

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VIII

RAFAEL AGOSTO  
SANTIAGO, MIRIAM  
VELÁZQUEZ  
VELÁZQUEZ Y EVELYN  
RODRÍGUEZ SANTIAGO

Recurrentes

v.

OFICINA DE GERENCIA  
DE PERMISOS (OGPE) Y  
QMC TELECOM, LLC  
(CONCESIONARIO)

Recurridos

KLRA202100457

Revisión Judicial  
procedente del  
Departamento de  
Desarrollo Económico  
y Comercio; Oficina de  
Gerencia de Permisos  
(OGPe)

Sobre: Oposición a  
Autorización de  
Permiso de  
Construcción para  
Facilidades de  
Telecomunicaciones

Caso Número:  
2019-252363-PCOC-  
001980

Panel integrado por su presidenta, la Juez Domínguez Irizarry, la Juez Rivera Marchand y el Juez Salgado Schwarz

Domínguez Irizarry, jueza ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 11 de febrero de 2022.

Los recurrentes, el señor Rafael Agosto Santiago, la señora Miriam Velázquez Velázquez y la señora Evelyn Rodríguez Santiago, comparecen ante nos para que dejemos sin efecto la determinación emitida y notificada por la División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos (División), el 30 de agosto de 2021. Mediante la misma, el referido organismo denegó un recurso de revisión promovido por los recurrentes y sostuvo la legalidad del permiso de construcción aprobado a favor de la compañía QMC Telecom, LLC.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se revoca la resolución administrativa recurrida.

**I**

El 9 de septiembre de 2019, la entidad QMC Telecom, LLC, presentó la solicitud de permiso 2019-252363-PCOC-001980 ante

la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), para la construcción de una torre de telecomunicaciones en un sector del barrio Montones del municipio de Las Piedras. Para dicha fecha, estaban en vigor las disposiciones del Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios, Reglamento Núm. 9081 de 7 de mayo de 2019, con vigencia efectiva desde el 7 de junio de 2019. (Reglamento Conjunto de 2019).

Estando en curso la tramitación de la solicitud de permiso de referencia, mediante *Sentencia* del 4 de marzo de 2020 en el caso KLRA201900413, un Panel hermano de este Foro declaró nulo dicho cuerpo reglamentario. Como resultado, se aprobó el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios, Reglamento Núm. 9233 de 2 de diciembre de 2020, a entrar en vigor el 2 de enero de 2021 (Reglamento Conjunto de 2020). Con relación a ello y para atender la transición de los procesos en curso al amparo del Reglamento Conjunto de 2019, OGPe promulgó la Orden Administrativa OGPe 2020-017, para disponer, entre otras providencias, que todo trámite iniciado previo al 2 de enero de 2021 y pendiente de adjudicación, habría de atenderse de conformidad con las disposiciones del Reglamento Conjunto de 2019.

Así las cosas, mediante *Sentencia* del 31 de marzo de 2021, notificada el 6 de abril siguiente, en el caso KLRA202100044, este Foro declaró la nulidad del Reglamento Conjunto de 2020. Igualmente, el 12 de abril de 2021, en el caso KLRA202100047, este Foro emitió igual determinación al respecto.

Por su parte, el 14 de abril de 2021, OGPe aprobó el permiso objeto de disputa en la causa de epígrafe. En desacuerdo, el 3 de mayo de 2021, los aquí recurrentes presentaron una solicitud de revisión administrativa ante la entidad aquí compelida. En esencia,

impugnaron la expedición del permiso a favor de QMC Telecom, LLC, al sostener que el área en el que habrían de erigir la torre de telecomunicaciones era una oficialmente declarada como hábitat de ciertos animales protegidos, así como que, era de conocimiento de la entidad que, en el lugar, existía un alumbramiento de agua que impedía la construcción. De igual forma, los recurrentes afirmaron que el permiso en controversia no contenía una exposición de los hechos establecidos ni del derecho aplicable, que la expedición del mismo comprometía su derecho de propiedad, y que QMC Telecom, LLC incumplió con ciertas especificaciones y regulaciones requeridas.

Durante los días 28, 29 de junio de 2021 y 1 de julio de 2021, se celebró la correspondiente vista administrativa. El 23 de julio siguiente, el organismo recurrido emitió una resolución por la cual prorrogó el término de noventa (90) días para adjudicar dispuesto en ley, ello por un plazo adicional de treinta (30) días. Transcurrido el antedicho periodo, el 30 de agosto de 2021, la División emitió la resolución administrativa aquí en disputa. Mediante la misma, denegó la solicitud de revisión promovida por los recurrentes. En consecuencia, sostuvo la legitimidad del permiso de construcción 2019-252363-PCOC-001980 expedido a favor de QMC Telecom, LLC. Según expresamente surge del referido dictamen, toda vez que la solicitud de permiso se presentó durante la vigencia del Reglamento Conjunto de 2019, en virtud de la Orden Administrativa OGPe 2020-017, la División fundamentó su determinación en los términos del antedicho Reglamento.

