

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
Panel II

ASOCIACIÓN DE RESIDENTES
LUCHANDO POR COMUNIDAD LA
BARRA, INC. P/C LCDO. JOSÉ A.
CAY COLÓN

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO ECONÓMICO Y
COMERCIO, OFICINA DE
GERENCIA DE PERMISOS (OGPe)

Recurridos

ÁNGEL L. ROLÓN RIVERA,
ROBERTO SÁNCHEZ FERNÁNDEZ,
ESTEBAN FIGUEROA TORRES,
RAMÓN ALEJANDRO FLORES

Parte Interventora

KLRA202100579

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

Caso Núm:
2021-388157-
SDR-006285

Sobre:
Aprobación de
Permiso de
Construcción de
Facilidad de
Telecomunicacion
es para co-
ubicación de
antenas

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Adames Soto

Adames Soto, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de julio de 2022.

Comparecen los señores Ángel L. Rolón Rivera, Roberto Sánchez Fernández, Esteban Figueroa Torres y Ramón Alejandro Flores (los recurrentes) solicitando que revisemos una *Resolución de Revisión Administrativa* emitida el 13 de octubre de 2021, por la División de Revisiones Administrativas de la Oficina de Gerencia de Permisos (la División).¹ Mediante dicha determinación se denegó una solicitud de revisión administrativa instada por los recurrentes, impugnando la concesión de un permiso de construcción otorgado a Innovattel

¹ Dictamen notificado el 13 de octubre de 2021.

Properties, LLC., (Innovattel o la recurrida), por la Oficina de Gerencia de Permisos, (OGPe), para la construcción de una plataforma y antenas de transmisión de señal de teléfonos celulares, sobre la azotea de una vivienda en el Sector La Barra en el municipio de Caguas.

Los recurrentes imputan la comisión de varios errores presuntamente cometidos por la División en la concesión de dicho permiso, aunque identificando como controversia aquella que versa sobre la validez de dicho permiso, ante el hecho de que fue aprobado al amparo del Reglamento Conjunto 2019, infra, a pesar de que un panel hermano de este Tribunal de Apelaciones declaró la nulidad de esta disposición reglamentaria.

I. Resumen del tracto procesal Relación de Hechos

Las incidencias procesales en este caso han sido amplias, pero solo resaltaremos los asuntos de mayor importancia que resulten útiles para contextualizar lo ocurrido, y según sean pertinentes para atender las controversias ante nuestra consideración.

En diciembre de 2019, Innovattel, por conducto del Ing. Axel Hernández, presentó ante la consideración de la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Caguas, un permiso de construcción certificado bajo el caso 2019-293960-PCPC-005509 (el Proyecto). El permiso solicitado² tuvo como motivo la construcción de una facilidad de telecomunicaciones móvil con una cabida de 50 metros cuadrados, en una vivienda existente de dos plantas, localizada en la Comunidad La

² La solicitud fue acompañada de los siguientes documentos: Memorial Explicativo, Certificación de Inundabilidad, Tabla de Parámetros, Resolución Corporativa, licencia de los ingenieros interventores, Certificación del Proyectista, Aceptación del Inspector, Declaración Jurada de Co-ubicación, notificaciones de los colindantes - según la lista del CRIM - en el radio requerido en la reglamentación; Declaración Jurada sobre la colocación del rótulo en la propiedad, y otra relacionada a la notificación a la mano de la publicación de un edicto en el periódico El Nuevo Día, el miércoles, 4 de marzo de 2020, como medio supletorio de notificación; el plano que identifica el radio de seguridad a residencias y la altura de la facilidad (20 pies más el 10%, equivalentes a 22 pies igual a 6.70 metros); el plano del radio de 100 metros de residencias a notificar la propuesta; copia de carta emitida el 11 de diciembre de 2019, por la Federal Aviation Administration (FAA), entre otros documentos. Apéndice del escrito de revisión judicial, págs. 29-49 y 53-518.

Barra en el Barrio Río Cañas, Caguas, PR, con una altura de 19' 8". La facilidad propuesta consistiría en una plataforma estructural a instalarse en la azotea de la mencionada vivienda, para la colocación de los equipos de los proveedores de red celular, antenas adosadas a la plataforma y las facilidades eléctricas correspondientes.

Según el Memorial Explicativo del que fue acompañada al Proyecto, se propuso la construcción de unas facilidades de telecomunicaciones - una plataforma de acero en el techo de una estructura existente- que, según se indicó, no conllevaba un plano aprobado de la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE).³ Fue explicado que las antenas irían adosadas a la plataforma de metal propuesta, y que el proyecto no consideraba ningún tipo de movimiento de tierra, ni corte de capa vegetal, por lo cual se aseveró, que no afectaría ningún recurso natural, ni tendría impacto alguno sobre el ambiente. Se explicó que la plataforma de acero en la azotea tendría una altura de 20 pies, incluyendo las antenas y el área donde estarían adosadas. Añadió, que la estructura existente es de 2 plantas, con una altura de 19'8" y área de construcción de 455.55.

En respuesta, el 5 de marzo de 2020, la Oficina de Planificación del Municipio de Caguas le cursó a Innovattel una misiva, indicándole su objeción a la solicitud propuesta. Expresó que, según la información disponible, la estructura propuesta no cumplía con la distancia mínima reglamentaria con relación a las residencias más cercanas⁴, de conformidad con la Sec. 9.11.2.1 del *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos* vigente desde el 7 de junio de 2019, (Reglamento Conjunto 2019), y la Ley Núm. 89-2000, según enmendada, conocida como *Ley sobre Construcción, Instalación y Ubicación de Torres de Telecomunicaciones de Puerto Rico*,⁵

³ Véanse págs. 502-505 del apéndice del recurso de revisión judicial.

⁴ Véanse págs. 509-511 del apéndice del recurso de revisión judicial.

⁵ Sec. 9.11.2.1. del Reglamento Conjunto vigente.

Sin embargo, el 13 de marzo de 2020, la Oficina de Permisos de Caguas envió el expediente digital del Proyecto ante la consideración de la OGPe, al considerar que no tenía la facultad legal para atenderlo.⁶

Entretanto, el 24 de marzo de 2020, el Sr. Ramón Alejandro Flores, en representación de los residentes del Sector La Barra, instó ante la OGPe una *Solicitud de Intervención*, con relación al Proyecto propuesto.⁷ Pasados dos días de esto, el 26 de marzo de 2020, la Sra. Victoria Rodríguez también presentó ante la OGPe, una *Solicitud de Intervención* en el mismo asunto. La OGPe emitió *Resolución* declarando favorables las *Solicitudes de Intervención* presentadas.

Por su parte, el 24 de abril de 2020, Innovattel presentó ante la OGPe una misiva, dirigida al Gerente de Edificabilidad, relacionada con la *Solicitud de Permiso de Construcción Certificado*⁸ (documento de subsanación), por medio de la cual sometió información adicional requerida por dicha agencia.

Entonces, el 29 de abril de 2020, la OGPe emitió una *Notificación de Requisitos para Aprobación de Permiso de Construcción*, respecto a las Facilidades de Telecomunicaciones La Barra, dirigida al Ing. Axel Hernández.⁹ Informó allí OGPe que para la otorgación de una aprobación final a la solicitud de permiso de construcción, Innovattel tendría que someter los siguientes documentos: la certificación para el Trámite de Permiso de Construcción o Urbanización (Póliza Eventual), según formalizado en la oficina correspondiente de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado; evidencia de que se satisficieron los arbitrios municipales correspondientes a la obra de conformidad con la Ley Núm. 88 del 24 de junio de 1971; copia del decreto de exención como evidencia de la aplicabilidad del Art. 2, Sec. C de la Ley de Incentivos Contributivos

⁶ Página 7 del apéndice del recurso.

