

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL ESPECIAL OA NÚM. TA-2017-041

CÁMARA DE
MERCADERO,
INDUSTRIA Y
DISTRIBUCIÓN DE
ALIMENTOS
Recurrente

v.

AUTORIDAD DE LOS
PUERTOS
Recurrida

KLRA201601280

*Revisión
Administrativa*

Caso Núm.:
2015-002

Sobre: Solicitud de
Revisión y Anulación
de Actuación Cuasi
Legislativa de la
Autoridad de los
Puertos

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, la Jueza Colom García y el Juez Rodríguez Casillas

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de marzo de 2017.

La Cámara de Mercaderos, Industria y Distribución de Alimentos (MIDA) acude ante nosotros mediante Revisión Judicial. Impugna la aprobación del Reglamento Número 8837, registrado el 18 de noviembre de 2016 en el Departamento de Estado, y nos solicita que decretemos su nulidad. Lo anterior, bajo el fundamento de que, al aprobarlo, no se cumplieron con varias disposiciones de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU) y porque la Autoridad de los Puertos (AP) no tenía autoridad en ley para aprobarlo.

Examinada la solicitud de paralización en auxilio de jurisdicción de MIDA, dictamos Resolución el 3 de febrero de 2017 y ordenamos la paralización de los procedimientos administrativos, hasta tanto este Tribunal evalúe el recurso en sus méritos.

ANTECEDENTES

El 2 de agosto de 2007, se formalizó el *Acuerdo Interagencial para la Implantación del Sistema Automatizado de Control de Carga y Mercancías* (Acuerdo). Mediante éste, el Departamento de Estado, la Autoridad de los Puertos, el Departamento de Hacienda, el Departamento de Transportación y Obras Públicas, la Policía de Puerto Rico y la Oficina de Gerencia y Presupuesto integraron esfuerzos para evitar el tráfico ilegal de armas, drogas, y cualquier otro elemento ilícito en nuestros puertos y aeropuertos.

Posteriormente, el 18 de febrero de 2008 se aprobó la Ley Núm. 12-2008, 23 LPRA sec. 3222, con el propósito de establecer la política pública del Estado Libre Asociado con respecto a la seguridad portuaria. En su Artículo 2 expresamente se declara como política pública el mantener abiertas las vías de transporte marítimo por ser requisito de supervivencia para el Pueblo de Puerto Rico y le exige la implementación de la seguridad en el área de los puertos a las autoridades responsables. Además, reconoce como objetivo prioritario del Gobierno de Puerto Rico asegurar la salud y seguridad de los puertorriqueños salvaguardando la gran inversión de capital realizada en los puertos. También reconoce el esfuerzo para evitar el tráfico ilegal de armas y drogas realizado por varias agencias, entre ellas, la Autoridad de los Puertos, formalizado en el Acuerdo Interagencial del 2 de agosto de 2007 que mencionamos.

Por último, aclara que la política del Estado Libre Asociado, es velar porque las medidas de seguridad marítima que se implementen, estén diseñadas de tal manera que limite al mínimo el retraso en el flujo rápido de la carga para cumplir con

esa ley. También instruye que no se comprometerá el crédito, el poder de imponer tributos del gobierno, ni se utilizará fondos públicos del Presupuesto General para ello.

Los hechos que informa esta causa según constan en los documentos que surgen del expediente son los siguientes:

El 4 de noviembre de 2016, la Junta de Directores de la AP propuso el Reglamento denominado "REGULATION FOR THE CONTINUING IMPLEMENTATION OF THE NECESSARY MEANS TO GUARANTEE AN EFFICIENT FLOW OF COMMERCIAL TRAFFIC IN THE SCANNING OF INBOND CARGO CONTAINERS, TO SUSTAIN AN IMPROVEMENT OF SECURITY AND SAFETY AL PORT FACILITIES, AND/ OR TO OTHERWISE MAINTAIN THE IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC POLICY OF THE COMMONWEALTH OF PUERTO RICO DELEGATED UPON THE PUERTO RICO PORTS AUTHORITY".¹

El 16 de noviembre de 2016, el entonces gobernador de Puerto Rico emitió una certificación de necesidad apremiante para poner en vigor ese Reglamento propuesto.² También el 16 de noviembre la entonces Directora Ejecutiva de la AP aprobó el Reglamento propuesto.³

