

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

CARLOS RODRÍGUEZ
RODRÍGUEZ, MIGDALIA
RODRÍGUEZ SOLÁ,
YANITZA RODRÍGUEZ
CLAUDIO, JANICE
RODRÍGUEZ CLAUDIO,
KELLY REYES LEBRÓN,
LUCY DELGADO BÁEZ,
MANUEL BERRÍOS
GALARZA Y MARÍA
ARROYO GALARZA

Recurrentes

v.

OFICINA DE GERENCIA
DE PERMISOS E
INNOVATEL
PROPERTIES, LLC,
PROYECTO
FACILIDADES DE
TELECOMUNICACIONES
BO. CAÑABONCITO

Recurridos

DAVID CLAUDIO,
EDWIN RODRÍGUEZ,
VANESA MELÉNDEZ
RODRÍGUEZ Y
MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE CAGUAS

Interventores

KLRA202200470

*RECURSO DE
REVISION*
procedente de la
Oficina de Gerencia
de Permisos

Caso núm.:
2021-411837-SDR-
008909

Sobre: Impugnación
de Permiso de
Construcción

Panel integrado por su presidente el juez Sánchez Ramos, el juez Rivera Torres y el juez Salgado Schwarz.

Rivera Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de octubre de 2022.

Comparecen ante este tribunal apelativo Carlos Rodríguez Rodríguez, Migdalia Rodríguez Solá, Yanitza Rodríguez Claudio, Janice Rodríguez Claudio, Kelly Reyes Lebrón, Lucy Delgado Báez, Manuel Berríos Galarza y María Arroyo Galarza (en adelante los recurrentes) mediante el recurso de revisión judicial de epígrafe

impugnando la *Resolución* emitida por la Oficina de Gerencia de Permisos (en adelante la OGPe) el 1 de agosto de 2022 y enmendada *nunc pro tunc* el 15 de agosto de 2022. Mediante dicho dictamen, la OGPe denegó la solicitud de revisión administrativa instada por los recurrentes en contra de un permiso de construcción otorgado a favor de la compañía Innovattel Properties, LLC, (en adelante Innovattel o la recurrida), la cual es incluida como parte recurrida en este pleito.

Por los fundamentos que se detallan a continuación, se revoca la *Resolución* impugnada y se devuelve el asunto al organismo administrativo para que realice las determinaciones correspondientes conforme a esta *Sentencia*. En consecuencia, se deja sin efecto la paralización de los procedimientos.

I.

El 18 de enero de 2021, Innovattel Properties LLC solicitó la expedición a su favor de un *Permiso de Construcción para Facilidades de Telecomunicaciones* número 2020-301046-PCOC-011658 (en adelante Permiso).¹ Dicha facilidad consistiría en una antena de telecomunicaciones y se ubicaría en un terreno ubicado en el Kilómetro 4.3, Carretera 784, en el Barrio Cañaboncito del Municipio Autónomo de Caguas. El proyecto contaba con una recomendación ambiental, aprobada el 22 de junio de 2020, y con una Determinación de Cumplimiento Ambiental para Evaluación Ambiental, aprobada el 18 de septiembre de 2020.

El 3 de febrero de 2021, el Director de la Oficina de Permisos del Municipio Autónomo de Caguas, Ing. Jaime Plaza, cursó una carta a la OGPe informando que se determinó no endosar la solicitud del Permiso de Construcción.²

¹ Véase el Apéndice del Recurso, Anejo I, *Resolución de Revisión Administrativa*, a la pág. 3.

² *Íd.*, Anejo VI, a la pág. 195.

El 10 de agosto de 2021, el Sr. Carlos M. Rodríguez Rodríguez, aquí parte de los recurrentes, solicitó intervención en el trámite del permiso de construcción.³ El señor Rodríguez Rodríguez es vecino de la comunidad en la que se ubicaría la antena objeto del permiso. El 12 de agosto de 2021, la intervención fue aprobada por la OGPe.⁴

El 5 de noviembre de 2021, la OGPe otorgó el permiso de construcción en cuestión.⁵ Tal determinación se notificó solo a algunas de las partes interventoras en el trámite del permiso, pero no al señor Rodríguez Rodríguez.

El 24 de noviembre de 2021, inconformes con la determinación, los recurrentes presentaron una solicitud de revisión administrativa sobre la *Resolución* emitida por OGPe.⁶ Entre las impugnaciones se levantó la falta de notificación debida al Sr. Carlos M. Rodríguez Rodríguez.

El 22 de febrero de 2022, la División de Revisiones Administrativas de OGPe (en adelante DRA-OGPe) emitió una Resolución de Revisión Administrativa ordenando la devolución del expediente a la OGPE para notificar nuevamente el permiso en cuestión a todas las partes.⁷

En marzo del 2022, alegan los recurrentes, se presentó al predio un perito geólogo, provisto por el Municipio de Caguas y anunciado en los trámites de la revisión administrativa.⁸ De acuerdo con el presente recurso, los recurrentes habían anunciado que contaban con dicho perito para realizar un estudio de la susceptibilidad a deslizamientos del terreno en cuestión. En esta ocasión, el dueño de la finca arrendada por Innovattel para construir la antena impidió la entrada de dicho perito, por lo que el estudio no

³ *Íd.*, Anejo III, *Urgente solicitud de revisión administrativa*, a la pág. 42.

⁴ *Íd.*

⁵ *Íd.*, a la pág. 64.

⁶ Véase el Apéndice del Recurso, Anejo II, *Recurso de Revisión Administrativa*, a la pág. 22.

⁷ Véase el Apéndice del Recurso, *supra*, a la pág. 3, párrafo 9.

⁸ Véase el *Recurso de Revisión Judicial*, a la pág. 4.

se pudo hacer y, posteriormente, no fue presentado por los recurrentes en las vistas ante la Jueza Administrativa de la DRA-OGPe. Sobre este asunto, Innovattel sostiene en su oposición, que por un lado los recurrentes alegaron no tener acceso a la propiedad, pero posteriormente en junio y julio presentaron evidencia, que sugiere que tuvieron acceso al interior de la propiedad.⁹

El 27 de abril de 2022, alegan los recurrentes, se suscitó otra situación en las inmediaciones del predio en cuestión. En esa ocasión, la compañía y sus autorizados llegaron al predio con maquinaria de construcción para iniciar las labores de construcción.¹⁰ Dado lo que ocurriría el día después – la aprobación del permiso por la OGPe - los recurrentes sugieren que Innovattel poseía conocimiento irregular sobre las acciones de la agencia administrativa.¹¹ En consecuencia, solicitan que se investigue a la parte ante la presunta falta de transparencia y violación al debido proceso de ley.