⁷ Véanse págs. 518-538 del apéndice del recurso de revisión judicial.

⁸ Facilidades de Telecomunicaciones sobre Techo 2019-293960-PCOC-005509. Véanse págs. 543-647.

⁹ Véanse págs. 648-649 del apéndice del recurso de revisión judicial.

de 1987, Ley Núm. 8 del 24 de enero de 1987, según enmendada o certificación al efecto de la Oficina de Exención Contributiva Industrial del Departamento de Estado y; una foto del rótulo que identificará la construcción (debidamente instalado) a tenor con lo dispuesto en el Reglamento Conjunto vigente. Instruyó que sería responsabilidad del desarrollador la instalación de un rótulo - tamaño mínimo de 2' x 4' - en la entrada principal de la propiedad, con el número y tipo de solicitud presentada, nombre del dueño y proponente de la obra y dirección postal y electrónica de la OGPe para comentarios sobre la solicitud; y copia firmada con la fecha de comienzo de la obra, tiempo de construcción y número de empleos a crear.

Oportunamente, en cumplimiento con lo requerido en el párrafo que antecede, Innovattel sometió los documentos requeridos.¹⁰

En consecuencia, el 18 de junio de 2020, **la OGPe expidió el Permiso de Construcción solicitado por Innovattel para la construcción de las facilidades de telecomunicaciones propuestas en el Sector La Barra en Caguas, PR.**¹¹

Por otra parte, el 3 de agosto de 2020, Innovattel incoó ante la División un *Recurso de Revisión Administrativa* impugnando la *Resolución* emitida por la OGPe que declaró favorable la *Solicitud de Intervención* interpuesta por el señor Alejandro Flores y residentes del Sector La Barra.¹²

En respuesta, el 7 de agosto de 2020, la División emitió la correspondiente *Notificación Acogiendo Solicitud de Revisión Administrativa*.¹³ Mientras, el 11 de agosto de 2020, concediéndole diez días a las partes para que expresaran si querían someter el caso por el expediente de revisión o que se llevara a cabo una vista virtual.

¹⁰ Véanse págs. 651-653 del apéndice del recurso de revisión judicial.

¹¹ Véanse págs. 654-658 del apéndice del recurso de revisión judicial.

¹² Caso número: 2020-319626-SDR-004536.

¹³ Notificada el 11 de agosto de 2020.

A raíz de lo cual, Innovattel presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden*, solicitando que el caso se sometiera por el expediente, sin la celebración de una vista.¹⁴

Tras varias incidencias procesales, el 25 de junio de 2021, la OGPe notificó la concesión del referido permiso de construcción a todas las partes, expidiendo *Certificación* a tales efectos.

En desacuerdo, el 15 de julio de 2021, la Asociación de Residentes Luchando por Comunidad La Barra, Inc. (Asociación de Residentes de La Barra) presentó ante la División una *Revisión Administrativa* para impugnar el permiso de construcción que le fue otorgado a Innovattel.¹⁵ El 22 de julio de 2021, dicha *División* emitió *Notificación Acogiendo Solicitud de Revisión Administrativa* presentada por la esta Asociación,¹⁶ y el 2 de agosto de 2021, emitió una *Orden Señalando Vista y Aviso de Vista de Revisión*, pautada para el 17 de agosto de 2021.¹⁷

Por su parte, el 19 de agosto de 2021, Innovattel instó una *Oposición a Revisión Administrativa*, aduciendo que la Asociación de Residentes de La Barra no había notificado la Revisión Administrativa presentada, conforme lo exigía la reglamentación vigente. Por tanto, sostuvo que dicha omisión privó de jurisdicción a la División para atender el caso, por lo que el recurso debía denegarse de plano.¹⁸

A la vez, los señores Ángel L. Rolón Rivera, Roberto Sánchez Fernández, Esteban Figueroa Torres y Ramón Alejandro Flores, instaron una *Moción Solicitando Intervención* ante la OGPe con relación al permiso concedido. En síntesis, alegaron que en el caso específico del señor Rolón Rivera, su residencia ubica en la colindancia con el patio lateral derecho de la propiedad sobre la cual se había iniciado la construcción de las

¹⁴ Véanse págs. 728-729 del apéndice del recurso de revisión judicial.

¹⁵ Caso número: 2021-388157-SDR-006285. Véase pág. 666 del apéndice del recurso de revisión judicial.

¹⁶ Notificada el 22 de julio de 2021.

¹⁷ *Orden* notificada el 2 de agosto de 2021. Véanse págs. 751-753-755.

¹⁸ Véanse págs. 758-765 del apéndice del recurso de revisión judicial.

facilidades telecomunicaciones; mientras, en el caso del señor Sánchez Fernández, su residencia ubica en la colindancia con el patio lateral izquierdo. Adujeron que la ubicación de la plataforma no concordaba con la propuesta en los planos presentados en la solicitud de permiso; que no se notificó correctamente a los colindantes y; que el edicto de la notificación de los colindantes tenía un número de solicitud incorrecto.¹⁹

Luego de varias incidencias procesales, entre estas, el reseñalamiento de la *Vista de Revisión*, la OGPe emitió una *Resolución sobre Solicitud de Intervención*, declarando ha lugar la solicitud de intervención interpuesta por los señores Rolón Rivera, Sánchez Fernández, Figueroa Torres y Alejandro Flores.²⁰ Entretanto, el 7 de septiembre de 2021, la Asociación de Residentes de La Barra incoó ante la OGPe una *Contestación a Oposición a Revisión Administrativa*. Entre otras cosas, alegó que Innovattel incumplió con el requisito de notificación a todas las partes interventoras del caso.

Mientras, el 9 de septiembre de 2021, Innovattel interpuso una *Moción Informativa* en la que, entre otros asuntos, alegó que: notificó adecuadamente a los interventores; que los interventores tenían representaciones duales – por sí y como miembros de la Asociación de Residentes de La Barra; y que los interventores plantearon asuntos que no alegaron en la *Revisión Administrativa*, *so pretexto* de que se trataba de un proceso de intervención. El mismo día, Innovattel también presentó una *Solicitud de Revisión Administrativa*, impugnando la *Resolución sobre Solicitud de Intervención* concedida por la OGPe, a los señores Rolón Rivera, Sánchez Fernández, Figueroa Torres y Alejandro Flores.

Atendidos los escritos presentados por las partes, el 22 de septiembre de 2021, la OGPe resolvió no acoger la *Solicitud de Revisión*

¹⁹ Véanse págs. 772-782 del apéndice del recurso de revisión judicial.

²⁰ *Resolución* notificada el 1ro de septiembre de 2021.

Administrativa instada por Innovattel, descrita en el párrafo que precede.²¹

Luego de varios incidentes procesales, el 30 de septiembre de 2021, la División de Revisiones Administrativas de la OGPe llevó a cabo la vista administrativa sobre impugnación del permiso emitido a favor de Innovattel para la construcción de un equipo de telecomunicaciones, según solicitada por la Junta de Residentes de La Barra. Luego del foro administrativo evaluar la prueba desfilada por las partes, consignó sesenta y cuatro (64) determinaciones de hechos como probados, emitiendo una *Resolución de Revisión Administrativa* el 13 de octubre de 2021, en la cual denegó la impugnación del permiso concedido.²² En esencia, resolvió que, según la prueba obrante en el expediente administrativo, así como la que tuvo ante su consideración en la Vista Administrativa, **el permiso de construcción solicitado por Innovattel, y luego concedido por la OGPe, cumplía con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.** Concluyó que no había razón justificada que motivara la revocación de la determinación de la OGPe. Explicó que no se le demostró que la OGPe, en el ejercicio de su discreción, hubiese obrado de forma arbitraria o caprichosa. En consecuencia, concluyó que procedía sostener la determinación de la OGPe.

