

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN
PANEL V

HÉCTOR MORALES
VARGAS

Recurrente

v.

JUNTA DE
PLANIFICACIÓN DE
PUERTO RICO

Recurrida

KLRA201500421

REVISIÓN
procedente de
la Junta de
Planificación de
Puerto Rico

Sobre:
Impugnación
Reglamento

Panel integrado por su presidente, el Juez Piñero González, la Juez Birriel Cardona y la Juez Surén Fuentes.

Surén Fuentes, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de diciembre de 2016.

Comparece ante nos el señor Héctor Morales Vargas (en adelante Sr. Morales Vargas o parte recurrente); quien mediante *Solicitud de Revisión de Decisión Administrativa*, impugna el *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos*, aprobado el 9 de marzo de 2015, el cual entró en vigor a partir del 24 de marzo de 2015.

I.

La Ley Núm. 161 del 1 de diciembre de 2009, conocida como *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, 23 L.P.R.A. § § 9011 et seq. (en adelante, Ley Núm. 161-2009), fue aprobada por la Asamblea Legislativa con el fin de establecer el marco legal y administrativo que regiría en la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos de construcción que incidan en

el desarrollo económico del Estado Libre Asociado de Puerto Rico¹. A través de dicha Ley, se creó la Oficina de Gerencia de Permisos; las figuras del Profesional Autorizado, del Inspector Autorizado, de los Gerentes de Permisos, los Representantes de Servicios y los Oficiales de Permisos; la Oficina del Inspector General de Permisos; la Junta Adjudicativa y la Junta Revisora. A su vez, el referido estatuto, derogó la Ley Núm. 76 de 24 de junio de 1975, según enmendada, conocida como la “Ley Orgánica de la Administración de Reglamentos y Permisos”, entre otras disposiciones.

En cumplimiento con las disposiciones de dicha Ley, y con sujeción a las disposiciones de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme” (en adelante L.P.A.U.), y la Ley Núm. 75 del 24 de junio de 1975, conocida como la *Ley Orgánica de la Junta de Planificación*; la Oficina de Gerencia de Permisos, la Oficina del Inspector General, y las Entidades Gubernamentales Concernidas, según aplicase debían preparar y adoptar un Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos” (en adelante, Reglamento Conjunto) para establecer y aplicar; (a) un sistema uniforme de adjudicación; (b) la evaluación y expedición de determinaciones finales, permisos y recomendaciones relacionados a obras de construcción y uso de terrenos; (c) las guías de diseño verde para capacitación de los Profesionales y a cualquier otra persona que le interese certificarse bajo las guías de diseño verde de Puerto Rico; (d) procedimiento de querellas ante el Inspector General, Entidades Gubernamentales Concernidas y Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, según aplique; y (e) cualquier otro asunto que esta Ley hubiese referido atenderse mediante el Reglamento Conjunto.

¹ Exposición de Motivos, Ley 161-2009, supra.

La preparación de tal Reglamento Conjunto está únicamente exenta de cumplir con la Ley Núm. 416 de 22 de septiembre de 2004, según enmendada, conocida como Ley de Política Pública Ambiental.

Así las cosas, la Junta de Planificación celebró vistas públicas los días 14, 15, 16, 17, y 18 de junio de 2010, en los Municipios de San Juan, Morovis, Ponce, Fajardo, y Aguadilla, con objetivo de presentar el primer borrador del Reglamento Conjunto. El 18 de octubre de 2010 se llevó a cabo otra vista pública en el Municipio de San Juan para presentar el borrador final.

Una vez considerados los planteamientos sometidos en las vistas públicas llevadas a cabo, así como los memoriales que se recibieron al efecto, la Junta de Planificación, en su reunión del 29 de octubre de 2010, adoptó el Reglamento Conjunto, Núm. 7951, el cual fue firmado por el Gobernador de Puerto Rico, con vigencia del 29 de noviembre de 2010.²

Posteriormente la referida Ley 161-2009, fue enmendada por la Ley 151-2013 del 10 de diciembre de 2013 (en adelante Ley 151-2013), para eliminar los escollos burocráticos que presentaba en el trámite de aprobación o denegación de solicitudes para permisos de construcción en la Isla, esto, debido a que la Ley 161-2009, se aprobó bajo la premisa de que era necesario mejorar el sistema de concesión de permisos en Puerto Rico.³

De igual forma, en virtud de las enmiendas adoptadas a través de la Ley 151-2013, se aprobaron medidas para agilizar los procedimientos, pero en particular, garantizar y propiciar la

² Primera Extensión, JP-RP-31: Reglamento Conjunto, 29 de octubre de 2010.

³ Mediante la citada Ley 151-2013, supra, se enmendaron los Artículos 1.5, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.17, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 7.2, 7.4, 7.5, 7.6, 7.7, 7.8, 7.9, 7.10, 7.11, 7.12, 8.4, 8.5, 8.8, 8.11, 9.1, 9.3, 9.8, 9.9, 9.10, 9.12, 13.1, 13.2, 13.4, 14.1, 14.2, 14.3, 14.4, 14.5, 14.6, 15.1, 15.2, 16.1, 16.2, 17.1, 18.4, 18.6, 18.8, 18.10; añadir los Artículos 2.3A, 2.3B, 2.3C, 2.3D, 2.3E, 2.3F, 2.8A, 2.9A, 8.8A; y derogar los Capítulos VI, X, XI y XII de la Ley 161-2009, supra.

participación ciudadana y el acceso a los foros adjudicativos. En aras de estructurar el procedimiento para la agilización en la concesión de permisos, la Ley 151-2013, se eliminó la Junta Adjudicativa y se le concedió al Director Ejecutivo la potestad de adjudicar las determinaciones discrecionales facultadas por esta Ley. Además, se devolvió a la Junta de Planificación las consultas de ubicación que evaluaba la Junta Adjudicativa. Así también, se eliminó la Junta Revisora y restituyó la aplicación de la L.P.A.U., en la revisión de la evaluación, el otorgamiento o la denegación de determinaciones finales y permisos, recomendaciones, certificaciones, licencias, certificados o cualquier otra autorización similar otorgada por la Oficina de Gerencia de Permisos, los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, los Profesionales Autorizados e Inspectores Autorizados.