El 18 de noviembre de 2016, se radicó en el Departamento de Estado el Reglamento "REGULATION FOR THE CONTINUING IMPLEMENTATION OF THE NECESSARY MEANS TO GUARANTEE AN EFFICIENT FLOW OF COMMERCIAL TRAFFIC IN THE SCANNING OF INBOND CARGO CONTAINERS, TO SUSTAIN AN IMPROVEMENT OF SECURITY AND SAFETY AL PORT FACILITIES, AND/ OR TO OTHERWISE MAINTAIN THE IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC POLICY OF THE COMMONWEALTH OF PUERTO RICO DELEGATED UPON THE PUERTO RICO PORTS AUTHORITY" con

¹ Véase Certificación de 16 de noviembre de 2016 emitida por el entonces gobernador de Puerto Rico, Hon. Alejandro García Padilla, pág. 55 del Apéndice del Recurrente.

² Véase pág. 54-55 del Apéndice del Recurrente

³ Véase pág. 7 del Apéndice del Recurrente

fecha oficial de efectividad inmediata, asignándosele el número 8837.

El 13 de diciembre de 2016, MIDA inconforme con el procedimiento efectuado al aprobar el Reglamento 8837, inicia ante nosotros una acción para impugnar de su faz el Reglamento.

Argumenta como errores lo siguiente:

"ERRÓ LA AP AL APROBAR DE MANERA ULTRA VIRES EL REGLAMENTO NÚMERO 8837 EXCLUSIVAMENTE EN INGLÉS SIN ACOMPAÑAR SU TRADUCCIÓN CON VIGENCIA INMEDIATA Y/O SIN SEGUIR LOS PROCEDIMIENTOS DISPUESTOS POR LEY".

"ERRÓ LA AP AL APROBAR UN REGLAMENTO CON VIGENCIA INMEDIATA SIN NOTIFICAR O CONVOCAR HASTA EL PRESENTE A VISTAS PÚBLICAS IMPIDIENDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA".

"ERRÓ LA AP AL APROBAR UN REGLAMENTO CON VIGENCIA INMEDIATA SIN QUE EXISTA UNA EMERGENCIA PÚBLICA EN VIOLACIÓN DE LA LEY."

"ERRÓ LA AP AL APROBAR SIN AUTORIDAD LEGAL UN REGLAMENTO QUE LA CONVIERTE EN UNA AGENCIA DE SEGURIDAD DEL ESTADO SIN QUE ESA FUNCIÓN ESTE CONTEMPLADA EN SU LEY ORGÁNICA."

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

El primer señalamiento de incumplimiento con las disposiciones de la LPAU que presenta MIDA se refiere a emitir el Reglamento en inglés sin acompañar traducción al español, en violación a la sección 2.8 de la LPAU.

La sección 2.8 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2128, dispone que todo reglamento aprobado por cualquier agencia debe ser presentado en el Departamento de Estado en español, junto a su traducción al inglés. En lo pertinente, establece que:

- (a) Todo reglamento aprobado por cualquier agencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico tendrá que ser presentado en el Departamento de Estado en español, con su traducción al inglés, si la misma fue presentada simultáneamente, en original y tres (3) copias. [...]

Sobre ese tema, la Ley Núm. 1 de 28 de enero de 1993, 1 LPRÁ sec. 59, decreta que:

[s]e establecen el español y el inglés como idiomas oficiales del Gobierno de Puerto Rico. Ambos se podrán utilizar, indistintamente, en todos los departamentos, municipios u otras subdivisiones políticas, agencias, corporaciones públicas, oficinas y dependencias gubernamentales de las Ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, conforme a lo dispuesto en las secs. 59 a 59f de este título, o lo que por ley especial se dispone.

En su artículo 4, dicha ley aclara que no se anulará ningún documento público o privado por razón de que estuviese redactado en uno de los dos idiomas oficiales de Puerto Rico. 1 LPRÁ sec. 59c.

La Ley 1 de 28 de enero de 1993 establece el español y el inglés como idiomas oficiales del Gobierno de Puerto Rico y permite utilizarlos indistintamente. La Ley 1, *supra* es la ley especial respecto al idioma oficial en el Gobierno de Puerto Rico por lo que prevalece sobre la LPAU que en esa materia es de carácter general. Artículo 12 del Código Civil, 31 LPRÁ Sec. 12 San Gerónimo Caribe Project v. ELA I 174 DPR 518 (2008). Por tales fundamentos, resolvemos que la AP no incumplió con la sección 2.8 de la LPAU al presentar el Reglamento Núm. 8837 únicamente en inglés. No erró la AP.

El segundo y tercer incumplimiento están interrelacionados, por lo que los discutiremos en conjunto. Estos son, aprobar el reglamento sin notificar o convocar a vistas y sin que exista una emergencia pública que exima realizarla.

