

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

IN RE: INTERPRETACIÓN
OFICIAL DE LA DEFINICIÓN
DE LECHE EXCEDENTE

SUIZA DAIRY CORPORATION

Recurrente

KLRA202000261

Revisión
procedente del
Departamento de
Agricultura

Orden Núm.:
2020-22

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Romero García y la Juez Méndez Miró

Méndez Miró, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 13 de octubre de 2020.

Suiza Dairy Corporation (Suiza) solicita que este Tribunal revise la *Orden Administrativa Núm. 2020-22* (Orden 22) que emitió el Administrador de la Oficina de Reglamentación de la Industria Lechera del Departamento de Agricultura (ORIL). En esta, la ORIL interpretó la definición de leche excedente y ordenó que esta se extendiera a todo reglamento de la agencia.

Se declara nula la Orden 22. Esta no cumple con los requisitos de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, *infra*. (LPAU).

I. Tracto Procesal

El 10 de julio de 2020, la ORIL emitió la Orden 22. Señaló que la Ley Núm. 34 de 11 de junio de 1957, según enmendada, 5 LPRC sec. 1092 *et seq.* (Ley Núm. 34), le confirió facultades amplias para fiscalizar, reglamentar y administrar la industria lechera y sus productos. Añadió que la LPAU, *infra*, 3 LPRC sec. 9630(a), le permite emitir una interpretación legal oficial sin sujetarse al proceso reglamentario.

En la Orden 22, la ORIL indicó que las definiciones de leche fresca y leche excedente han permanecido inalteradas por décadas. Más, señaló que los cambios en la industria, particularmente en sus productos, causaron que se incluyera la definición de leche fluida en la Ley Núm. 34. Razonó que la definición de leche excedente tiene que interpretarse de forma compatible con tal intención legislativa.

La ORIL repasó las definiciones de leche fresca, leche fluida y excedente en la Ley Núm. 34, el Reglamento Núm. 8657, *infra*, y el Acuerdo Transaccional en el caso *Tres Monjitas, Inc. v. Secretary of Agriculture*, 04-1840 (DRD) (Acuerdo Transaccional). En consecuencia, concluyó que no existe uniformidad entre estas, lo que puede inducir a confusión y error en su aplicación. En específico, determinó que la definición de leche excedente de la Ley Núm. 34 es contraria a la intención legislativa de las enmiendas de 2007, la cual reconoció que el mercado era cambiante. Añadió que la definición actual frenaba el desarrollo de la industria. Por lo cual, determinó:

1. Se Ordena, la definición de "leche excedente" sea "[l]eche producida en exceso de las necesidades del mercado de leche fluida, que se usa para manufacturar productos lácteos, o para enlatarla condensada, evaporada, pulverizada o en cualquier otra forma".
2. Se Ordena, la interpretación se extiende, para dar uniformidad, a todo reglamento de ORIL.
3. Se Ordena, que a partir del 23 de julio de 2020, Suiza Dairy, Corp., Vaquería Tres Monjitas, Inc., e Industria Lechera de Puerto Rico, Inc., recibirán un abasto de leche cruda para suplir la demanda de leche fluida de cada una de las plantas. La leche cruda en exceso a la demanda de leche fluida se considerará excedente para todos los

fines de la Ley 34 y los reglamentos de ORIL.

4. Se Ordena, como medida provisional, que mínimo dos rutas de Suiza Dary, Corp., y una de Vaquería Tres Monjitas, Inc., de entrega diaria serán asignadas a Industria Lechera de Puerto Rico, Inc. Las rutas entregadas a Industria Lechera de Puerto Rico, Inc. no contendrán menos de 22,000 cuartillos por termo.

