

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

ASOCIACIÓN DE
MAESTROS DE PUERTO
RICO, su sindicato,
ASOCIACIÓN DE
MAESTROS DE PUERTO
RICO-LOCAL SINDICAL
por sí y en representación
de sus miembros

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN; HON. ELIGIO
HERNÁNDEZ PÉREZ, en su
carácter oficial como
Secretario del
DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN, ESTADO
LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO

Recurrido

KLRA202000232

REVISIÓN
JUDICIAL
procedente del
Departamento de
Educación

Sobre:
Impugnación de
Reglamento;
Acción de Nulidad

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rivera Colón y el Juez Adames Soto

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de diciembre de 2020.

El 17 de julio de 2020, la Asociación de Maestros de Puerto Rico (en adelante, AMPR) y la Asociación de Maestros de Puerto Rico-Local Sindical (en adelante, AMPR-LS) (en conjunto, los recurrentes o la parte recurrente), presentaron ante nos una revisión judicial. Solicitaron que declaráramos nulo el Reglamento 9180 conocido como el "Reglamento de Personal del Departamento de Educación de Puerto Rico" (en adelante Reglamento de Personal), el cual entró en vigor el 17 de junio de 2020.

Por los fundamentos que expondremos a continuación se confirma la validez del Reglamento de Personal.

I.

Entre diciembre de 2019 y enero 2020, el Departamento de Educación de Puerto Rico (en adelante, DE o recurrido), publicó varios avisos en lo que anunció su intención de promulgar ocho reglamentos, entre ellos, el Reglamento de Personal. Mediante estos avisos, el DE le concedió a la ciudadanía un término de treinta (30) días para presentar sus comentarios¹. Tras evaluar los comentarios², el 17 de junio de 2020, el DE presentó el Reglamento de Personal ante el Departamento de Estado, y entró en vigor inmediatamente³. La radicación de dicho reglamento fue publicada en el periódico El Vocero y en Primera Hora⁴.

Inconformes con la aprobación del Reglamento de Personal, la parte recurrente presentó el recurso de epígrafe, impugnó su validez y formuló los siguientes errores:

Primer Error: Erró el Departamento de Educación al no cumplir con el mandato del Artículo 16.03 de la Ley Número 85 de 29 de marzo de 2018, según enmendada, conocida como "Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico.

Segundo Error: Erró el Departamento de Educación al no cumplir con las disposiciones de la Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, conocida como "Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes del Gobierno de Puerto Rico", al adoptar el "Reglamento de Personal del Departamento de Educación de Puerto Rico".

Tercer Error: El proceso para la adopción del Reglamento 9180 no cumplió con las disposiciones de la sección 2.8(d) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9618 (d).

¹ Apéndice recurrido, págs. 1-6.

² Íd., págs. 7-74.

³ Íd., págs. 75-76. Ver, además, Artículo V del Reglamento de Personal, pág. 110 del apéndice de la parte recurrente, pág. 110.

⁴ Íd., págs. 77-80.

Por su parte, el 9 de octubre de 2020, compareció el DE mediante la Oficina del Procurador General. Con el beneficio de ambas partes, procedemos a resolver.

II.

Los Reglamentos bajo la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017 (en adelante, LPAU), establece entre sus definiciones los términos y las frases utilizadas en los diferentes procesos administrativos. Dicho estatuto define el concepto de “reglamentación” como “el procedimiento seguido por una agencia para la formulación, adopción, enmienda o derogación de una regla o reglamento”. Sección 1.3, 3 LPRC sec. 9603 (n). Además, define “regla” o “reglamento” de la forma siguiente:

[...]

(m) Regla o reglamento — Significa 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. Quedan excluidos de esta definición:

(1) Reglas relacionadas con la administración interna de la agencia o comunicaciones internas o entre agencias que no afectan los derechos o los procedimientos o prácticas disponibles para el público en general.

(2) Documentos guía según definidos en esta Ley.

(3) Órdenes de precios del Departamento de Asuntos del Consumidor y otros decretos u órdenes similares que se emitan o puedan emitir en el futuro por otras agencias, y que meramente realizan una determinación de uno o varios parámetros de reglamentación con base a un reglamento previamente aprobado y que contiene las normas para su expedición.