El 28 de abril de 2022, la OGPe aprobó el permiso de construcción 2020-301046-PCOC-011658, notificado a todas las partes ese mismo día.¹² El Permiso incluyó la siguiente descripción del proyecto a ser construido:

El proyecto consiste en construcción de una facilidad para la co-ubicación de antenas de telecomunicaciones que consta de un monoposte de acero de 100 pies de altura, 3 losas de hormigón, antenas y una verja de ocho (8) pies de altura en alambre eslabonado a ser instalada en la periferia del área arrendada. El área de construcción es de 2,691.00 pies cuadrados. Disponiéndose que: 1) Previo al permiso de construcción deberá someter un set completo del plano de construcción donde todas las hojas estén en un solo archivo.¹³

El 2 de mayo de 2022, los recurrentes presentaron un *Urgente recurso de revisión administrativa* ante la OGPe.¹⁴ En el recurso,

⁹ Véase el *Alegato en Oposición*, a la pág. 4, párrafo 16.

¹⁰ Véase el *Recurso de Revisión Judicial*, a la pág. 4, acápite 9.

¹¹ *Íd.*

¹² Véase el Apéndice del Recurso de revisión, *supra*, a la pág. 64.

¹³ *Íd.*

¹⁴ *Íd.*, a la pág. 42.

entre otras cosas, se protestó el que el Permiso no contuviese determinaciones de hechos, ni conclusiones de derechos sobre los aspectos objetivos, requeridos por este tipo de permiso discrecional, de acuerdo con la Ley núm. 89-2000 y la Ley núm. 161-2009. De la misma manera, denunció: (1) que no se celebró una consulta de ubicación; (2) que el permiso no fue evaluado ni expedido por la Junta Adjudicativa de la OGPe; (3) **que la parcela específica donde se construirá es susceptible a deslizamientos y derrumbes;** (4) que la United States Geological Survey (en adelante USGS) cataloga la parcela como una con alta susceptibilidad de deslizamientos; y (5) que la Determinación de Cumplimiento Ambiental no contempló la susceptibilidad a deslizamientos ni la existencia en el área de especies amenazadas, según designadas por el United States Fish and Wildlife Service. De hecho, la referida clasificación de la USGS surge de un informe preparado por dicha agencia, titulado *Mapa de susceptibilidad a deslizamientos de tierra desencadenados por precipitación intensa en Puerto Rico* (en adelante Reporte de la USGS), presentado por los recurrentes. Por último, anunció que había contratado un perito en geología para preparar un estudio sobre las condiciones del suelo, específicamente sobre la cuestión de la susceptibilidad a deslizamientos y derrumbes.

El 11 de mayo de 2022, la solicitud de revisión administrativa fue acogida por la DRA-OGPe.¹⁵

Como parte del trámite procesal del caso, la DRA-OGPe celebró al menos cuatro vistas – a saber: el 2 de junio, el 24 de junio, el 5 de julio y el 12 de julio – cuyas incidencias quedaron reseñadas en las determinaciones de hechos de la resolución que luego emitió la Jueza Administrativa asignada al caso.

¹⁵ Apéndice de Oposición, Anejo II, *Notificación acogiendo solicitud de revisión administrativa*, a la pág. 007.

El 1 de agosto de 2022, después de múltiples trámites procesales, la DRA-OGPe, por voz de la Jueza Administrativa asignada al caso, emitió una resolución denegando la solicitud de revisión administrativa.

El 15 de agosto siguiente, mediante una *Resolución de revisión administrativa nunc pro tunc*, la Jueza Administrativa enmendó de esta forma la determinación tomada el 1 de agosto de 2022.¹⁶ En la decisión, el foro expresó que llegó a la conclusión de que el permiso de construcción objeto de revisión cumplía con las disposiciones legales y reglamentarias, basándose en la evidencia que obraba en el expediente y la prueba presentada en las vistas.

De acuerdo con la resolución, en la vista celebrada el 2 de junio de 2022 no se planteó prueba. No obstante, este fue el resultado de dos sucesos: (1) que tanto Innovattel como el dueño de la propiedad en la que se construiría impidieron que el perito contratado por los recurrentes ingresara a la propiedad para realizar un estudio de suelo; y (2) que la Jueza Administrativa declaró No Ha Lugar a la solicitud de los recurrentes para que se permitiera la entrada del perito al predio. De hecho, según destaca la resolución, el Oficial Examinador dispuso que la determinación sobre la orden de entrada se presentaría para la consideración de la Jueza Administrativa en una ocasión posterior. Por tal razón, no fue hasta el 9 de junio de 2022 que esta declaró No Ha Lugar a la petición de orden y, de tal forma, excluyó la posible prueba sobre la cuestión última del pleito: la susceptibilidad a deslizamientos del suelo en que se construiría el proyecto propuesto.

Ahora bien, el foro recurrido también resumió los testimonios vertidos en las otras tres vistas celebradas. En la primera de estas, llevada a cabo el 24 de junio, las partes replantearon sus

¹⁶ Véase el Apéndice del Recurso, Anejo I, *Resolución de revisión administrativa Nunc Pro Tunc*, a la pág. 2.

argumentos en cuanto a la revisión del permiso emitido y comenzó la presentación de la prueba testifical de la parte recurrente con el testimonio del Sr. David Claudio Montañez. En la segunda, realizada el 5 de julio, una continuación de la anterior, declararon el Sr. Manuel Berríos Galarza, el Sr. Carlos Rodríguez Rodríguez y el Sr. Edwin Rodríguez Rodríguez. En la tercera, llevada a cabo el 12 de julio, se culminó con la prueba de los recurrentes con el final del testimonio del señor Rodríguez Rodríguez y, por parte de Innovattel, testificaron: el Biólogo Javier Vélez Arrocho y el Ingeniero Elías Mangual Ugarte.

Por un lado, los testimonios vertidos por testigos de los recurrentes arrojaron las preocupaciones de residentes o propietarios de terrenos colindantes o cercanos al predio en que se construiría la estructura en cuestión.¹⁷ Por el otro, en sus testimonios, el biólogo Vélez Arrocho y el ingeniero Mangual Ugarte **aclararon que no realizaron estudios**, sino que evaluaron los documentos del expediente para emitir su opinión pericial.¹⁸ Por su parte, el ingeniero Mangual Ugarte explicó que el Reporte de la USGS es una guía general y leyó **del documento que el mismo no debe reemplazar evaluaciones específicas al terreno de la estabilidad de la pendiente y el suelo**. Asimismo, expuso que el estudio geotécnico establece las guías aceptadas en el campo de la geotécnica y alegó que, si el diseño las sigue, no tendría problemas.

Como resultado del proceso, el foro recurrido basó su determinación en dos documentos importantes para la resolución de esta controversia: un estudio geotécnico presentado por la parte recurrida y el Reporte de la USGS presentado por los recurrentes.¹⁹

El referido estudio geotécnico, titulado *Report for the Subsurface*

¹⁷ Véase el Apéndice del Recurso, párrafos 31-45, a las págs. 9-13.