Con respecto a las notificaciones de propuestas para adoptar un reglamento, la LPAU exige que:

[s]iempre que la agencia pretenda adoptar, enmendar o derogar una regla o reglamento, publicará un aviso en español y en inglés [en] no menos de un periódico de circulación general en

Puerto Rico, y en español e inglés en la red de internet. 3 LPRÁ sec. 2121.

A manera de excepción, la sección 2.13 de la LPAU, 3 LPRÁ sec. 2133, establece las circunstancias bajo las cuales puede aprobarse un reglamento, sin previa notificación. Ello requiere que el Gobernador certifique que existe una emergencia o situación que justifique obviar la dilación que conlleva el cumplimiento con las secciones 2121 a la 2123 y 2128. La precitada sección dispone:

Las disposiciones de las secs. 2121, 2122, 2123 y 2128 de este título podrán obviarse en todos aquellos casos en que el **Gobernador certifique que, debido a una emergencia o a cualquier otra circunstancia que lo exija**, los intereses públicos requieren que el reglamento o enmienda al mismo empiece a regir sin la dilación que requieren las secs. 2121, 2122, 2123 y 2128 de este título. **En todos estos casos, el reglamento o la enmienda al mismo, junto con la copia de la certificación del Gobernador, serán radicados por el Secretario.** Una vez así radicado el reglamento, o la enmienda al mismo, la agencia dará cumplimiento a lo dispuesto en las secs. 2121, 2122 y 2123 de este título, y, de determinar modificaciones o enmiendas al reglamento radicado al amparo de esta sección, radicará las mismas en la oficina del Secretario de Estado, y se le dará cumplimiento a lo dispuesto en la sec. 2128 de este título. (énfasis nuestro) 3 LPRÁ sec. 2133.

De conformidad con la sección 2.13 de LPAU, se exige el cumplimiento de las disposiciones de las secs. 2121, 2122, 2123 y 2128, relacionadas a la notificación de la adopción del reglamento, la participación ciudadana, vistas públicas y los trámites ordinarios de la radicación de reglamentos nuevos. Cuando **el Gobernador certifique** una emergencia, los intereses públicos requieren que el reglamento o enmienda al mismo empiece a regir sin la dilación que requieren las secciones antes mencionadas. En todos estos casos, **el reglamento, junto con la copia de la certificación del Gobernador, serán radicados por el Secretario.** Del expediente surge que

la AP no venía obligada a notificar al público en general del reglamento propuesto, pues el Gobernador certificó que, debido a una necesidad apremiante, es decir emergencia, los intereses públicos requerían que el reglamento comenzara a regir sin dilación. El Gobernador emitió la certificación el 16 de noviembre de 2016 y ese mismo día el reglamento fue aprobado. Dos días después, el 18 de noviembre, se radicó el reglamento, junto con la Certificación del Gobernador, en el Departamento de Estado. Por lo que, se cumplió con los requisitos que establece la sección 2.13 de LPAU, 3 LPRA sec. 2133. Tampoco incumplió la AP.

MIDA argumenta como cuarto error que la AP actuó de manera *ultra vires* al aprobar el Reglamento Núm. 8837 y, amparándose en él, continuó realizando el servicio de inspección digital de imágenes y cobrando un tributo, sin tener facultad en ley para ello.

La Ley Orgánica de la Autoridad de Puertos, Ley Núm. 125 del 7 de mayo de 1942 [Ley Núm. 125], faculta a dicha entidad a formular y adoptar los reglamentos necesarios para regular la prestación de servicios marítimos, entre ellos cobrar tarifas por los servicios que preste. El Artículo 6 de la Ley Núm. 125 según enmendado establece entre las facultades y propósitos de la Autoridad de los Puertos el desarrollar y mejorar los servicios marítimos e impulsar el bienestar general del pueblo puertorriqueño. Para ello, le confiere el poder de formular, adoptar, enmendar y derogar aquellas reglas y reglamentos que fueren necesarios para regular la prestación de servicios de transporte (d) y cobrar tarifas por los servicios que presente (L) (1). Esas tarifas deben ser suficientes para cubrir los gastos incurridos por la AP en la prestación de su servicio (L) (1) (a).