Es de dicho dictamen del cual recurren ante nosotros los señores Rolón Rivera, Sánchez Fernández y Alejandro Flores, imputándole al foro administrativo la comisión de los siguientes errores:

Erró la OGPe al aprobar el permiso de construcción al amparo del Reglamento Conjunto de 2019, luego de este haber sido declarado nulo de su faz y luego de haber sido notificado que la solicitud se atendía al amparo del Reglamento Conjunto de 2020, el cual también fue declarado nulo de su faz, cuando la solicitud de permiso de construcción se debió haber evaluado y denegado al amparo del Reglamento Conjunto de 2010.

²¹ *Notificación No Acogiendo Solicitud de Revisión* emitida por la OGPe, el 22 de septiembre de 2021.

²² Véanse págs. 969-989 del apéndice del recurso de revisión judicial.

Erró la OGPe al interpretar que el Artículo 5 (a) de la Ley Núm. 89-2000, según enmendada, y aplicar el radio de seguridad medido desde el centro de la plataforma de telecomunicaciones y no desde la ubicación de cada torre en la plataforma.

Erró la OGPe al declarar no ha lugar la revisión administrativa de un permiso de construcción para una plataforma de telecomunicaciones que fue construida en una ubicación distinta a la aprobada.

Erró la OGPe al tratar el permiso de construcción para una facilidad de que las comunicaciones que contempla la co-ubicación de antenas como una solicitud ministerial, no haber especificado el propósito de co-ubicación en la resolución del permiso y haber dado por cumplido con el requisito de co-ubicación con una declaración jurada estereotipada laxa, insuficiente y *proforma*.

La OGPe e Innovattel, presentaron sus respectivos escritos en oposición de recurso de revisión judicial. Contando con el beneficio de la comparecencia de las partes, estamos en posición de resolver.

II. Exposición del derecho

A. Revisión judicial de determinaciones administrativas

La Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, (3 LPRa sec. 9601 *et seq.*), crea un mecanismo de revisión judicial para *aquellas órdenes, resoluciones y providencias adjudicativas finales dictadas por agencias o funcionarios administrativos*. 3 LPRa sec. 9671. Dentro de este esquema, este estatuto establece las pautas que los tribunales apelativos debemos seguir a la hora de revisar las adjudicaciones finales administrativas. Respecto a las determinaciones de hechos, se indica que *serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo*. 3 LPRa sec. 9675. Por tanto, las determinaciones de hechos formuladas por las agencias no deben ser alteradas por los tribunales revisores, si éstas se fundamentan en suficiente evidencia que surja del expediente. *Rivera Concepción v. ARPe* 152 DPR 116, 123 (2000).

Relacionado con lo anterior, *evidencia sustancial* es aquella que una mente razonable aceptaría como adecuada para sostener una conclusión. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005). Quiere decir que, la persona que impugne las determinaciones de hechos de una agencia deberá convencer al tribunal de que la evidencia en la cual se apoyó esta no sostiene tales determinaciones. *Íd.* En la medida que la parte afectada no demuestre la existencia de esa otra prueba que sostenga que las determinaciones no se apoyan en evidencia sustancial o que menoscabe el valor de la evidencia impugnada, los tribunales debemos sostener las determinaciones de hechos. *Íd.*

La exigencia de que las determinaciones de hechos, y la consecuente adjudicación, se basen en evidencia que surja del expediente no es una mera formalidad. Por el contrario, es una exigencia imperativa del derecho de toda persona a únicamente ser privada de su libertad y propiedad mediante un debido proceso de ley. Const. P.R., Art. II, Sec. 7. De esta manera, que la adjudicación esté basada en el récord, es una parte integral del debido proceso de ley en su vertiente procesal. *Román Ortiz v. Oficina de Gerencia de Permisos*, 203 DPR 947, 954 (2020). No obstante, si bien, las agencias no vienen obligadas a observar la misma rigidez que los tribunales respecto al debido proceso de ley, sus procesos adjudicativos deben ser justos en todas sus etapas y tienen que ceñirse a las garantías mínimas del debido proceso de ley. *Íd.*

En cuanto a las conclusiones de derecho, se sabe que la mismas *serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal*. *Román Ortiz v. Oficina de Gerencia de Permisos*, 203 DPR 947, 954 (2020). Ahora bien, respecto a las conclusiones de derecho de las agencias, si bien estas son revisables en todos sus aspectos, los tribunales apelativos no debemos descartarlas libremente, sustituyéndolas con nuestros propios criterios. *Misión Ind. PR v. JP*, 146 DPR 64, 132 (1998). El criterio que el tribunal

utilizará es uno de razonabilidad, sosteniendo las conclusiones en la medida que la agencia no haya actuado arbitraria o ilegalmente. *Misión Ind. PR v. JP*, supra, pág. 134. Al llegar a un resultado distinto que el obtenido por la agencia, el tribunal revisor debe determinar si la divergencia responde a un ejercicio razonable de la discreción administrativa. *Misión Ind. PR v. JP*, supra, págs. 134-35. Esta discreción puede estar fundamentada en una pericia particular, consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba. *Íd.* Por tanto, si la decisión carece de base racional, entonces el tribunal podrá sustituir su criterio por el de la agencia. *Íd.*

En este punto, es preciso recordar que los tribunales estamos llamados a concederles amplia deferencia a las agencias administrativas. *Moreno Lorenzo y otros v. Depto. Fam.*, 207 DPR 833 (2021); *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, LLC*, 202 DPR 117, 126 (2019); *Comisionado de Seguros de Puerto Rico v. Corporación para la Defensa del Poseedor de Armas de Puerto Rico, Inc.*, 202 DPR 842, 853 (2019). Ello, en vista de que los organismos administrativos cuentan con la experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados. *Moreno Lorenzo y otros v. Depto. Fam.*, supra; *OCS v. Universal*, 187 DPR 164, 178 (2012); *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800 (2012).

Sin embargo, la norma expresada en el párrafo que antecede no es absoluta, ni nos impide revisar determinaciones administrativas que no estén basadas en evidencia sustancial, cuando el organismo incidió en aplicar la ley o cuando la actuación de la agencia haya sido arbitraria, irrazonable o contraria a derecho. *Moreno Lorenzo y otros v. Depto. Fam.*, supra; *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, supra, pág. 882; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005).

Se añade a lo hasta aquí discutido, que el Art. 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675, dispone que la revisión judicial se circunscribe a analizar: (1) si el remedio concedido fue razonable; (2) si las determinaciones de hechos están sostenidas en evidencia sustancial que obre del expediente administrativo, y (3) si se sostienen las conclusiones de derecho realizadas por la agencia. *Moreno Lorenzo y otros v. Depto. Fam.*, supra. Por el contrario, el abuso de discreción se manifiesta cuando el juzgador (1) no toma en cuenta e ignora, sin fundamento, un hecho material; (2) le concede gran peso y valor, sin fundamento, a un hecho irrelevante e inmaterial; y (3) cuando, no obstante considerar y tomar en cuenta los hechos materiales, los sopesa y calibra livianamente. *Pueblo v. Ortega Santiago*, 125 DPR 203, 211-12 (1990).

