

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

ASOCIACIÓN DE
NAVIEROS DE
PUERTO RICO, INC.

Recurrente

v.

COMISIÓN DE
PRACTICAJE DE
PUERTO RICO

Recurrida

KLRA201900642

REVISIÓN JUDICIAL
procedente de la
Comisión de
Practicaje de Puerto
Rico

Sobre: Nulidad de
Reglamento Tarifario

Panel integrado por su presidente el Juez Rodríguez Casillas, el Juez Rivera Torres y la Jueza Soroeta Kodesh.¹

Rivera Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 23 de enero de 2020.

Comparece ante este tribunal apelativo la Asociación de Navieros de Puerto Rico, Inc. (en adelante, la Asociación de Navieros o la recurrente) mediante el recurso de epígrafe solicitándonos la revisión y declaración de nulidad del *Reglamento 9034 sobre Enmiendas al Reglamento 7178 sobre Tarifas de Practicaje y Sobrecargos en el Servicio de Practicaje en los Puertos de Puerto Rico* (en adelante el Reglamento 9034 Enmendado) aprobado por la Comisión de Practicaje de Puerto Rico (en adelante la Comisión de Practicaje).

Conforme con el marco fáctico y jurídico que a continuación esbozamos, resolvemos declarar nulo el Reglamento 9034 Enmendado.

¹ Debido a la inhibición de la Jueza Cintrón Cintrón, se designa a la Jueza Irene S. Soroeta Kodesh para entender y votar en el caso de epígrafe. (Orden Administrativa TA-2019-213).

I.

Comencemos por establecer que el presente caso es una secuela de dos (2) recursos apelativos consolidados resueltos en *San Juan Bay Pilots Corp. et al v. Comisión de Practicaje* (KLRA201800470 y KLRA201800492).² En el referido caso, entre otros señalamientos, las partes recurrentes³ alegaron esencialmente lo mismo que en el caso que nos ocupa, esto es, que el Reglamento 9034 era nulo por no haber cumplido con los requerimientos estatutarios y reglamentarios aplicables. Mediante la Sentencia del 20 de junio de 2019, otro hermano Panel de este foro apelativo resolvió que el Reglamento 9034 incumplió con realizar las enmiendas mediante cláusulas específicas, según requerido por la Sección 4(f) del Reglamento Número 5281 del Departamento de Estado, *infra*, y tampoco se publicó en dos periódicos, según exigido por la Sec. 2.8 de la LPAU, *infra*. En su consecuencia, ese Panel determinó que el Reglamento 9034 nunca fue efectivo, por lo cual, suspendió su vigencia y ordenó que se diera cumplimiento a los mencionados requisitos de forma y publicación.⁴

Con posterioridad la Comisión de Practicaje efectuó el cambio de formato en el controvertido reglamento para cumplir con lo ordenado por el panel. A estos efectos, el organismo aclaró los cambios de formato de la siguiente manera:

1. Página 9: Sección Aumentos Tarifarios en 5 etapas pasa a la página 16 y título indica: Enmienda a Sección I del reglamento 7187 “Tarifas de Practicaje” – Subsección: Aumento de Honorarios de servicio de practicaje en 5 etapas.
2. Página 12: Sección Separación de Fondos pasa a la página 17 y título indica: Enmienda a Sección II del Reglamento 7187 “Sobrecargos y Aportaciones”- Subsección: Separación de Fondos.⁵

² Véase también el Apéndice del alegato en oposición, págs. 1499-1512.

³ San Juan Bay Pilots Corp., Southeast Harbor Pilots, Inc., y Asociación de Navieros fueron las partes recurrentes en el caso consolidado.

⁴ *San Juan Bay Pilots Corp. et al v. Comisión de Practicaje*, supra, pág. 14.

⁵ Apéndice del alegato en oposición, pág. 1602.

Esto, sin alterar las disposiciones sustantivas del mismo, y el 26 de julio de 2019 la Comisión presentó el Reglamento 9034 Enmendado en el Departamento de Estado. El aviso sobre la síntesis del contenido del reglamento se publicó en el periódico El Vocero el 9 de agosto y en el rotativo Primera Hora el 6 de septiembre de 2019.