Finalmente, la ORIL concedió vigencia inmediata a la Orden 22. Apercibió que "el incumplimiento de esta Orden Administrativa podría conllevar la imposición de penalidades dispuestas en la Ley Núm. 34". Además, indicó que "se derogará cualquier norma o disposición que esté vigente o que entre en conflicto con lo aquí establecido".¹

En desacuerdo, el 23 de julio de 2020, Suiza presentó una *Solicitud de Reconsideración de Orden Administrativa Núm. 2020-22*. Sostuvo que la Orden 22 cambió radicalmente lo que disponen la Ley Núm. 34, los reglamentos y el decreto federal. Rechazó que se tratara de una mera regla interpretativa consistente con los reglamentos. Señaló que la Orden 22 modificó todos los reglamentos para adoptar su definición nueva, creó el derecho de entrega de rutas a favor de la Industria Lechera de Puerto Rico, Inc. (Indulac) e impuso obligaciones a Suiza. Razonó que ello requiere que se cumpla con el procedimiento de reglamentación. Argumentó que una orden de la ORIL no puede ser contraria a lo que dispone la ley. Añadió que la Orden 22 también alteró la designación de la Indulac como una planta de balance.

El 4 de agosto de 2020, la ORIL emitió una *Resolución*. Determinó que evaluaría la solicitud de

¹ Apéndice de *Recurso de Revisión*, págs. 1-14.

reconsideración y se acogió al término de 90 días para resolver.

No obstante, el 10 de agosto de 2020, Suiza presentó un *Recurso de Revisión* e indicó:

ERRÓ LA ORIL AL EMITIR UNA ORDEN LEGISLATIVA SIN CUMPLIR CON EL PROCESO ADMINISTRATIVO APLICABLE, ACTUANDO, PUES, DE MANERA CAPRICHOSA Y ARBITRARIA.

LA ORIL NO ESTÁ FACULTADA DE NINGUNA MANERA PARA MODIFICAR LA DEFINICIÓN DE LECHE EXCEDENTE EXISTENTE EN LA LEY 34 NI EN LA SENTENCIA DE UN TRIBUNAL FEDERAL.

Simultáneamente, Suiza instó una *Moción Solicitando Paralización de Efecto de Orden Administrativa*. El 11 de agosto de 2020, este Tribunal la declaró no ha lugar.

Por su parte, la ORIL presentó una *Moción de Desestimación por Falta de Jurisdicción*. Suiza se opuso. El 18 de agosto de 2020, este Tribunal la declaró no ha lugar.

Sin embargo, la Indulac también presentó una *Moción de Desestimación por Falta de Jurisdicción*. Suiza se opuso. El 28 de agosto de 2020, este Tribunal la declaró no ha lugar. Se aclaró que un recurso sobre nulidad de reglamento al amparo de la Sección 2.7 de la LPAU, *infra*, no requiere la presentación de una solicitud de reconsideración ante la agencia administrativa.

Después de ciertas otras solicitudes, la ORIL presentó su *Alegato en Oposición de la Agencia Recurrída*. Asimismo, la Asociación de Agricultores de Puerto Rico, Sector de Leche (Asociación) instó una *Petición de Desestimación y Alegato en Oposición de la Parte Interventora*.²

² El 21 de agosto de 2020, la Asociación presentó una *Solicitud de Intervención* para el proceso de reconsideración de Suiza ante la ORIL. El 25 de agosto de 2020, la ORIL permitió la intervención. Apéndice de *Petición de Desestimación y Alegato en Oposición de la Parte Interventora*, págs. 2-13.

El 1 de octubre de 2020, Suiza presentó una *Moción Informativa y Solicitando Respetuosamente Trámite Acelerado de Adjudicación*. Con el beneficio de las comparecencias, se resuelve.

II. Marco Legal

Como se sabe, las agencias administrativas pueden aprobar reglas y reglamentos en virtud de su poder cuasi legislativo. Estas pueden variar entre reglas legislativas y no legislativas. *Sierra Club v. Junta de Planificación*, 203 DPR 596 (2019).

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada, 3 LPRA sec. 9601 *et seq.* (LPAU), establece una distinción clara entre las reglas legislativas y las no legislativas. Esto, pues el procedimiento para su aprobación, derogación o enmienda varía dependiendo del tipo de reglamentación. *Asociación de Maestros de Puerto Rico v. Comisión*, 159 DPR 81, 92 (2003).

Las reglas no legislativas "constituyen pronunciamientos administrativos que no alteran los derechos ni las obligaciones de los individuos". *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, 185 DPR 684, 696 (2012). La LPAU dispensa a la agencia del procedimiento formal de reglamentación en tales casos.