B. El Mandato

La figura del *Mandato* toma especial importancia en cuanto a los efectos de índole jurisdiccional que pueda tener su remisión al foro de origen. Esto se debe a que una vez el tribunal de alzada emite su determinación, y la misma adviene final y firme, el correspondiente *Mandato* se enviará al foro recurrido. Es en ese momento, que el recurso que está ante la consideración del foro revisor concluye para todos los fines legales y se entiende que no es hasta entonces, que éste pierde jurisdicción sobre el asunto. *Colón y otros v. Frito Lay*, 186 DPR 135, 151 (2012). La aludida figura está enmarcada dentro de los procesos apelativos judiciales. *Íd.* Por ello, el *Mandato* es el medio oficial del que nos valem los tribunales apelativos para comunicarle a los foros inferiores la disposición sobre el dictamen que es objeto de revisión. El propósito principal del *Mandato* es lograr que el foro inferior actúe de forma consistente. Por su parte, el foro primario se circunscribirá a lo dispuesto por el foro apelativo, lo cual constituye la ley del caso entre las partes. *Rosso Descartes v. BGF*, 187 DPR 184, 191-92 (2012).

Cuando se ha instado un recurso de apelación, se ha expedido un auto de *certiorari*, o se ha dictado una orden de paralización de los procedimientos antes de su expedición, el caso permanecerá bajo la jurisdicción del tribunal apelativo, hasta que el *Mandato* no haya sido emitido por la Secretaría, luego de dictada la *Sentencia* correspondiente. *Pueblo v. Tribunal de Distrito*, 97 DPR 241 (1969). Por consiguiente, el foro recurrido no podrá actuar sobre aquellas controversias contenidas en el recurso de revisión. En consecuencia, cualquier determinación adelantada por el foro inferior, antes de recibir el *Mandato*, será nula por carecer de jurisdicción sobre la materia. *In re Thorp*, 655 F2d 997 (9th Cir. 1981) y Wright, Miller & Cooper, *supra*, sec. 3987, pág. 688.

C. El proceso de permisos en Puerto Rico

La Ley Núm. 161-2009, según enmendada, conocida como la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, se aprobó con el fin de establecer el marco legal y administrativo que regiría en la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos que inciden en el desarrollo económico de Puerto Rico. Específicamente, el Art. 11.1 del precitado estatuto, sobre la *Creación y Función de la División de Revisiones Administrativas*, dispone que:

Se crea la División de Revisiones Administrativas como organismo adscrito a la Oficina de Gerencia de Permisos, la cual tendrá la función de revisar las actuaciones y determinaciones 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.

Por su parte, el Art. 11.9 de la misma Ley, que rige la *Realización de vistas, presentación de prueba y estándar de revisión*, establece que:

La División de Revisiones Administrativas podrá realizar vistas en las cuales podrá recibir prueba adicional que sustente las alegaciones de las partes y le permita adjudicar el caso. Las actuaciones o determinaciones finales objeto de revisión, serán confirmadas si las mismas se sostienen al ser considerado el contenido del expediente administrativo del ente que la adjudicó en primera instancia y al considerar la prueba admitida ante la División de Revisiones Administrativas.

De otra parte, la Ley Núm. 89-2000, 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 el de *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.*²³ *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom*, 190 DPR 652, 666 (2014). Además, 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.

En lo pertinente, la Ley Núm. 89-2000 establece los parámetros y criterios para otorgar un permiso de construcción de una instalación de telecomunicaciones. En específico, los incisos (a) y (f) del Art. 5 de dicha Ley, 27 LPRA sec. 323, establecen lo 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

²³ La Ley Núm. 89-2000 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*, supra, 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.*, pág. 664.

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.

Por su parte, el Art. 7 del precitado estatuto, 27 LPRA sec. 325, sobre el Uso Integrado de Infraestructura "Co Ubicación", dispone que:

A los fines de que en cualquier consideración para la concesión de un permiso para la construcción o ubicación de torres que hayan de albergar estaciones de transmisión de frecuencia radial "antenas" para fines comerciales, le será requerido al proponente una acreditación en forma de declaración jurada, donde certifique como condición *sine qua non* que la torre será construida con el propósito de co-ubicar antenas de varias compañías; que es absolutamente necesario ubicar la torre en ese sector; las gestiones realizadas y sus resultados para ubicar sus estaciones de transmisión de frecuencia radial "antenas" en torres que no sean de su propiedad que estén dentro del sector en que se solicita permiso; y que, las gestiones realizadas y sus resultados para ubicar sus estaciones de transmisión de frecuencia radial "antenas" en torres que no sean de su propiedad aunque no estén dentro del sector, conforme a la estación de transmisión de frecuencia radial "antenas" que se pretenda instalar, pueda alcanzar la cobertura deseada; disponiéndose, que la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos, según sea el caso, tendrán la responsabilidad de verificar en todos sus méritos el contenido de la declaración previamente señalada en este Artículo; requerir de los titulares de torres para la instalación de estaciones de transmisión de frecuencia radial "antenas", incluyendo las entidades públicas, brindar conocimiento a la Junta de Planificación, la Administración de Reglamentos y Permisos y a la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones de Puerto Rico y al Municipio de la disponibilidad de espacio para la instalación de estaciones de transmisión de frecuencia radial "antenas" en sus torres como parte de un uso integrado de facilidades de infraestructura; estableciéndose, que la determinación de disponibilidad de espacio no será contraria a las necesidades de mantenimiento, desarrollo o expansión del titular. La Junta de Planificación establecerá mediante reglamento normas que promuevan la co-ubicación de antenas de más de una compañía de telecomunicaciones en una sola torre, de manera tal que se minimice la proliferación de torres en la isla. Estas normas deberán incluir parámetros para el trámite acelerado en el proceso de permisología para la ubicación y construcción de torres para la co-ubicación.

Por otro lado, el 7 de junio de 2019, entró en vigor el *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios* (Reglamento Conjunto 2019). No obstante, el 17 de diciembre de 2020, la OGPe emitió la *Orden Administrativa: OGPe-2020-017: Para Establecer el Proceso de Transición Entre las Versiones 2019 y 2020 del Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios y Derogar la Orden Administrativa OGPe-2020-13*.²⁴ En lo aquí concerniente, la Orden Administrativa OGPe-2020-13, establecía lo siguiente:

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 [...]

A la fecha de la presentación de la solicitud de permiso de este caso – diciembre de 2019 - estaba vigente el Reglamento Conjunto 2019, el cual contiene varias disposiciones sobre los proyectos de telecomunicaciones. La aludida disposición reglamentaria define – al igual que la precitada Ley Núm. 80-2000 - el término “Torre” como *[E]dificación para la instalación y soporte de antenas, platos parabólicos, y equipos relacionados, y la góndola y el rotor en los sistemas de generación de energía eólica y soporte de líneas de transmisión eléctrica*.²⁵ Mientras, el término “Torre de Telecomunicaciones” lo define como, *[c]ualquier torre*

²⁴ El Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios (Reglamento Conjunto 2020), entraría en vigor el 2 de enero de 2021.

²⁵ Esta definición es consistente en todas las versiones del Reglamento Conjunto de 2010, 2019 y 2020.

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 estaciones de transmisión radial “antenas” para fines de comunicación. Tomo XII, Parte III del Glosario de Términos del Reglamento Conjunto 2019, incisos 35 y 36, respectivamente.

Mientras, el Capítulo 9.11 del Reglamento Conjunto 2019, el cual atiende los Proyectos de Construcción, Instalación y Ubicación de Torres e Instalaciones de Telecomunicaciones, dispone como sigue:

Regla 9.11.1 Proyectos de Construcción, Instalación y Ubicación de Torres

Sección 9.11.1.1 Autoridad

Este capítulo se adoptó al amparo y en armonía con las disposiciones de la Ley 89 de 6 de junio de 2000, según enmendada, conocida como Ley sobre la Construcción Instalación y Ubicación de Torres de Telecomunicaciones en Puerto Rico.

