

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL XI

COMITÉ PRO-SEGURIDAD
ARRAQ Y ARESPA Y SU
PRESIDENTA VANESSA D.
RÍOS GRAJALES

Recurrente

V.

JUNTA DE PLANIFICACIÓN

Recurrida

KLRA202100044

*Revisión de
Decisión
Administrativa*
procedente de la
Junta de
Planificación

Sobre:
Reglamento Núm.
9233 de 2 de
diciembre de 2020
(Reglamento
Conjunto 2020,
Reglamento
Conjunto para la
Evaluación y
Expedición de
Permisos
Relacionados al
Desarrollo, Uso de
Terrenos y
Operación de
Negocios)

Panel integrado por su presidenta; la Juez Lebrón Nieves, la Juez Soroeta Kodesh y el Juez Rodríguez Flores

Lebrón Nieves, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de marzo de 2021.

Comparece la parte recurrente, el Comité Pro-Seguridad *ARRAQ* y *ARESPA*, y su presidenta Vanessa D. Ríos Grajales¹, mediante recurso de *Revisión de Decisión Administrativa* y nos solicita que declaremos la nulidad del *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*, Reglamento Núm. 9233, Junta

¹ Surge del expediente ante nuestra consideración, que la entidad es una corporación sin fines de lucro autorizada por el Departamento de Estado, bajo el número de registro 20,400. *ARRAQ* corresponde a la Asociación Recreativa Remanso, Alturas del Remanso, Quintas de Cupey y Apartamentos de Quintas de Cupey y *ARESPA* corresponde a la Asociación Recreativa Escorial y Paraná. Las comunidades representadas incluyen familias residentes en las urbanizaciones Paraná, Villas del Paraná, El Remanso, Alturas de Remanso y Quintas de Cupey, Quintas de Cupey Garden Apartments y El Escorial, del Municipio de San Juan.

de Planificación, 2 de diciembre de 2020 (en adelante, *Reglamento Conjunto 2020* o *Reglamento*).

Por los fundamentos que exponemos a continuación, declaramos la **nulidad** del *Reglamento Conjunto 2020 para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*, Reglamento Núm. 9233, Junta de Planificación, 2 de diciembre de 2020.

I

Conforme surge del expediente administrativo del *Reglamento Conjunto 2020*, el 26 de junio de 2020, la Junta de Planificación de Puerto Rico (en adelante, Junta de Planificación) emitió la *Resolución* Núm. JP-2020-328, mediante la cual estableció las *Guías Internas para el Proceso de Elaboración del Reglamento Conjunto de Permisos para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*. Ello, con el propósito de establecer el proceso de elaboración de propuestas al *Reglamento Conjunto 2020*. Dicha guía, brindaría la orientación necesaria al personal de las Entidades Gubernamentales Concernidas² que colaborarían en la elaboración de recomendaciones al *Reglamento Conjunto 2020*.

El mismo día, la Junta de Planificación emitió la *Primera Extensión a la Resolución* Núm. JP-2020-328. Mediante la misma, concedió un término de quince (15) días calendario a las Entidades Gubernamentales Concernidas y a los Municipios Autónomos con oficinas de permisos para que presentaran sus comentarios por

² Las Entidades Gubernamentales Concernidas al momento de la adopción de estas guías eran las siguientes: Administración de Servicios Generales, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, Autoridad de Carreteras y Transportación, Autoridad de Energía Eléctrica, Autoridad de Puertos, Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico, Compañía de Fomento Industrial, Compañía de Turismo, Departamento de Agricultura, Departamento de Asuntos al Consumidor, Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, Departamento de Educación, Departamento de Hacienda, Departamento de la Familia, Departamento de Vivienda, Departamento de Recreación y Deportes, Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Departamento de Salud, Departamento de Seguridad Pública, Departamento de Transportación y Obras Públicas, Instituto de Cultura Puertorriqueña, Junta Reglamentadora de Servicio Público, Oficina Estatal de Conservación Histórica y cualquier otra agencia o instrumentalidad que el Gobernador determine mediante Orden Ejecutiva.

escrito a las propuestas a ser incorporadas al *Reglamento Conjunto 2020*. Por igual, la Junta de Planificación notificó que el 15 de julio de 2020 celebraría una reunión para discutir las recomendaciones presentadas.

Posteriormente, el 4 de septiembre de 2020 la Junta de Planificación publicó en el periódico *Primera Hora* un *Aviso de Vistas Públicas*. El aviso fue publicado en idioma español e inglés. Ello, para informarle a la ciudadanía en general sobre la celebración de vistas públicas. En dichas vistas, se presentaría el borrador del *Reglamento Conjunto 2020*. Según surge del aviso publicado, la Junta de Planificación, la Oficina de Gerencia de Permisos y las Entidades Gubernamentales Concernidas propusieron lo siguiente:

1. La adopción del Reglamento Conjunto de Permisos para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios (Reglamento Conjunto 2020), para establecer u aplicar: un sistema uniforme de adjudicación; la evaluación y expedición de determinaciones finales, permisos y recomendaciones relacionados a obras de construcción y uso de terrenos, 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, procedimientos de auditorías y querellas ante la Junta de Planificación, las Entidades Gubernamentales Concernidas y los Municipios Autónomos con Jerarquías de la I a la VI según aplique y cualquier otro asunto que la Ley 161-2009 haya referido atenderse mediante reglamentación y aquellas específicamente concernidas a la OGPe. Establecer que en armonía con las facultades en el Libro VI del Código Municipal de Puerto Rico, Ley 107-2020, que concede a los Municipios Autónomos en virtud de lo establecido, hayan adquirido las competencias para la evaluación, concesión o denegación de los permisos para que estas competencias estén de conformidad con las disposiciones de este Reglamento Conjunto 2020, encaminadas de esta manera a uniformar, modernizar y agilizar la concesión o denegación de permisos.
2. Derogar el Reglamento Conjunto de Permisos para la Evaluación Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios, vigente desde el 7 de junio de 2019.

3. Derogar las Resoluciones de la Junta de Planificación cuyas disposiciones se han incorporado al borrador del propuesto Reglamento Conjunto de 2020 y están contenidas en la Sección 1.6.20.2-Resoluciones del Tomo I.
4. Las disposiciones de este Reglamento Conjunto 2020 prevalecerían sobre cualquier otro reglamento que esté en conflicto con las disposiciones de este Reglamento.

El *Borrador del Reglamento Conjunto 2020* estaría disponible al público desde el 4 de septiembre de 2020 a través de la página de internet de la Junta de Planificación, en la Oficina de Secretaría de la Junta de Planificación y en la Oficina Central de la Oficina de Gerencia de Permisos. De igual manera, se dispuso de un término de treinta (30) días, contados a partir de la fecha del aviso para que los interesados presentaran sus comentarios por escrito en la Oficina de la Junta de Planificación o que los remitieran por correo electrónico o correo postal. Asimismo, se invitó a los organismos gubernamentales, a entidades privadas y a la ciudadanía en general, a que participaran el 22 de septiembre de 2020, de las vistas públicas presenciales a celebrarse en los pueblos de San Juan, Moca, Humacao, Barranquitas y Guayama. Igualmente, la Junta de Planificación invitó a la ciudadanía a que participara de vistas públicas virtuales a celebrarse el 24 de septiembre de 2020.

El 22 de septiembre de 2020, la Junta de Planificación celebró vistas públicas en los municipios de San Juan, Moca, Barranquitas, Humacao y Guayama. Los funcionarios que presidieron las vistas prepararon sus respectivos informes en los cuales se resumieron los comentarios expuestos durante las vistas públicas celebradas. Luego, el 24 de septiembre de 2020 la Junta de Planificación celebró vistas públicas virtuales en los municipios de San Juan, Arecibo, Aguadilla, Ponce y Humacao. De igual modo, los funcionarios que presidieron estas vistas prepararon un informe con un resumen de

los comentarios expuestos en las vistas públicas celebradas virtualmente.

Celebradas las vistas públicas, los jefes de las agencias de las Entidades Gubernamentales Concernidas firmaron un acuerdo seleccionando a un funcionario examinador. Dicho funcionario elaboró un *Informe Único* dirigido a los directores y jefes de las agencias concernidas en el proceso de adopción del *Reglamento Conjunto 2020*. Ello, a tenor con las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017 (en adelante, LPAUG).³

Consecuentemente, el 9 de noviembre de 2020, la Junta de Planificación acordó una *Segunda Extensión de la Resolución Núm. JP-2020-328*. Surge de la misma que, la Junta de Planificación y la Oficina de Gerencia de Permisos consideraron los planteamientos presentados en las vistas públicas y los memoriales que recibieron al afecto y acordaron someter el detalle de las recomendaciones objetadas por las Entidades Gubernamentales Concernidas para que éstas enmendaran el texto propuesto al *Reglamento Conjunto 2020* dentro de un periodo de quince (15) días calendario.

El 30 de noviembre de 2020, la Junta de Planificación aprobó una *Tercera Extensión de la Resolución Núm. JP-2020-328*. En la misma, señaló que, a pesar de haber concluido el término para recibir recomendaciones de nuevo texto para las propuestas objetadas, el Departamento de Salud y la Autoridad de Energía Eléctrica presentaron sus objeciones a las recomendaciones propuestas. No obstante, la Junta de Planificación acordó presentar ante la consideración de la entonces Gobernadora, la Hon. Wanda Vázquez Garced, el detalle de dichas objeciones. Ello, para que la

³ 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*

Gobernadora tomara la determinación final sobre las disposiciones del *Reglamento Conjunto 2020* que se encontraban en disputa.

Posteriormente, el 1 de diciembre de 2020, la Gobernadora emitió un comunicado en respuesta a la *Tercera Extensión de la Resolución Núm. JP-2020-328*. Mediante dicho comunicado, la Gobernadora determinó que procedía que la Junta de Planificación realizara los trámites de rigor para adoptar, aprobar y radicar en el Departamento de Estado de Puerto Rico el *Reglamento Conjunto 2020*.