De igual forma, la Ley 151-2013, transfirió los inspectores de la Oficina del Inspector General de Permisos a la Oficina de Gerencia de Permisos, con el fin de mejorar la fiscalización en las diversas localidades, y proveer mejor comunicación y mayor coordinación entre los gerentes de permisos, inspectores y auditores. También, la pieza legislativa concedió al Director Ejecutivo la facultad de agrupar los diferentes certificados que un establecimiento comercial tiene que mantener accesible para la inspección del público o de un funcionario gubernamental, a través de la creación de un permiso único.⁴

⁴ Posteriormente, el 16 de diciembre de 2014, se adoptó la Ley Núm. 214, para, entre otras cosas, añadir un inciso (rr) al Artículo 2.3 de la Ley Núm. 161 de 2009, supra, a los fines de otorgar facultades adicionales al Director Ejecutivo de la Oficina de Gerencia de Permisos y a los Municipios Autónomos con Oficinas de Permisos para evaluar, en un término que no exceda treinta (30) días, las solicitudes de permisos o endosos para obras financiadas en su totalidad con fondos estatales, legislativos, y municipales, o con asignaciones particulares entre ambos, y para otros fines relacionados.

Más en lo particular al análisis de autos, conforme al Art. 59 de la Ley 151-2013, se enmendó el Art. 15.1 de la Ley 161-2009, para que lea como sigue:

“Artículo 15.1.-Reglamento Conjunto.- En cumplimiento con las disposiciones de esta Ley, la Junta de Planificación, con la colaboración de la Oficina de Gerencia de Permisos y las Entidades Gubernamentales Concernidas, según aplique, prepararán y adoptarán, con sujeción a las disposiciones de esta Ley, la Ley 81-1991, según enmendada, conocida como la “Ley de Municipios Autónomos”, las disposiciones contenidas en la Ley Núm. 75 de 25 de junio de 1975, según enmendada, conocida como la “Ley Orgánica de la Junta de Planificación”, y la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, un Reglamento Conjunto para establecer y aplicar: (a) **un sistema uniforme de adjudicación**; (b) la evaluación y expedición de determinaciones finales, permisos y recomendaciones relacionados a obras de construcción y uso de terrenos; (c) las guías de diseño verde para la capacitación de los Profesionales Autorizados y a cualquier otra persona que le interese certificarse bajo las guías de diseño verde de Puerto Rico; (d) procedimiento de querrelas ante el Director Ejecutivo, las Entidades Gubernamentales Concernidas y los Municipios Autónomos con Jerarquía de la I a la V, según aplique; y (e) cualquier otro asunto que esta Ley haya referido atenderse mediante el Reglamento Conjunto. El Reglamento Conjunto antes mencionado se conocerá como el “Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos” y deberá ser adoptado por la Junta de Planificación y aprobado por el Gobernador. La preparación del Reglamento Conjunto estará exenta de cumplir con la Ley 416-2004, según enmendada.

La Junta de Planificación y las Entidades Gubernamentales Concernidas tendrán treinta (30) días, contados a partir de la fecha de la vigencia de esta Ley, para iniciar el proceso de preparación del Reglamento Conjunto, el cual concluirá dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a la fecha de la vigencia de esta Ley. La Junta de Planificación establecerá, mediante guías internas, el mecanismo que regirá el proceso de la preparación del Reglamento Conjunto. **Para la aprobación del Reglamento Conjunto se garantizará una amplia participación a la ciudadanía mediante vistas públicas.** El Reglamento Conjunto será suplementario a la presente Ley y prevalecerá sobre cualquier otro reglamento.

La enmienda de un Artículo o parte del Reglamento Conjunto no requerirá la enmienda de la totalidad del mismo. **En el caso de enmiendas parciales al Reglamento Conjunto, las mismas sólo requerirán la adopción de las Entidades Gubernamentales Concernidas afectadas por las mismas y la aprobación de la Junta de Planificación.**

Si la Junta de Planificación no está de acuerdo con alguna disposición que se determina incluir en el Reglamento Conjunto, sea al momento de su adopción, conforme al primer párrafo de este Artículo, o en el proceso de enmiendas, conforme al segundo párrafo de este Artículo, **ésta emitirá una resolución en la que detallará su objeción y la devolverá a las Entidades Gubernamentales Concernidas afectadas por las mismas para que éstas enmienden el texto propuesto.** Si las Entidades Gubernamentales Concernidas y la Junta de Planificación no pueden llegar a un acuerdo en torno al texto propuesto, se le someterá el texto sugerido junto a la resolución de la Junta de Planificación con sus objeciones al Gobernador, quien tomará la decisión final en torno a la disposición reglamentaria en disputa. **La Junta de Planificación y las Entidades Gubernamentales Concernidas tendrán ciento ochenta (180) días para adoptar el Reglamento Conjunto a partir de la fecha de la vigencia de esta Ley.** (Énfasis nuestro).

Ello así, el 27 de junio de 2014, la Junta de Planificación celebró una Vista Pública, en la cual se discutieron los siguientes asuntos:

1. Enmendar título del Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Uso de Terrenos, el cual será conocido como “Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos”.
2. Re-enumeración de los Tomos, Capítulos, Reglas y Secciones del Reglamento Conjunto.
3. Establecer términos de vigencia para las consultas de ubicación, conforme a lo dispuesto en la Ley Núm. 142 de 20 de julio de 2012.
4. Atemperar las disposiciones del Reglamento Conjunto a lo dispuesto en la Ley Núm. 151 de 10 de diciembre de 2013, que enmendó la Ley Núm. 161, antes citada.
5. **Enmendar las disposiciones del Reglamento Conjunto acorde con las recomendaciones de las entidades gubernamentales concernidas tales como:** Oficina de Gerencia de Permisos, Junta de Calidad Ambiental, Administración de Asuntos de Energía, Instituto de Cultura Puertorriqueña, Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico y Departamento de Salud en sus áreas de competencias.

6. Revertir las disposiciones del Reglamento Conjunto al concepto de que las vías de acceso son de carácter público.⁵

En el proceso de revisión del Reglamento Conjunto participaron dieciocho (18) agencias públicas, a saber: Autoridad de Acueductos u Alcantarillados (AAA), Administración de Asuntos Energéticos (AAE), Autoridad de Energía Eléctrica (AEE), Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT), Autoridad de Desperdicios Sólidos (ADS), Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico, Departamento de Agricultura (DA), Departamento de Justicia (DJ), Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA), Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP), Departamento de Salud (DS), Instituto de Cultura Puertorriqueña (ICP), Junta de Calidad Ambiental (JCA), Junta de Planificación, Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones (JRT), Oficina de Gerencias de Permisos, Policía de Puerto Rico, y la Oficina de Infraestructura , Ambiente y Planificación de la Fortaleza.

Este abarcador proceso de reglamentación, trajo como resultado que el 19 de septiembre de 2014 la Junta de Planificación adoptó un nuevo Reglamento Conjunto. Así lo hizo constar el propio texto de la Regla 58.1 del ordenamiento aprobado, el cual lee como sigue:

Este Reglamento se adopta al amparo y en armonía con las disposiciones de la Ley Núm. 161 del 1 de diciembre de 2009, según enmendada, conocida como Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico.