¹⁸ Véase el Apéndice del Recurso, párrafos 49-54, a las págs. 14-15.

¹⁹ Véase el subtítulo *Mapa de susceptibilidad a deslizamientos de tierra desencadenados por precipitación intensa en Puerto Rico* en la Sección II de esta *Sentencia* para una discusión sobre el Reporte de la USGS.

Exploration and Geotechnical Services For The Proposed Telecommunication Tower (INN-061) Cañaboncito Site at Cañaboncito Ward of the Municipality of Caguas, Puerto Rico, fue comisionado por Innovattel y preparado por la firma de consultoría geotécnica Despiau Associates.²⁰ La base del estudio geotécnico fue la realización de perforaciones exploratorias, pruebas de laboratorios del suelo, análisis de ingeniería y recomendaciones de diseño de las bases estructurales.²¹ Además, la intención del mismo fue asistir en el diseño de la base para la estructura propuesta y la preparación de planos y especificaciones del proyecto.²² En el asunto geotécnico, el estudio realizó recomendaciones de ingeniería, dirigidas principalmente al cómo erigir la torre de telecomunicaciones en este terreno. No obstante, sobre las limitaciones del estudio, el mismo establece: “... **no slope stability review and/or evaluation was performed for the present Project**, should a specific slope stability evaluation be required by the owner and/or the A/E design team, additional subsoil exploration and evaluation shall be performed for such purposes, for which a quotation shall be requested”.²³

Inconformes con la determinación, los recurrentes acuden ante esta *Curia* imputándole al foro administrativo haber incurrido en el siguiente error:

ERRÓ LA DRA-OGPE AL NO REVOCAR EL PERMISO IMPUGNADO POR HABERSE APROBADO PARA UN TERRENO SUSCEPTIBLE A DESLIZAMIENTO SEGÚN EL USGS, CUANDO LO ANTERIOR ES UNA PROHIBICIÓN PARA LAS FACILIDADES DE TORRES DE TELECOMUNICACIONES, ES CONTRARIO A LA REGLAMENTACIÓN VINCULANTE A LA AGENCIA Y UN ACTO NULO DE DERECHO.

Para sostener su contención, alegan principalmente que el permiso otorgado (1) viola el debido proceso de ley y (2) pone en riesgo la salud y seguridad de las personas de forma ilegal. En

²⁰ Véase el Apéndice del Recurso, a la pág. 71.

²¹ *Íd.*, a la pág. 75.

²² *Íd.*

²³ Véase el Apéndice del Recurso, a la pág. 90. Énfasis nuestro.

específico, la parte recurrente argumenta que el Reglamento Conjunto de 2020 prohibió expresamente la instalación y ubicación de torres e instalaciones de telecomunicaciones en terrenos clasificados como susceptibles a deslizamientos por la United States Geological Survey, adscrita al Departamento del Interior del gobierno federal. Asimismo, plantean que las actividades de construcción proyectadas para ejecutar el permiso son precisamente aquellas que la USGS destaca como factores de actividad humana que contribuyen a los deslizamientos de tierra. En consecuencia, solicitan que se revoque el permiso impugnado y que se emita cualquier otro señalamiento que en derecho proceda.

A la misma vez, los recurrentes presentaron una *Moción solicitando auxilio de jurisdicción* buscando que este tribunal ordenara a Innovattel a no construir hasta tanto este foro no pasara juicio sobre el recurso de revisión. En el escrito, la parte sostuvo que, de permitirse la construcción, se pondría en riesgo la vida y propiedad de los recurrentes, sus vecinos y los empleados de Innovattel. A la vez, alegaron que las labores de construcción podrían tornar la controversia en académica.

El 25 de agosto de 2022, emitimos una *Resolución* concediendo a la parte recurrida y a la parte interventora hasta el día siguiente al mediodía para expresarse sobre la *Moción Solicitando Auxilio de Jurisdicción*.

El 26 de agosto de 2022, la recurrida Innovattel presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden* oponiéndose a la solicitud de auxilio de jurisdicción de los recurrentes. En el escrito, alegó que los recurrentes no establecieron que el área específica para la construcción de la torre es una de peligro de deslizamiento de terrenos. En cambio, llamaron la atención a un informe geotécnico que presentaron ante el Oficial Examinador de la DRA-OGPe en el

cual, según alega, se determinó que el referido suelo era “altamente competente”.²⁴

Ese mismo día, con la comparecencia de las partes, emitimos una *Resolución* declarando *Ha Lugar* a la moción de auxilio instada por los recurrentes. Por consiguiente, ordenamos la paralización de la construcción objeto del permiso y los procedimientos ante el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio y la Oficina de Gerencia de Permisos. Tal paralización habría de continuar hasta que este foro disponga de otra forma. En la determinación, le concedimos el término de treinta (30) días a la parte recurrida para expresarse en cuanto al recurso de epígrafe.

Posterior a nuestra decisión, ese mismo día los recurrentes presentaron una *Réplica a Moción en Cumplimiento de Orden* contestando las alegaciones de la parte recurrida. Por haber determinado la cuestión del auxilio de jurisdicción, este tribunal emitió una *Resolución* atendiendo la *Réplica*, sin nada que proveer y refiriendo a las partes a la anterior *Resolución*.

El 23 de septiembre de 2022, los recurridos Innovattel presentaron una *Solicitud de desestimación por falta de legitimación activa y alegato en oposición a recurso de revisión*, contestando al recurso de epígrafe. Por un lado, en su escrito, Innovattel planteó que los recurrentes carecían de legitimación activa para reclamar porque sus alegaciones no satisficieron el requisito de probar un daño real, inmediato, preciso y no abstracto o hipotético. En consecuencia, solicitó la desestimación del pleito por la resultante ausencia de jurisdicción para atender la controversia. Por el otro, sobre el error señalado por los recurrentes, el alegato en oposición sostiene, en la alternativa, que el recurso de epígrafe malinterpreta el Reporte de la USGS y su propósito, puesto que el documento

²⁴ Véase la *Moción en Cumplimiento de Orden*, a la pág. 5.

busca ilustrar el peligro potencial relativo de los deslizamientos de tierra para proveer un marco de referencia para la evaluación de susceptibilidad a deslizamientos de tierra en lugares específicos. Es decir, el Reporte busca ser una guía general que no reemplace el estudio específico de los terrenos. Dichos estudios específicos, Innovattel aseguró que los proveyó -mediante el estudio geotécnico- y los presentó en las vistas de revisión. Más aún, añade, la interpretación lógica del argumento de los recurrentes implicaría que no se puede construir este tipo de proyectos en ningún terreno de Puerto Rico, ya que la USGS clasifica el 100% de los terrenos de la Isla con algún grado de susceptibilidad a deslizamientos por la USGS. Con todo esto en mente, la parte recurrida asegura que considerando el resto de la evidencia sustancial que obraba el expediente, la determinación de OGP_e, reiterada por la DRA-OGP_e, era razonable. Por consiguiente, solicitan que este foro apelativo declare *No Ha Lugar* el recurso de epígrafe.