En específico, según la Sección 2.20 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9630, una agencia administrativa puede emitir documentos guías sin tener que cumplir con el proceso reglamentario de las Secciones 2.1 a la 2.12 de la LPAU, *infra*. Un documento guía se refiere a:

un documento físico o electrónico de aplicabilidad general desarrollado por una agencia, que carece de fuerza de ley pero

expresa la interpretación de la agencia sobre alguna legislación, la política pública de la agencia o que describe cómo y cuándo la agencia ejercerá sus funciones discrecionales. Incluye interpretaciones oficiales, según definidas en esta Ley. Este término no incluye documentos que son reglamentos o reglas según definidas en esta Ley. 3 LPRA sec. 9603(c). (Énfasis suplido).

Por su parte, las reglas legislativas crean derechos, imponen obligaciones y establecen un patrón de conducta que tiene fuerza de ley. *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 692 (2000). Entiéndase, las reglas legislativas modifican y alteran los derechos de los individuos y hacen más específica la ley ejecutada o administrada. Por su parte, las reglas interpretativas aclaran e ilustran las obligaciones y deberes que fija el estatuto orgánico. *Asociación de Maestros de Puerto Rico v. Comisión*, *supra*, pág. 95. En lo pertinente, cuando la regla que se promulga es irreconciliable con la reglamentación existente, se está ante una enmienda de naturaleza legislativa. *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, *supra*, pág. 692.

Conforme la Sección 1.3 de la LPAU, 9603(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". Esta definición incluye "la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente". (Énfasis suplido). Sin embargo, se excluyen: (1) reglas de administración interna o comunicaciones internas o interagenciales que no afectan los derechos, procedimientos o prácticas disponibles para el público en general; (2) documentos guías; (3) órdenes de precios y otros decretos u órdenes

similares que meramente determinan los parámetros de reglamentación con base a un reglamento previamente aprobado y que contiene las normas para su expedición; y (4) las formas y sus instrucciones, siempre que no constituyan documentos guía.

Por tal razón, la LPAU establece un procedimiento específico para la aprobación, revocación y enmienda de las reglas legislativas. Esto se debe a la importancia de este tipo de regla y el efecto que pudiera tener sobre el público en general. *Sierra Club v. Junta de Planificación, supra.*

La aprobación de una regla o reglamento exige que se cumpla con el proceso de reglamentación, lo que se refiere al "procedimiento seguido por una agencia para la formulación, adopción, enmienda o derogación de una regla o reglamento". 3 LPRA sec. 9603(n). Por lo cual, todo procedimiento de reglamentación debe cumplir con cuatro requisitos básicos: (1) notificar al público la reglamentación que ha de aprobarse; (2) proveer oportunidad para la participación ciudadana, lo cual incluye celebrar vistas públicas cuando sea necesario u obligatorio; (3) presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para la aprobación correspondiente; y (4) publicar la reglamentación que se apruebe. Secs. 2.1, 2.2, 2.3, 2.8, 2.11 de la LPAU, *supra*, 3 LPRA secs. 9611-9613, 9618, 9621.

El Foro Más Alto ha establecido de forma reiterada que estos requisitos son imprescindibles y de cumplimiento ineludible. *Sierra Club v. Junta de Planificación, supra.* En sus palabras: "[e]l cumplimiento de ese proceso es indispensable para poder reconocerle fuerza de ley a la regla promulgada, ya que

ello forma parte de las garantías procesales que permean todo el estatuto". *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, 174 DPR 174, 183 (2008). En consecuencia, todo reglamento que se adopte sin cumplir con estas disposiciones es nulo. *Sierra Club v. Junta de Planificación, supra.*

Cónsono, la Sección 2.7 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9617, concede jurisdicción a este Tribunal para atender cualquier acción de impugnación sobre la nulidad de una regla o reglamento por un incumplimiento con las disposiciones de la LPAU. En específico, 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.
- (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.
- (c) La 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.

Según estableció el Foro Judicial Máximo, "[c]ualquier persona puede impugnar la validez de una regla o reglamento aprobado por una agencia administrativa en incumplimiento de las disposiciones de la LPAU ... haya participado o no durante la celebración de las vistas públicas, como parte del proceso para su aprobación. No tiene que ser afectad[a] por la

aplicación de dicha regla o reglamento para tener la capacidad para promover la referida impugnación ante el Tribunal de Apelaciones". *J.P. v. Frente Unido I*, 165 DPR 445, 462-463 (2005).