Inconformes, el 31 de agosto de 2021, los recurrentes comparecieron ante nos mediante el presente recurso de revisión judicial. Procedemos a expresarnos a tenor con la norma atinente a la eficacia jurídica de lo resuelto.

## II

## A

Es norma firmemente establecida en el estado de derecho vigente, que los tribunales apelativos están llamados a abstenerse de intervenir con las decisiones emitidas por las agencias administrativas, todo en deferencia a la vasta experiencia y conocimiento especializado que les han sido encomendados. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26 (2018); *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800 (2012); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty II*, 179 DPR 923 (2010). En este contexto, la sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, establece el alcance de la revisión judicial respecto a las determinaciones administrativas. A tal efecto, la referida disposición legal expresa como sigue:

El tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.

Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

**Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal.**

3 LPRa sec. 9675. (Énfasis nuestro.)

Al momento de revisar una decisión agencial, los tribunales deben ceñirse a evaluar la *razonabilidad* de la actuación del organismo. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía de Puerto Rico*, supra; *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra. Por ello, los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos que emita, siempre que estén sostenidas por *evidencia sustancial* que surja de la *totalidad del expediente administrativo*. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005); *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003). En este contexto, nuestro Tribunal Supremo ha definido el referido concepto como aquella evidencia

relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Rolón Martínez v. Superintendente de la Policía de Puerto Rico*, supra; *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425 (1997).

A tenor con esta norma, los foros judiciales limitan su intervención a evaluar si la decisión de la agencia es razonable y no si hizo una determinación correcta de los hechos ante su consideración. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, supra. En caso de que exista más de una interpretación razonable de los hechos, el tribunal debe sostener lo concluido por la agencia, evitando sustituir el criterio del organismo por sus propias apreciaciones. *Pacheco v. Estancias*, supra. Ahora bien, esta norma de deferencia no es absoluta. La misma cede cuando está presente alguna de las siguientes instancias: (1) cuando la decisión no está fundamentada en evidencia sustancial; (2) **cuando el organismo administrativo ha errado en la apreciación de la ley**, y; (3) cuando ha mediado una actuación irrazonable, o ilegal. *Costa Azul v. Comisión de Seguridad*, 170 DPR 847 (2007).

## B

Por su parte, mediante la aprobación de la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley 161-2009, 23 LPRA sec. 9011 *et. seq.*, se insertó en nuestro ordenamiento jurídico el marco legal y administrativo a regir en la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos por parte del Gobierno de Puerto Rico. *Spyder Media Inc. v. Mun. de San Juan*, 194 DPR 547 (2016). A tal fin, se estableció como política pública mejorar la calidad y eficiencia en la administración de los procesos de evaluación de solicitudes para el otorgamiento o denegación de determinaciones finales y permisos para desarrollo de proyectos de construcción en Puerto Rico. 23 LPRA sec. 9011 N. De igual modo, la Ley-161-2009 creó la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe),

estableciendo, en consecuencia, sus funciones, autoridad, obligaciones y facultades. *Spyder Media Inc. v. Mun. de San Juan*, supra. 23 LPRA sec. 9012.

Pertinente a lo que nos ocupa, y respecto a los procesos atinentes a la expedición de permisos para obras de construcción y usos de terrenos, el Artículo 15.1 de la Ley 161-2000, *supra*, ordena a la Junta de Planificación a preparar y a adoptar, en colaboración con la OGPe y otras entidades gubernamentales, un reglamento conjunto para establecer y aplicar: (a) un sistema uniforme de adjudicación; (b) la evaluación y expedición de determinaciones finales, permisos y recomendaciones relacionados a obras de construcción y uso de terrenos; (c) las guías de diseño verde para la capacitación de los Profesionales Autorizados y a cualquier otra persona que le interese certificarse bajo las guías de diseño verde de Puerto Rico; (d) procedimiento de auditorías y querellas ante la Junta de Planificación, las Entidades Gubernamentales Concernidas y los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, según aplique; y (e) cualquier otro asunto que esta Ley haya referido atenderse mediante reglamentación y aquellas específicamente concernientes a la Oficina de Gerencia de Permisos. 23 LPRA sec. 9025.

A la luz de las antedichas disposiciones, la Junta de Planificación aprobó el Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, Reglamento Núm. 7951 de 30 de noviembre de 2010. Este cuerpo legal gobernó los procesos sometidos a la consideración de OGPe hasta la aprobación del Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos, Reglamento Núm. 8573 de la Junta de Planificación, 24 de marzo de 2015. Ahora bien, mediante *Sentencia* emitida por este Foro el 21 de diciembre de 2016 en el caso KLRA201500421, el Reglamento Conjunto de 2015 fue

declarado nulo. En consecuencia, la Junta de Planificación emitió la *Resolución JPI-31-10-2017*, restituyendo así las disposiciones del Reglamento Conjunto de 2010, como el estado de derecho a regir en los procesos de solicitud, consideración y concesión de permisos.

Más tarde, la Junta de Planificación aprobó el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios, Reglamento Núm. 9081 de 7 de mayo de 2019, a ser vigente desde el 7 de junio de 2019. Sin embargo, tras ser exitosamente impugnado, sus disposiciones fueron declaradas nulas mediante *Sentencia* del 4 de marzo de 2020 emitida por esta Curia en el caso KLRA201900413. Ante la nulidad del Reglamento Conjunto de 2019, la Junta de Planificación nuevamente emitió un nuevo cuerpo de reglas para gobernar la materia que atendemos. De este modo, el antedicho organismo promulgó el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios, Reglamento Núm. 9233 de 2 de diciembre de 2020, a entrar en vigor el 2 de enero de 2021, a fin de regular los procedimientos pertinentes. Ahora bien, en reconocimiento a la pendencia de los procesos iniciados al amparo del Reglamento Conjunto de 2019, OGPe emitió la Orden Administrativa OGPe 2020-017. En virtud de la misma, se dispuso el proceso de transición de sus términos y aquellos contenidos en el Reglamento Conjunto de 2020. En lo pertinente, proveyó como sigue:

[...]

PRIMERO: Todo trámite radicado en una fecha anterior al 2 de enero de 2021, y que a dicha fecha no haya sido adjudicado, será evaluado y adjudicado de conformidad con lo siguiente:

1. La determinación final en torno a estos casos se hará utilizando las disposiciones reglamentarias aplicables al momento de la presentación de la solicitud, es decir, de conformidad con las disposiciones del Reglamento Conjunto 2019.

2. En caso de que la aplicabilidad del Reglamento Conjunto 2019 resulte menos favorecedor a la solicitud presentada, se podrá evaluar la misma a tenor con las disposiciones del Reglamento Conjunto 2020.

[...].

Posteriormente, el 31 de marzo de 2021, con notificación del 6 de abril siguiente, este Tribunal emitió una *Sentencia* en caso KLRA202100044, por la cual anuló el Reglamento Conjunto de 2020. A igual determinación se llegó mediante *Sentencia* emitida y notificada el 12 de abril de 2021 en el caso KLRA202100047. La nulidad del Reglamento Conjunto 2020 se sostuvo, puesto que el Tribunal Supremo de Puerto Rico denegó los recursos presentados por la Junta de Planificación.

### III

En la presente causa, los recurrentes impugnan la resolución administrativa emitida por la División, por la cual se sostuvo la legitimidad del otorgamiento del permiso de construcción 2019-252363-PCOC-001980 emitido a favor de QMC Telecom, LLC. En apoyo a su contención, argumentan cuestiones de carácter procesal y sustantivo que le asisten al amparo de las garantías del debido proceso de ley. Ahora bien, asuntos estrictamente de derecho, nos llevan a revocar la resolución administrativa recurrida.

Al examinar el expediente de autos, particularmente el contenido del pronunciamiento recurrido, no podemos, sino, concluir que, en el presente caso, resulta meritorio que nos apartemos del margen de deferencia que, de ordinario, sujeta el ejercicio de nuestras funciones de revisión ante los dictámenes emitidos por un organismo administrativo. Tal cual expusiéramos, si bien el conocimiento y especialización de las agencias impone un marco de abstención a nuestras facultades, la norma expresamente nos faculta para entender sobre aspectos de derecho, sin que ningún rigor estatutario condicione nuestra intervención. Así pues, la



incorrecta apreciación y aplicación de la ley por parte del organismo administrativo de que trate es plenamente revisable ante nos. Tal es la ocasión en el recurso de epígrafe.

Según expresamente surge de la resolución administrativa aquí recurrida, la evaluación y concesión del permiso de construcción 2019-252363-PCOC-001980 emitido a favor de QMC Telecom, LLC, se fundamentó en las disposiciones del Reglamento Conjunto de 2019, cuerpo de normas anulado previo a la fecha en la que se emitió la adjudicación final pertinente. A fin de legitimar dicho curso de acción, la División se amparó en los supuestos de carácter transitorio establecidos por la Orden Administrativa OGPe 2020-017, ello en cuanto a los procesos pendientes de adjudicación una vez promulgado el Reglamento Conjunto de 2020. Sin embargo, no podemos avalar la corrección de dicho proceder.

Habiéndose decretado como nulo el Reglamento Conjunto de 2019, ningún ejercicio adjudicativo amparado en sus disposiciones podía ejecutar el organismo aquí concernido. La agencia en cuestión estaba impedida de resolver los respectivos derechos de las partes de epígrafe a base de disposiciones carentes de eficacia jurídica. Sabido es que un reglamento nulo, no es, en forma alguna, jurídicamente oponible. Véase Sección 2.7, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 9617 y jurisprudencia aplicable. Siendo de este modo, y toda vez la improcedencia del quehacer adjudicativo aquí impugnado, compete resolver la invalidez de la concesión de permiso de construcción 2019-252363-PCOC-001980 emitido a favor de QMC Telecom, LLC. La misma se apoyó en trámites y preceptos inexistentes en virtud de la nulidad del cuerpo reglamentario que se utilizó para propender a su expedición. Por tanto, por haber errado en la interpretación y aplicación de la norma, dejamos sin efecto la resolución administrativa aquí impugnada.

**IV**

Por los fundamentos que anteceden, se revoca la resolución administrativa recurrida.

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

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