Aun inconforme con las referidas actuaciones de la Comisión de Practicaje, la Asociación de Navieros instó el recurso de impugnación que nos ocupa imputándole al organismo haber cometido los siguientes errores:

PRIMER ERROR: La Comisión y/o el Departamento de Estado no publicaron un edicto en dos (2) periódicos de circulación general que incluyera una síntesis del contenido del reglamento, con expresión de número, fecha de vigencia y la agencia que lo aprobó dentro de los veinticinco (25) días de su radicación según requiera la Sección 2.8(d) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9618(d); y

SEGUNDO ERROR: La Comisión presentó un Reglamento 9034 Enmendado con las firmas de dos (2) comisionados que ya no formaban parte de la Comisión en lugar de incluir las firmas de los Comisionados que ostentan dicho cargo actualmente.

TERCER ERROR: La Comisión actuó *ultra vires* al aumentar el sobrecargo destinado a la Comisión para sufragar los costos de educación continua de los prácticos.

El 25 de noviembre de 2019 la Comisión de Practicaje presentó su alegato en oposición. Mediante la Resolución emitida el 4 de diciembre de 2019 dimos por perfeccionado el recurso.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver.

II.

La *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, Ley núm. 38-2017 (LPAU), requiere que las agencias administrativas cumplan con ciertos requisitos al aprobar, enmendar o derogar una regla o reglamento. En este sentido,

condiciona la acción de reglamentación a un proceso de notificación, participación ciudadana y publicación dispuesto, entre otras, en las Secciones 2.1 a la 2.8 de la LPAU, 3 LPRA secs. 9611-9618. La LPAU define *regla o reglamento* de la siguiente manera:

[...] 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 que tenga fuerza de ley. El término incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente. [...] 3 LPRA sec. 9603 (m).

El concepto de reglamentación incluye el procedimiento seguido por la agencia para la formulación, adopción, enmienda, revocación o suspensión de un reglamento ya existente. 3 LPRA sec. 9603 (n).

A su vez, la Sección 2.7 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9617, expresamente decreta la nulidad de los reglamentos o reglas que se adopten al margen de sus disposiciones. El inciso (a) dispone: “(a) Una regla o reglamento aprobado después de la fecha de efectividad de esta ley será nulo **si no cumpliera sustancialmente con las disposiciones de esta ley.**” [Énfasis Nuestro]. Así, pues, el citado inciso describe las circunstancias que podrían dar lugar a la nulidad de un reglamento. Además, nuestro más alto foro ha interpretado que la intención del legislador al establecer esta “acción de nulidad” o “acción de impugnación” fue crear un procedimiento uniforme de revisión judicial de las acciones tomadas por las agencias al promulgar sus reglamentos. *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Pub.*, 174 DPR 174, 183 (2008); *Asoc. Dueños Casas Parguera v. JP*, 148 DPR 307, 314 (1999); *Montoto v. Lorie*, 145 DPR 30, 39-40 (1998). Véase, además, D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Sec. 3.2, 3ra ed., Forum 2013, págs. 138-142.

Para analizar si un reglamento es nulo de su faz, se debe definir el alcance de lo que constituye cumplir *sustancialmente*. El

Profesor Demetrio Fernández Quiñones interpretó ello como determinar “cuáles son los requisitos cuyo cumplimiento es ineludible”. *Íd.*, pág. 138. Asimismo, el Prof. Fernández Quiñones concluyó que:

[...] es **imprescindible cumplir con** los requisitos de notificación de la regla propuesta, concesión de oportunidad a la ciudadanía de presentar sus escritos y **publicación de la regla adoptada. Ellos van a la médula del debido proceso de ley estipulado por la propia ley.** Los términos de la redacción de las disposiciones aplicables convierten **su cumplimiento en obligatorio.** *Íd.* (Énfasis suplido).

Además, el Prof. Fernández Quiñones opina que, si no se cumple con el requisito de presentar un reglamento en el Departamento de Estado o con el requisito de publicar el resumen del reglamento en los periódicos de circulación general, “se incumple con requisitos que lo vician de nulidad *ab initio*”; y dicha nulidad es insubsanable. *Íd.*, pág. 139.

Por otro lado, el inciso (b) de la Sección 2.7, 3 LPRA sec. 9617, establece el mecanismo para solicitar la referida nulidad. El mismo dispone: “(b) Cualquier acción para impugnar la validez de su faz de una regla o reglamento por el incumplimiento de las disposiciones de esta ley deberá iniciarse en el Tribunal de Apelaciones dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de vigencia de dicha regla o reglamento. La competencia sobre la acción corresponderá a la región judicial donde esté ubicado el domicilio del recurrente”.