Así pues, el 1 de diciembre de 2020, la Junta de Planificación promulgó la *Resolución Núm. JP-RP-39*, mediante la cual adoptó el *Reglamento Conjunto para la Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios (Reglamento Conjunto 2020)*. El *Reglamento Conjunto 2020* se presentó ante el Departamento de Estado el 2 de diciembre de 2020. El 3 de diciembre de 2020, la Junta de Planificación publicó en el periódico *Primera Hora* un *Aviso de Aprobación del Reglamento Conjunto 2020*. Por ende, el *Reglamento* entró en vigor el 2 de enero de 2021.

Inconformes con la determinación tomada por la Junta de Planificación, la parte recurrente presentó ante nos una *Solicitud de Revisión de Decisión Administrativa*, en la cual le imputa a la Junta de Planificación la comisión de los siguientes señalamientos de error:

A. PRIMER ERROR: LA AGENCIA PREPARÓ UN BORRADOR DE REGLAMENTO Y LO SOMETIÓ A UN PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PRETENDIENDO REGULAR TEMAS SOBRE LOS CUALES NO INDICÓ LA BASE LEGAL EN EL AVISO PÚBLICO COMO REQUIERE LA SEC. 2.1 DE LA LPAU, 3 LPRA SEC. 9611.

B. SEGUNDO ERROR: LA AGENCIA PREPARÓ UN BORRADOR DE REGLAMENTO Y LO SOMETIÓ A UN PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PRETENDIENDO REGULAR DETERMINADOS TEMAS SIN CUMPLIR PARA ELLO CON EL REQUISITO DE PUBLICAR UN AVISO PÚBLICO QUE INCLUYERA “UN RESUMEN O EXPLICACIÓN

BREVE DE LOS PROPÓSITOS DE LA PROPUESTA ACCIÓN”, CONFORME REQUIERE LA SEC. 2.1 DE LA LPAU, 3 LPRA SEC. 9611.

C. TERCER ERROR: LA AGENCIA APROBÓ UN REGLAMENTO PRETENDIENDO REGULAR TEMAS PARA LOS CUALES NO INDICÓ LA BASE LEGAL EN EL CUERPO DEL REGLAMENTO, TAL COMO EXIGE LA SEC. 2.5 (A) DE LA LPAU, 3 LPRA SEC. 9615 (A).

D. CUARTO ERROR: LA AGENCIA NO INCLUYÓ EN EL TEXTO DEL REGLAMENTO UNA EXPLICACIÓN BREVE CONCISA COMO REQUIERE LA SEC. 2.5 (B) DE LA LPAU, 3 LPRA SEC. 9615 (B), CONFORME FUE INTERPRETADA EN *ASOC. DE FARMACIAS V. DEPTO. DE SALUD*, 156 DPR 105 (2002).

E. QUINTO ERROR: LA AGENCIA NO ADOPTÓ UN REGLAMENTO CON UNA EXPLICACIÓN BREVE Y CONCISA QUE INCLUYERA “UN RESUMEN EJECUTIVO DISPONIENDO DE FORMA CLARA Y PRECISA EL PROPÓSITO, LA JUSTIFICACIÓN Y LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LA REGLAMENTACIÓN PROPUESTA” COMO REQUIERE LA SEC. 2.5 (B) DE LA LPAU, 3 LPRA SEC. 9615(B).

El 23 de febrero de 2021, emitimos una *Resolución* mediante la cual le ordenamos a la Junta de Planificación que presentara ante nuestra consideración la copia del expediente administrativo del *Reglamento Conjunto 2020*.

El 4 de marzo de 2021, la Junta de Planificación presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden*, mediante la cual solicitó que recibiéramos la copia certificada del expediente del *Reglamento Conjunto 2020*. Ese mismo día, la Junta de Planificación presentó una *Moción de Prórroga* solicitando un término de diez (10) días adicionales para presentar su alegato en oposición.

El 5 de marzo de 2021, emitimos una *Resolución* mediante la cual le concedimos a la Junta de Planificación un término adicional hasta el 11 de marzo de 2021, para que presentara su alegato en oposición. Fuera del término provisto, el 15 de marzo de 2021, la Junta de Planificación presentó una *Moción en Oposición a la Revisión Administrativa*.

Ese mismo día, el Frente Unido Pro-Defensa del Valle de Lajas, presentó una *Petición de Autorización para someter Alegato como Amicus Curiae*. Mediante la misma, solicitó autorización para comparecer como amigo de la corte con el propósito de ilustrar cómo el *Reglamento Conjunto 2020* contraviene múltiples leyes especiales y cuál será el impacto del *Reglamento* en los terrenos agrícolas del país.⁴ Cabe destacar que, la aludida moción se presentó fuera del término jurisdiccional establecido en el Reglamento de este Tribunal para instar un recurso de revisión. Si bien la determinación de designar a un amigo de la corte es de carácter discrecional, conforme a lo resuelto en *Watchtower Bible v. Mun. Dorado*, 189 DPR 1024 (2013), por considerarla innecesaria para nuestra determinación, declinamos permitir la comparecencia solicitada.

Consiguientemente, perfeccionado el recurso ante nuestra consideración, nos encontramos en posición de resolver.