ADOPTADO en San Juan, Puerto Rico, hoy 19 de septiembre de 2014.

⁵ Tercera Extensión a la Resolución JP-RP-31: Reglamento Conjunto, 19 de septiembre de 2014.

El Reglamento Conjunto adoptado fue aprobado por el Gobernador de Puerto Rico, el 9 de marzo de 2015, con entrada en vigor a partir del 24 de marzo de 2015.

El 22 de abril de 2015 el señor Héctor Morales Vargas acudió ante nos mediante *Solicitud de Revisión Administrativa* al amparo de la Sección 2.7 de la L.P.A.U., en la cual formuló el siguiente señalamiento de error:

Erró la Junta de Planificación al aprobar el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos sin cumplir con las disposiciones y procedimientos de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme ni la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos, Ley 161-2009 según enmendada por la Ley 151-2013.

Por su parte, el 2 de julio de 2015 la Junta de Planificación presentó correspondiente *Alegato en Oposición a Recurso de Revisión*. Mediante *Resolución* del 1 de agosto de 2015, concedimos término a la Junta de Planificación para que remitiese el expediente administrativo del caso de epígrafe. El mismo fue remitido por la parte aquí recurrente, el 22 de agosto de 2016.

Con el beneficio de las respectivas posiciones de las partes, y el expediente administrativo de epígrafe, procedemos a resolver.

II.

A.

Como cuestión de umbral nos compete entender sobre el señalamiento formulado por la Junta de Planificación en su *Alegato en Oposición a Recurso de Revisión*, el cual atañe nuestra jurisdicción para atender el Recurso de Revisión instado. Plantea la recurrente que corresponde la desestimación del Recurso presentado por el Sr. Morales Vargas, toda vez que el mismo no fue perfeccionado dentro del término jurisdiccional dispuesto en Derecho, al no haberse notificado a todas las agencias concernidas. No le asiste la razón a la Junta de Planificación.

La L.P.A.U., establece las características y requisitos que las agencias administrativas deben cumplir en los procesos de reglamentación y de adjudicación. La exposición de motivos de dicha ley lee, en lo pertinente, como sigue:

La medida sistematiza y crea un cuerpo uniforme de reglas mínimas que toda agencia deberá observar al formular reglas y reglamentos que definan los derechos y deberes legales de una clase particular de personas. Contiene, además, otro cuerpo de normas distintas para gobernar las determinaciones de una agencia en procesos adjudicativos al emitir una orden o resolución que define los derechos y deberes legales de personas específicas.

Los procesos adjudicativos y de reglamentación son diferentes. **El proceso de adjudicación es uno cuasi-judicial y de reglamentación es uno cuasi-legislativo.**

La L.P.A.U. define el concepto reglamentación como aquel sujeto a un procedimiento mediante el cual una agencia formula, adopta, enmienda o deroga una regla o un reglamento. 3 L.P.R.A. sec. 2102 (m). Asimismo, define el concepto regla o reglamento como:

[...] cualquier norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia. El término incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente. 3 L.P.R.A. sec. 2102 (l).

El proceso de reglamentación es uno de aplicación general y no uno de aplicación particular, toda vez que no se adjudican derechos u obligaciones de una o más personas específicas, como sucede en un proceso adjudicativo. En el proceso de adopción de una regla o reglamento no se adjudica una controversia entre una o más personas específicas. Así pues, a diferencia de la adjudicación, la reglamentación dispone sobre la promulgación de reglas de aplicación general que encarnan una política o prescriben una norma legal. Véase, Demetrio Fernández, *Derecho Administrativo y*

Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 2da Edición, Bogotá, Ed. Forum, 2001, pág. 108.

Como parte del proceso de reglamentación, la L.P.A.U. reconoce dos clasificaciones generales, a saber, las reglas legislativas y las reglas no legislativas. *Tosado v. A.E.E.*, 165 D.P.R. 377 (2005). Las reglas legislativas se han definido como aquellas que crean derechos, imponen obligaciones y establecen un patrón de conducta que tiene fuerza de ley. *Id.*; *Asociación de Maestros v. Comisión*, 159 D.P.R. 81 (2003). Es por ello, que este tipo de regla “impacta directamente a los ciudadanos en general y obliga con fuerza de ley a la agencia”. *Ramírez et al. v. Junta de Planificación*, 185 D.P.R. 748, 757-758 (2012). En consecuencia, las agencias al adoptarlas deben de observar de manera más estricta los requisitos de la L.P.A.U., brindándoles la oportunidad a los ciudadanos de conocerlas y expresar cualquier reparo hacia estas, antes de su aprobación final. *Tosado v. A.E.E.*, *supra*, pág. 390. De otra parte, las reglas no legislativas son aquellas –interpretativas, procesales o declaraciones de política general– que por sus propósitos no requieren el cumplimiento de las formalidades contempladas en la LPAU. *González v. E.L.A.*, 167 D.P.R. 400 (2006). Ello, porque esta modalidad no vincula a la agencia ni crea derechos sustantivos o procesales en los cuales el ciudadano puede confiar. *Id.*

Cualquier persona puede impugnar la validez de una regla o reglamento aprobado por una agencia administrativa por el incumplimiento de las disposiciones de la L.P.A.U. dentro del término de treinta (30) días siguientes a su vigencia, haya participado o no durante la celebración de las vistas públicas, como parte del proceso para su aprobación. *J.P. v. Frente Unido I*, 165 D.P.R. 445, 462-463 (2005). No tiene que ser afectado por la aplicación de dicha regla o reglamento para tener la capacidad para

promover la referida impugnación ante el Tribunal de Apelaciones. 3 L.P.R.A. § 2127.