(4) Formas y sus instrucciones, siempre que no constituyan documentos guía.

[...]

3 LPRA sec. 9603 (m)

Al momento de formular y adoptar un reglamento, las agencias tienen que cumplir con ciertos requisitos, los cuales se pueden resumir en los siguientes: notificar al público la reglamentación que ha de aprobarse; proveer una oportunidad para la participación ciudadana; presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para su aprobación; y publicar la reglamentación. Tosado v. AEE, 165 DPR 377, 389 (2005); ver, además, 3 LPRA secs. 9611-9630. Pertinente al recurso que nos ocupa, la sección 2.8 de la LPAU dispone los pasos a seguir una vez la agencia apruebe un reglamento:

(a) Todo reglamento aprobado por cualquier agencia del Gobierno de Puerto Rico tendrá que ser presentado en el Departamento de Estado...Como regla general, los reglamentos comenzarán a regir a los treinta (30) días después de su radicación, a menos que:

(1) De otro modo lo disponga el estatuto con arreglo al cual se adoptare el reglamento, en cuyo caso empezará a regir el día prescrito por dicho estatuto;

(2) como parte del reglamento, la agencia prescriba una fecha de vigencia posterior, si así lo dispusiere el estatuto que autoriza a la agencia a promulgar dicho reglamento; o

(3) el reglamento sea uno de emergencia, según lo dispone la Sección 2.13 de esta Ley.

[...]

(d) El Secretario 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. Esta publicación se llevará a efecto dentro de los veinticinco (25) días siguientes a la fecha de su radicación.

[...]

3 LPRA sec. 9618.

Sin embargo, no toda regulación está sujeta a este procedimiento de aprobación. Como vimos, la LPAU excluye expresamente de la definición de regla o reglamento, las reglas relacionadas con la administración interna de la agencia, que, a

su vez, no afectan directa y sustancialmente, los derechos o procedimientos disponibles para el público general. 3 LPRC sec. 9603 (m) (1). Es decir, para fines de adopción de reglas y reglamentos, la propia LPAU reconoce dos clasificaciones generales, a saber; las reglas legislativas y las reglas no legislativas. Tosado v. AEE, *supra*.

En cuanto a las reglas legislativas, estas impactan directamente a los ciudadanos en general y obligan con fuerza de ley a la agencia, quien no tiene discreción para rechazarla, y es por ello que las agencias deben adoptarlas en estricta observación de los requisitos mencionados. *Id.*, págs. 389-390. Por el contrario, las reglas no legislativas agrupan varias normas administrativas que, por el propósito que persiguen, **no requieren el cumplimiento de las formalidades establecidas en la LPAU**. *Id.*, 390. Así, las reglas no legislativas:

“...que van dirigidas a la administración interna de la agencia y que, por no afectar directa y sustancialmente los derechos de personas ajenas a la operación de la empresa gubernamental, no requieren su notificación a la ciudadanía ni la oportunidad de que ésta participe en el proceso de adopción.

[...]

[M]ientras estas normas estén dirigidas a las operaciones internas de la agencia, y apliquen a sus empleados, funcionarios o agentes, podrán ser adoptadas con la flexibilidad que el Derecho Administrativo les reconoce. [...]” *Id.*, 390-391.

En fin, si se trata del ejercicio legítimo de regular la conducta de los empleados de una agencia, para así lograr la efectividad necesaria y poder cumplir con la encomienda que propulsó la creación de la agencia, no se necesita seguir el procedimiento establecido en la sección 2 de LPAU. *Id.*, 392.

Reglamentos bajo la Ley Núm. 85 Ley de Reforma Educativa

Por su parte, la ley Núm. 85-2018, conocida como la Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico, 3 LPRA secs. 9801 et seq (en adelante, Ley 85), le faculta al Secretario de Educación adoptar los reglamentos necesarios para hacer cumplir los objetivos de la precitada ley. A esos efectos, la sección 16.03 establece:

Se autoriza al Secretario a proclamar los reglamentos necesarios y aquí establecidos, conforme a las disposiciones de esta Ley y cualquier otra aplicable.

