

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

PUERTO RICO TELEPHONE
COMPANY, INC. H/N/C
CLARO

Querellante-Recurrente

MUNICIPIO DE LUQUILLO

Querellante

Vs.

EVELYN FRAGOSA

Querellada-Recurrida

KLRA202200661

Revisión
administrativa
procedente de
la Junta
Reglamentadora
de Servicio
Público

Caso Núm.:
NET-2021-Q-0023

Sobre:
Procedimiento
Adjudicativo de
Acción
Inmediata;
Acceso a
Servidumbre;
Regla 38

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Romero García y la Juez Méndez Miró

Méndez Miró, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de febrero de 2023.

Puerto Rico Telephone Company h/n/c Claro (PRTC) solicita que este Tribunal revise la *Resolución y Orden* que emitió el Negociado de Telecomunicaciones (NET) el 8 de agosto de 2022. En esta, el NET declaró sin lugar la *Solicitud de Orden Urgente y Procedimiento Adjudicativo de Acción Inmediata al Amparo de la Regla 38 del Reglamento General de Práctica y Procedimiento Núm. 7848* (Querella) que presentó PRTC.

Se confirma la *Resolución y Orden* del NET.

I. Tracto Procesal

El 2 de agosto de 2021, la PRTC presentó ante el NET la Querella (NET-2021-Q-0023).¹ Mediante esta, solicitó al NET una orden urgente para que la

¹ Apéndice Alegato en Solicitud de Recurso de Revisión Administrativa, págs. 1-6.

señora Evelyn Fragosa Lassalle (señora Fragosa) eliminara su verja de "cyclone fence", ya que alegó que esta ubicaba en una servidumbre municipal frente a su residencia.² Según la PRTC, la construcción de la verja ocasionó que no tuviera acceso a una estructura denominada IP-24 (IP-24),³ la cual es esencial para proveer servicios de telefonía y data a hasta 300 clientes en el casco urbano del municipio de Luquillo (Municipio). Asimismo, la PRTC adujo que la verja estaba colocada ilegalmente frente a una rampa para peatones impedidos.

El 6 de agosto de 2021, el NET se pronunció mediante una *Resolución y Orden*.⁴ Concedió a la PRTC el remedio provisional solicitado; es decir, ordenó a la señora Fragosa remover la verja y permitir de inmediato a los empleados de la PRTC el acceso al IP-24. De igual forma, el NET señaló una vista evidenciaria para el 16 de agosto de 2021.

El 9 de agosto de 2021, la señora Fragosa interpuso una *Contestación a Querrela y Oposición a Solicitud de Orden Urgente*.⁵ Negó las aseveraciones de la Querrela. La señora Fragosa afirmó que la verja se encontraba dentro de su propiedad y que no existía un gravamen, carga o servidumbre sobre la misma a favor de la PRTC. Además, esgrimió que era el IP-24, y no su verja, lo que interfería con el uso de la rampa para peatones impedidos. La señora Fragosa afirmó haber sufrido

² La residencia se encuentra localizada en la Calle Fernando García Núm. 250, Carretera Núm. 193, Kilómetro Núm. 2 en el municipio de Luquillo.

³ Durante todo el procedimiento, las partes aludieron a una estructura denominada IP-22. Sin embargo, durante una vista ocular que se celebró el 20 de agosto de 2021, el NET supo que estaba identificada como IP-24.

⁴ Apéndice Alegato en Solicitud de Recurso de Revisión Administrativa, págs. 7-10.

⁵ Íd., págs. 11-19.

intimidación por parte de la PRTC, lo cual presuntamente le ocasionó daños ascendentes a \$20,000.00. Indicó que estaba dispuesta a brindarle acceso a la PRTC a través de su propiedad por un canon de arrendamiento de \$5,000.00 mensuales. Por último, la señora Fragosa pidió al NET señalar una vista ocular en el IP-24 e imponer a la PRTC una sanción por temeridad.

El 16 de agosto de 2021, se celebró una vista evidenciaria. La PRTC no ofreció prueba documental, mientras que la señora Fragosa presentó la siguiente: (1) documentos sobre escritura núm. 170; (2) documentos sobre escritura núm. 83; (3) estudio de título sobre finca núm. 7279; (4) certificación expedida por el Municipio; (5) licencia del perito Ernesto Vega Rodríguez, PE/RPA; y (6) croquis del solar.⁶

Luego de otros trámites procesales, el 18 de agosto de 2021, el NET incluyó al Municipio como parte indispensable; ordenó una vista ocular; y señaló la continuación de la vista evidenciaria a los únicos efectos de que el Municipio acreditara la titularidad y extensión de la servidumbre municipal.⁷

El 20 de agosto de 2021, tomó lugar la inspección ocular en el lugar en donde está ubicado el IP-24. El Ing. Anthony Yrimia Herrera y el Sr. Rafael García Santiago estuvieron presentes como funcionarios del NET y tomaron medidas del área, el IP-24, la verja, la residencia y la acera.