Sección 9.11.1.2 Propósito

- a. Establecer las normas y procedimientos necesarios para la obtención de autorizaciones y permisos para los proyectos de instalación y ubicación de torres; así como, establecer criterios para lograr la compatibilidad de las torres con las áreas adyacentes a su ubicación y para proteger la seguridad y salud de los residentes de las comunidades adyacentes.
- b. Además, fomenta la co-ubicación de instalaciones de telecomunicaciones para reducir la proliferación de torres.

Sección 9.11.1.3 Aplicación

- a. Las disposiciones de este capítulo serán aplicables a los proyectos de instalación y ubicación de torres dentro de los límites territoriales del Gobierno de Puerto Rico.
- b. Se adoptan para los proyectos de instalación y ubicación de torres, las especificaciones técnicas vigentes requeridas por el NET.
- c. Las especificaciones técnicas incluyen todos los elementos, requisitos y detalles contenidos en las versiones vigentes de los códigos y reglamentos promulgados por el NET y adaptados por la OGPe y cualquier norma, circular o interpretación al amparo de éstos, previamente aprobada por la OGPe.
- d. Si hubiera conflicto entre las normas y reglamentos del NET aplicables y cualquier otro código, prevalecen las normas y reglamentos del NET si éstos son más exigentes.

Sección 9.11.1.4 Organismo Competente

- a. Un eficiente sistema de infraestructura para telecomunicaciones es de importancia para el desarrollo económico de Puerto Rico. Asimismo, la instalación y ubicación de torres es una actividad que requiere reglamentación particular y aplicación uniforme; por lo que, su implementación ha sido delegada por el Estado al NET.
- b. Se adoptan para los proyectos de obras de instalación y ubicación de torres, las especificaciones técnicas vigentes requeridas por el NET. Las especificaciones técnicas incluyen todos los elementos, requisitos y detalles contenidos en las versiones vigentes de los códigos y reglamentos promulgados por el NET, los cuales serán adoptados por referencia; y cualquier norma, circular o interpretación al amparo de aquellos.
- c. En caso de conflicto entre las normas y reglamentos del NET aplicables y cualquier otro código, prevalecen las normas y los reglamentos del NET.
- d. Las solicitudes de permiso para todo proyecto de instalación y ubicación de torres serán consideradas por el Secretario Auxiliar de la OGPe, con especial atención a aquellas propuestas para terrenos que ubiquen total o parcialmente en un área ecológicamente sensitiva que será considerada, en primera instancia, por el Secretario Auxiliar de la OGPe, quien solicitará recomendaciones al NET. En los casos de los municipios autónomos, se presentarán las solicitudes ante aquéllos, por el Sistema Unificado de Información (SUI) y el municipio elevará la solicitud a la OGPe, dentro del término de diez (10) días siguientes a la presentación. El municipio notificará por escrito a la parte proponente.
- e. Para fines de este reglamento, estarán exentos de solicitar permisos de construcción: Proyectos de co-ubicación en torres que cuenten con los debidos permisos de construcción y uso.
- f. Instalaciones de telecomunicaciones sobre techos de estructuras de dos (2) niveles y que no sean torres:
 1. La estructura no excederá una altura total combinada de cuarenta (40) pies medidas desde el nivel de la tierra.
 2. la altura de la Instalación de Telecomunicaciones no excederá los veinte (20) pies de altura.
 3. Le son de aplicación todos los parámetros requeridos a las propuestas para torres de telecomunicaciones.

En cuanto a la *Ubicación de las Torres de Telecomunicaciones*, la

Regla 9.11.2 del Reglamento Conjunto 2019, establece lo siguiente:

Sec. 9.11.2.1 Disposición General

- 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.
 2. El requisito de guardar distancias requeridas no será de aplicación si el incumplimiento con el mismo no fue creado por el dueño de la torre y si por desarrollos posteriores aprobados por los organismos facultados para esto; en cuyo caso, la torre podrá permanecer en su ubicación original.

3. Se observará una separación en caso de proximidad a una escuela o refugio designado por el Negociado para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres, más 50 metros como zona de amortiguamiento, medidos desde el centro de la torre hasta la colindancia de la propiedad y donde ubican dichos usos.
 4. Toda la torre de telecomunicaciones que está ubicada en un distrito que no sea residencial o rural, deberá mantener una distancia mínima de 15 m, desde la torre hasta la estructura más cercana. No obstante, tendrá que cumplir con el inciso a, Sub-Inciso I.
 5. Las torres o instalaciones de telecomunicaciones podrán ser construidas sobre el terreno en los edificios o sobre sus techos.
- b. Las instalaciones de telecomunicaciones sobre los techos podrán permitirse dentro de los límites territoriales de Puerto Rico, cumpliendo con las siguientes disposiciones:
1. Las instalaciones sobre techo no podrán exceder veinte (20) pies de altura.
 2. Se podrá instalar torres de telecomunicaciones en estructuras de 2 o más niveles.
 3. Las instalaciones de torres sobre techo tendrán que guardar una altura no menor de la altura de la torre, más un diez por ciento (10%) adicional medido desde el centro de la torre hasta la residencia más cercana.
 4. Las co-ubicaciones se permitirán en aquellas torres que tengan el debido permiso de construcción o permiso único aprobados.

De otra parte, la Sec. 9.11.4.1 del Reglamento Conjunto 2019 sobre la *Altura de las Estructuras*, dispone que:

- a. Las estructuras o equipos que forman parte de las torres e instalaciones de telecomunicaciones que formen parte de las torres e instalaciones de telecomunicaciones que se instalen en los mismos, estarán en armonía con la altura estipulada por la Agencia Federal de Aviación (FAA por sus siglas en inglés).
- b. El proponente o dueño deberá presentar una recomendación de dicha agencia ante la OGPe, previo a la certificación de los planos de construcción para la instalación y ubicación de torres o instalaciones de telecomunicaciones.

III. Aplicación del Derecho a los hechos

a.

Según quedó visto, en el primer error señalado por los recurrentes se nos plantea que la OGPe incidió al aprobar el permiso de construcción solicitado por Innovattel, pues para la fecha de su aprobación dos paneles hermanos de este Tribunal de Apelaciones ya habían emitido

sendas Sentencias declarando nulos tanto el Reglamento Conjunto 2019, como el Reglamento Conjunto 2020.²⁶ Siguiendo esta misma teoría legal los recurrentes aseveran que, habiendo sido aprobado el referido permiso de construcción al amparo de un reglamento declarado nulo, solo nos restaría declarar que el permiso resultante en este caso también es nulo. Además, sostienen que, visto que no podía utilizarse el Reglamento Conjunto 2019, correspondía atender la petición de permiso de Innovattel bajo las disposiciones del Reglamento Conjunto de 2010.

Es de notar que los recurrentes **no presentan argumentos propiamente sobre los méritos que sirvan para sopesar si el Reglamento Conjunto 2019 es o no nulo, sino que parten de su nulidad por las determinaciones que sobre el asunto hicieron dos foros hermanos.** En este sentido, los recurrentes pretenden que reconozcamos la nulidad del Reglamento Conjunto 2019, por vías del presunto *precedente* establecido por los referidos foros hermanos. Se equivocan.

