

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

ZULEIKA FELIU

Recurrente

v.

OFICINA DE GERENCIA
DE PERMISOS

Agencia Recurrída

JI SITES DEVELOPERS

Parte Proponente

KLRA202200669

Revisión
procedente de la
Oficina de Gerencia
de Permisos

Revisión número:
2021-395089-SDR-
010831

Ref:
Número OGPe.:
2021-414628-
PCOC-023435
(Legalización)

2020-306748-
PCOC-012219
(Original)

2021-395089-SDR-
006533

2021-SRQ-006931

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

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 10 de febrero de 2023.

La Oficina de Gerencia de Permisos (“OGPe”) emitió un permiso de construcción para una torre de telecomunicaciones por la vía ministerial, luego de que, como resultado de un recurso de revisión interno, el permiso anterior emitido por dicha agencia fuese dejado sin efecto por, entre otros asuntos, no haberse cumplido con las condiciones que la Autoridad de Carreteras (“Carreteras”) expuso como necesarias para endosar el proyecto. Según se explica en detalle a continuación, erró la OGPe, pues según el propio tracto administrativo del caso, era necesario que dicha agencia contase con comentarios actualizados de Carreteras o bien verificase que se hubiesen cumplido con las condiciones expuestas por Carreteras, nada de lo cual ocurrió aquí.

I.

En febrero de 2021, JI Site Developers, LLC. (el “Proponente”), presentó ante la OGPe una solicitud (núm. 2020-306748-PCOC-012219) para la construcción de una torre de telecomunicaciones de 105 pies de altura en San Juan (el “Proyecto”). Como parte de los documentos complementarios, el Proponente sometió, una carta de Carreteras del 27 de mayo de 2021, en la cual dicha agencia consignó que, por el momento, no podía endosar el Proyecto pues el mismo se podría afectar por el contemplado ensanche de una carretera (el “Ensanche”) (énfasis suplido):

La Oficina de Estudios Ambientales del Área de Programación y Estudios Especiales de esta Autoridad evaluó los documentos radicados en el SBP del caso mencionado en el asunto e informó que la propiedad en donde se propone el proyecto será afectada por el proyecto de carretera AC-084511 – Ensanche de la Carretera PR-845. Por lo tanto, debido a que actualmente dicho proyecto de carretera se encuentra en etapa de estudios ambientales y no es posible en esta etapa determinar el grado de afectación de la propiedad objeto de consulta, el proponente deberá someter una nueva consulta al respecto dentro de 12 meses a partir de la fecha de esta comunicación para verificar si dicho proyecto de carretera completó la etapa de diseño final.

Hasta que no se complete el diseño final del proyecto de carretera AC-084511 y se determine el grado de afectación de la propiedad mencionada en el asunto, **no endosamos el proyecto propuesto.**

Posteriormente, el 6 de julio de 2021, Carreteras sujetó su endoso al proyecto al cumplimiento de ciertas condiciones que catalogó como “sine qua non” (énfasis en original, suplido y suprimido):

Luego de revisar los documentos radicados en el SBP del caso mencionado en el asunto, en donde se ilustró la nueva localización del proyecto propuesto y se incluyó la declaración jurada del Sr. Ismael Pérez Conesa, notariada por el Lic. Guillermo A. Somoza Colombani (Testimonio 1673 del 23 de junio de 2021), en la cual se compromete a reubicar su facilidad de telecomunicaciones a su costo, de forma tal que no afecte el proyecto de carretera de esta

Autoridad; esta Autoridad informó que, aunque la propiedad en donde se propone dicha facilidad de telecomunicaciones está afectada por el proyecto de carretera AC-084511, en lo que se desarrolla dicho proyecto de carretera, se permitirá la construcción del proyecto propuesto, por lo que **será condición “Sine Qua Non”** que se deberán cumplir con los siguientes comentarios, recomendaciones y requisitos:

1. [...]
2. **Se deberá obtener el endoso del Municipio Autónomo de San Juan** en lo relacionado al acceso y a las mejoras que sean necesarias en la vía municipal.
3. Es importante establecer la **responsabilidad del dueño de relocalizar la torre de telecomunicaciones con todos los componentes relacionados a la misma, en caso de verse afectada con el proyecto de esta Autoridad.** Si el equipo propuesto se viera afectado con el proyecto e esta Autoridad, éste deberá ser relocalizado o removido por la compañía dueña de dicha torre a su costo, en 30 días o en el tiempo establecidos por esta Autoridad. De igual modo, será responsable de toda multa y atraso ocasionado al proyecto de esta Autoridad, de no realizarse los trabajos en los tiempos estipulados.
4. En caso de que el proyecto de carretera AC-084511 tenga que adquirir la propiedad, el Sr. Ismael Pérez Conesa **no podrá reclamar daños por la remoción de la torre de telecomunicaciones ni por la pérdida de ingresos**, ya que el señor Pérez Conesa tenía conocimiento de que la propiedad estaba afectada por dicho proyecto de carreteras.

[...]

El proponente deberá radicar el plano corregido y copia de la declaración jurada en la oficina de Gerencia de Permisos o en la oficina de Permisos del Municipio Autónomo de San Juan, la que aplique, para el permiso correspondiente de dicha Oficina.

Esta comunicación tiene vigencia de un año, no constituye una autorización para comenzar obra de construcción alguna y aplica al proyecto “Instalación de Torre de Telecomunicaciones Cupey Garden Communication Site”, propuesto en el predio de referencia. [...] (énfasis en el original).

Como puede apreciarse, Carreteras condicionó su endoso a que el municipio de San Juan (el “Municipio”) endosara el Proyecto y a que el Proponente se comprometiera a mover la torre a su costo y a renunciar a cualquier reclamación contra Carreteras, si ello fuese necesario a raíz de la ejecución del Ensanche.

Luego, el Proponente modificó la ubicación del Proyecto para reducir la probabilidad de interferir con el Ensanche.

El 8 de julio de 2021, la OGPe expidió la Notificación de Requisitos para Aprobación de Permiso de Construcción, la cual incluyó, como condición, que Carreteras confirmase que la torre, en su nueva ubicación, no interferiría con el Ensanche:

“Además de los documentos requeridos en esta notificación, es necesario que someta: Recomendación de la Autoridad de Carreteras y Transportación (Caso ref: 2020-306748-SRI-042941), en la cual se confirme que la facilidad de telecomunicaciones propuesta no interferirá con el proyecto de carretera AC-084511 – Ensanche de la Carretera PR-845 (Regla 2.1.8, RC 2020; Ley 74-1965, según enmendada)”.

El 3 de agosto de 2021, la OGPe notificó el permiso de construcción consolidado en el caso 2020-306748-PCOC-012219 (el “Primer Permiso”). En el Primer Permiso, la OGPe estableció, como condición especial, que el Proponente debía **“cumplir con las recomendaciones y requerimientos de la Autoridad de Carreteras y Transportación emitidos mediante carta del 6 de julio de 2021 [...]**”. Apéndice a la pág. 5 (énfasis suplido).

Insatisfecha, la Sa. Zuleyka Feliu Padilla (la “Recurrente”) solicitó reconsideración, la cual fue acogida por la División de Remedios Administrativos de la OGPe (la “División”) en septiembre de 2021.

Como resultado de ello, el 22 de noviembre de 2021, la División dejó sin efecto el Primer Permiso (véase la Resolución Núm. 2021-395089-SDR-006533, o la “Decisión en Apelación”). En lo pertinente, la División razonó que el Primer Permiso **no** contó con

“los comentarios de las agencias concernidas con la nueva localización de la torre ni con los comentarios del Municipio de San Juan sobre el acceso” y que se demostró que el caso “contiene errores administrativos y procesales que confligen con las leyes y reglamentos aplicables.” Apéndice, a la pág. 28.