[...]

3 LPRA 9816b

III.

Por estar íntimamente relacionados, discutiremos todos los señalamientos de error en conjunto.

En el caso de autos, la parte recurrente plantea que el DE incumplió tanto la Ley 85 como la LPAU al establecer que el Reglamento del Personal entraría en vigor inmediatamente después de haber sido presentado ante el Departamento de Estado. Arguyó que la Ley 85 no le confirió al DE la facultad de establecer una fecha de vigencia diferente a la establecida en el LPAU, por lo que procedía declarar el Reglamento del Personal nulo. A su vez, la parte recurrente sostuvo que el Reglamento del Personal también era nulo pues el DE infringió sustancialmente la Sección 2.8(d) de la LPAU, al no publicarlo dentro de los veinte cinco (25) desde su radicación en el Departamento de Estado, con una síntesis de su contenido y con la fecha de vigencia.

Tras examinar el expediente, observamos que son ciertas las alegaciones de la parte recurrente, pues con respecto a la aprobación de reglamentos, la Ley 85 no le confirió a su Secretario la facultad de establecer una fecha de vigencia diferente a la dispuesta en la LPAU. De igual manera, los recurrentes tienen razón en su segundo planteamiento dado que la DE no cumplió

con los requisitos dispuesto en la Sección 2.8 (d) de la LPAU al no publicarlo en dos periódicos de circulación general en el término de veinte cinco (25) días luego de su radicación en el Departamento de Estado, con una síntesis de su contenido y con la fecha de vigencia. Sin embargo, luego de estudiar el Reglamento de Personal entendemos que el mismo no afecta los derechos del público general, sino que va dirigido al personal docente del DE, por lo que no aplica lo dispuesto en la sección 2 de la LPAU.

Como vimos, las reglas relacionadas con la administración interna de la agencia, que no afectan los derechos o los procedimientos o prácticas disponibles para el público en general, están excluidas de la definición de Regla o Reglamento dispuesto por la sección 1.3(m) de la LPAU. Asimismo, el Tribunal Supremo expresó que las reglas dirigidas a la administración interna de una agencia que no afecten sustancialmente los derechos de personas ajenas a la operación de la empresa gubernamental no requieren cumplir el proceso de reglamentación dispuesto en la sección de la LPAU. Tosado v. AEE, supra.

Al evaluar el Reglamento de Personal notamos que este dispone lo siguiente:

“[...] Los empleados docentes y no docentes del Departamento de Educación de Puerto Rico (“Departamento”) son figuras esenciales e indispensables para cumplir los objetivos ordenados por la Ley Núm. 85-2018. Por esta razón se hace necesario establecer un reglamento de personal que tutele y proteja el objetivo y deber principal de proveer educación de calidad superior al estudiante y que, a su vez, reconozca y respete la dignidad que ostentan y merecen los empleados del Departamento. Todo ello, en cumplimiento con la realidad jurídica que nos rige.”

Preámbulo del Reglamento del Personal⁵.

⁵ Apéndice Recurrente, pág. 7.

A su vez, el Reglamento de Personal claramente establece que el mismo aplica al personal docente y no docente del DE. Cónsono con ello, su Artículo III lee, "Este Reglamento aplicará a todo el personal del Departamento. [...]"⁶. Además, al leer las otras disposiciones del referido Reglamento, observamos que siempre se refieren a los empleados del DE. Por tanto, es nuestra apreciación que el Reglamento de Personal no afecta los derechos o procedimientos del público general, pues este solamente se dirige a su personal. Así, al ser un reglamento de administración interna, este está exento de cumplir con el trámite reglamentario dispuesto en la sección 2 de la LPAU.

En fin, concluimos que el Reglamento de Personal es uno administrativo, que solamente aplica al personal del DE y no al público en general. Por tanto, el DE no cometió los errores impugnados.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la validez del Reglamento de Personal, Núm. 9180, adoptado por el Departamento de Educación de Puerto Rico el 17 de junio de 2020.

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

⁶ Íd., pág. 8.