En virtud de lo antes expuesto, nos referimos a la ley habilitadora de la AP, la cual le concede a ésta facultad para:

[...] desarrollar y mejorar, poseer, funcionar y administrar cualquiera y todos los tipos de facilidades de transporte y servicios aéreos y marítimos, así como el establecer y administrar sistemas de transportación colectiva marítima por sí sola o en coordinación con otras entidades gubernamentales, corporativas o municipales en, para y desde el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y proporcionarle en la forma económica más amplia, los beneficios de aquéllos e impulsar por este medio el bienestar general y aumentar el comercio y la prosperidad; y a la Autoridad se le confieren, y ésta tendrá y podrá ejercer, todos los derechos y poderes que sean necesarios o convenientes para llevar a efecto los propósitos mencionados, incluyendo, pero sin limitar la generalidad de lo anterior, los siguientes:

(a) [...]

(b) [...]

(c) Formular, adoptar, enmendar y derogar estatutos para regir las normas de sus negocios en general y de ejercitar y desempeñar los poderes y deberes que por ley se le conceden e imponen.

[...]

(l) (2) Para determinar, fijar, alterar, imponer y cobrar tarifas, derechos, rentas y otros cargos por el uso de las instalaciones o servicios en el Aeropuerto Internacional y en los demás aeropuertos que posea u opere la Autoridad de los Puertos, así como de las instalaciones y de los frentes portuarios que posea u opere la Autoridad, se seguirán todas las normas establecidas en la cláusula (1) de este inciso.

23 LPRA sec. 336.

Como vemos, es la Autoridad de los Puertos la instrumentalidad gubernamental con autoridad para asegurar la seguridad y el bienestar del pueblo a través de sus puertos y la carga marítima que en ellos se transporta. También posee la autoridad para establecer tarifas que cubran el gasto incurrido por prestar ese servicio.

De otro lado, la Ley 12-2008, expone que desde el 2002 se han adoptado medidas de seguridad en todos los puertos del mundo con el fin de atajar situaciones de vulnerabilidad en la seguridad y desde el 2004 el Gobierno Federal ha aumentado los

niveles de seguridad portuaria, estableciendo códigos a esos efectos. Como parte de esos cambios y exigencias se responsabiliza a las autoridades locales que manejan directamente las facilidades portuarias y son ellas las llamadas a desarrollar programas de seguridad que sirvan de disuasivos al terrorismo y faciliten la identificación de amenazas a la seguridad de la ciudadanía. Esta ley reconoce que en Puerto Rico se ha desarrollado una acción interagencial para identificar e inspeccionar los contenedores sellados, utilizando modelos de inspección de imágenes no invasivos desde agosto de 2007 y así elevar el nivel de seguridad, evitando el tráfico ilegal de armas y drogas. Por eso, la Ley 12-2008 impone la responsabilidad entre otras agencias, a la AP de diseñar y desarrollar un sistema de seguridad portuaria.

La Ley Núm. 12-2008 se creó para establecer la política pública en el área de seguridad portuaria y así equiparar nuestras leyes o las exigencias federales de un elevado nivel de seguridad en los puertos. Así pues, la Ley 12-2008 de Seguridad Portuaria y la Ley Núm. 125, Ley Habilitadora de la Autoridad de los Puertos, le conceden facultad a la AP para promulgar los reglamentos necesarios, mantener la seguridad en los puertos y regular la prestación de servicios, incluyendo el cobro y fijación de las tarifas necesarias para ello. La AP tiene la autoridad en Ley para llevar a cabo el servicio de inspección digital de imágenes y para cobrar por ello, velando por la seguridad en nuestros puertos. La reglamentación, aquí cuestionada, se ajusta a la facultad delegada por ley.

DICTAMEN

En virtud de lo anterior, concluimos que, el procedimiento seguido para aprobar el Reglamento Núm. 8837 *“REGULATION FOR THE CONTINUING IMPLEMENTATION OF THE NECESSARY MEANS TO GUARANTEE AN EFFICIENT FLOW OF COMMERCIAL TRAFFIC IN THE SCANNING OF INBOUND CARGO CONTAINERS, TO SUSTAIN AN IMPROVEMENT OF SECURITY AND SAFETY AT PORT FACILITIES, AND/OR TO OTHERWISE MAINTAIN THE IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC POLICY OF THE COMMONWEALTH OF PUERTO RICO DELEGATED UPON THE PUERTO RICO PORTS AUTHORITY”*, cumplió sustancialmente con las disposiciones concomitantes, por lo que se declara NO HA LUGAR la impugnación presentada. La orden de paralización emitida se deja sin efecto, se ha tornado académica.

Adelántese copia de la resolución **inmediatamente** por correo electrónico o por fax y, posteriormente, por correo ordinario.

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

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