El 28 de septiembre de 2022, este tribunal atendió la solicitud de desestimación presentada por Innovattel en su contestación al recurso de epígrafe, declarando la misma *No Ha Lugar*. Asimismo, nos dimos por cumplidos respecto al cumplimiento de nuestras órdenes en cuanto a la oposición y decretamos perfeccionado el recurso.

Analizados los escritos de las partes y el expediente apelativo; así como estudiado el derecho aplicable, procedemos a resolver.

II.

Revisión judicial de las decisiones administrativas

En nuestro ordenamiento, la revisión judicial de decisiones administrativas tiene como fin primordial limitar la discreción de las agencias y asegurarse que estas desempeñen sus funciones conforme a la ley. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 891-892 (2008). Esta doctrina dispone que corresponde a los

tribunales examinar si las decisiones de las agencias administrativas fueron tomadas dentro de los poderes delegados y si son compatibles con la política pública que las origina. *Rolón Martínez v. Caldero López*, 201 DPR 26, 35 (2018). Por lo general, la revisión judicial de una decisión administrativa suele circunscribirse a tres áreas: (1) la concesión del remedio apropiado; (2) la revisión de las determinaciones de hechos conforme al criterio de evidencia sustancial; y (3) la revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho. *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, *supra*, pág. 940.

Dentro de este marco, nuestro Tribunal Supremo ha reiterado que los tribunales apelativos, al ejercer su función revisora, deben conceder una gran deferencia a las decisiones emitidas por las agencias debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados. *Rolón Martínez v. Caldero López*, *supra* en la pág. 35; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, *supra* en la pág. 940. Igualmente, las determinaciones de los entes administrativos tienen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales deben respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, *supra* en la pág. 892. A la luz de esto, los tribunales deben ser cautelosos al intervenir con las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos especializados. *Íd.*

Ahora bien, esta deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas cede en algunas situaciones: (1) cuando la decisión no esté basada en evidencia sustancial; (2) cuando la agencia haya errado en la aplicación de la ley; (3) cuando su actuación resulte ser arbitraria, irrazonable o ilegal; y (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales. *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800,

822 (2012) (citando a *Empresas Ferrer v. A.R.PE.*, 172 DPR 254, 264 (2007)).

Mientras tanto, la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, Ley núm. 38 de 30 de junio de 2017, 3 LPRA secs. 9603-9713, la cual dispone en términos generales nuestra normativa administrativa recoge el alcance de la revisión judicial en su Sección 4.5. La misma establece:

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.

Como se puede notar, tanto la LPAU como la jurisprudencia sostienen que el estándar para evaluar las determinaciones de hechos es uno de evidencia sustancial. Por un lado, nuestro Tribunal Supremo ha reiterado que los tribunales, aplicando el criterio de razonabilidad y deferencia, no alterarán las determinaciones de hechos de las agencias, siempre que surja del expediente administrativo evidencia sustancial que las sustente. *Asoc. Fcias v. Caribe Specialty et al. II, supra* en la pág. 940. Similarmente, nuestro más alto foro también se ha expresado en otras palabras enunciando que estas determinaciones deben respetarse mientras quien las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas. *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006). Es decir, al impugnarse, la parte tiene el deber insoslayable de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita descartar la referida presunción de corrección. *Íd.* Esto implica, además, que se debe demostrar que existe otra prueba, que obre en el expediente y que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada hasta tal punto que no se pueda concluir

que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba ante su consideración. *Íd. (citando a Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005). Además, lo anterior significa también que, ante los tribunales, el peso de la prueba descansa sobre la parte que impugna la determinación administrativa.

Ahora bien, según surge de la sección citada de la LPAU, las conclusiones de derecho son revisables en todos sus aspectos. Sin embargo, ello no significa que se podrá descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia para sustituirla por el criterio del tribunal. En ese momento, el tribunal está llamado a aplicar los criterios anteriores de intervención, especialmente en aquellas situaciones en que no encuentre una base racional que fundamente la actuación administrativa y desde la misma posición que el foro recurrido para apreciar la prueba. *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, *supra*, págs. 894-895.

Por otro lado, por voz propia de nuestro Tribunal Supremo, en nuestra jurisdicción rige uno de los principios del derecho administrativo: cuando una agencia u organismo administrativo promulga un reglamento, definiendo los contornos de su acción, está obligada a seguirlo, observarlo estrictamente, aplicarlo celosamente y no queda a su arbitrio reconocer o no los derechos que se establecen en este. *In re Hernández Torres*, 164 DPR 180, 192 (2005); *López Leyro v. ELA*, 173 DPR 15, 24-25 (2008); *García Cabán v. UPR*, *supra*, 175 (1987). Por ello, a los tribunales les compete analizar detenidamente las acciones administrativas para determinar si se ajustan al ámbito prescrito por la Constitución y la ley habilitadora de la agencia. *López Leyro v. ELA*, *supra* en la pág. 25.

Doctrina de campo ocupado

El Art. VI, cláusula 2, de la Constitución de los Estados Unidos, conocida como la Cláusula de Supremacía, dispone que la

Constitución y las leyes federales serán la ley suprema del país. U.S. Const. Art. VI, cl. 2. De ahí se deriva que el Congreso tiene el poder de ocupar (“preempt”) o adelantarse a la ley estatal. *Crosby v. Nat’l Foreign Trade Council*, 530 US 363, 372 (2000). En virtud de esta doctrina, la ley estatal debe ceder ante la ley federal por tres maneras en que el Congreso puede ocupar el asunto: por disposición expresa, por ocupar el campo o por conflicto. *Íd.*, págs. 372-373. En términos generales, a esto, se le conoce como la doctrina de campo ocupado, la cual se ha desarrollado para evitar conflictos regulatorios entre dos gobiernos, fomentando una política uniforme. *Mun. de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*, 197 DPR 5, 14 (2016). Nuestro Tribunal Supremo ha esbozado que se considera que hay jurisdicción federal exclusiva en aquellas instancias en las que el Congreso lo ha dispuesto expresamente o cuando la clara intención de ley es privar de jurisdicción a los tribunales estatales sobre un asunto federal. *Íd.*, págs. 14-15. Por ello, lo fundamental es determinar cuál fue la intención del Congreso al legislar. *Íd.* Asimismo, se ha delineado que hay campo ocupado cuando cierto interés federal es tan dominante que no debe existir reglamentación estatal o cuando dicha reglamentación podría producir un resultado incompatible con los objetivos federales en determinada área. *Íd.*, pág. 15 (*citando a Rodríguez v. Overseas Military*, 160 DPR 270, 282 (2003)). Cónsono con esto, cualquier ley estatal que contravenga la ley federal será nula. *Íd.*

Ley federal de telecomunicaciones de 1996

La *Telecommunications Act of 1996*, 110 Stat. 56, 47 USCA sec. 151 *et seq.* (en adelante Ley Federal de Telecomunicaciones) es la ley federal que regula el mercado de las telecomunicaciones en los Estados Unidos y sus estados. Como producto de esta legislación, la mayoría del ámbito de las telecomunicaciones se considera campo ocupado por la jurisdicción federal. No obstante, la ley preserva la

autoridad local de los estados, gobiernos locales (municipales, en nuestro caso) e instrumentalidades sobre la zonificación local.