Es por ello que cuando estamos ante un proceso de reglamentación no existen “partes” como tal ante la agencia. No se hace ninguna determinación específica sobre los derechos y obligaciones de los participantes. *J.P. v. Frente Unido I, supra*, pág. 465 (Énfasis nuestro). El proceso dirigido a la formulación y aprobación de un reglamento que conducen las agencias administrativas, no es un procedimiento en el que partes adversas dilucidan y se adjudica una controversia. *Id.* La regla o reglamento pautado por la agencia puede ser impugnado al entrar en vigor, comenzando así el proceso de revisión judicial de su aprobación. **Una vez se presenta el recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones con tal propósito, el que impugna la actuación administrativa es el recurrente y la agencia pertinente es la recurrida; sólo entonces es que existe un proceso adversativo ante un tribunal, y por lo tanto, partes ante ese foro.** *J.P. v. Frente Unido I, supra*, a la pág. 466. Requerir que se notifique de la presentación de un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones a todas las personas que comparecen y participan activamente en las vistas públicas celebradas ante una agencia administrativa, durante un proceso dirigido a la aprobación de determinado reglamento, haciendo recomendaciones, reseñando inquietudes o aportando información, sería trastocar dicho procedimiento y alterar su naturaleza. Resulta excesivamente oneroso para la parte que quiera impugnar un reglamento de su faz, el tener que cumplir con tal requisito. Formular una norma jurisprudencial para establecer dicho requisito sería crear mediante *fiat* judicial una normativa nueva, contraria a la dispuesta en la

L.P.A.U., *supra*, para el proceso de reglamentación conducido por las agencias administrativas. *Id.*

Plantea la Junta de Planificación que el Recurso de Revisión instado por el Sr. Morales Vargas no fue perfeccionado conforme a Derecho, debido a que el recurrente solo notificó la misma a la mencionada Instrumentalidad, al Departamento de Salud, y a la Oficina Estatal de Política Pública. Señala la recurrida que el Recurso ante nos debía ser notificado a la Oficina de Gerencia de Permisos, al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, y a la Junta de Control Ambiental, entre otras. Arguye que las mismas son parte indispensable, en el caso de epígrafe. No le asiste la razón.

La Junta de Planificación invoca el caso *JP v. Frente Unido I*, *supra*, como fundamento a su argumento sobre la indispensabilidad de las referidas agencias en el caso ante nos. Sin embargo, la mencionada Opinión del Tribunal Supremo, lejos de sustentar el argumento de la Junta de Planificación, presenta una normativa de Derecho diametralmente opuesta a la planteada por la aquí recurrida.

Claramente el más Alto Foro, estableció en *J.P. v. Frente Unido I*, *supra*, y reiteró en *Mun. de San Juan v. Jta. Planificación*, 189 D.P.R. 895 (2013), que no existen partes como tal ante la agencia en un proceso de reglamentación. Por consiguiente el requisito de notificación de la presentación del recurso de revisión administrativa a las partes que se establece en la Sec. 4.2 de la L.P.A.U., 3 L.P.R.A. sec. 2172, se refiere al proceso de adjudicación ante una agencia administrativa y no al de reglamentación. *Mun. de San Juan v. Jta. Planificación*, *supra*, a la pág. 907; *J.P. v. Frente Unido I*, *supra*, págs. 466-467. Conforme a dicha doctrina jurisprudencial, basta entonces que la *agencia pertinente* sea la parte recurrida en el recurso de revisión. De ahí que sea suficiente en Derecho la oportuna

notificación del recurso a la Junta de Planificación, realizada por el aquí recurrente.

Del proceso administrativo, que impugna el recurrente en el presente Recurso de Revisión, se desprende diáfananamente que la Junta de Planificación consta como la *agencia pertinente* sobre el mismo. De la prueba contenida en el expediente administrativo, surge que es la Junta de Planificación, por virtud de su Presidente, la que inicia, y notifica a múltiples agencias, el inicio del procedimiento cuasi-legislativo. De igual forma, surge así tanto de la *Tercera Extensión a la Resolución*, del 19 de septiembre de 2014, como del propio contenido del Reglamento Conjunto aprobado el 9 de marzo de 2015, que es dicha Instrumentalidad, quien conforme a su propia Ley Orgánica, (Ley Núm. 75, supra); la Ley 161-2009; y la L.P.A.U., se expresó facultada para adoptar el Reglamento Conjunto aprobado el 9 de marzo de 2015. Además de la firma del Gobernador de Puerto Rico, son las firmas del Presidente de la Junta de Planificación, del Vicepresidente, Secretaria Interina y de Miembros Asociados y Alternos de tal Agencia, las únicas que rubrican y constatan la adopción de dicho Reglamento Conjunto.

Mediante el Recurso de Revisión ante nos, el Sr. Morales Vargas impugna la actuación administrativa de la Junta de Planificación, quien consta como recurrida en su epígrafe, y por ende, como agencia pertinente. En vista de esto, concluimos que la *Solicitud de Revisión de Decisión Administrativa*, presentada por el Sr. Morales Vargas consta debidamente perfeccionada, y por consiguiente, este Tribunal de Apelaciones tiene jurisdicción para entender y adjudicar esta controversia.

B.

Argumenta la parte recurrente que durante el procedimiento administrativo que culminó con la adopción y aprobación del

Reglamento Conjunto, la Junta de Planificación incumplió con las exigencias que tanto la L.P.A.U., como la propia Ley 161-2009, según enmendada, disponen para dicho proceso cuasi-legislativo.

Como anteriormente expusiéramos, la L.P.A.U. crea un procedimiento de naturaleza formal, el cual exige el cumplimiento de determinados requisitos, a toda agencia que pretende adoptar una regla o reglamento de carácter legislativo para impartirle validez al mismo y crear derechos y obligaciones de aplicación general. La Sección 2.1 de la LPAU, *supra*, dispone, en lo pertinente, que:

Siempre que la agencia pretenda adoptar, enmendar o derogar una regla o reglamento, publicará un aviso en español y en inglés que no menos de un periódico de circulación general en Puerto Rico, y en español e inglés en la red de internet. Disponiéndose, que si la adopción, enmienda, o derogación de la regla o reglamento afecta, a una comunidad de residentes en específicos, la agencia deberá publicar el mismo aviso en un periódico regional que circule en el área donde ubique dicha comunidad, y además deberá pautar un anuncio en una emisora de radio de difusión local de mayor audiencia o mayor cercanía a la comunidad afectada por lo menos en dos (2) ocasiones en cualquier momento en el horario comprendido entre las 7:00 de la mañana y las 7:00 de la noche. El anuncio en la radio deberá indicar la fecha en que se publicó el aviso en el periódico. Tanto el anuncio radial como el aviso contendrán un resumen o explicación breve de los procedimientos de la propuesta acción, una cita de la adopción legal que autoriza dicha acción y la forma, el sitio, los días y las horas en que se podrán someter comentarios por escrito o por correo electrónico o solicitar por escrito una vista oral sobre la propuesta acción con los fundamentos que a juicio del solicitante hagan necesaria la concesión de dicha vista oral e indicará el lugar físico y la dirección electrónica donde estará disponible al público, el texto completo de la reglamentación a adoptarse. Al recibir comentarios por correo electrónico dentro de dos (2) días laborables de su recibo. El aviso publicado en el periódico contendrá, además, la dirección electrónica de la página donde la agencia haya elegido publicar el aviso en la Red y el texto completo de la regla o reglamento.