II

La Ley Núm. 161-2009⁵, conocida como la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico*, 23 LPRa sec. 9011. *et seq.* (Ley Núm.161-2009), provee “el vehículo que establecerá la base jurídica para la creación de una estructura para la evaluación y otorgamiento de permisos en Puerto Rico que asegure el cumplimiento con las leyes y reglamentos”. Véase, Exposición de Motivos, Ley Núm. 161-2009. A esos fines, la Junta de Planificación es la agencia estatal facultada en ley para que, en

⁴ La Regla 81(C) del Reglamento de este Tribunal, 4 LPRa Ap. XXII-B, R. 81(C), establece que una moción de comparecencia podrá acompañarse dentro del término prescrito para el recurso del que se trate. En este caso, el término jurisdiccional prescrito para presentar un recurso de revisión administrativa es de 30 días. En ese sentido, el *Reglamento* impugnado entró en vigor el 2 de enero de 2021.

⁵ Cabe destacar que, mediante el Art. 82 de la Ley para Simplificar y Transformar el Proceso de Permisos de 2017, Ley Núm. 19 de 4 de abril de 2017, (23 LPRa sec. 9028 f nota), se ordenó a la Junta de Planificación de Puerto Rico que en un término no mayor de doscientos cuarenta (240) días, contados a partir de la aprobación del referido estatuto, revisara todos los distritos de calificación contenidos en el **Reglamento Conjunto** o en cualquier otro reglamento de planificación, así como en todos los planes de ordenación territorial y uso a nivel municipal aprobados o en proceso ante la Junta de Planificación, a los fines de establecer usos y distritos de calificación uniformes para todo Puerto Rico.

colaboración con la Oficina de Gerencia de Permisos y las Entidades Gubernamentales Concernidas, prepare y adopte el *Reglamento Conjunto 2020*.

La reglamentación es el proceso seguido por una agencia para la formulación, adopción, enmienda o derogación de una regla o reglamento.⁶ La LPAU establece los requisitos que las agencias administrativas deben cumplir durante el proceso de reglamentación. *J.P. v. Frente Unido I*, 165 DPR 445, 461 (2005).

En lo que nos atañe, la preparación y adopción del *Reglamento Conjunto 2020* debe realizarse de conformidad con las disposiciones de la Ley Núm. 161-2009, según enmendada, las disposiciones de la Ley Núm. 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 las disposiciones de la Ley Núm. 38-2017, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAUG).

El *Reglamento Conjunto* debe establecer y aplicar lo siguiente:

(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 auditorías y querellas ante la Junta de Planificación, 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 reglamentación y aquellas específicamente concernientes a la Oficina de Gerencia de Permisos”. Art. 15.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*.

El *Reglamento Conjunto* deberá ser adoptado por la Junta de Planificación y posteriormente, deberá ser aprobado por el Gobernador. La preparación del *Reglamento Conjunto* está exenta

⁶ Sec. 1.3 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9603.

de cumplir con la Ley Núm. 416-2004, según enmendada. A su vez, la Junta de Planificación deberá establecer, mediante resolución, el mecanismo que regirá el proceso de la preparación del Reglamento Conjunto. En lo aquí pertinente, es importante resaltar que, la Ley Núm. 161-2009, *supra*, requiere que, durante el proceso de aprobación del Reglamento Conjunto, se garantice una amplia participación a la ciudadanía mediante la celebración de vistas públicas.

En resumen, el proceso de reglamentación debe cumplir con cuatro requisitos básicos: (1) notificar al público la reglamentación que se aprobará; (2) proveer oportunidad para la participación ciudadana, que incluya 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 aprobada. *Sierra Club v. Junta de Planificación*, 203 DPR 596, 606 (2019).

Así, el procedimiento para la reglamentación comienza con la notificación de propuesta de adopción de reglamentación. Al respecto, la sección 2.1 de la LPAUG establece lo siguiente:

Siempre 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. Disponiéndose, que si la adopción enmienda, o derogación de la regla o reglamento afecta, a una comunidad de residentes en específico, 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 propósitos 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, la agencia acusará recibo de los mismos 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.⁷

Como parte del proceso de participación ciudadana, la LPAUG establece que la agencia debe proveer oportunidad para que los interesados presenten comentarios por escrito durante un término no menor de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de la publicación del aviso.⁸ De igual manera, la LPAUG regula el proceso de celebración de vistas públicas. Sobre este particular, la sección 2.3 de la LPAUG establece que las agencias podrán discrecionalmente citar para vista pública, o si su ley orgánica u otra ley la hacen mandatoria. El funcionario que presida la vista preparará un informe para la consideración de la agencia, en el cual se resuman los comentarios orales que se expongan durante la vista.⁹

Subsiguientemente, una vez la agencia aprueba el reglamento deberá presentarlo en el Departamento de Estado y como regla general, el reglamento comenzará a regir a los treinta (30) días después de su radicación.¹⁰ La sección 2.11 de la LPAUG¹¹, establece que el Secretario de Estado examinará el reglamento y si lo aprueba, hará constar su aprobación en cada copia del reglamento y, entonces, se considerará que el reglamento ha sido debidamente radicado según lo exige la ley.¹²

Por último, procede la publicación del reglamento. A esos efectos, el Secretario de Estado publicará en dos (2) periódicos de

⁷ Sec. 2.1 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9611.