Específicamente, el inciso (7) de la Sección 332 de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece lo siguiente:

(7) Preservation of local zoning authority

(A) General authority

Except as provided in this paragraph, nothing in this chapter shall limit or affect the authority of a State or local government or instrumentality thereof over decisions regarding the placement, construction, and modification of personal wireless service facilities.

(B) Limitations

(i) The regulation of the placement, construction, and modification of personal wireless service facilities by any State or local government or instrumentality thereof--

(I) shall not unreasonably discriminate among providers of functionally equivalent services; and

(II) shall not prohibit or have the effect of prohibiting the provision of personal wireless services.

(ii) A State or local government or instrumentality thereof shall act on any request for authorization to place, construct, or modify personal wireless service facilities within a reasonable period of time after the request is duly filed with such government or instrumentality, taking into account the nature and scope of such request.

(iii) Any decision by a State or local government or instrumentality thereof to deny a request to place, construct, or modify personal wireless service facilities shall be in writing and supported by substantial evidence contained in a written record.

(iv) No State or local government or instrumentality thereof may regulate the placement, construction, and modification of personal wireless service facilities on the basis of the environmental effects of radio frequency emissions to the extent that such facilities comply with the Commission's regulations concerning such emissions.

(v) Any person adversely affected by any final action or failure to act by a State or local government or any instrumentality thereof that is inconsistent with this subparagraph may, within 30 days after such action or failure to act, commence an action in any court of competent jurisdiction. The court shall hear and decide such action on an expedited basis. Any person adversely affected by an act or failure to act by a State or local government or any instrumentality thereof that is inconsistent with clause (iv) may petition the Commission for relief.

(C) Definitions

For purposes of this paragraph--

(i) the term "personal wireless services" means commercial mobile services, unlicensed wireless services, and common carrier wireless exchange access services;

(ii) the term "personal wireless service facilities" means facilities for the provision of personal wireless services; and

(iii) the term "unlicensed wireless service" means the offering of telecommunications services using duly authorized devices which do not require individual

licenses, but does not mean the provision of direct-to-home satellite services (as defined in section 303(v) of this title).

47 USCA sec. 332. (Énfasis nuestro).

Es decir, como destacamos, aunque la Ley Federal de Telecomunicaciones le reserva autoridad a los estados y territorios para regular la localización y construcción de este tipo de instalaciones, también limita ese poder para impedir que se discrimine entre proveedores y que se prohíba la provisión de servicios inalámbricos.

Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico

La *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, Ley núm. 161 de 2009, 23 LPRA secs. 9011-9028, (en adelante, Ley 161-2009) establece el marco legal y administrativo para regir la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos en Puerto Rico.

El Artículo 9.1 de la Ley núm. 161-2009, 23 LPRA sec. 9019i, versa sobre la certeza de los permisos y establece:

Se presume la corrección y la legalidad de las determinaciones finales y de los permisos expedidos por la Oficina de Gerencia de Permisos, por el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V y por los Profesionales Autorizados. No obstante, cuando medie fraude, dolo, engaño, extorsión, soborno o la comisión de algún otro delito en el otorgamiento o denegación de la determinación final o del permiso, o en aquellos casos en que la estructura represente un riesgo a la salud o la seguridad, a condiciones ambientales o arqueológicas, la determinación final emitida y el permiso otorgado por la Oficina de Gerencia de Permisos, por el Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la V o por el Profesional Autorizado, deberá ser revocado. La estructura se podrá modificar, conservar o demoler, sólo después de que un Tribunal competente así lo determine y siguiendo con el procedimiento judicial establecido en el Capítulo XIV de esta Ley, además de cumplir con el debido proceso de ley. (Énfasis y subrayado nuestro).

El Artículo 13.4 de dicha ley, 23 LPRA sec. 9023c, codifica el estándar de revisión de las determinaciones finales de OGP. Al respecto, dispone:

La actuación, determinación final o resolución de la Oficina de Gerencia de Permisos los Municipios

Autónomos con Jerarquía de la I a la V o del Profesional Autorizado será sostenida por el Tribunal de Apelaciones si se basa en evidencia sustancial que obre en el expediente. Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos.

Ley sobre la Construcción, Instalación y Ubicación de Torres de Telecomunicaciones de Puerto Rico

La *Ley sobre la Construcción, Instalación y Ubicación de Torres de Telecomunicaciones de Puerto Rico*, Ley núm. 89 de 6 de junio de 2000, 27 LPRA secs. 321-326, esboza el marco estatutario para la construcción de torres de telecomunicaciones en la jurisdicción del Estado Libre Asociado. Entre sus disposiciones, la ley establece tanto parámetros y distancias para la ubicación de las torres como un requisito de notificación a colindantes de los terrenos en los que se vaya a construir la instalación. *Íd.*, secs. 323, 326. Asimismo, el Artículo 3 de dicho estatuto instituye la declaración de la política pública sobre el tema y en su inciso (c) promulga:

La proliferación de torres que albergan antenas en zonas urbanas o en las cercanías de residencias crea desasosiego y temor por la seguridad y vida de dichos titulares y requiere de legislación que armonice los intereses comerciales con el de los ciudadanos de modo que se logre una convivencia sana y una mejor calidad de vida. *Íd.* sec. 321 notas.

Reglamento Conjunto de 2020

Ahora bien, el Reglamento Conjunto de 2020, propiamente titulado *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados Al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios* establece el marco regulatorio sobre los permisos para el desarrollo y la construcción en nuestra jurisdicción.²⁵ Fue en virtud de este, que se emitió el Permiso de construcción en controversia.