Todo aviso sobre propuesta de adopción de reglamentación que se publique o pretenda publicar a tenor con las disposiciones de esta

sección, estará exento de la aplicación de las disposiciones de la sec. 3351 del Título 16.
3 L.P.R.A. sec. 2121.

Conforme a lo anterior, para que la reglamentación administrativa sea válida, deben cumplirse cuatro requisitos básicos, a saber: 1) notificar al público de la reglamentación a adoptarse; 2) proveer una oportunidad para la participación ciudadana; 3) presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para la aprobación por su Secretario; y 4) publicación de la reglamentación. *Municipio de San Juan v. J.C.A.*, 152 D.P.R. 673 (2000).

De otra parte, la Sección 2.6 de la L.P.A.U., 3 L.P.R.A. sec. dispone en lo referente al expediente administrativo en los procedimientos para la adopción de un reglamento o para la adopción de enmiendas al mismo:

La agencia mantendrá disponible para inspección pública un expediente oficial con toda la información relacionada a la propuesta adopción de la regla o reglamento, incluyendo pero sin limitarse a:

- a. Copia de toda publicación en relación a la regla o al procedimiento.
- b. Toda petición, requerimiento, memorial o comentario escrito radicado ante la agencia y cualquier material escrito considerado por la agencia en relación a la adopción de la regla y al procedimiento seguido.
- c. Cualquier informe preparado por el oficial que preside la vita resumiendo el contenido de las presentaciones.
- d. Una copia de cualquier análisis regulatorio, preparado en el procedimiento para la adopción de la regla.
- e. Una copia de la regla y una explicación de la misma.
- f. Todas las peticiones de excepciones, enmiendas, derogación o suspensión de la regla.

Dos o más agencias podrán aprobar reglamentos en conjunto, al amparo de las leyes que respectivamente administran, en aquellos casos en que el servicio a la ciudadanía lo amerite. Siendo esto así, conforme a la Sec. 2.18 de la L.P.A.U., 3 L.P.R.A. sec. 2141, los jefes de agencia concernidos designarán en conjunto al

funcionario examinador, o panel examinador, que estará a cargo del procedimiento de reglamentación, el que rendirá un solo informe dirigido a todos los jefes de agencia concernidos.

Así pues, el procedimiento antes esbozado aplica a las reglas o reglamentos promulgados por agencias administrativas, con excepción de aquellas que la propia L.P.A.U. exime. Quedan excluidas del procedimiento formal de reglamentación, las reglas relacionadas con la administración interna de la agencia que no afectan directa y sustancialmente los derechos o los procedimientos o prácticas disponibles para el público en general, y las formas e instrucciones, declaraciones interpretativas y declaraciones de política general, que son meramente explicativas y no tienen ningún efecto legal. 3 L.P.R.A. sec. 2102 (l)(1) y (2).

Estos dos tipos de reglamentación son generalmente agrupados bajo el nombre común de “reglas interpretativas” y están exentas del procedimiento legal para su promulgación a pesar de vincular administrativamente. *Municipio de San Juan v. J.C.A., supra.*

Por el contrario, un reglamento o regla legislativa es aquella que crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley. *Municipio de San Juan v. J.C.A., supra.* Es una regla que la agencia aprueba para darle contenido sustantivo o detallado, o de algún otro modo complementar la ley. *Asociación de Maestros de Puerto Rico v. Comisión, supra; Agosto Serrano v. F.S.E., supra.* Es decir, una regla legislativa es aquella que afecta derechos y obligaciones de las partes o individuos. *Asociación de Maestros de Puerto Rico v. Comisión, supra.*

Las reglas legislativas tienen fuerza de ley, y obligan también a las agencias, quienes no tienen discreción para repudiarla. Debido a la importancia que reviste este tipo de regla o reglamento y el

efecto que el mismo puede acarrear para el público en general, la promulgación de una regla legislativa requiere el cumplimiento del procedimiento de reglamentación establecido en la L.P.A.U. *Asociación de Maestros de Puerto Rico v. Comisión*, 156 D.P.R. 105 (2002).

Ahora bien, es preciso apuntalar, que conforme a la Sección 2.7(a) de la L.P.A.U., 3 L.P.R.A. sec. 2127, un reglamento legislativo que no haya sido aprobado conforme al proceso formal estatuido en la L.P.A.U. carece de autoridad legal. *Hernández v. Colegio de Optómetras*, 157 D.P.R. 332 (2002). Por ende, las agencias cobijadas por la L.P.A.U., *supra*, no pueden adoptar reglamentos en contravención a las disposiciones mínimas impuestas por la referida ley. *López Rivera v. Adm. De Corrección*, 174 D.P.R. 241, 254-255, (2008); *Com. de Seguros v. A.E.E.L.A.*, 171 D.P.R. 514, (2007). Ante estas circunstancias, se ha reconocido que el proceso de reglamentación seguido por las agencias cubiertas por la L.P.A.U. tiene que ajustarse a lo delineado en esa ley. Por consiguiente, **cualquier actuación de una agencia que se haga en contravención de las pautas mínimas impuestas por la referida ley no puede prevalecer**. Si la regla o reglamento no se conforma y ajusta a lo establecido por dicha ley, **carecerá de fuerza de ley y estará sujeto a que se cuestione judicialmente**. La agencia está impedida de sustituir el procedimiento de la ley so pena de que se vicie de nulidad la reglamentación adoptada. *López Rivera v. Adm. de Corrección*, *supra*, a la pág. 255; citando a D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Legis Editores S.A., 2001, pág. 120. [Énfasis suplido].

En caso de que el proceso de reglamentación no haya cumplido con las exigencias de la L.P.A.U., *supra*, se podrá

cuestionar su validez ante el tribunal competente. La impugnación de la validez de un reglamento por incumplimiento con las garantías procesales mínimas requiere que los tribunales hagan inicialmente una determinación sobre el poder de reglamentación conferido a la dependencia gubernamental. Esta determinación conllevará evaluar: **1) si la actuación administrativa está autorizada por ley;** 2) si se le delegó a la agencia el poder de reglamentar; 3) si la reglamentación promulgada está dentro de los poderes delegados; 4) **si al aprobarse el reglamento se cumplió con las normas procesales dispuestas en su Ley Orgánica y en las leyes especiales;** y 5) si la reglamentación propuesta es arbitraria o caprichosa. *Carrero v. Depto. de Educación*, 141 D.P.R. 830 (1996); *M. & B.S., Inc. v. Depto. de Agricultura*, 118 D.P.R. 319 (1987) (Énfasis nuestro).

III.