Además, se expuso en la Decisión en Apelación, Apéndice a la pág. 27 (énfasis suplido), que:

Surge del expediente administrativo, así como de la prueba presentada durante las vistas de revisión, que la parte Proponente-Concesionaria no cumplió con los requisitos de notificación establecidos por el Reglamento Conjunto 2020 y la Ley 161-2009, supra. Veamos.

[...]

Como bien surge del expediente administrativo y la prueba presentada durante la vista, **la localización exacta de la torre fue modificada** luego de presentada la solicitud, para cumplir con las recomendaciones de la Autoridad de Carreteras y Transportación. Por lo tanto, la información provista en las cartas a los colindantes, así como las medidas para el radio de notificación y el radio de seguridad cambiaron. Esto surge claramente de las coordenadas incluidas en el plano y solicitud original, y las coordenadas indicadas en el permiso emitido[], así como de los planos que obran en el expediente del caso, según indicado en las Determinaciones de Hecho. **Tomando esto en consideración, la notificación a los vecinos se convirtió en inoficiosa.**

También se debe tomar en consideración que **no se le notificó a las agencias concernidas**, excepto a la Federal Aviation Administration (FAA) del cambio de localización de la torre. Por lo tanto, las agencias no emitieron sus comentarios sobre el proyecto evaluando la nueva localización del mismo.

Tampoco se cumplió con el requerimiento de la Autoridad de Carreteras y Transportación de presentar los comentarios del [...] Municipio Autónomo de San Juan sobre el acceso al proyecto y a las mejoras necesarias en la vía municipal, antes de emitir el permiso de construcción.

En relación al rótulo de presentación, consta en el expediente administrativo, y según fue admitido por la parte Proponente-Concesionaria, que únicamente se colocó un rótulo en la

propiedad objeto de la solicitud, específicamente frente a la Carretera PR-845. [...] El predio que nos ocupa es un solar de esquina, con frente hacia la Carretera PR-845 y hace [sic] la Calle Zenobia. No se colocó un rótulo hacia la Calle Zenobi[a], lo cual constituye un defecto de notificación, según dispone la Ley 161-2009, supra.

El 24 de abril de 2022, en conexión con el Proyecto, el Proponente presentó una solicitud de enmienda (Núm. 2021-414628-PCOC-023435, o la “Segunda Solicitud”)¹. En el Memorial Explicativo pertinente se hizo constar lo siguiente:

[...] Este proyecto consiste en la autorización de un nuevo permiso de construcción para unas facilidades de telecomunicaciones que el Proponente construyó con la autorización de la Oficina de Gerencia de Permisos (“OGPe”) otorgada en el permiso de construcción número 2020-306748-PCOC-0122219 (el “Permiso de Construcción Original”). El Permiso de Construcción Original fue autorizado y expedido el día 3 de agosto de 2021 y contemplaba la construcción de una torre de telecomunicaciones monopol de una altura sobre el terreno de 105 pies, la construcción de una losa de piso en hormigón para la instalación de equipos, la construcción de facilidades eléctricas y la verja de perímetro, tal cual requiere la reglamentación vigente al momento de la presentación.
[...]

El 13 de mayo de 2022, la OGPe expidió el permiso de construcción núm. 2021-414628-PCOC-023435 (el “Segundo Permiso”), sin consignar condición especial alguna.

En desacuerdo, la Recurrente solicitó reconsideración a la División. En lo pertinente, planteó que ciertos endosos o comentarios no fueron actualizados. A raíz de ello, el 31 de agosto de 2022, la División devolvió el caso a OGPe para que corrigiese un defecto de notificación (véase Resolución Núm. 2021-395089-SDR-009249, Apéndice a la pág. 288).

¹ La Segunda Solicitud fue presentada ante la Oficina de Permisos del Municipio quien, mediante carta del 25 de abril de 2022, refirió su consideración a la OGPe. En su comunicación elevando el caso a OGPe, el Municipio indicó que:
Se deberá solicitar el endoso del Municipio Autónomo de San Juan según lo establece el Artículo 6.015(g) “Código Municipal de Puerto Rico” [Ley 104-2020].

El 14 de octubre, la OGPe notificó nuevamente el Segundo Permiso. Apéndice a las págs. 296-302.

Aún inconforme, la Recurrente nuevamente solicitó a la División que revisara el Segundo Permiso. Sin embargo, en esta ocasión, la División, mediante un dictamen notificado el 18 de noviembre, determinó “no acoger” el recurso, por lo cual quedó denegada de plano la solicitud de revisión de la Recurrente.

Inconforme, el 19 de diciembre (lunes), la Recurrente presentó el recurso que nos ocupa; formula los siguientes señalamientos de error:

1. Erró la [División] en “No Acoger” la Solicitud de Reconsideración presentada ante el patente error de omisión de notificación a la recurrente de las etapas posteriores a la revocación del permiso original cometido por la Recurrente.
2. Erró la [División] en “No Acoger” la Solicitud de Reconsideración presentada, ante los errores de incumplimiento reglamentarios señalados en la Solicitud de Reconsideración, los cuales no se les permitió presentar prueba en el foro administrativo.
3. Erró la [División] en “No Acoger” la Solicitud de Reconsideración presentada ante los errores señalados en la Solicitud de Reconsideración, los cuales no permitían presentar el caso de forma ministerial por requerir discreción de la agencia o no ser permitidos permisos con condiciones suspensivas.

A finales de enero, la OGPe compareció en oposición al recurso; sostuvo que los únicos errores en el proceso se relacionaban con la notificación de los permisos y que los mismos fueron subsanados. Por su parte, unos días después, el Proponente presentó su alegato; sostuvo que la Decisión en Apelación le favorecía y que la misma advino “final, firme e inapelable”, por lo cual el asunto constituía “cosa juzgada”. Resolvemos.

II.

En la evaluación de una solicitud de revisión judicial, los tribunales tienen que otorgar mayor deferencia a las decisiones que

toman las agencias administrativas, pues son éstas las que, de ordinario, poseen el conocimiento especializado para atender los asuntos que les han sido encomendados por ley. *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006). Se presumen correctas las determinaciones de hecho emitidas por las agencias administrativas y éstas deben ser respetadas a menos que quien las impugne presente evidencia suficiente para concluir que la decisión de la agencia fue irrazonable de acuerdo con la totalidad de la prueba examinada. *Íd.* Por lo tanto, “la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó arbitrariamente, ilegalmente o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción”. *Íd.*

Por su parte, debemos sostener las determinaciones de hecho de la agencia cuando estén basadas en evidencia sustancial que surja del expediente administrativo. 3 LPRA sec. 9675. Sin embargo, el tribunal podrá revisar en todos sus aspectos las conclusiones de derecho de las decisiones de la agencia. *Íd.*

En resumen, al ejercer nuestra facultad revisora, debemos considerar los siguientes aspectos: (1) si el remedio concedido fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho están basadas en evidencia sustancial que surge del expediente, y (3) **si las conclusiones de derecho fueron correctas**. *Pagán Santiago et al. v. ASR*, 185 DPR 341, 358 (2012) (énfasis suplido). En cuanto a este tercer factor, este Tribunal podrá intervenir con una determinación administrativa cuando la agencia haya errado en la aplicación de una ley o un reglamento. *Díaz v. Fideicomiso Soc. y Autogestión*, 188 DPR 32, 63 (2013).

III.

La Ley 161–2009, según enmendada, conocida como la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, 23 LPRA sec. 9011 *et seq.* (la “Ley 161”), se aprobó con el propósito de establecer

el marco legal que regiría la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos de uso y de construcción y desarrollo de terrenos. Exposición de Motivos de la Ley 161-2009; *Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings*, 191 DPR 228 (2014). Así pues, se estableció como política pública mejorar la calidad y eficiencia en la administración de los procesos de evaluación de solicitudes para el otorgamiento o denegación de determinaciones finales y permisos para desarrollo de proyectos de construcción en Puerto Rico. 23 LPRA sec. 9011 n. Para ello, se creó la OGPe como el organismo administrativo encargado de evaluar solicitudes y emitir o denegar, mediante determinaciones finales, permisos, licencias, inspecciones, certificaciones y cualquier otro trámite necesario o que incidan de alguna manera en la operación de un negocio en Puerto Rico. 23 LPRA sec. 9012d.

Entre las funciones ministeriales de la OGPe, se encuentra la de velar por la implantación de la *Ley sobre la Construcción, Instalación y Ubicación de Torres de Telecomunicaciones de Puerto Rico*, Ley 89-2000, 27 LPRA sec. 321 y ss (la “Ley 89”). Dicho estatuto, junto al *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*, Reglamento Núm. 9233 de 2 de diciembre de 2020 (el “Reglamento Conjunto”), establecen la política pública respecto a la ubicación de antenas de telecomunicaciones, a la vez que procuran salvaguardar la seguridad y salud del pueblo. Véase *Mun. de San Sebastián, et al. v. QMC Telecom*, 190 DPR 652, 666 (2014).

En cuanto al aviso o notificación a los dueños de propiedades y al municipio, el Artículo 8 de la Ley 89, 27 LPRA sec. 326, dispone:

Se le requiere a los proponentes de un proyecto para la ubicación o construcción de una torre de telecomunicaciones que, previo a la concesión de una autorización o permiso para la construcción de dicha torre por la agencia o ente

gubernamental correspondiente, notifiquen a los colindantes de cualquier permiso u autorización solicitado ante dichas entidades gubernamentales para la ubicación o construcción de torres en las cuales se instalarán estaciones de transmisión de frecuencia radial “antenas” de carácter comercial y que se le requiera a los proponentes notificar a los colindantes en un radio de cien (100) metros en cualquier dirección tomando como centro la ubicación propuesta de la torre y que la misma incluya el nombre del proponente, relación del proyecto, ubicación exacta, número de caso ante la agencia y todo otro detalle que la Junta de Planificación, la Oficina de Gerencia de Permisos y los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V bajo reglamento entiendan necesario exigir.

Además, se le requiere a los proponentes de un proyecto para la ubicación o construcción de una torre de telecomunicaciones que, previo a la concesión de una autorización o permiso para la construcción de dicha torre por la agencia o ente gubernamental correspondiente, notifiquen copia de la solicitud de permiso con todos sus anejos al municipio que corresponda para que éste tenga la oportunidad de evaluar el proyecto propuesto y presentar su posición al respecto. Dicha notificación deberá efectuarse dentro del plazo de diez (10) días de radicarse la solicitud. El municipio someterá sus comentarios justificados, mediante carta certificada a la Junta de Planificación o a la Oficina de Gerencia de Permisos, según corresponda, en un plazo que no excederá quince (15) días laborables, contados a partir de la fecha de notificación de la radicación de la solicitud. El municipio notificará copia de sus comentarios al proponente en la misma fecha en que los presente ante la agencia concernida. La Junta de Planificación o la Oficina de Gerencia de Permisos, según sea el caso, tomará en consideración la posición del municipio, aunque dicha posición no se convertirá en un impedimento para la obtención final del permiso. Además, la agencia o ente gubernamental correspondiente notificará al municipio copia de su determinación final en torno a la aprobación o denegación de la solicitud de permiso en el mismo día en que notifique tal determinación final al proponente.

Por su parte, el Capítulo 9.11 del Reglamento Conjunto 2020 trata sobre los proyectos de construcción, instalación y ubicación de torres e instalaciones de telecomunicaciones. En específico, la Sección 9.11.2.4 del Reglamento Conjunto 2020 establece lo siguiente:

- a. El proponente de un proyecto para la instalación o ubicación de una torre tendrá que notificar a los dueños de propiedades que radiquen dentro de una distancia radial de cien (100) metros tomando como centro la ubicación propuesta, dentro de un término de diez (10) días a partir de la presentación. La notificación deberá ser mediante entrega personal o por correo certificado con acuse de recibo y deberá incluir lo siguiente:
 1. Nombre del proponente.
 2. Naturaleza de la torre propuesta (usos particulares a los que se dedicará la torre).
 3. Ubicación exacta del proyecto, tales como la dirección física, coordenadas y número de catastro, entre otros, que describa la ubicación.
 4. Número del caso ante la agencia.
- b. Deberá cumplir con la notificación a colindantes de acuerdo a la Sección 2.1.9.7 del Tomo II en este Reglamento.
- c. En aquellos casos en que el nombre o la dirección postal de algún colindante inmediato no esté accesible al solicitante o que haya sido devueltas, se utilizará el método alternativo indicado en la Sección 2.1.9.8 del Tomo II en este Reglamento.
- d. La parte proponente tendrá que cargar al sistema de la OGPe evidencia de dicha notificación dentro del mismo término, hasta tanto no se cargue esta información al sistema la solicitud no será evaluada.
- e. En el caso de co-ubicaciones, siempre y cuando la torre tenga los correspondientes permisos de construcción y uso, no será necesaria la notificación a los dueños de propiedades.
- f. La agencia o ente gubernamental correspondiente notificará al municipio copia de su determinación final entorno a la aprobación o denegación de la solicitud de permiso en el mismo día en que notifique tal determinación final al proponente.

IV.

Concluimos que erró la OGPe al emitir el Segundo Permiso, por lo cual erró la División al denegar de plano el recurso presentado por la Recurrente. El referido permiso no cumple con lo dispuesto por la División en la Decisión en Apelación, dictamen que el propio Proponente plantea que debe considerarse vinculante. Además, el

récord ante OGPe no le permitía a dicha agencia emitir el Segundo Permiso. Veamos.

Según la declaración jurada presentada por el Proponente el 22 de abril de 2022, el Proyecto cumplía con todos los requisitos que exige la Ley 161 para la emisión del permiso solicitado. No obstante, según expusimos, el Artículo 8 de la Ley 89, *supra*, requiere que, en este contexto, el proponente notifique copia de la solicitud del permiso al municipio que corresponda para que este tenga la oportunidad de evaluar el proyecto propuesto y presente su postura al respecto.

La omisión de obtener los comentarios del Municipio fue, precisamente, una de las razones por las cuales el Primer Permiso fue dejado sin efecto por la División en la Decisión en Apelación. Por su parte, Carreteras condicionó su endoso al Proyecto a que el Municipio lo endosara.

Sin embargo, a pesar de haberse solicitado dicho endoso en conexión con la Segunda Solicitud, no surge del récord que el Municipio haya endosado el Proyecto o siquiera expuesto sus comentarios al respecto, según lo contempla el Artículo 8 de la Ley 89 y según Carreteras requirió como condición “sine qua non” para endosar el Proyecto.

Tampoco surge del expediente que la OGPe contase con los comentarios actualizados de Carreteras. Y, por su parte, la única postura de Carreteras que sí tenía la OGPe ante sí (en conexión con el Primer Permiso) es a los efectos de requerir un número de condiciones que tampoco surge del récord que se hayan cumplido. De hecho, como bien consignó la División al revocar el Primer Permiso, ni siquiera en dicha etapa inicial OGPe contaba con una recomendación actualizada de Carreteras (posterior a la reubicación del Proyecto).

Resulta palmario entonces que la OGPe erró al emitir el Segundo Permiso y que la División debió dejar sin efecto el mismo. OGPe no contaba con la recomendación actualizada de Carreteras, no consta en el récord que las condiciones anteriores expuestas por Carreteras se hubiesen cumplido y tampoco surge del expediente que el Municipio haya expuesto sus comentarios, mucho menos endosado el Proyecto, según Carreteras requirió.

V.

Por los fundamentos que anteceden, se deja sin efecto el permiso de construcción Núm. 2021-414628-PCOC-023435, sin perjuicio de que, devuelto el asunto, la OGPe evalúe la solicitud de referencia nuevamente, con el beneficio, y a la luz, de las recomendaciones de la Autoridad de Carreteras y del Municipio de San Juan.

Lo acuerda y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

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