Con relación a la controversia en este caso, el Capítulo 9 del Reglamento Conjunto de 2020 trata sobre los proyectos de construcción, instalación y ubicación de torres e instalaciones de

²⁵ Este reglamento fue declarado nulo en dos sentencias emitidas por este Tribunal en abril de 2021, KLRA202100044 y KLRA202100047. No obstante, como la decisión recurrida, a pesar de haberse tomado bajo dicho reglamento, no se sostiene sobre la base del mismo, no es necesario pasar juicio sobre el efecto de las referidas sentencias sobre este caso.

telecomunicaciones. En específico, la Regla 9.11 regula la ubicación de dichas estructuras y su Sección 2.3 establece las prohibiciones en su ubicación. Concretamente la Sección 9.11.2.3 dispone:

No se permitirá la instalación y ubicación de torres y de instalaciones de telecomunicaciones en:

a. Un radio de cuatro (4) millas del emplazamiento del Centro de Radio-astronomía (Observatorio de Arecibo) según establecido mediante la Ley Núm. 88 de 14 de junio de 1960, según enmendada.

b. Terrenos clasificados como susceptibles a deslizamientos por el Servicio Geológico de los Estados Unidos del Departamento del Interior (USGS).

c. Estructuras designadas por la JP como sitio o zona histórica, en los centros fundacionales de los pueblos, entiéndase las plazas de recreo y bloques circundantes

d. No se permitirá la construcción de estas instalaciones en áreas ubicadas dentro del cauce mayor.²⁶ (Énfasis nuestro).

Es de notar que, en esta mención de la USGS, el Reglamento Conjunto de 2020 no hace especial designación de categorías de susceptibilidad o consideraciones ulteriores. En ese sentido, es terminante, puesto que no considera grados a la clasificación de “susceptibles a deslizamientos” por el USGS. En cambio, en otra mención de la USGS – en específico del Mapa de susceptibilidad a deslizamientos de Puerto Rico – por el Reglamento Conjunto de 2020, el documento sí hace distinción de categorías. En el caso de las Secciones 7.3.5.2 y 7.3.5.4, que tratan sobre el alcance y las condiciones especiales de las Zonas de Riesgo, respectivamente, el Reglamento Conjunto explica que dichas zonas tomarán en consideración las áreas identificadas por dicho Mapa como de alta y muy alta susceptibilidad. De esta situación, podemos colegir que la expresión de la Sección 9.11.2.3 busca ser tajante, puesto que, de no hacerlo, diferenciaría entre las distintas categorías de susceptibilidad a deslizamientos.

²⁶ Junta de Planificación, Reglamento Conjunto 2020, Núm. 9233, Tomo IX, Capítulo 9.11, Regla 9.11.2 § 9.11.2.3. (2 de enero de 2021).

Mientras tanto, el Capítulo 11 trata sobre las revisiones, querellas, multas y auditorías, la Regla 11.1 sobre las revisiones administrativas y, en específico, la Sección 2.7 establece los criterios para la consideración de revisiones administrativas. En concreto, la Sección 11.1.2.7 preceptúa:

CRITERIOS PARA CONSIDERACIÓN

Cuando se determine entrar a considerar una revisión administrativa, la misma será evaluada de acuerdo con los siguientes criterios:

a. El descubrimiento de nueva evidencia pertinente y esencial relacionada con el caso, cuya admisibilidad haga más probable una determinación contraria a la tomada y que a pesar de una diligencia razonable no pudo haber sido descubierta antes de la determinación de la OGPe, la Junta Adjudicativa, PA, Municipio Autónomo con Jerarquía de la I a la III.

b. La comisión de un error sustantivo o de procedimiento que convierta la decisión en una contraria a derecho.

c. La necesidad de corregir la decisión de forma que el interés público quede mejor protegido.²⁷

Mapa de Susceptibilidad a Deslizamientos de Tierra Desencadenados por Precipitación Intensa en Puerto Rico²⁸

Uno de los componentes más importantes a esta controversia es el *Mapa de susceptibilidad a deslizamientos de tierra desencadenados por precipitación intensa en Puerto Rico* (en este documento, Reporte de la USGS). Este Reporte tiene como propósito asistir en la futura planificación de desarrollo, medidas de mitigación y respuesta de emergencia. *Hughes & Schulz, supra*, en la pág. 2. En su análisis, el Reporte jerarquiza la susceptibilidad a deslizamientos de los terrenos en Puerto Rico en cinco categorías: Baja, Moderada, Alta, Muy Alta y Extremadamente Alta. En síntesis, el informe cataloga los terrenos de la Isla en estas categorías, conforme a la siguiente proporción: 40 por ciento en la categoría Baja; 30 por ciento, en la Moderada; 20 por ciento, en la Alta; 9 por ciento, en la Muy Alta; y 1 por ciento, en la Extremadamente Alta.

²⁷ Reglamento Conjunto 2020, Tomo XI, Capítulo 11.1, Regla 11.1.2, § 11.1.2.7.

²⁸ Hughes, K.S., and Schulz, W.H., 2020, Map depicting susceptibility to landslides triggered by intense rainfall, Puerto Rico: U.S. Geological Survey Open-File Report 2020-1022, 94 p., 1 plate, scale 1:150000, <https://doi.org/10.3133/ofr20201022>. (Hay una versión en español del documento, traducida por personal del Recinto Universitario de Mayagüez).

Ahora, si bien el mapa resalta la susceptibilidad a deslizamientos de los terrenos de la Isla, este busca ilustrar el potencial peligro a deslizamientos y proveer un marco de referencia para las evaluaciones de susceptibilidad en lugares específicos, “site-specific”. Es decir, que las áreas susceptibles a deslizamientos pueden requerir una evaluación adicional, específicas al lugar. Tanto así, que, en su sección de Usos y Limitaciones, el Reporte lo reconoce de plano, como sigue: “[e]l mapa no es un sustituto de investigaciones de lugares específicos y estabilidad de taludes por geólogos o ingenieros licenciados”. *Íd.*, pág. 66. Incluso, el Reporte va más allá y sugiere varias acciones a tomarse con respecto a localizaciones con mayor susceptibilidad a deslizamientos. Entre ellas, que con respecto a dichas localizaciones: (1) se excluyan de futuros desarrollos; (2) se requieran estudios de estabilidad de taludes que consideren el potencial de inestabilidad previo al desarrollo y la construcción; (3) que se monitoreen para detectar signos de inicio de deslizamientos de tierra, como grietas en estructuras; entre otras. *Íd.*

De la misma forma, el Reporte realiza otra importante salvedad al expresar que el informe no presenta el peligro significativo que puede resultar de la movilidad de deslizamientos de tierra. *Íd.* En otras palabras, en el Mapa no queda representado el potencial que tienen muchos deslizamientos de moverse lejos de las localizaciones donde se originan y que, a medida que avanzan cuesta abajo, pueden destruir estructuras, lastimar personas y ocasionar pérdidas de vida. *Íd.*

Con respecto a la localización del proyecto, el Mapa del Reporte de la USGS coloca el terreno en un grado de susceptibilidad moderada, rodeada tanto por áreas en elevación menor clasificadas

con grado Bajo y, en elevación mayor catalogadas con grado Muy Alto.²⁹

III.