Tras acontecimientos múltiples, el 6 de octubre de 2021, se celebró la continuación de la vista evidenciaria. El Municipio presentó la siguiente prueba

⁶ *Íd.*, págs. 140-162.

⁷ *Íd.*, págs. 75-78.

documental: (1) documentos sobre el perito Ing. Iván Robles Ramos, PE/RPA (Ingeniero Robles) y (2) plano de mensura de la propiedad.⁸

El 8 de agosto de 2022, el NET emitió una *Resolución y Orden*.⁹ Adoptó las siguientes determinaciones de hecho:

1. Puerto Rico Telephone Company, Inc. h/n/c Claro, es una compañía de telecomunicaciones certificada en el NET con el número de certificación JRT-CERT-0013; y está además registrada como acarreadora de servicio comercial radio móvil en el NET bajo el número de registro JRT-CMRS-0020.
2. La [señora Fragosa], es titular de la propiedad localizada en la Calle Fernando García #250, carretera 193, kilómetro 2, en el Municipio de Luquillo (Propiedad).
3. La [señora Fragosa] es titular de la Propiedad conforme se acreditó mediante el ofrecimiento de la Escritura Número 170, sobre Revocación de Testamento Anterior y Constitución de Testamento Abierto, otorgada el 20 de julio de 2007. Véase Exhibit 1, 2, y 3 de la Parte Querellada.
4. La Propiedad no tiene servidumbre ni gravamen alguno a favor de la PRTC.
5. La [señora Fragosa] construyó una verja dentro de los límites de la Propiedad, de la cual es titular.
6. PRTC es el dueño del [IP-24], estructura esencial para proveer servicios de telecomunicaciones en el área, atender órdenes de servicio y reparar averías.
7. La construcción de la verja en la Propiedad ocasionó que PRTC no tuviese acceso al [IP-24].
8. PRTC solamente puede tener acceso al [IP-24] ubicándose dentro de la Propiedad de la [señora Fragosa]. El [IP-24] es una estructura con puertas que abren hacia la Propiedad, y la única opción para trabajar en dicha estructura es mediante el acceso a la Propiedad.
9. El [IP-24] lleva más de 10 años ubicado en el mismo lugar.

⁸ *Íd.*, págs. 163-173.

⁹ *Íd.*, págs. 114-127.

10. Al [IP-24] se le pueden cambiar sus puertas para que abran hacia la carretera, pero ello conllevaría que cada vez que deban trabajar en dicha estructura tengan que cerrar la calle.
11. PRTC podría reubicar el [IP-24] a un terreno aledaño, donde ubican otras infraestructuras y facilidades de la PRTC. Este estimó que los trabajos de reubicación tardarían un periodo de tres (3) semanas, pero que los clientes servidos del [IP-24] quedarían sin servicio hasta culminado los trabajos.
12. La [señora Fragosa] procedió a cortar la verja cuando recibió la orden del NET del 6 de agosto de 2021. La misma no se puede reparar y tendría que construirse una verja nueva. El costo de edificar la verja totalizó unos \$300.00.
13. La [señora Fragosa] no ofreció como evidencia estimados de costos para construir una verja nueva.
14. PRTC desconocía al 16 de agosto de 2021 cuántas reparaciones se hicieron a raíz de la orden provisional emitida por el NET. Tampoco pudieron precisar cuántas órdenes de servicio tenían pendientes de atender a dicha fecha, pero indicaron que este número variaba diariamente.
15. PRTC advino en conocimiento de que tenía acceso al [IP-24] el 16 de agosto de 2021.
16. PRTC no actuó con diligencia en reparar o atender las distintas órdenes de servicio en el [IP-24] a partir de que tuvo acceso a la infraestructura tras co[r]tarse la verja.
17. Según declarado por el Perito Ernesto Vega Rodríguez, PE/RPA, la verja está construida dentro de los límites de la Propiedad.
18. Según declarado por el Perito Ernesto Vega Rodríguez, PE/RPA, la servidumbre municipal está invadida por el [IP-24]; lo que a su vez interrumpe el paso a personas que interesen transitar por la acera y a la rampa de impedidos.
19. Los funcionarios del [Municipio] no pudieron localizar los permisos relacionados al [IP-24]; por lo que procedieron a contratar al Perito [Robles], para que realizara la debida investigación en cuanto a la extensión de la servidumbre municipal.