Por otra parte, la revisión judicial permite asegurar que las actuaciones de los organismos administrativos están de acuerdo con las facultades que legalmente les fueron concedidas. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1015 (2008). Particularmente, este Tribunal puede evaluar si los foros administrativos cumplieron con los mandatos constitucionales que gobiernan su función. Entre estos, que respeten y garanticen los requerimientos del debido proceso de ley que tienen las partes. *Íd.*

Con respecto al estándar de revisión, nuestro Foro Judicial Máximo estableció que se debe deferencia a las determinaciones administrativas. Es decir, este Tribunal no debe reemplazar el criterio especializado de las agencias por el suyo. *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626-627 (2012). Esta deferencia se ofrece en atención a la experiencia y pericia que se presume que tienen las agencias administrativas para atender y resolver los asuntos que le fueron delegados. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, 202 DPR 117 (2019). Por ende, este Tribunal está obligado a diferenciar entre las cuestiones de interpretación estatutaria, el área de especialidad de los tribunales, y las cuestiones propias de la discreción o pericia administrativa. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 78 (2004). Ello, debido a que las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección, la cual subsistirá mientras no se produzca suficiente prueba para

derrotarla. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012).

Ahora bien, la regla de deferencia no es absoluta y los tribunales no pueden, bajo el pretexto de la deferencia, imprimirle un sello de corrección a las determinaciones o interpretaciones administrativas que sean irrazonables, ilegales o contrarias a derecho. Las determinaciones administrativas deben evaluarse bajo un estándar de razonabilidad. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde, supra*. La razonabilidad es el criterio rector de la revisión judicial. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). Por lo cual, la revisión judicial se limita a evaluar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, de forma que sus acciones constituyen un abuso de discreción. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde, supra; Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 35 (2018); *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 746 (2000).

A la luz de esta normativa, se resuelve.

III. Discusión

En suma, Suiza sostiene que la Orden 22 no es una reglamentación interpretativa. Arguye que esta tiene carácter de reglamentación legislativa, por lo que la ORIL tenía que seguir el procedimiento de reglamentación de la LPAU. Argumenta, además, que la ORIL adoptó una definición de leche excedente que es contraria al texto estatutario, los reglamentos y el Acuerdo Transaccional que aprobó el Tribunal Federal. Señala que, ante un conflicto entre el reglamento de una agencia administrativa y la ley habilitadora, prevalece la ley.

Por su parte, la ORIL arguye que la Orden 22 se limitó a interpretar y contextualizar las definiciones de leche fresca, leche fluida y excedente. Añade que, por su carácter interpretativo, la Orden 22 está exceptuada de cumplir con las disposiciones de reglamentación formal. Indica que tiene poderes para reglamentar todas las fases de la industria lechera para poner en vigor la política pública y la Ley Núm. 34. Plantea que siguió los procedimientos de interpretación para dar efecto a la intención legislativa de estabilizar y estimular la industria lechera.

Finalmente, la Asociación expone que la Orden 22 se emitió conforme las facultades legales de la ORIL. Manifiesta que la definición de excedente estaba frenando el desarrollo de la industria y que la falta de mecanismos para su manejo había causado pérdidas para los miembros del sector lechero.

Conforme se indicó, la Orden 22 consignó que su propósito es interpretar y armonizar la definición de leche excedente. Esto, con la intención de: (1) hacer uniforme la definición a través de todos los reglamentos de la ORIL; y (2) adaptarla a los cambios modernos en la industria lechera. Fundamentó su validez en la autoridad de la ORIL para interpretar y reglamentar las distintas facetas de la industria.

En efecto, la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 34 establece que la Oficina del Administrador de la ORIL tiene un poder de reglamentación amplio, pues se creó para manejar las situaciones que afectan la industria lechera. Como cuestión de derecho, el Art. 26 de la Ley Núm. 34, 5 LPRA sec. 1116, indica:

Esta ley se interpretará liberalmente a favor de la autoridad del Administrador para reglamentar la industria de la leche y sus productos derivados a los efectos de poner en vigor la política y los fines de esta ley.