Este caso nos presenta la oportunidad de pronunciarnos sobre la aprobación por la OGPe de un permiso de construcción de una torre de telecomunicaciones en un terreno, el cual un Reporte de la USGS clasifica como susceptible a deslizamientos, conforme al Reglamento Conjunto de 2020 para la evaluación de permisos. En específico, corresponde dirimir si la decisión de OGPe fue correcta a la luz de la evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo, con especial atención a la prohibición categórica que consta en el Reglamento Conjunto de 2020, el Reporte de la USGS y el reporte geotécnico preparado y presentado por la recurrida, proponentes del Permiso. Esto, al tenor del error planteado por los recurrentes.

Con la comparecencia de las partes y analizado el expediente, determinamos que OGPe erró al emitir el permiso de construcción impugnado, sin atender el asunto de la susceptibilidad a deslizamiento del terreno en el que se construiría. En otras palabras, la decisión de la agencia no se basó en evidencia sustancial suficiente que sostuviera que el terreno en el que se construiría no es susceptible a deslizamientos. Veamos.

Como expone el derecho citado, si bien la *Ley Federal de Telecomunicaciones* le preserva a los estados la facultad para regular la localización, construcción y modificación de instalaciones de telecomunicaciones, también establece varios límites que confinan su autoridad. De esto se deriva que, al reglamentar, el Estado Libre Asociado y sus agencias no pueden discriminar irrazonablemente entre proveedores del servicio inalámbrico ni prohibir o tener el

²⁹ Véase el Apéndice del Alegato en Oposición, a la pág. 135.

efecto de prohibir la provisión de dicho servicio. Lo anterior, solo puede significar que, con respecto a las torres de telecomunicaciones, las medidas tomadas por la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo y, en específico a este caso, la OGPe tienen que respetar los citados límites de la ley federal. Dicho de otro modo, no se pueden promulgar ni implementar reglas respecto a estas torres que consistan en prohibiciones de plano que impidan la provisión del servicio. Consecuentemente, es a la luz de lo anterior que debe evaluarse la implementación de la prohibición del Reglamento Conjunto de 2020 a la instalación y ubicación de torres de telecomunicaciones en terrenos clasificados como susceptibles a deslizamientos por el USGS.

De la disposición federal surge que nuestro criterio de revisión debe radicar en: si al aplicarse el estatuto – la prohibición de la construcción de torres de telecomunicaciones en zonas susceptibles a deslizamientos, según la USGS – se prohíbe *efectivamente* la provisión del servicio.³⁰ Nuestra conclusión es que, bajo el mismo criterio aplicado por la OGPe, la aplicación del estatuto no tiene el efecto de prohibir la provisión del servicio y, por tanto, la disposición, así aplicada, no es contraria a la *Ley Federal de Telecomunicaciones*. Evidentemente, la OGPe no puede aplicar de plano una prohibición de este tipo sin tomar en consideración las limitaciones del propio Reporte de la USGS. Asimismo, tampoco podría obviar el hecho de que el Reporte hace una clasificación de

³⁰ Ese ha sido el estándar aplicado en otras jurisdicciones estatales y apelativas a nivel federal. Véase *Am. Tower Corp. v. City of San Diego*, 763 F.3d 1035, 1057 (9th Cir. 2014) (encontrando que no hubo una prohibición *efectiva* de la provisión del servicio, aplicando un estándar de que se demuestre: (1) un “significant gap” en la cobertura y (2) se analice la posibilidad de localizaciones o instalaciones alternas, considerando los medios menos intrusivos); *T-Mobile Cent., LLC v. Charter Tp. of West Bloomfield*, 691 F.3d 794 (6th Cir. 2012); *MetroPCS, Inc. v. City and County of San Francisco*, 400 F.3d 715 (9th Cir. 2005), entre otros. Además, reseñan A. Weinstein y B. Blaesser, el Congreso tuvo la intención de que las prohibiciones no fueran aceptables y de que los estados y los gobiernos locales hicieran las decisiones caso a caso. A. Weinstein & B. Blaesser, *Federal Land Use Law & Litigation*, §10.7: Effect of Prohibiting Provision of Wireless Services (ed. 2022).

los terrenos por diferentes grados de susceptibilidad, la cual coloca el 100% de los terrenos con algún riesgo a deslizamientos. Así hacerlo iría en contra de los límites que estableció la legislación federal sobre la autoridad local en esta materia, puesto que podría llevar a denegar todo permiso de construcción de estas torres y, por tanto, una prohibición en la provisión del servicio. Sin embargo, cabe destacar que esa no es la aplicación que la presente *Sentencia* le está dando a la prohibición. De hecho, la aplicación que hacemos de la disposición reglamentaria es igual a la que parece informar las decisiones de la OGPe: que el asunto de la susceptibilidad a deslizamientos debe ser evaluado por la agencia a la luz de la totalidad del expediente administrativo. Por ende, es basado en ese análisis que concluimos que la evidencia sustancial en el expediente administrativo no apoya la determinación final de la OGPe sobre este asunto.

Más aún, para efectos de que la aplicación de la prohibición constituya *efectivamente* una prohibición de la provisión del servicio, cabe destacar que la construcción de esta torre en específico se hace para arrendarla a los proveedores de red inalámbrica y así *mejorar* la red.³¹ De hecho, a menos de una milla de la localización propuesta hay dos torres de telecomunicaciones, las cuales fueron descartadas por los planificadores porque no tenían el mismo potencial de proveer la cobertura y capacidad del proyecto propuesto.³² Ante esto, revocar el Permiso impugnado, aplicando el Reglamento Conjunto de 2020, no tendría el efecto de prohibir la provisión del servicio inalámbrico.

Superado el escollo de las limitaciones de la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, procede atender si la decisión de la agencia fue

³¹ Véase el Apéndice del Recurso de revisión, *Declaración jurada enmendada sobre Co-Ubicación*, a la pág. 166.

³² *Íd.*, a la pág. 168.

correcta conforme a la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico* y el Reglamento Conjunto de 2020. En específico, conforme al estándar de revisión de las decisiones administrativas y la referida prohibición de la construcción de torres de telecomunicaciones en terrenos susceptibles a deslizamientos que contiene el antedicho reglamento.