En *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Pub.*, supra, el Tribunal Supremo analizó en detalle la Sección 2.7 de Ley núm. 170 de 12 de agosto de 1988, la cual es idéntica a la actual Sección 2.7 de la LPAU, supra. En lo aquí pertinente, la más alta *curia* reconoció “que la acción de impugnación reglamentaria provista por la LPAU es distinta de cualquier proceso que pueda entablar un ciudadano agraviado por la acción de una agencia, bien tras un procedimiento de adjudicación o a raíz de la aplicación de un reglamento que, a su

entender, carezca de validez. [citas omitidas]”. *Íd.*, a la pág. 184. Es decir, este foro intermedio solo tiene jurisdicción en primera instancia para atender los recursos en los que se impugne la validez de un reglamento porque su aprobación no cumplió con las garantías procesales establecidas en la LPAU. *Íd.*, a la pág. 192.

En ese orden, “[l]a acción que se inicie para impugnar el procedimiento seguido al adoptar las reglas o reglamentos de que se trate no paralizará la vigencia de los mismos, a menos que la ley al amparo de la cual se adopta disponga expresamente lo contrario.” Inciso (c) de la Sección 2.7 de la LPAU, *supra*.

Por su parte, con relación al requisito de publicación, la Sección 2.8(d) de la LPAU establece que se “publicará en dos (2) periódicos de circulación general una síntesis del contenido de cada reglamento radicado, con expresión de su número, fecha de vigencia y agencia que lo aprobó.” 3 LPRA sec. 9618. Ello se hará “dentro de los veinticinco (25) días siguientes a la fecha de su radicación.” *Íd.* El Tribunal Supremo ha expresado que, “[e]l fin de esta norma es cumplir con el requisito de notificación, **elemento indispensable para validar la reglamentación** y darle virtualidad al principio básico, consignado en el Art. 2 del Código Civil de Puerto Rico de que la ignorancia de la ley no es excusa para su incumplimiento.” *Grupo HIMA v. Depto. de Salud*, 181 DPR 72, 79 (2011). (Énfasis suplido).

Entretanto, y en lo aquí pertinente, el *Reglamento para la Radicación y Publicación de los Reglamentos en el Departamento de Estado de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado*, Reglamento núm. 5281 del 3 de agosto de 1995 del Departamento de Estado (en adelante el Reglamento núm. 5281) establece en su Sección 4 los requisitos de contenido para un reglamento:

Todo reglamento que sea adoptado o enmendado por una agencia deberá contener, además del texto, la siguiente información:

- (a) Nombre de la agencia que lo adopta;
- (b) Título;
- (c) Una cita de la disposición legal que autoriza la adopción o enmienda de dicho reglamento o cualquier parte del mismo;
- (d) Referencia a las disposiciones específicas de ley que el reglamento implemente, complemente o interprete, de ser ese el caso;
- (e) Una explicación breve y concisa de sus propósitos, de las razones para su adopción o enmienda;
- (f) Una referencia de todo reglamento que se enmienda, derogue o suspenda mediante su adopción. Requiriéndose que cualquier enmienda, suspensión o derogación se hará siempre mediante cláusula específica a esos efectos, la cual indique el número de radicación y el título del reglamento o sección que se pretende enmendar, suspender o derogar.
- (g) La fecha de su aprobación;
- (h) La fecha de vigencia;
- (i) La firma en tinta de la autoridad que lo aprobó, con el nombre y el título. (Subrayado nuestro).

Por último, precisa destacar que la *Ley de la Comisión de Practicaje de Puerto Rico*, Ley núm. 226 del 12 de agosto de 1999, 23 LPRa sec. 361a *et seq.* (Ley núm. 226) creó la Comisión de Practicaje con el fin de “autorizar, reglamentar, supervisar e imponer sanciones sobre el practicaje.” 23 LPRa sec. 361b. Entre los poderes conferidos por la Ley núm. 226 a la Comisión de Practicaje mencionamos que esta “fijará tarifas de pilotaje y poseerá y ejercerá los poderes relativos a la protección del tránsito marítimo en las aguas y puertos del Estado Libre Asociado.” 23 LPRa sec. 361b. En su Artículo 23(b)(1), la Ley núm. 226 establece que la Comisión de Practicaje podrá “fijar, por reglamento, tarifas de practicaje a ser cobradas por los prácticos licenciados y sobrecargos para sufragar los gastos directos del Fideicomiso de Administración y Operación y de la Comisión, y para ingresar al Fideicomiso del Plan de Pensiones y Bienestar de los Prácticos de Puertos de Puerto Rico. [...]”. 23 LPRa sec. 361t.

III.

