido y exigible mientras se encontrara pendiente el recurso de revisión. De esta forma, determinó que el Tribunal de Apelaciones era quien tenía la potestad

² Inicialmente, el señor Carrasquillo había prestado una declaración jurada para consentir a la construcción de la torre de telecomunicaciones. Sin embargo, al notificarse la aprobación de la construcción, retiró su consentimiento mediante otra declaración jurada. Véase, sentencia del antiguo panel III, KLRA201800349.

³ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 106-111.

para paralizar el permiso al amparo del Art. 13.1(a) de la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, Ley Núm. 161-2009, según enmendada (Ley Núm. 161), 23 LPRA sec. 9023. En fin, adjudicó que se debía continuar el trámite administrativo y, de obtener un resultado desfavorable, entonces el señor Carrasquillo podría instar un recurso de revisión judicial⁴.

Conforme a ello, el 22 de febrero de 2021, el señor Carrasquillo presentó un recurso de revisión ante este Tribunal para impugnar la aprobación del permiso.

A su vez, el señor Carrasquillo presentó un auxilio de jurisdicción el 11 de marzo de 2021, junto con su recurso de revisión administrativa. El auxilio de jurisdicción fue denegado el 12 de marzo de 2021.

El 23 de marzo de 2021, el antiguo panel VII de este Tribunal confirmó la sentencia del Tribunal de Primera Instancia y, por consiguiente, desestimó el pleito por falta de jurisdicción. Determinó que la aprobación de permisos era una función ministerial delegada a la OGPe, por lo cual no podía dejar sin efecto un permiso expedido válidamente, mientras la agencia administrativa conservara su jurisdicción sobre la revisión administrativa del permiso⁵.

Con respecto al recurso de revisión administrativa, este Tribunal determinó que la DRA-OGPe tenía que adjudicar finalmente la controversia para que el señor Carrasquillo pudiese acudir en revisión judicial. Por consiguiente, desestimó el recurso por prematuro⁶.

En lo que aquí respecta, el 15 de julio de 2021, notificado el 16 de agosto de 2021, la OGPe expidió el permiso de construcción núm. 2020-315808-PCOC-007531, otorgado a favor de QMC para la construcción de una torre de telecomunicaciones de 80 pies de altura⁷.

⁴ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 112-125.

⁵ Véase, sentencia emitida el 23 de marzo de 2021, KLAN202100161.

⁶ Véase, sentencia emitida el 7 de mayo de 2021, KLRA202100084.

⁷ La construcción de la torre de telecomunicaciones se realizaría en la carretera PR-941, Km. 5.1, en el Barrio Jaguas de Gurabo, Puerto Rico. Véase, apéndice del recurso a las págs. 36-44.

Inconforme, el 2 de septiembre de 2021, el señor Carrasquillo presentó un nuevo recurso de revisión ante la DRA-OGPe para impugnar el permiso.

Posteriormente, el 16 de septiembre de 2021, el señor Carrasquillo presentó una demanda de *injunctio*n contra QMC⁸. Mediante ella, solicitó la paralización de la construcción de la torre realizada por QMC, debido a que el permiso emitido por la OGPe no era “final y firme”. Arguyó, además, que se trataba de una construcción ilegal que atentaba contra su salud y seguridad. Manifestó que, debido a que había una solicitud de revisión administrativa del permiso pendiente ante la DRA-OGPe, el permiso no era ejecutable y debía paralizarse hasta que culminara el proceso administrativo pendiente.

No obstante, el 17 de septiembre de 2021, la DRA-OGPe notificó que no iba a acoger la solicitud de revisión administrativa⁹. Por consiguiente, el 13 de octubre de 2021, el señor Carrasquillo presentó una solicitud de auxilio de jurisdicción para que se paralizara la construcción y se revisara la aprobación del permiso¹⁰.