⁸ Sec. 2.2 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9612.

⁹ Sec. 2.3 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9613.

¹⁰ Sec. 2.8 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9618.

¹¹ 3 LPRA sec. 9621.

¹² Sec. 2.11 de la LPAUG.

circulación general una síntesis del reglamento radicado, con expresión de su número, fecha de vigencia y la agencia que lo aprobó.¹³

El Tribunal Supremo de Puerto Rico, reiteradamente ha dispuesto que todos estos “**constituyen requisitos imprescindibles y de ineludible cumplimiento**”. *Sierra Club v. Junta de Planificación*, supra, pág. 606; *Mun. de Toa Baja v. DRNA*, 185 DPR 644 (2012). Particularmente, la sección 2.7 de la LPAU establece que **una regla o reglamento aprobado será nulo si no cumpliera sustancialmente** con la LPAU.¹⁴ (Énfasis nuestro).

Nuestra última instancia judicial ha señalado 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 Detallistas v. Com. Serv. Pub.*, 174 DPR 174, 183 (2008). Como la agencia no tiene discreción para apartarse del procedimiento establecido por la LPAU, cualquier *incumplimiento sustancial* con sus normas vicia de nulidad el reglamento adoptado. *Id.*, pág.184.

El Alto Foro ha explicado que “para evaluar una impugnación bajo este fundamento es necesario tomar en cuenta cuales son los requisitos que la ley considera de ineludible cumplimiento”. *Id.*

De igual manera, debemos expresar que cualquier persona puede impugnar de su faz una regla o un reglamento ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un período de treinta días luego de su vigencia. *Sierra Club v. Junta de Planificación*, supra, pág. 606. Es importante destacar que, “[l]as agencias administrativas solamente pueden ejercer los poderes que su ley habilitadora expresamente les ha otorgado y los que sean indispensables para

¹³ *Id.*

¹⁴ Sec. 2.7 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9617.

llevar a cabo su encomienda primordial”. *Colegio de Médicos Cirujanos de Puerto Rico v. Academia de Medicina de la Familia*, 201 DPR 362, 372 (2018).

Asimismo, nuestro Tribunal Supremo ha expresado “que la ley siempre contendrá criterios amplios y generales que servirán de guía y limitarán el uso de los poderes cuasi legislativos y cuasi adjudicativos delegados a las agencias.¹⁵ Cónsono con lo anterior, la Máxima Curia ha señalado “que a las leyes habilitadoras se les debe brindar una interpretación cónsona con la intención legislativa, la política pública y el interés social que la inspira.”¹⁶ Es por ello, que nuestro más Alto Foro ha afirmado que “toda actuación administrativa que no obedezca al poder que le fue conferido mediante legislación es *ultra vires* y, por ende, nula”.¹⁷

Por tanto, al momento de examinar la validez de una reglamentación de una agencia administrativa, los tribunales están obligados a analizar: “si la actuación administrativa está autorizada por ley; si se delegó poder de reglamentación; si la reglamentación promulgada está dentro de los poderes delegados; si al aprobarse el reglamento se cumplió con las normas procesales de la ley orgánica, y si la reglamentación es arbitraria o caprichosa.” *Vistas Health Care Corporation v. Hosp. La Fe*, 190 DPR 56, 67 (2014).

Respecto al último criterio de arbitrariedad, el Tribunal Supremo advirtió “que las agencias tienen el deber de especificar, mediante reglamentación, los criterios generales esbozados en la legislación delegante.” *Colegio de Médicos Cirujanos de Puerto Rico v. Academia de Medicina de la Familia*, supra, pág. 373; *Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud*, 156 DPR 105, 117 (2002).

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*, pág. 373.

¹⁷ *Id.*, pág. 372.

Finalmente, es importante destacar que nuestra última instancia judicial ha expresado que, “el ejercicio de reglamentar presupone la previa consideración e interpretación por parte del organismo administrativo del estatuto o la política pública cuya implementación le ha sido encomendada. La irracionalidad o arbitrariedad como elementos para dilucidar la validez sustantiva de una norma reglamentaria implican cierta deferencia a la construcción normativa que, mediante reglamentación, el organismo administrativo realice en torno a la legislación cuya implementación le corresponde. (*Cita omitida*). Ello descansa en la noción de que las agencias administrativas, dada la especialidad que se les atribuye, están en posición de adoptar reglas que se ajusten adecuadamente a la política pública o a la ley que se les ha encomendado aplicar”. *Buono Correa v. Srio. Rec. Naturales*, 177 DPR 415, 451 (2009).

Expuesta la norma jurídica, procedemos a aplicarla al caso de marras.

III

En el caso que nos ocupa, nos corresponde determinar si el *Reglamento Conjunto 2020* es nulo. Ello pues, la parte recurrente alega que la Junta de Planificación incumplió sustancialmente con el procedimiento para la reglamentación dispuesto en la LPAUG.