En primera instancia, la prohibición a la construcción de torres de telecomunicaciones en terrenos susceptibles a deslizamientos que establece el Reglamento Conjunto de 2020 está atada al Reporte de la USGS. Por tal razón, se debe partir de la premisa de que considera los límites que el propio Reporte admite y la salvedad que realiza al asegurar que es una guía general y que no sustituye el estudio específico de los terrenos. **Por todo lo cual, dicha prohibición requiere lógicamente que la OGPe evalúe la susceptibilidad a deslizamientos, tomando en cuenta dicho Reporte y estudios específicos de la zona aledaña al terreno y el predio mismo.** Lo contrario, además, implicaría que la OGPe hiciera caso omiso a la disposición de su propio reglamento, sin base en disposición estatutaria o en nuestro ordenamiento jurídico para así hacerlo.³³ Esto – además de ir en contra del propio Reglamento, la LPAU y la Ley núm. 161-2009 – expondría los procedimientos ante la agencia y sus decisiones finales a arbitrariedad, irrazonabilidad e ilegalidad.

Ahora bien, analizado el expediente administrativo, resulta ser un hecho incuestionable que la agencia administrativa no contó con estudio alguno que evaluara este asunto y, más allá, incumplió con las referidas disposiciones reglamentarias. Surge del propio

³³ De hecho, la Resolución de Revisión Administrativa impugnada en este caso no hace una determinación de derecho clara sobre su interpretación de esta disposición prohibitiva del Reglamento Conjunto de 2020.

estudio geotécnico – realizado por la firma Despiiau Associates, provisto por Innovattel y sobre el cual descansa la determinación final de la agencia – **que este no realizó evaluación alguna sobre la estabilidad del talud o la pendiente del terreno.** A esto se añade que la OGPe erró al no ordenar al dueño del terreno que permitiese el acceso del perito propuesto por los recurrentes. Es decir, si el Reporte es una guía general para el desarrollo, pero designa una susceptibilidad moderada al terreno y alta en algunos predios aledaños; si en virtud de este Reporte se requieren estudios específicos para determinar la susceptibilidad; si el estudio geotécnico que consta en el expediente administrativo no realizó tal evaluación particular; si los peritos presentados ante la agencia tampoco realizaron tales estudios; y si no se le permitió el acceso al predio al perito de los recurrentes para analizarlo; entonces procede hacernos esta interrogante, ¿en qué se basó la agencia para determinar sobre la susceptibilidad a deslizamientos del terreno? El expediente habla por sí mismo, pues resulta palmario que la decisión no se basó en evidencia suficiente.

Dicho sea de paso, hacemos notar que las referidas doctrinas de deferencia y corrección que le debe el Tribunal de Apelaciones a las determinaciones de las agencias administrativas corresponden a este honorable cuerpo y no a la revisión intragencial. Dichos estándares aplican de este foro hacia el organismo recurrido y no en el proceso de revisión administrativa al interior de OGPe, como hizo en este caso dicha División.³⁴ Más aún, cuando la eventual

³⁴ Resalta a la atención la forma en que la División de Revisión Administrativa aplica estas doctrinas, sobre las cuales también basa su decisión, al hacerlas constar en las determinaciones de la Resolución de Revisión Administrativa. En esa ocasión, la referida Resolución dicta:

Examinada la prueba presentada en Sala y la obrante en el expediente, concluimos que la presunción de corrección que permea a la determinación de la OGPe no fue rebatida por la parte Recurrente. Nuestro más alto foro ha reiterado que en nuestra jurisdicción las determinaciones de las agencias administrativas gozan de una presunción de regularidad y corrección. [cita omitida]. Por lo tanto, la parte que impugna una determinación de

determinación de la DRA-OGPe es la que consiste en la determinación final de la agencia, en virtud de la Sección 11.1.2.13 del Reglamento Conjunto de 2020 y que será entonces la que gozará de la presunción de corrección del Artículo 9.10 de la Ley núm. 161 de 2009. Por consiguiente, advertimos que el foro recurrido hace una aplicación errónea del derecho citado en la Resolución de Revisión Administrativa y sostiene la decisión de la agencia a un estándar de revisión incorrecto, el cual también abre las controversias a decisiones irrazonables, caprichosas, parcializadas y arbitrarias. Más preocupante aún, como consecuencia del anterior ejercicio, el proceder de la agencia parece colocar el peso de la prueba de demostrar la aptitud del terreno para la construcción y su no susceptibilidad a deslizamiento en manos de la comunidad y no en el proponente de la construcción.

Asimismo, ratificar la decisión recurrida significaría confirmar un Permiso sin que la agencia tome en cuenta un elemento esencial para la construcción de este tipo de instalaciones, contenido en el Reglamento Conjunto que motiva el Permiso. Peor aún, cuando lo que consta en expediente es un Reporte de la USGS que clasifica al terreno con riesgo moderado y a predios aledaños ubicados en mayor elevación con riesgo muy alto y un estudio geotécnico que no evaluó la estabilidad del terreno con respecto a deslizamientos.

En el 2022, después del paso de fenómenos atmosféricos de impacto catastrófico como el huracán Fiona, el cual se estima que depositó hasta más de 30 pulgadas de lluvia en áreas del Municipio

una agencia administrativa le corresponde establecer que la misma se tomó en ausencia de evidencia sustancial. [citas omitidas]... Las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, por contar con la experiencia y conocimientos altamente especializados sobre los asuntos a su cargo. De ahí que los tribunales deben limitarse a indagar sobre la razonabilidad de la decisión del foro administrativo sin sustituirle por su propio criterio, salvo que se infrinjan valores constitucionales fundamentales o se trata de actuaciones claramente arbitrarias. Apéndice del Recurso, a la pág. 20.

de Caguas³⁵, o como el huracán María, el cual provocó daños millonarios, incontable pérdida humana y más de 70,000 deslizamientos de tierra³⁶, no deberían despacharse fácilmente los reclamos sobre la susceptibilidad a deslizamientos de tierra en terrenos en que se plantea la construcción de nuevos proyectos. Tal consideración está contemplada en la vigente prohibición del Reglamento Conjunto de 2020 y es también exigida ante la proliferante evidencia del impacto de la actividad humana sobre el ambiente y el correspondiente incremento en peligro ante eventos climáticos.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, revocamos la determinación recurrida y devolvemos el caso ante la OGPe para que actúe conforme a lo resuelto en esta *Sentencia*. Por consiguiente, dejamos sin efecto la paralización de los procedimientos.

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

³⁵ Véase *Post Storm Hurricane Report, National Weather Service*, 22 de septiembre de 2022. De acuerdo con tal informe, a tan solo 4 kilómetros del terreno en cuestión se reportaron 31.42 pulgadas de lluvia durante la tormenta huracán Fiona, lo cual coloca esa localización en la segunda que más lluvia recibió en el evento. En las otras tres estaciones localizadas en Caguas se reportaron 24.82, 16.50 y 16.25 pulgadas.

³⁶ Véase *Map depicting susceptibility to landslides triggered by intense rainfall, Puerto Rico, supra*, en la pág. 1.