A.

Señala primeramente el Sr. Morales Vargas que el procedimiento cuasi-legislativo que impugna, obvió los requisitos que establece la Sec. 2.21 de la L.P.A.U., supra⁶, toda vez que no se evidenció que las Entidades Gubernamentales concernidas hubiesen llegado a acuerdo alguno para designar a la Junta de Planificación, u oficial alguno de la misma, como funcionario examinador o panel examinador a cargo del proceso.

En efecto, no surge del expediente administrativo que durante el proceso para adoptar el Reglamento Conjunto, las agencias públicas concernidas hubiesen acordado designar a la Junta de Planificación como Agencia a cargo del procedimiento ante nos impugnado. No obstante, debe tener presente el recurrente que la

⁶ La parte recurrida hace referencia a la antigua Sección 2.21 de la L.P.A.U. — Agosto 12, 1988, Núm. 170, p. 825, sec. 2.21, la cual fue renumerada como sec. 2.18 en Noviembre 30, 1990, Núm. 18, p. 1458, art. 13, retroactiva a 6 meses después de Agosto 12, 1988.

propia Ley Núm. 161-2009, según enmendada por la Ley Núm. 151-2013, establece en su Art. 15.1, que es la Junta de Planificación, con la colaboración de la Oficina de Gerencia de Permisos y las Entidades Gubernamentales Concernidas, la que preparará y adoptará el Reglamento Conjunto. Enfatiza dicho Artículo que es la Junta de Planificación, quien establecerá, mediante guías internas, el mecanismo que regirá el proceso de la preparación del Reglamento Conjunto. Ello así, concluimos entonces que la propia Ley que rige los procedimientos reglamentarios para la preparación y adopción del Reglamento Conjunto, dispone que es la Junta de Planificación la que debe fungir como instrumentalidad a cargo del mismo.

B.

Ahora bien, los restantes señalamientos formulados por la parte promovente del recurso de revisión, conciernen los requisitos que la Ley Núm. 161-2009, exige en el procedimiento reglamentario para la adopción del Reglamento Conjunto. Por tal razón, en aras de un análisis metódico, abordaremos los señalamientos alegados por el recurrente en el orden en que las exigencias reglamentarias a las que hace referencia se hayan dispuestas en la Ley Núm. 161-2009, que es la que faculta a la Instrumentalidad recurrida para la adopción del Reglamento Conjunto.

Primeramente, la parte recurrente señala que del expediente administrativo, no surgen las guías internas que, por disposición de la propia Ley Núm. 161-2009, la Junta de Planificación está requerida a establecer como mecanismo rector del proceso de la preparación del Reglamento Conjunto.

Sobre dicho señalamiento, la Junta de Planificación responde que las guías internas no son un requisito establecido por las enmiendas introducidas a la Ley Núm. 161-2009, por la Ley Núm.

151-2013. Así también, señala que el expediente administrativo incluyó las Guías Internas del anterior procedimiento establecido para la adopción del Reglamento Conjunto del 2010. No nos persuade la posición de la recurrida

Como anteriormente citáramos, el Art.15.1 de la Ley Núm. 161-2009, según enmendado por la Ley Núm. 151-2013, reza, en lo pertinente que: “[l]a Junta de Planificación establecerá, mediante guías internas, el mecanismo que regirá el proceso de la preparación del Reglamento Conjunto.” El lenguaje adoptado por el legislador en el texto de dicho Artículo, claramente establece el carácter mandatorio del requisito establecido.

Luego de un examen minucioso de la totalidad del expediente, advertimos que del mismo únicamente surge copia de las *Guías Internas que Regirán el Proceso de la Elaboración del Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Uso de Terrenos del año 2009*. Dicho documento dispuso particularmente la metodología previamente establecida para el procedimiento de adopción del anterior Reglamento Conjunto con vigencia del 29 de noviembre de 2010. Entre sus disposiciones, se desprende de las Guías Internas del 2009, los objetivos que en tal año se persiguieron cumplir con la preparación y adopción de un Reglamento Conjunto, bajo el marco jurídico de la Ley Núm. 161-2009, previo a sus posteriores enmiendas. Incluyó también la *Orden de Hacer* del 1 de diciembre de 2009 en la cual la Junta de Planificación concedió término a las Entidades Gubernamentales para que informasen la composición de sus correspondientes comités para la elaboración del Reglamento Conjunto del 2010.

Igualmente, las mencionadas Guías Internas del 2009 indican la fecha límite del 30 de enero de 2010 para la entrega de la lista de las disposiciones reglamentaras a que debían ser incluidas en el

Reglamento Conjunto del 2010, así como la fecha límite del 28 de febrero de 2010 para la entrega de recomendaciones finales.

Entiéndase entonces, que dichas Guías Internas incluidas en el expediente administrativo de epígrafe, **no conciernen la metodología seguida en el presente procedimiento cuasi-legislativo objeto de revisión**, sino que respondieron al entonces al procedimiento establecido, **previo a las enmiendas adoptadas en el 2013 a la propia, Ley Núm. 161-2009 y previo a la existencia del primer Reglamento Conjunto.**

Siendo esto así, concluimos que el expediente administrativo del procedimiento reglamentario impugnado, carece de unas guías internas que estableciera la objetivos perseguidos para el mismo, el marco de Derecho que lo fundamentase, y la metodología a utilizarse para la adopción del orden reglamentario resultante. Lo anterior demuestra un incumplimiento por parte de la parte recurrida, con el requisito legislativo dispuesto en la Ley Núm. 161-2009, supra, según enmendada.

C.

El anteriormente citado Art. 15 de la Ley Núm. 161-2009, dispone como requisito para el procedimiento de adopción del Reglamento Conjunto, la celebración de **vistas públicas**, entiéndase, más de una vista pública, en garantía de una *amplia participación de la ciudadanía*, tal y como establece dicha Ley, y en cumplimiento con las disposiciones de la propia L.P.A.U. Destacamos que del expediente administrativo se desprende la celebración de una sola vista pública el 27 de junio de 2014, por parte de la Junta de Planificación.⁷ Por ende, sirvió la misma como el único espacio en el cual la ciudadanía pudo participar abiertamente de un procedimiento cuasi-legislativo, cuya

⁷ Así fue indicado en la *Tercera Extensión a la Resolución, JP-RP-31: Reglamento Conjunto*, del 19 de septiembre de 2014.

trascendencia y alcance concierne a alrededor de dieciocho (18) agencias públicas, y cuyo resultado fue la adopción y aprobación de un nuevo reglamento, conforme a la Regla 58.1 del propio Reglamento Conjunto.