Así las cosas, el 15 de octubre de 2021, el Tribunal de Primera Instancia desestimó con perjuicio la solicitud de *injunctio*n presentada por el señor Carrasquillo. Mediante esta, concluyó que no ostentaba jurisdicción dado a que la OGPe, y en revisión, este Tribunal, contaban con jurisdicción exclusiva para atender la controversia.

El 20 de octubre de 2021, el señor Carrasquillo volvió a presentar un auxilio de jurisdicción ante este Tribunal para solicitar la paralización de la construcción dado a que el permiso aún no era final y firme.

⁸ Véase, apéndice del recurso, a las págs. 1-11.

⁹ Núm. del caso: 2020-315808-PCOC-007531. Véase, apéndice del recurso, a las págs. 143-147.

¹⁰ A la fecha de esta sentencia, la revisión del recurso administrativo está pendiente ante un panel hermano de este Tribunal bajo el alfanumérico KLRA202100543.

En desacuerdo con la determinación del foro primario, el 16 de diciembre de 2021¹¹, el señor Carrasquillo instó el recurso de revisión judicial que nos ocupa. La parte apelante aduce que el foro primario incurrió en la comisión de los siguientes errores:

Erró el honorable [Tribunal de Primera Instancia], cuando se le presenta un recurso de injunction bajo el palio de los Art. 9.10 y 14.1, Ley Núm. 161, *supra*, al concluir su falta de jurisdicción en esa tipificación específica basado en que el Art. 13.1(a), *ante*, confiere jurisdicción exclusiva a la agencia y, en revisión, a este Hon. Tribunal de Apelaciones.

Erró el honorable [Tribunal de Primera Instancia] al concluir que opera en este caso el agotamiento de remedios administrativos y la doctrina de cosa juzgada, en su vertiente [*sic*] de impedimento colateral por sentencia y/o ley del caso.

Erró el Tribunal de Primera Instancia al concluir que el permiso es ejecutable desde su otorga[miento] a pesar de la disposición estatutaria expresa en contra de dicha ejecutabilidad [*sic*] de los Art. 1.5(21) y 9.10, Ley Núm. 161, *supra*.

El 14 de enero de 2022, QMC presentó su alegato en oposición y solicitud de desestimación. Evaluados los argumentos de las partes, resolvemos.

II

A

Tal cual señala el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Municipio de San Juan v. Bosque Real, S.E.*, 158 DPR 743, 769 (2003), la doctrina de cosa juzgada, de origen romano, tiene base estatutaria en el Art. 1204 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPR sec. 3343¹². Por ello, en nuestro acervo jurídico, la presunción de cosa juzgada se rige por los postulados del Derecho Civil. *Acevedo v. Western Digital Caribe, Inc.*, 140 DPR 452, 464 (1996).

Así pues, conforme a la doctrina civilista y al Art. 1204, para que se active la presunción de cosa juzgada en otro juicio, “[...] es necesario que

¹¹ El señor Carrasquillo presentó una solicitud de reconsideración el 1 de noviembre de 2021. El foro primario denegó la solicitud el 27 de noviembre de 2021. Véase, apéndice del recurso, a las págs. 82-86.

¹² A pesar de que el Código Civil de Puerto Rico, Ed. 1930, fue derogado efectivo el 28 de noviembre de 2020, por el Código Civil de Puerto Rico de 2020, Ley Núm. 55 de 1 de junio de 2020, a la controversia de autos le aplica el derogado Código Civil, pues los hechos se suscitaron durante la vigencia de este.

entre el caso resuelto por la sentencia y aquél en que ésta sea invocada, concurra la más perfecta identidad entre las cosas, las causas, las personas de los litigantes y la calidad con que lo fueron”. Añade el Tribunal Supremo:

La doctrina está fundamentada en el interés del Estado en ponerle fin a los litigios y en proteger a los ciudadanos para que no se les someta en múltiples ocasiones a los rigores de un proceso judicial. *Pérez v. Bauzá*, 83 DPR 220, 225 (1961). El efecto de la aplicación de esta doctrina es que la sentencia emitida en un pleito anterior impide que se litiguen posteriormente, entre las mismas partes y sobre las mismas causas de acción y cosas, las controversias ya litigadas y adjudicadas, y aquellas que se pudieron haber litigado. *Pagán Hernández v. U.P.R.*, 107 DPR 720, 732-33 (1978); *Mercado Riera v. Mercado Riera*, 100 DPR 940, 950 (1972).

Municipio de San Juan v. Bosque Real, S.E., 158 DPR, a las págs. 769-770.

El Art. 1204 del Código Civil exige la identidad entre las cosas, las causas y las personas de los litigantes. En primer lugar, cuando la doctrina de cosa juzgada alude a la identidad entre las cosas, se refiere al “objeto o materia sobre la cual se ejercita la acción”. *Lausell Marxuach v. Díaz de Yáñez*, 103 DPR 533, 535 (1975). Es decir, el objeto de una demanda. En *A & P Gen. Contractors v. Asoc. Caná*, 110 DPR 753, 764-765 (1981), el Tribunal Supremo, acorde con la doctrina civilista, nos instruye a formularnos la siguiente pregunta para determinar si existe o no identidad de cosas: si al tomar una determinación sobre el objeto de una demanda en el caso ante nuestra consideración, nos exponemos a contradecir una decisión anterior en cuanto al mismo objeto.

En cuanto a la identidad de causa, esta se refiere a la razón o motivo de pedir; significa el fundamento u origen de las cuestiones planteadas y resueltas. *Íd.*, a la pág. 765. El requisito de identidad de causas se constituye cuando la nueva acción esté como embebida en la primera o fuese consecuencia inseparable de la misma. *Acevedo v. Western Digital Caribe, Inc.*, 140 DPR, a la pág. 464.

Por último, con referencia al requisito de la identidad de las personas de los litigantes, el mismo se rige por la doctrina de la mutualidad. *Íd.*, a la pág. 465. Es decir, precisa que las partes litigantes hayan sido las mismas

en ambos pleitos, el original y el segundo, o se hallaren en una relación mutua. *Pol Sella v. Lugo Christian*, 107 DPR 540, 550 (1978).

En virtud de ello, el efecto de la doctrina de cosa juzgada es que la sentencia dictada en un pleito anterior impide que se litiguen en un pleito posterior entre las mismas partes y sobre la misma causa de acción y cosas, las cuestiones ya litigadas y adjudicadas, y aquellas que pudieron haber sido litigadas y adjudicadas con propiedad en la acción anterior. *Pagán Hernández v. U.P.R.*, 107 DPR 720, 732-33 (1978).

Por último, subrayamos el hecho de que el Tribunal Supremo se ha negado a aplicar la doctrina de cosa juzgada de forma automática o de manera rígida. A modo ilustrativo, ha declinado aplicarla para evitar una injusticia o cuando se plantean consideraciones de interés público, aun cuando concurren los requisitos antes discutidos¹³. Ello no implica, sin embargo, que las excepciones a su aplicación se van a aplicar liberalmente; por el contrario, las excepciones a la aplicación de la doctrina de cosa juzgada no se favorecen, pues se puede afectar la finalidad de las controversias adjudicadas y, por ende, el buen funcionamiento del sistema judicial. *P. R. Wire Products v. C. Crespo & Assoc.*, 175 DPR 139, 152 (2008), citando a *Parrilla v. Rodríguez*, 163 DPR 263, 271 (2004).

B

La jurisdicción es el poder o autoridad que posee un tribunal o un organismo administrativo para considerar y decidir casos o controversias. *Allied Management Group, Inc. v. Oriental Bank*, 204 DPR 374, 385 (2020). En principio, los tribunales de Puerto Rico son foros de jurisdicción general por lo que pueden atender toda controversia traída ante su consideración, si cumplen con los requisitos de justiciabilidad. *Mun. de Arecibo v. Mun. de Quebradillas*, 161 DPR 109, 114 (2004).

¹³ Inclusive, el Tribunal Supremo ha caracterizado ese *interés público*, como “intereses públicos mayores”, que así lo ameriten. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. Consejo Titulares*, 184 DPR 133, 154 (2011); *Méndez v. Fundación*, 165 DPR 253, 268 (2005). A esos efectos, véase, *P. R. Wire Products v. C. Crespo & Assoc.*, 175 DPR 139, 152, nota al calce núm. 22 (2008).

Cónsono con ello, para privar a un tribunal de jurisdicción, se requiere que algún estatuto lo disponga de manera expresa, o que ello surja por implicación necesaria. *Mun. de Arecibo v. Mun. de Quebradillas*, 161 DPR, a la pág. 114.

En lo que respecta a las agencias administrativas, puede surgir alguna polémica sobre si el foro judicial o el administrativo tiene jurisdicción original para dilucidar alguna controversia sobre las funciones delegadas a las agencias. *Rodríguez Rivera v. de León Otaño*, 191 DPR 700, 709 (2014). Para ello, en nuestro ordenamiento se utiliza la doctrina de jurisdicción primaria, la cual incluye la jurisdicción primaria concurrente y la jurisdicción primaria exclusiva. *Íd.*

La jurisdicción primaria exclusiva ocurre cuando un estatuto le otorga autoridad primaria a un organismo administrativo para atender la reclamación. *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 DPR 257, 267 (1996). En su consecuencia, los tribunales estarán impedidos de intervenir inicialmente en el asunto. *Íd.*

Por su parte, la jurisdicción primaria concurrente ocurre cuando un estatuto permite que se inicie una reclamación tanto en el foro administrativo como en el judicial. *Íd.* Así pues, cuando ambos foros posean la facultad para atender la reclamación, los tribunales se abstendrán de considerarla cuando la controversia contenga cuestiones de hechos que requieran la pericia o el conocimiento especializado de la agencia, o ante la complejidad y especialidad que envuelve la reclamación. *Ferrer Rodríguez v. Figueroa*, 109 DPR 398, 402 (1980).

No obstante, la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria no será automática, se deberán considerar todas las circunstancias y elementos del caso. De tal manera, se evaluará la conveniencia de permitir que la controversia se dilucide inicialmente en el foro administrativo. *Mun. de Caguas v. AT&T*, 154 DPR 401, 411 (2001).

C

La Asamblea Legislativa aprobó la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, Ley Núm. 161-2009, según enmendada (Ley Núm. 161), 3 LPRA secs. 9011 *et seq.*, con miras a establecer el marco legal y administrativo integrado que regiría los procesos de solicitud, evaluación, concesión y denegatoria de permisos de uso, construcción y desarrollo de terrenos en Puerto Rico. *Exposición de Motivos*, Ley Núm. 161; *Horizon v. Jta Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228, 236 (2014). Por medio de esta, creó varios organismos destinados a atender los diversos aspectos del proceso de permisos, entre los cuales está la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe).

A esos efectos, el Art. 2.5 de la Ley Núm. 161 establece lo siguiente:

A partir de la fecha de vigencia de esta Ley, la Oficina de Gerencia de Permisos, a través de su Secretario Auxiliar, los Profesionales Autorizados, Inspectores Autorizados, cualquier otro facultado en la Ley o a quien el Secretario Auxiliar de la Oficina de Gerencia de Permisos delegue tal facultad, según aplique, emitirán determinaciones finales, permisos, licencias, certificaciones [...].

La Oficina de Gerencia de Permisos o la Junta Adjudicativa[,] según sea el caso[,] evaluará y emitirá licencias y determinaciones finales para las consultas de variación en uso, construcción, y consultas de ubicación, incluyendo las de mejoras públicas y las de impacto regional o suprarregional.