La Asociación de Navieros cuestionó la validez del Reglamento 9034 Enmendado. Arguyó que la Comisión actuó *ultra vires* al

aprobar el documento, pues no lo notificó dentro de 25 los días de radicado, según lo exige la Sec. 2.8 de la LPAU, *supra*. Añadió la recurrente que los actuales comisionados no firmaron el referido reglamento y que, además, la Comisión de Practicaje justificó la aprobación del mismo acorde con un supuesto deber estatutario de costear la educación continua de los pilotos, a pesar de que tal asunto no surge de la ley orgánica de la Comisión.

Por su parte, la Comisión de Practicaje presentó su alegato en oposición acompañado de un voluminoso apéndice. Alegó no se cometió el primer error, porque cumplió sustancialmente con los deberes impuestos por la LPAU, pues notificó el Reglamento 9034 Enmendado dentro de los 25 días de radicado en el Departamento de Estado. El reglamento se presentó nuevamente en el Departamento de Estado el 26 de julio de 2019, mientras que, 14 días después, el 9 de agosto de 2019, el aviso del contenido del reglamento se publicó en el periódico. La Comisión de Practicaje indicó, además, que no procede la discusión de los restantes dos errores puesto que versan sobre asuntos sustantivos. No obstante, en la alternativa, alegó que tampoco se cometieron esos dos errores. Primero, porque no era necesario que todos los comisionados actuales firmaran el reglamento, más cuando todos los comisionados actuales aprobaron el cambio de formato y la publicación del reglamento. Segundo, porque estima que dentro de su delegación de poderes figura cubrir el costo de un curso sobre la seguridad marítima.

En vista de que nos encontramos ante un recurso de revisión judicial en el que se impugna la validez del Reglamento 9034 Enmendado y se solicita que se declare nulo por incumplir con la LPAU, en primer lugar, debemos revisar si la Comisión de Practicaje cumplió con los requisitos estatuarios y reglamentarios en cuanto a la publicación del mismo. De no haberse cumplido con lo anterior,

resulta improcedente entrar en los demás señalamientos de error, y solo procedería declarar la nulidad del reglamento. Por el contrario, si la Comisión de Practicaje cumplió con lo requerido, debemos determinar si procede la revisión de los aspectos sustantivos que plantea la Asociación de Navieros.

Conviene aclarar que no existe controversia sobre la facultad y el poder para reglamentar que posee la Comisión de Practicaje, ni está en discusión que la Comisión de Practicaje llevó a cabo y completó el proceso de vistas públicas requerido para aprobar el Reglamento 9034. Tampoco está en disputa que ese Reglamento 9034 se suspendió mediante la Sentencia de este Tribunal de Apelaciones, en cuyo dictamen se ordenó, como hemos detallado, que se tenía que cumplir con dos asuntos, a saber: la publicación requerida por la LPAU y la enmienda mediante cláusula específica exigida por el Reglamento núm. 5281.⁶

Señalamos que, para dar cumplimiento a la orden decretada por este foro revisor, la Comisión de Practicaje celebró el 27 de junio de 2019 una reunión extraordinaria para discutir cómo dar cumplimiento al referido dictamen.⁷ Todos los comisionados estuvieron de acuerdo en que se cambiara el formato del Reglamento 9034 para cumplir con la especificación de las enmiendas mediante cláusula, sin alterar el contenido del reglamento, luego de lo cual, se presentó en el Departamento de Estado el reglamento para su publicación. Los comisionados también acordaron esperar 30 días luego de la fecha de la Sentencia del Tribunal de Apelaciones (20 de junio de 2019) para radicar el reglamento ante el Departamento de Estado y cumplir con el trámite de la publicación.⁸

⁶ *San Juan Bay Pilots Corp. et al v. Comisión de Practicaje*, supra, pág. 14.

⁷ Apéndice del alegato en oposición, págs. 1495-1498.

⁸ *Íd.*

Así las cosas, el 26 de julio de 2019 la Comisión de Practicaje remitió al Departamento de Estado el Reglamento 9034 Enmendado indicando que solo se cambió el formato del reglamento, pero no su contenido.⁹ A partir de esa fecha, el Departamento de Estado tenía 25 días para publicar el aviso del reglamento en 2 periódicos de circulación general; esto es, hasta el 20 de agosto de 2019. En el expediente constan las copias de los anuncios notificados en periódicos. Veamos.

La primera publicación, apenas legible, del 9 de agosto de 2019 se realizó en el periódico El Nuevo Día. Esta aparenta indicar solo lo siguiente: “Número 9034-Enmiendas Reglamento 7187 sobre tarifas de Practicaje y Sobrecargas en el Servicio de Practicaje en los Puertos de Puerto Rico.”¹⁰

El segundo anuncio, de 6 de septiembre de 2019, se publicó en los periódicos Primera Hora y El Vocero.¹¹ En lo pertinente, el anuncio lee:

El siguiente reglamento ha sido radicado en el Departamento de Estado, a tenor con las disposiciones de la Ley Número 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada.