Es pertinente distinguir el procedimiento reglamentario objeto de revisión, del anterior procedimiento cuasi-legislativo referente al Reglamento Conjunto del 2010, el cual, conforme a la documentación contenida en el expediente administrativo, contó con seis (6) vistas públicas celebradas alrededor de cinco (5) Municipios.

Sabido es que, la L.P.A.U., no le requiere a las agencias que en los procedimientos reglamentarios provean una participación ciudadana análoga a la de los procedimientos adjudicativos. Pero dicha discreción cede, **como en el caso ante nos**, cuando tales vistas públicas son **obligatorias en vista de que el estatuto orgánico de la agencia lo requiere. 3 L.P.R.A. sec. 2123; véase además: J.P. v. Frente Unido I**, supra, pág. 465. (Énfasis nuestro).

Sobre esto, la Junta de Planificación, señala que no empece a la celebración una sola vista pública, celebró múltiples “teleconferencias” las cuales estuvieron dirigidas a distintas agencias públicas, y varias reuniones con representantes de organismos gubernamentales, y una presentación sobre el proceso reglamentario, **todos celebrados con anterioridad a la única vista pública celebrada, sin participación de la ciudadanía en general.** Pretende la parte recurrida que consideremos las teleconferencias a las que alude, como suficientes en Derecho para dar cumplimiento al requisito normativo, contenido tanto en la Ley Núm. 161-2009, como la L.P.A.U., como en su propia Ley Orgánica. Dicho planteamiento no tiene mérito alguno; primeramente debido a la escasa participación que el procedimiento aludido brindó a la ciudadanía en general, y a la luz de los evidentes fallos surgidos en

el proceso reglamentario revisado, el cual entorpeció la comparecencia de las propias agencias convocadas.

Se desprende de expediente administrativo, y del propio *Alegato en Oposición a Recurso de Revisión* las múltiples instancias en las que representantes de las agencias públicas concernientes tuvieron problemas para conectarse al portal cibernético provisto por la Junta de Planificación con el fin de radicar sus comentarios y sugerencias a la adopción del Reglamento Conjunto, y para participar de las teleconferencias convocadas.⁸ Más aun, el expediente no provee constancia de la totalidad de los comentarios y sugerencias brindadas por las agencias gubernamentales concernidas respecto al entonces borrador del Reglamento Conjunto, sino que la documentación se limita a secciones denominadas *Notas de teleconferencia de Revisión del Reglamento Conjunto*, en la cual la Junta de Planificación resumió los asuntos discutidos y los acuerdos a los que arribaron los participantes en dichas teleconferencias.

Además, fue con posterioridad a la vista pública, celebrada el 27 de junio de 2014, que se otorgó término a los organismos gubernamentales, las entidades privadas, y la ciudadanía en general para que expusieran sus respectivas posiciones sobre el Reglamento Conjunto.

Llama a nuestra atención la comparecencia de 27 de junio de 2014 de la Asociación de Productores de Energía Renovable, conforme al expediente administrativo, quien argumentó que la extensión y complejidad técnico legal del Reglamento Conjunto entonces propuesto, ameritaban un tiempo razonable para proveer su insumo y posición institucional. Mediante la misiva anejada al expediente administrativo, dicha entidad solicitó que se extendiera

⁸ *Alegato en Oposición a Recurso de Revisión*, 2 de julio de 2015, págs. 52, 55, 58, 63, 66.

el período de comentarios, y que se convocara a una segunda vista pública, que permitiera a todas las entidades públicas y privadas, y a los ciudadanos afectados, comparecer con mayor preparación y un análisis más adecuado. Ello no fue concedido por la Junta de Planificación.

El 16 de julio de 2014 de la Asociación de Productores de Energía Renovable, destacó, según surge conforme al expediente administrativo, que el proceso de participación ciudadana concerniente al borrador del Reglamento Conjunto no resultó adecuado o efectivo, enfatizando que con tan solo escasos días de antelación a la Vista Pública convocada, se sometió al análisis público, un voluminoso, complejo y extenso borrador. Conforme al expediente administrativo, señaló dicha entidad que la propuesta de reglamento abordó múltiples y diversas áreas del proceso de planificación, aspectos, ambientales y técnicos del proceso de permisos, que resultaban materialmente imposibles de ser objeto de un análisis informado por las entidades o los ciudadanos, que resultan particularmente afectados por los cambios adoptados, dentro del muy limitado periodo brindado para ello.

Del expediente administrativo, se desprende igualmente la solicitud del 27 de junio de 2014 de la Asociación de Constructores de Hogares de Puerto Rico, para que se celebrara una segunda vista pública, que permitiera a todas las entidades públicas y privadas, y a los ciudadanos afectados, comparecer con mayor preparación, y un análisis más adecuado. De igual forma, dicha solicitud no fue concedida por la Junta de Planificación. Más aún, la Asociación de Constructores de Hogares de Puerto Rico, expresó que el complejo universo de asuntos reglamentarios incluidos en el Reglamento Conjunto resultaba técnica y operacionalmente imposible de ser objeto de un análisis adecuado y responsable de las entidades,

empresas, profesionales, y ciudadanos que resultan directa, o indirectamente afectados por lo propuesto.

De igual forma, el Departamento de Salud, mediante escrito del 27 de junio de 2014, notificó a la Junta de Planificación haberse percatado de que sus sugerencias, comentarios y diagnóstico, sobre el entonces borrador del Reglamento Conjunto, no fueron tomados en consideración previo a la celebración de la vista pública.

Las instancias antes descritas demuestran un procedimiento cuasi-legislativo, que a pesar de perseguir un objetivo abarcador y extensivo a múltiples agencias gubernamentales, a su vez fue uno abultado, apresurado, e inefectivo en la medida en que no proveyó, a distintas y múltiples entidades públicas y privadas, y a ciudadanos particulares, un tiempo razonable, y un mecanismo accesible para poder presentar adecuadamente sus posiciones respecto al Reglamento Conjunto.

En cuanto a esto, la Junta de Planificación argumenta en su Alegato, que los organismos gubernamentales tuvieron la oportunidad de expresarse en la vista pública, y que ningún organismo cuestionó los procesos seguidos. Dicho planteamiento, lejos de ser cierto, exhibe un desconocimiento de la recurrida sobre la documentación que obra en expediente, la cual desmiente y derrota ese argumento; y, más aún, demuestra un desdén por las entidades privadas, y la ciudadanía en general, a quienes se le debe garantizar siempre amplia oportunidad de participación en todo proceso reglamentario.