20. Según declarado por el Perito [Robles], la verja está construida dentro de los límites de la Propiedad y no sobre la servidumbre municipal.
21. La verja está construida dentro de los límites de la Propiedad y no sobre la servidumbre municipal.
22. El [IP-24] se encuentra en la servidumbre municipal del [Municipio] (acera) y obstruye el paso a una rampa de impedidos.
23. PRTC incurrió en temeridad en la presente [Q]uerella.

En dicha *Resolución y Orden*, en primer lugar, el NET revocó el remedio provisional provisto en la *Resolución y Orden* de 6 de agosto de 2021. Determinó que la señora Fragosa construyó la verja dentro de los límites de su propiedad.

Segundo, debido a que la señora Fragosa solamente evidenció el costo de \$300.00 para edificar la verja en controversia y no presentó prueba de daños adicionales hasta \$20,000.00, el NET adjudicó a favor de la señora Fragosa únicamente la cantidad de \$300.00 por daños relacionados a la demolición de la verja.

En tercer lugar, el NET impuso una sanción por temeridad de \$6,500.00 a la PRTC. Detalló que la PRTC: (1) no presentó evidencia sobre la servidumbre municipal y tampoco los permisos para el IP-24; (2) no acudió preparada a la vista; y (3) no actuó con diligencia para obtener la información necesaria que sustentara sus alegaciones antes de presentar la *Querella*. El NET concluyó que, si la PRTC hubiese cumplido con su responsabilidad de investigación previo al pleito, hubiera constatado que su alegación en cuanto a que la verja estaba sobre la servidumbre municipal no era correcta. Cuarto, el NET estableció que el IP-24

obstruye la rampa para peatones impedidos. Ante ello, refirió el caso a la Defensoría de las Personas con Impedimentos.

Así las cosas, el NET declaró no ha lugar la Querrela. El 29 de agosto de 2022, la PRTC interpuso una *Moción en Reconsideración*.¹⁰ El NET la declaró sin lugar el 14 de noviembre de 2022.¹¹

Inconforme, el 14 de diciembre de 2022, la PRTC presentó un *Alegato en Solicitud de Recurso de Revisión Administrativa* ante este Tribunal e indicó:

ERRÓ EL NET AL DETERMINAR QUE PRTC FUE TEMERARIO.

El 19 de diciembre de 2022, este Tribunal emitió una *Resolución*. Concedió a la señora Fragosa un término de 30 días para presentar su alegato en oposición.

El 27 de diciembre de 2022, la PRTC presentó una *Solicitud de Reproducción de Prueba Oral* al amparo de la Regla 66 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXIIB, R. 60. Al día siguiente, el NET compareció mediante una *Oposición a Solicitud de Reproducción de Prueba Oral*. En síntesis, sostuvo que la PRTC incumplió con los requisitos que establece la Regla 66 del Reglamento de este Tribunal. Dicha solicitud se declaró no ha lugar el 10 de enero de 2023. El 23 de enero de 2023, el Municipio compareció mediante *Alegato del Municipio de Luquillo*. Aduce que la PRTC prolongó innecesariamente un pleito del que debió desistir, por lo que el NET no abusó de su discreción. Añade que la documentación ante la consideración de este Tribunal evidencia que al PRTC presentó una Querrela a

¹⁰ *Íd.*, págs. 128-130.

¹¹ *Íd.*, págs. 135-139.

pesar de que no contaba con los elementos para sostenerla y que insistió en mantenerla ausente de prueba y luego intentó transferir la responsabilidad al Municipio.

El 24 de enero de 2023, el NET presentó su *Alegato en Oposición a Revisión Administrativa*. Indica que la PRTC supo, previo a la vista, que la verja estaba construida dentro de la propiedad de la señora Fragosa y que no ocupaba una servidumbre municipal porque así se lo informó el Ing. Iván Robles Ramos, perito del Municipio, a la representación legal de PRTC y que así lo declararía durante la vista. El NET indicó además que, previo al inicio de la vista, la oficial examinadora brindó oportunidad a las partes a reunirse y que, a pesar de ello, insistió en entrar a una vista administrativa cuando sabía que era imposible prevalecer. Concluyó que la actitud de adoptó la PRTC conllevó gastos innecesarios, así como pérdida de tiempo y de los recursos del NET, del Municipio y de la señora Fragosa.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, se resuelve.

II. Marco Legal

A. Revisión judicial

Como se sabe, las determinaciones de las agencias administrativas están sujetas al proceso de revisión judicial del Tribunal de Apelaciones. *AAA v. UIA*, 200 DPR 903, 910 (2018); Art. 4.006 de la Ley de la Judicatura, Ley Núm. 201-2003, 4 LPRC sec. 24y. Por tal razón, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRC sec. 9601 *et seq.*, autoriza que se solicite a este Tribunal la revisión judicial de decisiones adjudicativas finales de las agencias administrativas. *Íd.* sec. 9672.

La función de la revisión judicial es asegurar que los organismos administrativos actúen conforme a las facultades concedidas por ley. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1015 (2008). En particular, la revisión judicial permite que este Tribunal evalúe si los foros administrativos han cumplido con los mandatos constitucionales que gobiernan su función como, por ejemplo, que garanticen los requerimientos del debido proceso de ley que le asisten a las partes. *Íd.* Así, “[l]a revisión judicial garantiza a los ciudadanos un foro al que recurrir para vindicar sus derechos y obtener un remedio frente a las actuaciones arbitrarias de las agencias”. *Íd.*

Ahora bien, el ámbito de revisión judicial de dichas determinaciones administrativas está sujeto a ciertos límites. *AAA v. UIA, supra*. Primeramente, las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección, la cual subsiste mientras no se produzca suficiente prueba para derrotarla. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012). El criterio rector al momento de pasar juicio sobre una decisión de un foro administrativo es la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005).

Por tanto, la revisión judicial se limita a evaluar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, constituyendo sus acciones un abuso de discreción. *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004). El alcance de revisión de las determinaciones administrativas se ciñe a determinar: (1) si el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; (2) si las determinaciones de hecho de la

agencia están basadas en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo¹²; y (3) si las conclusiones de derecho fueron las correctas. *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, 196 DPR 606, 627 (2016); 3 LPRA sec. 9675.

Asimismo, opera una norma de deferencia a las determinaciones administrativas que exige que no se reemplace el criterio especializado característico de las agencias por el de los tribunales. *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626-627 (2012). Por tanto, el tribunal está obligado a considerar la especialización y experiencia de la agencia, diferenciando entre las cuestiones de interpretación estatutaria y las cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 78 (2004).

No obstante, esta doctrina no constituye un dogma inflexible que impide la revisión judicial si no existen las condiciones que sostienen la deferencia. Cuando la interpretación que hace la agencia de un estatuto produce resultados inconsistentes o contrarios al propósito de la ley, o afecta sustancialmente derechos fundamentales, el criterio administrativo claramente no puede prevalecer. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 436 (1997). Tal incumplimiento justifica la intervención judicial porque pone de manifiesto que hay una falta de entendimiento del objetivo y de la política pública a ser alcanzada y desarrollada por el organismo administrativo. Demetrio

¹² En cuanto a la determinación de sustancialidad, se ha señalado que es aquella evidencia "que una mente razonable pueda aceptar como adecuada para sostener una conclusión". *JP Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009).

Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley Uniforme de Procedimientos Administrativos*, 505 (Ed. Forum, 1993).

Por otro lado, las conclusiones de derecho de una agencia "serán revisables en todos sus aspectos". *Torres Rivera v. Policía de PR, supra*; 3 LPRC sec. 2175. Si bien opera la doctrina de deferencia, en particular, cuando se trata de aquellas leyes y reglamentos que le corresponde a la agencia poner en vigor, ésta cede si la agencia "(1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente; o (3) lesionó derechos constitucionales fundamentales". *Íd.*, pág. 628.

B. Reglamento 7848

El Reglamento Núm. 7848 del 28 de abril de 2010, intitulado Reglamento de Práctica y Procedimiento General (Reglamento 7848), surgió en virtud de la Ley de Telecomunicaciones de Puerto Rico de 1996, Ley Núm. 213 del 12 de septiembre de 1996, 27 LPRC secs. 265 *et seq.* (Ley 213).

La Regla 38 del Reglamento 7848 autoriza al NET a atender procedimientos adjudicativos de acción inmediata:

La Junta podrá usar procedimientos adjudicativos de emergencia, incluyendo la expedición de cualquier remedio provisional, en una situación en que exista un peligro inminente para la salud, la seguridad o el bienestar público o que requiera su acción inmediata para salvaguardar su jurisdicción o alcanzar los propósitos de la Ley 213.

[...]

C. Temeridad

La Regla 40 del Reglamento 7848 provee para la imposición de sanciones.

La Junta podrá imponer sanciones en su función cuasi judicial en los siguientes casos:

[...]

- (c) Imponer costas y honorarios de abogados en los mismos casos que dispone la Regla 44 de las Reglas de Procedimiento Civil.

Las Reglas de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, facultan a los tribunales imponer el pago de una suma de dinero por concepto de honorarios de abogado a una parte si esta actúa con temeridad durante el proceso judicial. A tales efectos, la Regla 44.1(d) de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 44.1(d), establece:

- (d) En caso de que cualquier parte o su abogado o abogada haya procedido con temeridad o frivolidad, el tribunal deberá imponerle en su sentencia al o a la responsable el pago de una suma por concepto de honorarios de abogado que el tribunal entienda correspondan a tal conducta.

El Tribunal Supremo define el concepto de temeridad como la actuación terca, obstinada, contumaz y sin fundamentos de un litigante que obliga a la otra parte innecesariamente a asumir las molestias, gastos, trabajo e inconvenientes de un pleito. *SLG Flores v. Colberg*, 173 DPR 843, 866 (2008) (cita omitida).

La temeridad es una actitud que se proyecta sobre el procedimiento y afecta el buen funcionamiento y la administración de la justicia. También sujeta al litigante inocente a la ordalía del proceso judicial y lo expone a gastos innecesarios y la contratación de servicios profesionales, incluyendo abogados, con el gravamen a veces exorbitante para su peculio. *Fernández v. San Juan Cement Co., Inc.*, 118 DPR 713, 718 (1987). La decisión sobre si una parte ha procedido con temeridad descansa en la sana discreción del tribunal. *Ramírez v. Club Cala de Palmas*, 123 DPR 339, 349 (1989).

III. Discusión

Como primer y único error, la PRTC aduce que el NET erró al imputarle temeridad. Manifiesta que el NET no tomó en cuenta que en una comunicación del 9 de agosto de 2021 suscrita por el Secretario del Municipio, el Sr. Jardany Díaz Salgado (señor Díaz Salgado), el Municipio confirmó a la PRTC que la verja en cuestión se encontraba construida sobre la acera municipal. No tiene razón.

De un examen detenido del expediente no surge la comunicación de parte del señor Díaz Salgado a la que alude la PRTC para indicar que el Municipio le representó que la verja estaba construida sobre la acera municipal.

En cambio, sí consta un mensaje de correo electrónico en el cual el Municipio indica que, tras evaluar la escritura de la propiedad de la señora Fragosa, los asientos del Registro de la Propiedad y realizar una inspección ocular, no intervendrá en los procedimientos a favor de la PRTC.¹³ Asimismo, consta una *Certificación* de 13 de agosto de 2021 del señor Díaz Salgado que establece que "en los archivos del Municipio de Luquillo no contamos con endoso, plano, croquis o evidencia análoga que muestre que el predio donde ubica el [IP-24] es municipal".¹⁴ Tras llevar a cabo su debida diligencia, el Municipio comprendió la improcedencia del pleito administrativo. Son justamente estas gestiones las que la PRTC no llevó a cabo previo a someter la Querella. Es patente que la PRTC supo, previo a la vista, que la verja estaba

¹³ Apéndice Alegato en *Solicitud de Recurso de Revisión Administrativa*, pág. 37.

¹⁴ *Íd.*, pág. 159.

construida dentro de la propiedad de la señora Fragosa y que no ocupaba una servidumbre municipal.

A esto se le añade que, previo a la vista administrativa de 6 de octubre de 2021, la oficial examinadora brindó oportunidad a las partes para reunirse y que, aun sabiendo que era imposible prevalecer, la PRTC insistió en celebrar la vista. Este Tribunal coincide con NET, en que la actitud que adoptó la PRTC generó gastos innecesarios, así como pérdida de tiempo y de recursos del NET, del Municipio y de la señora Fragosa.

Según se estableció en la Sección II (C) de esta *Sentencia*, el NET tiene la facultad para emitir una determinación de temeridad e imponer la cuantía que estime, máxime cuando esta es proporcional a las circunstancias del caso. Este Tribunal, por prohibición expresa del Foro Máximo, no tiene la facultad de alterarla en circunstancias en las cuales no haya mediado un abuso de discreción.

Al examinar el tracto procesal del caso que este Tribunal considera, no es factible intervenir con el ejercicio discrecional del NET, pues la cuantía que se estableció no es excesiva y su imposición está dentro del marco discrecional permisible. Las actuaciones de la PRTC fueron obstinadas y carentes de fundamentos, y obligaron, innecesariamente, al NET, al Municipio y a la señora Fragosa a asumir las molestias, los gastos, el trabajo y los inconvenientes de un pleito.

En fin, este Tribunal concluye que el NET no abusó de su discreción. Así pues, no se cometió el único error señalado.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se confirma el dictamen del NET.

Lo acordó el Tribunal y certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

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