La Regla 11(D) de nuestro Reglamento, (4 LPRA Ap. XXII-B, R. 11(D)), dispone que las Sentencias emitidas por este foro intermedio no crean precedentes jurídicos, sino que meramente tienen carácter persuasivo. A fin de cuentas, la facultad de pautar y unificar el derecho reside exclusivamente en nuestro Tribunal Supremo. *Crespo Quiñónez v. Santiago Velázquez*, 176 DPR 408 (2009). De modo que, aunque bien podríamos haber coincidido con lo decidido por el foro hermano al evaluar la controversia sobre la presunta nulidad del Reglamento Conjunto 2019, **no estamos obligados a ello**, máxime cuando, como en este caso, **los recurrentes no se ocuparon en su escrito de revisión judicial de esgrimir los argumentos por los cuales también**

²⁶ *AEQUITAS, LLC. v. Junta de Planificación*, KLRA201900413 y *Comité Pro-Seguridad ARRAQ y ARESPA y su presidenta Vanessa Ríos Grajales v. Junta de Planificación*, KLRA202100044.

deberíamos considerar que el Reglamento Conjunto 2019 es nulo. De nuevo, el análisis incluido por los recurrentes en el recurso de revisión judicial ante nosotros partió de la premisa de la nulidad del referido reglamento, aludiendo a la Sentencia del foro hermano, sin poner en posición a este Panel de analizar el asunto en los méritos.

Aclarado lo anterior, valga resaltar que la *Sentencia* del foro hermano mediante la cual fue declarado nulo el Reglamento Conjunto 2019, (*Aequitas v. Junta de Planificación, KLRA201900413*), fue objeto de presentación de recurso de certiorari ante el Tribunal Supremo, CC-2020-320, que aún se encuentra pendiente de adjudicar. Tomamos conocimiento judicial²⁷ de que dicha alta curia expidió el certiorari solicitado, el 18 de diciembre de 2020, pero que **la controversia aun se encuentra sub judice**. Ergo, nos toca partir del hecho de que, hasta que nuestro Tribunal Supremo no disponga de algún modo distinto, se presume que el Reglamento Conjunto 2019 continúa vigente para efectos de la consideración de la controversia ante nuestra atención²⁸.

b.

Entonces, ya puestos a atender los señalamientos de error restantes, los recurrentes aducen que la OGPe se equivocó al interpretar el Art. 5(a) de la Ley Núm. 89-2000, al aplicar el radio de seguridad medido para el permiso de construcción solicitado desde el centro de la plataforma de telecomunicaciones, y no desde la ubicación de cada torre en la plataforma, por lo que no se tomó en consideración la variación en los radios de caída que tiene cada torre, dependiendo de su ubicación

²⁷ Ver, Regla 201 (E) de las Reglas de Evidencia, 32 LPRA Ap. VI, R. 201 (E).

²⁸ A *contrario sensu*, con relación al Reglamento Conjunto 2020, el Tribunal Supremo se negó a expedir el recurso de certiorari presentado que promovía la revocación de la determinación del foro hermano declarándolo nulo, KLRA202100044, en *Comité Pro - Seguridad ARRAQ y ARESPA y su Presidenta, Vanessa D. Ríos Grajales v. Junta de Planificación*, CC-2021-0296. Habiendo denegado una segunda petición de reconsideración, presentada por la parte promovente, el asunto advino final y firme, es decir, en el caso del Reglamento Conjunto 2020, este Panel si estaría obligado a partir de su nulidad. Sin embargo, esto resulta inconsecuente porque, como explicamos, a la petición de permiso de construcción en este caso aplica el Reglamento Conjunto 2019, no el de 2020.

actual. Afirman estos que tal interpretación errónea por parte de la OGPe expone a que las residencias colindantes sufran daños, y corren riesgo de seguridad en caso de un evento de fuerza mayor.

Según se desprende de la solicitud de permiso de construcción, así como del Memorial Explicativo sometido junto al mismo, la construcción propuesta consistiría en una plataforma con una serie de tubos donde se instalarán las antenas con una medida de 20 pies de alto. Esta plataforma sería la facilidad de telecomunicaciones, es decir, la torre. De la disposición legal citada en el párrafo que antecede surge que la medida para propósitos de seguridad se toma desde el centro de la facilidad, en este caso, desde la plataforma. Sin embargo, el hecho de que la torre propuesta por Innovattel sea plana, no supone necesariamente que la medida del radio de seguridad aumente. Como ya dicho, el radio de seguridad se cuenta desde la facilidad de telecomunicaciones y no desde las antenas ubicadas en ésta. Con relación a lo cual, **la prueba presentada y creída en la vista** ante la División de Revisiones Administrativas estableció que la plataforma propuesta en el permiso de construcción que presentó Innovattel, constituye la facilidad de telecomunicaciones y, por serlo, se toma la medida del radio de seguridad desde el punto establecido por la reglamentación. Con lo cual, nos persuade la OGPe en su recurso al afirmar que el radio de seguridad se cuenta desde la facilidad de telecomunicaciones, no desde las antenas ubicadas en esta, máxime cuando el asunto conformó parte de la prueba sopesada y creída por la agencia, cuya posición es privilegiada, frente a la sola consideración documental a la que estamos limitados como foro intermedio²⁹.

²⁹ No pasa por desapercibido que este asunto tuvo amplia consideración en la vista celebrada ante el órgano administrativo, específicamente sopesándose el testimonio del perito presentado por los recurrentes, el Agrimensor Fournier, de lo cual se dejó constancia en la Resolución recurrida. Sin embargo, como mencionado, en el recurso ante nuestra consideración no se nos coloca en posición revertir una determinación en la cual fue aquilata la prueba documental, junto a la testifical.

Es decir, la reglamentación vigente aplicable regula la medida del radio de seguridad desde el centro de la torre, hasta la residencia más cercana y la agencia recurrida determinó que, tal y como aprobado, la medida tomada era correcta **y no impactaba negativamente el radio de seguridad**. Juzgamos que los recurrentes no lograron demostrar que, en la referida evaluación realizada por la agencia recurrida, esta hubiese actuado de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o que la determinación de otorgar el permiso de construcción careciera de prueba sustancial en la totalidad del expediente. *O.E.G. y. Rodríguez*, 159 DPR 98, 119 (2003). Como se ha definido, evidencia sustancial es "aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *Otero y. Toyota*, supra, pág.728. En este contexto, no nos resulta aparente

Además, los recurrentes plantean que la OGPe incidió al denegar la revisión administrativa de un permiso de construcción para una plataforma de telecomunicaciones que, según ellos, fue construida en una ubicación distinta a la aprobada. Sustentan este señalamiento de error principalmente con el testimonio ofrecido en la vista administrativa de su perito, el Agrimensor Carlos Fournier Morales, según el cual la ubicación de la plataforma de telecomunicaciones con sus torres no está ubicada en el lugar propuesto, quedando desplazada 0.70 metros al este de la posición propuesta, quedando así más afectada la residencia del Sr. Ángel Rolón Rivera.

Sin embargo, los recurrentes decidieron preterir en su recurso ante nosotros las declaraciones que sobre este mismo tema ofreció el propio Agrimensor Fournier Morales, pero en el turno de contrainterrogatorio. Según fue plasmado en la Resolución recurrida, dicho perito testificó haber concluido en el Informe que presentó, que la plataforma no estaba construida en el sitio propuesto, (haciendo referencia a los 0.70 metros

de variación aludidos en el párrafo que precede), pero **admitió en el conainterrogatorio** que, luego de haber entregado dicho Informe, **advino en conocimiento de que la plataforma sería construida en el lugar que fue propuesta**, es decir, que **no acontecería el desplazamiento previsto**. Tal declaración resulta cónsona con las manifestaciones de Innovatel en la misma vista referentes a que se había dado instrucciones al contratista para construir la plataforma **en el lugar propuesto**. Esto constituye prueba testifical que estuvo ante la atención del foro administrativo, fue sopesada, y refería específicamente al lugar donde se construiría la plataforma.