Por su parte, la Junta de Planificación alega, en síntesis, que el *Reglamento Conjunto 2020* fue adoptado de conformidad y en cumplimiento con las normas procesales requeridas por la LPAUG.

En los **primeros dos** señalamientos de error, la parte recurrente sostiene que, el aviso publicado por la Junta de Planificación para notificar la propuesta de adopción del *Reglamento Conjunto 2020* no contiene una base legal adecuada, ni expone un resumen adecuado de las acciones propuestas.

En cambio, la Junta de Planificación alega que, en efecto, se indicaron las leyes que sirvieron de base legal para la adopción del *Reglamento Conjunto 2020*. La Junta sostiene que, se desprende del aviso publicado, que la base legal que autoriza la adopción del reglamento es: la Ley Núm.161-2009, la Ley Núm. 38-2017 y la Ley Núm. 75-1975, según enmendadas. También aduce que, el aviso detalló con claridad los asuntos a discutirse. De igual manera, arguye que el aviso publicado contiene una breve explicación de los asuntos a discutirse.

En este aspecto, coincidimos con la apreciación de la Junta de Planificación. Como mencionamos, la sección 2.1 de la LPAUG establece que la agencia que adopta, enmienda o deroga un reglamento publicará un aviso que debe, entre otras, cosas contener un resumen o explicación breve de los propósitos de la propuesta acción y una cita de la disposición legal que autoriza dicha acción.¹⁸ En ese sentido, de una lectura del aviso publicado por la Junta de Planificación surge con meridiana claridad la cita de las disposiciones legales que autorizan la adopción del *Reglamento Conjunto 2020*.

Además, el aviso publicado por la Junta de Planificación, entre otras cosas, indica que en las vistas públicas se discutiría la adopción del *Reglamento Conjunto de Permisos para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo de Uso de Terrenos y Operación de Negocios* y que se derogaría el *Reglamento Conjunto de Permisos para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*, vigente desde el 7 de junio de 2019 y que se derogarían también las Resoluciones de la Junta de Planificación cuyas disposiciones fueron incorporadas al Borrador del *Reglamento Conjunto 2020*.

¹⁸ Sec. 2.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9611.

Ciertamente, al evaluar el texto del aviso publicado, la Junta de Planificación pudo haber expresado con mayor precisión su explicación sobre los propósitos de la propuesta acción. Sin embargo, de una lectura integrada del aviso publicado por la Junta de Planificación, somos del criterio que el mismo cumple sustancialmente con las disposiciones mínimas contenidas en la sección 2.1 de la LPAUG.

En consecuencia, concluimos que el aviso publicado por la Junta de Planificación contiene una explicación breve de los propósitos de la propuesta acción e incluye las citas de las disposiciones legales que autorizan dicha acción. Toda vez que, el aviso publicado por la Junta de Planificación ilustró de manera general, los asuntos que serían atendidos mediante la reglamentación propuesta, colegimos que los primeros dos señalamientos de error no fueron cometidos por la agencia.

El **tercer** error señalado por la parte recurrente versa sobre el contenido del *Reglamento Conjunto 2020*. En particular, aduce que, el Tomo VI del Reglamento incluye una regla que establece calificaciones uniformes. Sin embargo, arguye que del tomo no surge cuál es la base legal que autoriza tal actuación, por lo que, la Junta aprobó el *Reglamento Conjunto 2020* sin incluir en su texto la cita legal que autoriza su adopción. Argumentan que, ello constituye un incumplimiento con la sección 2.5 (a) de la LPAUG que hace nulo el *Reglamento Conjunto 2020*.

Al respecto, la Junta de Planificación sostiene que surge del texto del *Reglamento* la base legal para adoptar la reglamentación contenida en el Tomo VI del mismo. Alega que, el *Reglamento Conjunto 2020* no contempla una modificación en términos sustantivos de la calificación, sino que busca la uniformidad de los distritos de calificación.

Al evaluar el *Reglamento Conjunto 2020*, podemos concluir que este incluye la base legal en el cuerpo del mismo, tal como exige la sección 2.5 de la LPAUG. Valga señalar que, el Art. 82 de la Ley Núm. 19-2017 facultó a la Junta de Planificación para que revisara todos los distritos de calificación contenidos en el Reglamento Conjunto o en cualquier otro reglamento de planificación, así como en todos los planes de ordenación territorial y uso a nivel municipal aprobados o en proceso ante la Junta de Planificación.¹⁹ Ello, “a los fines de establecer usos y distritos de calificación uniformes para todo Puerto Rico”.²⁰ De igual modo, no podemos perder de perspectiva, que en este tipo de impugnación no hay “margen para la presentación de argumentos de otro tipo por parte de ciudadanos meramente interesados en solicitar la anulación de un reglamento que, en términos procesales, cumplió sustancialmente con las exigencias de la LPAU”. *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Pub.*, 174 DPR 174, 189 (2008). Así que, según lo antes esbozado, colegimos que la Junta de Planificación indicó la base legal en el cuerpo del *Reglamento Conjunto 2020*, tal como lo exige la sección 2.5 (B) de la LPAUG.