Número 9034-Enmiendas al Reglamento 7187 Sobre Tarifas de Practicaje y Sobrecargos en el Servicio de Practicaje en los Puertos de Puerto Rico Resolución 2018-001. Esta Resolución se aprueba en virtud de la autoridad concedida a la Comisión de Practicaje de Puerto Rico mediante el Artículo 5 y el Artículo 23(b) de la Ley 226 del 12 de agosto de 1999. La Resolución tiene el fin de reglamentar un aumento de las tarifas de pilotos y los sobrecargos operacionales y de la Comisión. La vigencia del Reglamento comenzó 30 días luego de su radicación.¹²

Si bien en la primera fecha, 9 de agosto de 2019, la publicación se hizo dentro del término de 25 días dispuesto en la LPAU, el contenido del aviso no satisface los requerimientos estatutarios de la Sec. 2.8 (d) de la LPAU, *supra*. El anuncio

⁹ Apéndice del alegato en oposición, págs. 1602-1622.

¹⁰ *Íd.*, págs. 1623-1624.

¹¹ *Íd.*, págs. 1625-1626; Apéndice del recurso, págs. 112-113.

¹² *Íd.*

notificado en el periódico el Nuevo Día solo tiene el número y el título del reglamento. No obstante, acorde con la Sec. 2.8 (d) de la LPAU, *supra*, **se debió incluir además la síntesis del contenido, fecha de vigencia y agencia que lo aprobó.** Por lo que resulta fácil colegir que dicha información no fue incluida en la publicación lo que la convierte en un **aviso incompleto y en consecuencia ineficaz.** Además, es importante enfatizar que el aviso se publicó en un solo periódico, El Nuevo Día, en lugar de publicarse en dos rotativos (2) según requerido por la LPAU. Recalamos que el cumplimiento con los requisitos de notificación es obligatorio, por lo que no está al arbitrio o discreción de la agencia proponente determinar cuál información incluye en la publicación.

De otra parte, la publicación del 6 de septiembre de 2019 incluyó toda la información requerida por la LPAU y se hizo en dos rotativos. Sin embargo, **la referida publicación se llevó a efecto en exceso del término estatutario de 25 días**, el cual expiró el 20 de agosto de 2019.

En consecuencia, el Reglamento 9034 Enmendado no cumplió con el requisito de publicación lo cual, según el Prof. Fernández Quiñones, vicia de una nulidad *ab initio* insubsanable. Recordemos, además, que el Tribunal Supremo dictaminó claramente que el cumplimiento con el requisito de notificación constituye un elemento indispensable para validar la reglamentación.¹³ Por lo tanto, el Reglamento 9034 Enmendado es nulo por razón del incumplimiento sustancial con las disposiciones de la LPAU. Sección 2.7, *supra*. Por ende, se cometió el primer error.

Según intimado, debido a que se cometió el primer error, resulta innecesario adentrarnos en la discusión de los restantes señalamientos. Esto debido a que, como advertimos, en este recurso

¹³ Secs. 2.7 y 2.8 (d) de la LPAU, *supra*; Grupo HIMA v. Depto. de Salud, *supra*; D. Fernández Quiñones, *supra*, pág. 138.

nos compete revisar -en primera instancia- la impugnación de un reglamento por este incumplir con los requerimientos procesales de la LPAU.¹⁴

Por todo lo antecedente, resolvemos que el Reglamento 9034 Enmendado es nulo, puesto que no cumplió oportunamente con el requisito de publicación que es indispensable para la validez de la reglamentación.

Advertimos que resulta curioso el hecho de que por segunda ocasión la Comisión de Practicaje no pueda cumplir con un requisito razonablemente sencillo de publicación. Nótese que, en la publicación del 6 de septiembre de 2019, el contenido del anuncio fue correcto, pero se publicó a destiempo. Lo que sí es necesario que la Comisión de Practicaje cumpla es la correcta y oportuna publicación en dos rotativos.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, declaramos nulo el Reglamento 9034 Enmendado de la Comisión de Practicaje. La agencia deberá asegurarse de cumplir con las disposiciones de la LPAU relativas a la publicación según la Sección 2.8(d) del estatuto.

Notifíquese.

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

LCDA. LILIA M. OQUENDO SOLÍS
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

¹⁴ *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Pub.*, supra, pág. 192.