Visto lo anterior, no podemos concluir que la determinación de la agencia administrativa sobre el asunto en discusión esté desprovista de evidencia sustancial en el expediente administrativo, y menos aún que los recurrentes hubiesen logrado identificar alguna otra prueba que obre en el expediente que menoscabe el valor probatorio concedido a la evidencia discutida. La función revisora de este foro intermedio no es la de pretender ocupar el lugar de la agencia administrativa con la pericia, y ante la cual desfiló la evidencia testifical, sino el de conceder deferencia allí donde la prueba sustancial presente en el expediente administrativo lo indique.

Por último, los recurrentes alegan que la OGPe incidió: al tratar el permiso de construcción para una facilidad de telecomunicaciones que contempla la co-ubicación de antenas como una solicitud ministerial; no haber especificado el propósito de co-ubicación en la resolución del permiso y; haber dado por cumplido con el requisito de co-ubicación con una declaración jurada, según ellos, estereotipada, laxa, insuficiente y proforma. En este sentido, dan especial énfasis a la frase del precitado Art. 7 de la Ley Núm. 89-2000, de que *"tendrá la responsabilidad de verificar en todos sus méritos el contenido de la declaración previamente*

señalada en este Artículo". Como se podrá observar el aludido Art. 7, dispone que la declaración habrá de contener lo siguiente:

- donde certifique como condición sine qua non que la torre será construida con el propósito de co-ubicar antenas de varias compañías
- que es absolutamente necesario ubicar la torre en ese sector
- las gestiones realizadas y sus resultados para ubicar sus estaciones de transmisión de frecuencia radial "antenas" en torres que no sean de su propiedad que estén dentro del sector en que se solicita permiso.
- y que, las gestiones realizadas y sus resultados para ubicar sus estaciones de transmisión de frecuencia radial "antenas" en torres que no sean de su propiedad, aunque no estén dentro del sector, conforme a la estación de transmisión de frecuencia radial "antenas" que se pretenda instalar, pueda alcanzar la cobertura deseada.

Examinada la declaración jurada sometida en el caso, le atribuimos contener los elementos expresados en la disposición reglamentaria.³⁰ No acontece aquí un menoscabo del valor de tal evidencia que nos posicione para descartar la determinación administrativa, por la sola alegación de los recurrentes sobre que sea laxa y estereotipada.

Aunque este foro intermedio puede y debe intervenir con las determinaciones administrativas que resultan irrazonables, cabe reiterar que las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos especializados merecen respeto, de no acontecer los entendidos que autorizan su revocación. De aquí que nuestra función revisora nos exige mostrar deferencia a los dictados agenciales en ausencia de una actuación arbitraria, ilegal o tomada en forma tan irrazonable que constituya un abuso de discreción". *Rivera Concepción v. ARPe.*, 151 DPR 116 (2000); *Murphy Bernabé v. Tribunal Superior*, 103 DPR 692, 699 (1975). No apreciamos que acontezcan las condiciones en este caso para ordenar el remedio solicitado por los recurrentes, sino que se impone la deferencia a la pericia de la agencia administrativa recurrida. En este sentido, el expediente no sostiene que suplantemos el

³⁰ Véanse págs. 481-485 del apéndice del recurso de revisión judicial.

criterio nuestro por el de la agencia que está encargada de examinar y aprobar el permiso, ante lo cual solo cabe confirmar.

IV. Parte dispositiva

Por las razones que anteceden, confirmamos el dictamen recurrido.

Lo pronunció y manda el Tribunal y lo certifica su Secretaria. La Jueza Grana Martínez disidente con voto escrito.

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

<p>Estado Libre Asociado de Puerto Rico TRIBUNAL DE APELACIONES Panel II</p>	
<p>ASOCIACIÓN DE RESIDENTES LUCHANDO POR COMUNIDAD LA BARRA, INC. P/C LCDO. JOSÉ A. CAY COLÓN</p> <p style="text-align: center;">Recurrente</p> <p style="text-align: center;">v.</p> <p>DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y COMERCIO, OFICINA DE GERENCIA DE PERMISOS (OGPe)</p> <p style="text-align: center;">Recurridos</p> <p>ÁNGEL L. ROLÓN RIVERA, ROBERTO SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, ESTEBAN FIGUEROA TORRES, RAMÓN ALEJANDRO FLORES</p> <p style="text-align: center;">Parte Interventora</p>	<p><i>Revisión Judicial</i> procedente del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe)</p> <p>Caso Núm: 2021-388157-SDR- 006285</p> <p>Sobre: Aprobación de Permiso de Construcción de Facilidad de Telecomunicacione s para co-ubicación de antenas</p>

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Adames Soto

VOTO DISIDENTE DE LA JUEZA GRANA MARTÍNEZ

La existencia de evidencia sustancial en el expediente administrativo que derrota la deferencia de la resolución recurrida me obliga a disentir de la mayoría que avala la decisión de la OGPe.

La evaluación de este recurso está sujeta a las normas y parámetros que regulan nuestra función revisora. La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico dispone que 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; *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, 204 DPR 581, 591 (2020); *Asoc. Fcias v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010). La

evidencia sustancial es aquella prueba relevante que “una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, supra, citando a *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004). No obstante, la revisión judicial no debe sustituir automáticamente el criterio e interpretación del organismo administrativo. *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, supra; *Rebollo v. Yiyi Motors*, supra, pág. 77. Solo debemos descartar la deferencia y presunción de corrección de la determinación administrativa cuestionada cuando “no se pueda hallar fundamento racional que explique o justifique el dictamen cuestionado”.

Amparada en dicha normativa, disiento de la opinión mayoritaria por las razones siguientes.

La recurrente alega en su primer señalamiento de error que la OGPe interpretó incorrectamente el Artículo 5 (a) de la Ley Núm. 89-2000, según enmendada, 27 LPRA sec. 323(a). Sostiene que el organismo administrativo se equivocó al medir el radio de seguridad desde el centro de la plataforma de telecomunicaciones y no desde la ubicación de cada torre de la plataforma.

La OGPe resolvió que el Artículo citado no aplica, porque el recurrido no propuso la construcción de una torre, según lo define el Reglamento Conjunto. El organismo administrativo determinó que el recurrido propuso y se aprobó, la construcción de una plataforma de metal y tubos de donde se instalaran las antenas. La OGPe entendió que una plataforma no es una torre y por eso resolvió, que el proponente no tenía que cumplir con la distancia requerida en el Artículo 5 (a), *supra*.

No obstante, no surge de la resolución recurrida cuál es la diferencia entre una torre y una plataforma, ni cuál es la normativa de derecho aplicable a las plataformas. El Artículo 5, *supra*, no hace alusión al término plataforma. El Reglamento Conjunto define la torre como la

edificación para la instalación y soporte de antenas. La OGPe precisamente determinó que el recurrido propuso la construcción de una plataforma de metal para instalar las antenas.

Advierto que la OGPe, además, llegó a conclusiones que son contradictorias. Por un lado, concluyó que la plataforma mide 22 pies desde el centro. Sin embargo, más adelante se contradijo al consignar que la instalación no excederá los veinte pies de altura.³¹

El organismo administrativo fundamentó su decisión en evidencia que entendemos no es pertinente ni relevante a la controversia. La OGPe apoyó la decisión, en la comunicación del Federal Aviation Administration (FAA), en la que se indica la elevación del proyecto y en el testimonio del perito del interventor. El foro administrativo descansa en una comunicación que no está relacionada al objetivo de la sección 9.11.2.1. La aprobación de la FAA va dirigida a proteger el espacio aéreo, no la propiedad colindante.