En el **cuarto** error señalado, se refiere al proceso de participación ciudadana que dio paso a la aprobación del *Reglamento Conjunto 2020*. Indica la parte recurrente que, el proceso de aprobación del *Reglamento Conjunto 2020* generó comentarios escritos críticos sobre cuestiones vitales del *Reglamento* aprobado. No obstante, señala que el texto del *Reglamento* carece de una “explicación breve y concisa” sobre qué determinó hacer la agencia con dichos comentarios. Arguye que, la falta una explicación breve y concisa sobre estos comentarios, constituye un

¹⁹ Art. 82 de la Ley para Simplificar y Transformar el Proceso de Permisos de 107, *supra*, (23 LPRA sec. 9025 nota).

²⁰ *Id.*

incumplimiento sustancial con la sección 2.5 de la LPAUG que supone la nulidad del *Reglamento Conjunto 2020*.

Por su parte, la Junta de Planificación arguye que ofreció una amplia participación ciudadana. Alega que todos los comentarios de la ciudadanía fueron evaluados y considerados por la Junta de Planificación durante el proceso de aprobación del *Reglamento Conjunto 2020*. Sostiene que, la Junta de Planificación realizó una tabla de comentarios y evaluación de estos que obra en el expediente administrativo del *Reglamento*.

De entrada, debemos reiterar que, como parte del proceso de adjudicar el caso ante nuestra consideración, solicitamos copia del expediente administrativo del *Reglamento Conjunto 2020*. Debemos aclarar que, contrario a lo que afirma la Junta de Planificación, de la copia certificada del expediente administrativo que esta nos produjo, no surge una tabla elaborada por la agencia que incluya explicaciones sobre los comentarios presentados por la ciudadanía, tal como requiere la LPAUG.

De otro lado, la sección 2.5 (b) de la LPAUG dispone que toda regla o reglamento debe contener una explicación breve y concisa de sus propósitos o de las razones para su adopción o enmienda. La precitada disposición estatutaria fue interpretada por nuestro Tribunal Supremo en el caso *Asoc. de Farmacias v. Departamento de Salud*, 165 DPR 105 (2000). Allí, nuestro Máximo Foro explicó que: “[e]l requisito de esta “explicación breve y concisa” en el reglamento final existe para garantizar que los tribunales podamos ejercitar nuestra función revisora de una manera efectiva”.²¹ En el citado caso, el Alto Foro resolvió que “que las agencias tienen el deber de especificar, mediante reglamentación, los criterios esbozados de forma muy general en la legislación delegante, para así evitar una

²¹ *Id.*, pág. 125.

aplicación arbitraria e injusta, y proveer guías adecuadas para que las partes afectadas por las acciones administrativas estén debidamente informadas del estado de derecho vigente.”²²

Aplicada esta normativa al caso de autos, concluimos que, dada la naturaleza del *Reglamento Conjunto 2020*, la Junta de Planificación tenía el deber de explicar en el cuerpo del *Reglamento* los criterios esbozados en la Ley Núm.161-2009, según enmendada.

Al respecto, el *Reglamento Conjunto 2020* establece lo siguiente:

Este Reglamento tiene el propósito de detallar el sistema unificado de información relacionado al desarrollo y uso de terrenos, conforme a la política pública esbozada en la Ley 161-2009, a través de normas claras, objetivas y uniformes para el manejo ágil y eficaz de procesos, consolidando en un solo lugar, en un orden lógico y sin duplicación innecesaria, todas las reglas aplicables a los mismos. *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*, Reglamento Núm. 9233, Junta de Planificación, 2 de diciembre de 2020, pág. 5.

Como vemos, de conformidad con la LPAUG, el texto del *Reglamento Conjunto 2020* contiene una explicación breve y concisa de sus propósitos. Es conveniente precisar que, requerirle a la Junta de Planificación que incluya en el texto del *Reglamento* una explicación sobre los comentarios recibidos por la ciudadanía no es un requisito establecido por la LPAUG. De conformidad con la LPAUG, la agencia debe tomar en consideración, además de los comentarios escritos y orales que les hayan sometido, su experiencia, competencia, técnica, conocimiento especializado, discreción y juicio.²³ De esta forma, somos del criterio que, la Junta de Planificación incluyó en el texto del *Reglamento Conjunto 2020* una explicación breve y concisa de los propósitos o las razones para adoptar el reglamento. Por tanto, el error señalado no se cometió.

²² *Id.*

²³ Sec. 2.4 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9614.

Por último, en el **quinto** señalamiento de error, la parte recurrente sostiene que el *Reglamento Conjunto 2020* no contiene un resumen ejecutivo que exponga los propósitos del *Reglamento Conjunto 2020*. De igual forma, señala que el *Reglamento* no contiene un análisis sobre los costos y beneficios del *Reglamento*.