A ese efecto, podrá el Administrador formular y adoptar los planes y medidas necesarias para hacer frente a las variaciones y condiciones cambiantes de la industria, todo ello a los efectos de proteger el interés general y la política pública.

El Art. 15 del Reglamento 8657³ también expresa este lenguaje. Por ende, no hay duda sobre las funciones cuasi-legislativas que la Asamblea Legislativa delegó en la ORIL. Ahora, la controversia ante este Tribunal es si, a la luz de estas facultades, la ORIL podía utilizar una reglamentación interpretativa para adoptar una definición de leche excedente diferente e implementar cambios en la distribución de leche del país.

Según se indicó, la Orden 22 definió leche excedente como “[l]eche producida en exceso de las necesidades del mercado de leche fluida, que se usa para manufacturar productos lácteos, o para enlatarla condensada, evaporada, pulverizada o en cualquier otra forma”. (Énfasis suplido).

Según la Ley Núm. 34, “excedente de leche” se refiere a la “[l]eche producida en exceso de las necesidades del mercado de leche fresca, que se utilice para manufacturar productos lácteos, o para enlatarla condensada, evaporada, pulverizada o en cualquier otra forma”. 5 LPRA sec. 1092(i). (Énfasis suplido).

Por su parte, el Reglamento Núm. 8657 indica que leche excedente “[s]ignifica la leche cruda que los

³ Para Enmendar las Secciones 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11 y 12, y eliminar la Sección 9 y añadir la Sección 7 del Reglamento Número 10 de la Industria Lechera Aprobado el 10 de agosto de 2005, registrado con el Número 7018 en el Departamento de Estado de Puerto Rico, conocido como “Reglamento 10 de la Industria Lechera para Establecer Fórmulas para Canalizar el Excedente, Fijar Precios de la Leche en Todos sus Niveles y Establecer Las Normas de Expansión en la Producción” y Derogar el Reglamento Número 351, Según Enmendado sobre este Mismo Asunto aprobado el 29 de enero de 1957, de 6 de noviembre de 2015.

elaboradores no procesan como leche fresca y que está disponible para la elaboración de otros productos lácteos". Art. 4, Sección 4, inciso (g). (Énfasis suplido).

Finalmente, mediante el Acuerdo Transaccional, las partes involucradas en el litigio *Tres Monjitas, Inc. v. Secretary of Agriculture*, 04-1840 (DRD), aprobaron el texto de la Regulation No. 12 of the Milk Industry to Establish the Prices of the Milk at all Levels. En esta, se define "surplus" como "part of the raw milk production that is not retained by the processing plants to process fresh milk." Section 4(21). (Énfasis suplido).

De entrada, se desprende que la definición en la Orden 22 choca directamente con aquellas que consagran la Ley Núm. 34 y demás reglamentos. Nótese que todas las definiciones oficiales, previo a la Orden 22, identifican la leche fresca --no la leche fluida-- como la fuente de la leche excedente. La Orden 22 constituye la primera instancia oficial que establece lo contrario. Por ende, el ejercicio interpretativo de la ORIL cambió el elemento integral que integraba y unificaba las definiciones: que la leche excedente se derivaba de la leche fresca.

Si bien la ORIL tiene discreción para adoptar reglamentación en atención a los cambios en el mercado, utilizó el mecanismo de la regla interpretativa para modificar la definición legal de leche excedente. Es decir, atemperar el concepto al estado actual de la industria tuvo el efecto neto de enmendar la definición que rige por virtud de la ley y los reglamentos.

A juicio de este Tribunal, la autoridad para reglamentar e interpretar la ley no confiere a una agencia administrativa el poder para: (1) establecer una definición que está en conflicto directo con la que

dispone la ley; y (2) obviar el trámite que ordena la LPAU para los reglamentos con fuerza de ley que modifican reglamentaciones previas.