23 LPRA sec. 9012d.

Por su parte, la DRA-OGPe se creó como organismo adscrito a la OGPe para revisar sus determinaciones. 23 LPRA sec. 9021m. A tales efectos, se podrá recurrir de una determinación de la OGPe dentro del término jurisdiccional de 20 días. 23 LPRA sec. 9023¹⁴.

En lo aquí pertinente, el Art. 13.1(a) de la Ley Núm. 161-2009 establece que **“la mera presentación de un recurso de revisión no paraliza el permiso otorgado [...] mientras no exista una decisión en los méritos en contrario”**. 23 LPRA sec. 9023. (Énfasis nuestro). A su vez,

¹⁴ Véase, además, las Secciones 3.15 y 4.2 de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU), 3 LPRA sec. 2165 y 2172.

también dispone que solo este Tribunal podrá paralizar la efectividad de un permiso al emitir un dictamen donde fundamente “cada uno de los criterios considerados para otorgar dicho remedio provisional, incluyendo[,] pero sin limitarse a que la parte solicitante demuestre tener probabilidad de prevalecer y un daño irreparable”. 23 LPRA sec. 9023.

III

En el presente recurso, nos corresponde determinar si incidió el foro primario al desestimar con perjuicio el pleito incoado por el señor Carrasquillo, por presuntamente carecer de jurisdicción y aplicar la doctrina de cosa juzgada. Luego de analizar concienzudamente el historial administrativo y judicial que precedió a este recurso de apelación, concluimos que al señor Carrasquillo no le asiste la razón. Veamos.

En su apelación, el señor Carrasquillo arguyó que QMC tenía que esperar a que el permiso de construcción fuera final y firme para comenzar la construcción de la torre. Alegó, además, que la construcción era ilegal y atentaba contra su salud y su seguridad.

De los documentos que obran en autos se desprende que el señor Carrasquillo planteó la controversia relativa al estatus del permiso de construcción anteriormente. En específico, el 13 de enero de 2021, el señor Carrasquillo presentó ante el Tribunal de Primera Instancia una demanda de *injunction* en la que solicitó la paralización de la construcción objeto del permiso, mientras se resolvía de manera final y firme su recurso de revisión administrativa.

A tales efectos, el 9 de febrero de 2021, el Tribunal de Primera Instancia emitió una *Sentencia* en la cual declaró sin lugar la paralización y desestimó la demanda por falta de jurisdicción. En aquella ocasión, el foro primario concluyó, entre otras, que **el permiso era válido y exigible mientras se encontrara pendiente un recurso de revisión al amparo del Art. 13.1(a) de la Ley Núm. 161-2009**¹⁵.

¹⁵ Esta sentencia fue confirmada por el antiguo panel VII de este Tribunal. mediante la *Sentencia* dictada en el KLAN202100161.

En la apelación que nos ocupa, el Tribunal de Primera Instancia concluyó correctamente que la DRA-OGPe había tenido ante su consideración extensa prueba sobre los mismos hechos y había determinado y ratificado la validez del permiso de construcción.

De lo anterior es forzoso concluir, como lo hizo el foro recurrido, que entre el caso ante nuestra consideración y la sentencia aludida existe la más perfecta identidad entre las cosas, las personas de los litigantes y la calidad en que lo fueron, por lo que **aplica la doctrina de cosa juzgada**. Conforme a ello, la presentación de este recurso no es más que un esfuerzo adicional de litigar nuevamente una controversia ya adjudicada por el Tribunal de Primera Instancia. Por todo lo cual, concluimos que el foro primario actuó correctamente al desestimar con perjuicio la solicitud de *injunction* presentada por el señor Carrasquillo.

IV

Por los fundamentos antes expresados, confirmamos la *Sentencia* emitida y notificada el 15 de octubre de 2021, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Caguas.

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