En cambio, la Junta de Planificación sostiene que, la totalidad del Tomo I del *Reglamento Conjunto 2020* está dedicada a explicar cuáles son los beneficios que se deben obtener al adoptar el *Reglamento*. También señala que, el mismo contiene un análisis de flexibilidad administrativa que expone los beneficios que el *Reglamento* le representa a los sectores más vulnerables como las PYMES. Afirma que, el *Reglamento* impugnado contiene información y datos específicos que expresan el beneficio que dicho *Reglamento* representa para Puerto Rico.

Sobre este particular, la sección 2.5 (b) de la LPAUG exige que en el texto del reglamento se incluya un resumen ejecutivo que disponga de forma clara y precisa el propósito, la justificación y los costos y beneficios de la reglamentación propuesta. Debemos tener presente que, Ley Núm. 47-2015, *supra*, enmendó la sección. 2.5 (b) de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, mejor conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme” para establecer que todo reglamento aprobado por una agencia debe contener un resumen ejecutivo de sus disposiciones. Nótese, que este requisito quedó inalterado en la LPAUG vigente.

La Junta de Planificación nos invita a concluir que, el análisis de flexibilidad administrativa creado de conformidad con las exigencias dispuestas por la "Ley de Flexibilidad Administrativa y Reglamentaria para el Pequeño Negocio", Ley Núm.454-2000, según enmendada, es el resumen ejecutivo que exige la sección 2.5 (b) de LPAUG. Empero, luego de un análisis ponderado y sosegado del *Reglamento Conjunto 2020*, no podemos coincidir con tal postura.

Nuestro Tribunal Supremo resolvió en el caso *Centro Unido de Detallistas et als., v. Comisión de Servicio Público*, 174 DPR 174, 189 (2008), que la acción de nulidad, dispuesta en la sección 2.7 de la LPAUG, está limitada a situaciones en que se alegue el incumplimiento con el proceso de reglamentación de la LPAU o **de alguna otra disposición de esa ley**. (Énfasis suplido). En ese sentido, la Junta de Planificación incumplió con la sección 2.5 de la LPAUG al no incluir en el texto del reglamento un resumen ejecutivo que explicara y proveyera guías adecuadas. Ello, para que las partes afectadas por las acciones administrativas estuvieran debidamente informadas del estado de derecho vigente contenido en el *Reglamento* aprobado.

Es de vital importancia destacar que, de un minucioso análisis del expediente administrativo del *Reglamento Conjunto 2020*, constatamos que este defecto fue señalado en varias instancias por la ciudadanía que participó del proceso de discusión del borrador del *Reglamento Conjunto 2020*. No obstante, colegimos esta preocupación de los distintos sectores no fue tomada en consideración por la Junta de Planificación.

En particular, es preciso mencionar que, la parte recurrente trajo ante la atención de la Junta sus preocupaciones sobre el efecto que ocasionaría el cambio en las calificaciones del suelo establecidas en el Plan Territorial de San Juan. Del expediente administrativo del *Reglamento Conjunto 2020* surge, además que, durante este proceso, el Presidente de la Comisión de Desarrollo Económico, Planificación, Telecomunicaciones, Alianzas Público-Privadas y Energía, Honorable Víctor L. Parés Otero, con el endoso de otros legisladores, le remitieron una carta a la Junta de Planificación de fecha 9 de octubre de 2020, mediante la cual le solicitaron a esta que tomara en consideración seriamente los comentarios presentados por la parte recurrente al momento de tomar una

determinación sobre la aprobación del *Reglamento Conjunto 2020*. Sin embargo, estos reclamos fueron ignorados por la Junta de Planificación sin proveer una justificación para tal proceder.

La falta de un resumen ejecutivo que incluya los costos y beneficios y la justificación de la reglamentación propuesta, le impide al foro judicial pasar juicio sobre si la Junta de Planificación fue arbitraria o caprichosa al tomar dicha acción. Ello, de conformidad con lo resuelto por nuestra última instancia judicial en el caso *Asoc. de Farmacias v. Depto. De Salud*, supra.

Consecuentemente, concluimos que, la obligación de la Junta de Planificación de incluir en el *Reglamento* impugnado un resumen ejecutivo, era más que deseable. Especialmente, por tratarse de la adopción de un reglamento de la envergadura y tan alto interés público, como lo es el *Reglamento Conjunto 2020*, según señala la propia Junta de Planificación. No podemos perder de perspectiva, que el *Reglamento Conjunto 2020* no es un reglamento típico, ya que es uno muy extenso y abarcador, que contiene un lenguaje muy técnico, que en ocasiones, puede resultar de difícil comprensión para el ciudadano común.

En resumen, habida cuenta que el *Reglamento Conjunto 2020* carece de un resumen ejecutivo que disponga de forma clara y precisa el propósito, la justificación y los costos y beneficios de la reglamentación propuesta, concluimos que, la Junta de Planificación incumplió con la sección 2.5 (b) de la LPAUG, supra, al adoptar el *Reglamento Conjunto 2020*. Dicha omisión constituye un incumplimiento sustancial con la LPAUG que hace nulo el *Reglamento Conjunto 2020*.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, declaramos nulo el *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*,

Reglamento Núm. 9233, Junta de Planificación, 2 de diciembre de 2020 (*Reglamento Conjunto 2020*).

Notifíquese.

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

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