Por lo que respecta al perito del interventor, este declaró que la construcción violenta la reglamentación aplicable. La propia OGPe así lo reconoce en su determinación de hecho núm. 58 de la Resolución recurrida. No obstante, el organismo administrativo le restó credibilidad a su testimonio, ya que admitió desconocer si la FAA permitía una diferencia de 20 pies. A nuestro juicio, dicho informe no es relevante a esta controversia.

La OGPe resolvió conforme a la comunicación de la FAA, que no es pertinente a la controversia y a un informe y testimonio pericial contradictorio. Sin embargo, omitió considerar evidencia sustancial pertinente y relevante para determinar la procedencia del permiso que solicitó la parte recurrida. La evidencia omitida por el foro administrativo contradice la determinación a la que llegó la OGPe. El 5 de marzo de

³¹ Véase, determinaciones de hecho 7 y 10 de la Resolución recurrida.

2020, el Municipio de Caguas evaluó la facilidad de telecomunicaciones propuesta por Innovatel y concluyó que las estructuras colindantes residenciales estaban a una distancia menor a la reglamentaria. El Municipio señaló que las medidas habían sido tomadas mediante Sistema de Información Geográfica. La administración municipal objetó la construcción, porque no cumplía con la distancia mínima de las residencias más cercanas, establecida en la Sección 9.11.2.1 del Reglamento Conjunto.

A mi juicio, la OGPe erró al darle el peso concedido, a evidencia inconsecuente, en el punto preciso de discusión y al ignorar evidencia directamente relacionada al permiso solicitado, como la objeción del Municipio de Caguas.

La opinión mayoritaria concede gran deferencia a la determinación de la agencia. La mayoría cataloga la posición del foro administrativo como privilegiada y reconoce la limitación de este foro apelativo a la consideración de la documental. Para esta jueza es precisamente el análisis de esa evidencia documental la que me lleva a concluir que la decisión de la OGPe no se justifica. Mi opinión es que la OGPe actuó de manera arbitraria e irrazonable porque ignoró recomendaciones de peso y actuó ilegalmente al no atenerse a su propia reglamentación.

No puedo pasar por alto que la Sección 9.11.2.1, *supra*, dispone que las instalaciones de telecomunicaciones sobre los techos dentro de los límites territoriales de Puerto Rico no podrán exceder veinte (20) pies de altura. Sin embargo, el propio expediente revela que la torre o plataforma, como Innovatel ha denominado indistintamente, tiene una altura de 22.75³² desde el techo de la propiedad, o sea, 2.75 pies adicionales a lo dispuesto mediante reglamentación. Además, no podemos obviar que la estructura de dos plantas en la que se propone

³² Véase, pág. 40 del apéndice.

ubicar la torre tiene de por sí 20 pies.³³ Como mínimo, existe una controversia sobre la altura de la llamada plataforma o torre que hubiese sido fácilmente dirimida mediante una inspección ocular. A mi juicio, el requisito impuesto en Sección 9.11.2.1 debe observarse estrictamente, porque incide en aspectos de seguridad. La controversia está relacionada a una estructura que resiste vientos de hasta 158 mph³⁴ y que, si no observa la distancia requerida, puede caer sobre la residencia del recurrente y poner en riesgo su vida y la propiedad.

La Asociación alega en el segundo señalamiento de error, que OGPe se equivocó al conceder un permiso de construcción para una plataforma de telecomunicaciones construida en una ubicación distinta a la aprobada.

La opinión mayoría resta importancia al hecho de que la aprobación del permiso de construcción de la torre o plataforma de acero está basada en una ubicación incorrecta. Sin embargo, yo no puedo pasar por alto que la construcción se hizo fuera del lugar autorizado. Este hecho cobra particular relevancia porque el eje central de la controversia es la distancia entre la torre o plataforma y las propiedades colindantes. ¿Entonces cómo aprobar lo que se ha admitido que se construyó fuera de sitio? La opinión mayoritaria concluye que dicho asunto no merece nuestra atención porque “a esta fecha, la plataforma ha sido colocada como se exige”. No obstante, desconozco de dónde surge tal conclusión. He examinado el expediente minuciosamente y no surge que se haya corregido el error en la ubicación. No consta que OGPe hubiera atendido dicho asunto. Por el contrario, más bien lo ignoró, a pesar de ser medular para la controversia entre las partes. Considero que es incorrecto determinar como un hecho una mera alegación de la parte recurrida en su alegato en oposición al recurso. Las determinaciones de

³³ Véase, pág. 971, inciso 12 del apéndice.

³⁴ Véase, pág. 69 del apéndice del recurso.

hechos de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo. No puedo coincidir en aceptar una mera alegación que se plantea por primera vez en un recurso apelativo y darla por cierta.

La recurrente alega en el cuarto señalamiento de error, que OGPe se equivocó al (1) tratar el permiso de construcción para una facilidad de telecomunicaciones que contempla la cubicación de antenas como una solicitud ministerial, (2) no especificar el propósito de cubicación en la resolución del permiso y (3) dar por cumplido el requisito de cubicación a base de una declaración jurada estereotipada, laxa, insuficiente y proforma.

A diferencia de la opinión mayoritaria entiendo que la declaración jurada presentada es totalmente estereotipada. Ciertamente los requisitos exigidos por la reglamentación no se despachan con un señalamiento mínimo de alegaciones abstractas. El cumplimiento de los requisitos de la declaración jurada no puede sostenerse livianamente, cuando su intención es fomentar la cubicación de instalaciones de telecomunicaciones y reducir la proliferación de torres.³⁵

Tampoco coincido con la liviandad que la OGPe le atribuye al error en el rótulo. El procedimiento adjudicativo administrativo debe de ser justo en todas sus etapas y tiene que ceñirse a las garantías mínimas del debido proceso de ley, conforme al interés involucrado y a la naturaleza del procedimiento que se trate. *Román Ortiz v. Oficina de Gerencia de Permisos*, 203 DPR 947, 954 (2020). Una vez se presente una solicitud ante la OGPe o el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V, el solicitante deberá instalar un rótulo en la entrada principal de la propiedad donde se llevará a cabo la obra.³⁶ El solicitante deberá instalar el rótulo en la propiedad donde se propone la actividad autorizada con al

³⁵ Sección 9.11.1.2 (b)

³⁶ Sección 2.1.9.12 (a)

menos cinco (5) días de anticipación al inicio de la actividad autorizada y este rótulo permanecerá en dicho lugar hasta que culmine la actividad autorizada. De no cumplirse con este requisito, no se podrá efectuar una construcción, reconstrucción, alteración, demolición ni traslado de edificio alguno en Puerto Rico.³⁷ A diferencia de la mayoría, no puedo adjudicarle el cumplimiento a un rótulo cuyo número de caso era incorrecto. El colocar un rótulo en la propiedad, no responde a un asunto cosmético, sino a un asunto relacionado al debido proceso de ley. El rótulo advierte a los ciudadanos sobre el proyecto propuesto, para que puedan conocer y expresarse sobre el mismo, de entenderlo pertinente.

En fin, estudiada la evidencia del expediente administrativo que se acompaña concluyó que existe prueba sustancial en el récord de la OGPe que contradice las determinaciones de hecho sobre las cuales descansa la decisión administrativa. Como consecuencia, la OGPe también erró en sus conclusiones de derecho, porque se sostienen en hechos equivocados.

En San Juan, Puerto Rico, a 22 de julio de 2022.

Grace M. Grana Martínez
Jueza del Tribunal de Apelaciones

³⁷ Sección 2.1.9.12 (c).