De nuevo, la Orden 22 implementa una definición que se distancia --expresamente-- de aquella en la Ley Núm. 34, el Reglamento Núm. 8657 y el Acuerdo Transaccional. Pero eso no es todo, pues la Orden 22 también: (1) extiende esta definición a todos sus reglamentos; (2) ordena a Suiza y a la Vaquería Tres Monjitas, Inc. (Tres Monjitas) a entregar a la Indulac dos de sus rutas con un volumen no menor de 22,000 cuartillos de leche; (3) advierte que el incumplimiento conllevará penalidades; y (4) expresamente deroga cualquier norma o disposición vigente que está en conflicto con lo establecido en esta.

Exige concluir que la Orden 22: (a) enmienda los reglamentos previos, pues extiende la definición a todas sus reglamentaciones y deroga aquellas en conflicto; (b) crea obligaciones, pues obliga a Suiza y a Tres Monjitas a entregar algunas de sus rutas a la Indulac; y (c) tiene fuerza de ley, pues crea un patrón de conducta sujeto a la imposición de penalidades. Como cuestión de hecho, Suiza informó a este Tribunal que la ORIL ya se querelló en su contra por incumplimientos con la Orden 22.⁴

Aun si se interpretara que el Art. 26 de la Ley Núm. 34 permite que la ORIL adopte una reglamentación que está en directo conflicto con el estatuto, persiste el hecho innegable de que la Orden 22 tiene efecto de reglamentación legislativa.

⁴ Según la *Moción Informativa* que presentó Suiza el 1 de octubre de 2020, la ORIL instó en su contra cuatro órdenes de mostrar causa y, finalmente, presentó una *Querella* en su contra ante un Oficial Examinador de la agencia y una orden de cese y desista por incumplimientos con la Orden 22. Véase, *Moción Informativa y Solicitando Respetuosamente Trámite Acelerado de Adjudicación*.

Según se explicó, el ordenamiento que controla separa firmemente los tipos de reglamentación, no por su nombre, sino por su efecto. Cabe recordar, el nombre no hace la cosa.⁵ Si bien la ORIL aduce que la Orden 22 se trata de un documento interpretativo, su efecto es incompatible con la definición de un documento guía. Recuérdese, el tipo de documento que exime a la agencia administrativa de cumplir con el procedimiento de reglamentación: (a) carece de fuerza de ley; (b) se limita a expresar la interpretación de la agencia sobre alguna legislación; y (c) no altera los derechos ni las obligaciones de una parte.

En cambio, la regla legislativa impone obligaciones, establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley y presenta una enmienda, revocación o suspensión de una regla existente. Una reglamentación que es irreconciliable con la reglamentación existente constituye una enmienda de naturaleza legislativa. En tal caso, el ordenamiento exige que se cumpla con el procedimiento de reglamentación que imponen las Secciones 2.1, 2.2, 2.3, 2.8, 2.11 de la LPAU, *supra*. Esta obligación es ineludible y su incumplimiento hace nula la reglamentación.

Un examen detenido y sosegado de la Orden 22 obliga a concluir que se trata de una regla de carácter legislativo. Se repite, al modificar disposiciones existentes que son incompatibles con su contenido e imponer obligaciones con fuerza de ley, no hay margen para considerar que la Orden 22 se trata de un documento guía interpretativo. Por lo tanto, su aprobación tenía

⁵ *Cordero Vargas v. Pérez Pérez*, 198 DPR 848, 868 (2017); *Meléndez Ortiz v. Valdejully*, 120 DPR 1, 24 (1987).

que seguir el procedimiento de reglamentación que ordena la LPAU. Ello no ocurrió.

El poder de interpretación y reglamentación que tiene la ORIL sobre los estatutos y reglamentos de la industria lechera no le exime de cumplir con las disposiciones de la LPAU. Mucho menos, cuando la adopción de la Orden 22 tiene un impacto material e ineludible sobre ciertas partes. Si bien la ORIL es la agencia administrativa con la pericia en asuntos de la industria lechera, este Tribunal no puede ser deferente e imprimirle un sello de corrección a una desviación crasa con las exigencias de la LPAU. Desviarse de este procedimiento no solo constituyó un abuso de discreción, sino que tuvo la consecuencia de hacer nula la Orden 22.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se revoca y se declara nula la Orden 22 por incumplimiento con los requisitos de la LPAU.

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

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