En conformidad con su Ley Orgánica, **la Junta de Planificación debe ejercer sus funciones cumpliendo con la política pública que se le encomendó de fomentar la participación de la ciudadanía en el proceso de planificación de Puerto Rico.** Específicamente, es deber ineludible de la Junta de

Planificación ofrecer el máximo de participación posible a la ciudadanía en el proceso de planificación. *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 D.P.R. 310, 330 (2006); Sec. 7.01 del Reglamento Núm. 6031, Departamento de Estado, 12 de noviembre de 1999. Pág. 29; Art. 23 de la Ley Núm. 75, supra, 23 L.P.R.A. sec. 62v(a). El tracto procesal anteriormente reseñado exhibe una patente falta de rigor por parte de la Junta de Planificación, en la observancia de su propia Ley Orgánica, y de uno de los principios cardinales de política pública en el procedimiento administrativo: la garantía de participación ciudadana. No empece a la discreción que faculta a la recurrida al ejercer su función cuasi-legislativa, ésta no puede dejar de cumplir con la propia ley que la creó, ni hacer abstracción de la política pública por la cual fue creada. *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, Id., a la pág. 331.

D.

Esto nos lleva a analizar los procesos administrativos llevados a cabo por la Junta de Planificación, posteriores a la vista pública del 27 de junio de 2014, y luego de la presentación de las sugerencias, posiciones, y objeciones de las agencias públicas, las entidades privadas, y la ciudadanía en general. En lo pertinente, el Art. 15 de la Ley Núm. 161-2009, dispone que si la Junta de Planificación no está de acuerdo con alguna propuesta que una entidad gubernamental proponga incluir en el Reglamento Conjunto, **ésta emitirá una resolución en la que detallará su objeción y la devolverá a las entidades gubernamentales afectadas por las mismas para que éstas enmienden el texto propuesto.**

Así también, el citado Artículo añade que si las entidades gubernamentales concernidas y la Junta de Planificación no pueden llegar a un acuerdo en torno al texto propuesto, **se le someterá el**

texto sugerido junto a la resolución de la Junta de Planificación con sus objeciones al Gobernador, quien tomará la decisión final en torno a la disposición reglamentaria en disputa.

Sobre dichas disposiciones reglamentarias, el Sr. Morales Vargas arguye que la Junta de Planificación incumplió con las mismas. Destaca el recurrente que el expediente administrativo carece de evidencia demostrativa de que las entidades cuyas posiciones no fueron incluidas en el Reglamento Conjunto, hubiesen accedido al descarte de las mismas. Añade el recurrente que el expediente administrativo tampoco incluye documentación que evidencie que dichas posiciones hubiesen sido sometidas a la consideración del Gobernador de Puerto Rico, para que éste tomara la decisión final en torno a las mismas, conforme a lo requerido por la Ley Núm. 161-2009.

Sin embargo, la Junta de Planificación, no ofrece argumento alguno para rebatir dicho señalamiento planteado por el Sr. Morales Vargas. Se limita a expresar que el aquí recurrente no tiene capacidad de representar a los organismos gubernamentales. Dicha expresión carece de todo mérito, y obvia el hecho de que los señalamientos, recomendaciones y objeciones de las entidades públicas, privadas y de la ciudadanía, constan en el expediente administrativo, y por lo tanto, el aquí recurrente, - como ya hemos enunciado - tiene facultad para dentro del término correspondiente impugnar la adopción reglamentaria objeto de este Recurso.

Consta en el expediente administrativo, las propuestas, y posiciones de las agencias gubernamentales, **muchas de las cuales no fueron aceptadas por la Junta de Planificación, o fueron aceptadas solo parcialmente.** Sabido es que la determinación sobre las mismas, descansa primariamente en la discreción de dicha Instrumentalidad. Lo que no quedaba a discreción de la

recurrida era cumplir con el requisito impuesto por la propia Ley que le faculta para preparar y adoptar un Reglamento Conjunto, de emitir una resolución en la cual la Junta de Planificación detallara su objeción a las posiciones de las entidades gubernamentales, y devolviera las mismas a las entidades gubernamentales, brindando oportunidad para que éstas enmendaran el texto de lo propuesto.

No surge del expediente que la recurrida hubiese emitido resolución alguna al respecto.

Solo obra en expediente una “Tabla de Comentarios”, en la cual la Junta de Planificación tabuló un alegado resumen de algunas de las propuestas que las entidades propusieron, indicó la acción tomada de no aceptar las mismas, o aceptarlas parcialmente, e incluyó las razones para sustentar su acción, sobre dichas propuestas, las cuales carecen de fundamento alguno en Derecho en la gran mayoría de las instancias.

Ante las evidentes diferencias de postura entre la Junta de Planificación y las posiciones provistas por las respectivas entidades gubernamentales, tampoco surge del expediente administrativo que la recurrida hubiese sometido las sugerencias propuestas, junto a su compulsoria resolución, al Gobernador de Puerto Rico, para que tomara la decisión final entorno a las múltiples disposiciones en disputa.

Como mencionáramos anteriormente, la Junta de Planificación no ofrece argumento concerniente a su incumplimiento con los mencionados requisitos que la Ley Núm. 161-2009, le impuso para la adopción reglamentaria objeto del presente recurso.

Concluimos recalcando que es función indelegable e insustituible de los tribunales el garantizar que las agencias administrativas – como lo es la Junta de Planificación - cumplan con los criterios uniformes pautados por el estatuto (L.P.A.U.).

Centro Unido de Detallistas v. Comisión del Servicio Público, 174 D.P.R. 174, 190 (2008).

En vista de estos antecedentes, y de la normativa jurídica antes expuesta, forzoso es concluir - como por la presente hacemos- que, **el Reglamento Conjunto adoptado el 19 de septiembre de 2014, y aprobado el 24 de marzo de 2015 es radicalmente nulo y carece de efectividad alguna en Derecho, ya que durante el proceso cuasi-legislativo que culminó con la “adopción” del impugnado Reglamento, la Junta de Planificación actuó en contravención con el procedimiento de aprobación de Reglas y Reglamentos establecido por el Legislador mediante la L.P.A.U.** Tal proceder de la Junta de Planificación no puede ser avalado por este Tribunal; pues sabido es que no está al arbitrio de una Agencia Administrativa el desentenderse del mandato expreso de la Asamblea Legislativa.

IV.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, los cuales se hacen formar parte de esta Sentencia, DECLARAMOS RADICALMENTE NULO el REGLAMENTO CONJUNTO PARA LA EVALUACIÓN Y EXPEDICIÓN DE PERMISOS RELACIONADOS AL DESARROLLO Y USO DE TERRENOS, aprobado el 24 de marzo de 2015.

Notifíquese de inmediato por fax y por correo electrónico a todas las partes.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones