

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

ASOCIACIÓN DE
TITULARES DE
CONDOMINIOS, INC.

Recurrente

V.

DEPARTAMENTO DE
ASUNTOS AL
CONSUMIDOR (DACo)

Recurridos

KLRA202100199

*Revisión de
Decisión
Administrativa
procedente del
Departamento de
Asuntos al
Consumidor*

Reglamento: 9263

Sobre:
Reglamento sobre
Licencia y Registro
de Agentes
Administradores
de Condominios

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

Lebrón Nieves, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2021.

Comparece ante nos, la Asociación de Titulares de Condominios, Inc., (en adelante, parte recurrente) y nos solicita la revisión judicial y decreto de nulidad del *Reglamento sobre Licencia, Permiso, y Registro de Agentes Administradores de Condominios*, Reglamento Núm. 9263, de 18 de febrero de 2021, vigente el 20 de marzo de 2021, (en adelante, Reglamento Núm. 9263).

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se decreta la validez del *Reglamento sobre Licencia, Permiso, y Registro de Agentes Administradores de Condominios*, Reglamento Núm. 9263, de 18 de febrero de 2021.

I

El 12 de agosto de 2020, el Departamento de Asuntos al Consumidor (en adelante, DACo), publicó un *Aviso de Interés Público*, en los idiomas español e inglés, en el periódico Primera

Hora.¹ En el mismo, informó a la ciudadanía que se encontraba en proceso de adopción del *Reglamento sobre Licencia y Registro de Agentes Administradores de Condominios*. Esta nueva reglamentación se promulgaría de conformidad con los poderes concedidos a DACo por virtud de la Ley Núm. 5 de 23 de abril de 1973, según enmendada, y la *Ley de Condominios*, Ley Núm. 104 de 25 de junio de 1958, según enmendada, o la que la sustituyera. Previa a su radicación en el Departamento de Estado, el DACo dispuso hasta el 14 de septiembre de 2020, para que los ciudadanos interesados presentaran sus comentarios y sugerencias a la reglamentación propuesta. Asimismo, el DACo informó que las vistas públicas se llevarían a cabo el 10 de septiembre de 2020.

El 10 de septiembre de 2020, se celebraron las vistas públicas a través del sistema de videoconferencia “TEAMS”, por motivo de la pandemia ocasionada por el COVID-19.² El 30 de septiembre de 2020, el DACo preparó el *Informe de la Oficial Examinadora*.³ En dicho informe, se hizo constar el propósito del reglamento, su trámite procesal, el alcance de la reglamentación propuesta, un resumen de los comentarios recibidos y recomendaciones sobre los mismos.

El 27 de enero de 2021, el DACo elaboró el *Análisis de Flexibilidad Administrativa* sobre el Reglamento Núm. 9263, según requerido por la *Ley de Flexibilidad Administrativa y Reglamentaria para el Pequeño Negocio*, Ley Núm. 454-2000, según enmendada.⁴

El 18 de febrero de 2021, el DACo presentó el Reglamento Núm. 9263 ante el Departamento de Estado.⁵ En la misma fecha, el

¹ Véase Anejo 1 del Alegato del Departamento de Asuntos del Consumidor, *Aviso de Interés Público*, pág. 1.

² *Id.*, Anejo 3, págs. 4-8.

³ *Id.*, Anejo 4, *Informe de la Oficial Examinadora*, págs. 9-13.

⁴ *Id.*, Anejo 5, *Análisis de Flexibilidad Administrativa*, págs. 22-27.

⁵ *Id.*, Anejo 6, Carta del 18 de febrero de 2020, enviada al Hon. Larry Seilhamer Rodríguez sobre la Radicación del Reglamento sobre Licencia, Permiso, y Registro de Agentes Administradores de Condominios, págs. 28-30.

Secretario de Estado aprobó el Reglamento Núm. 9263. Al día siguiente, el Departamento de Estado inició el proceso de *Requisición de Materiales, Equipo y Servicios*, para la publicación de los Reglamentos Núm. 9262 y 9263.⁶

El 26 de febrero de 2021, el DACo publicó un *Aviso de Interés Público-Nueva Reglamentación* en el periódico Primera Hora.⁷ En el mismo, incluyó una síntesis del reglamento aprobado y su fecha de vigencia. El 25 de febrero de 2021, el Departamento de Estado envió a la Administración de Servicios Generales (en adelante, ASG), una solicitud de compra para la publicación de avisos de aprobación de varios reglamentos.⁸

El 30 de abril de 2021, el Departamento de Estado publicó en los periódicos Primera Hora y El Vocero un aviso notificando la radicación del Reglamento Núm. 9263 en el Departamento de Estado.⁹

Inconforme con el proceso llevado a cabo para la aprobación del Reglamento Núm. 9263, la parte recurrente presentó un recurso de *Revisión Administrativa Civil* y planteó el siguiente error:

Erró el DACO pues el proceso para la adopción del Reglamento 9623 no cumplió con lo dispuesto por la LPAU en cuanto a la publicación de una síntesis de su contenido en dos periódicos de circulación general dentro de los 25 días de presentado ante Departamento de Estado conforme a la Sección 2.8 (d) de la LPAU.

El 20 de abril de 2021, la parte recurrente acreditó la notificación del recurso al DACo. El 23 de abril de 2021, emitimos una *Resolución* en la cual le concedimos al DACo hasta el 19 de mayo de 2021, para que presentara su posición en torno al recurso de epígrafe. Además, le solicitamos que presentara copia del expediente administrativo relacionado al Reglamento Núm. 9263.

⁶ *Id.*, Anejo 9, *Requisición de Materiales, Equipo y Servicios*, pág. 34.

⁷ *Id.*, Anejo 8, *Aviso de Interés Público*, pág. 33.

⁸ *Id.*, Anejo 10, *Trámite de Solicitud*, págs. 35-36.

⁹ Véase, *Escrito en Cumplimiento de Resolución* presentado por el Departamento de Estado y la ASG, representados por la Oficina del Procurador General de Puerto Rico, Anejos I y II, págs. 1-2.

Dada la naturaleza de la controversia ante nuestra consideración, el 9 de junio de 2021, le solicitamos al Departamento de Estado y a la ASG, que fijaran su posición en torno al recurso de epígrafe.

El 15 de mayo de 2021, la parte recurrente presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden Notificando Alegato*. Certificó haber enviado copia del recurso al Departamento de Estado y a la ASG.

El 19 de mayo de 2021, recibimos el *Alegato del Departamento de Asuntos del Consumidor*. Oportunamente, el 21 de junio de 2021, el Departamento de Estado y la ASG, representados por la Oficina del Procurador General de Puerto Rico, presentaron su *Escrito en Cumplimiento de Resolución*. Al día siguiente, la parte recurrente presentó una *Moción para que se tenga por sometida sin Oposición*.

Así pues, con el beneficio de la comparecencia de las partes, exponemos el derecho aplicable.

II

La revisión de las reglas o los reglamentos administrativos

En nuestra jurisdicción será nulo cualquier regla o reglamento aprobado, que incumpla sustancialmente con las disposiciones de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 38-2017, según enmendada, 3 LPRa sec. 9601 *et seq.* (en adelante, LPAUG). Sec. 2.7 de la LPAUG, 3 LPRa sec. 9617. Así que, cualquier acción para impugnar la validez de su faz de una regla o reglamento por el incumplimiento de las disposiciones de LPAUG, *supra*, deberá iniciarse en este Tribunal dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de vigencia de dicha regla o reglamento. *Id.* En este tipo de impugnación, “no se requiere demostrar una lesión a un interés individualizado del litigante para que proceda la revisión, ya que ésta busca invalidar el reglamento en toda circunstancia en que pueda

ser aplicable". *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Pub.*, 174 DPR 174, 186 (2008).

Nuestro Tribunal Supremo ha expresado que, la LPAUG exige que se cumpla con los requisitos de notificación, participación ciudadana, presentación y publicación. *Grupo HIMA v. Depto de Salud*, 181 DPR 72, 78 (2011); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 690–691 (2000). Es importante destacar que, todos estos requisitos son imprescindibles y de ineludible cumplimiento. *Mun. de Toa Baja v. DRNA*, 185 DPR 684, 695 (2012).

En consonancia con lo anterior, la LPAUG requiere que cuando una agencia adopte, enmiende o derogue una regla o un reglamento, publique un aviso en un periódico de circulación general. Dicho aviso, debe incluir el propósito de la reglamentación propuesta, la fuente legal que la autoriza y la forma en la que se podrán someter comentarios escritos o solicitar la celebración de una vista pública. *Id.*, Sec. 2.1 de la LPAUG, 3 LPRA sec.9611.

Luego, comenzará el proceso de participación ciudadana en el cual la agencia debe proveer oportunidad a los ciudadanos para que presenten sus comentarios por escrito durante un periodo no menor de treinta (30) días contados a partir de la fecha de publicación del aviso. Sec. 2.2 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9612. Las agencias podrán discrecionalmente citar para la celebración de una vista pública, a menos que su ley orgánica u otra ley la haga mandatoria. El funcionario que presida la vista preparará un informe para la consideración de la agencia, en el cual resumirá los comentarios orales expuestos durante la vista. Sec. 2.3 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9613.

Una vez aprobado el reglamento, tendrá que ser presentado ante el Departamento de Estado. El Secretario de Estado publicará en dos (2) periódicos de circulación general una síntesis del reglamento radicado, con expresión de su número, fecha de vigencia

y la agencia que lo aprobó. Dicha publicación, se llevará a cabo dentro de los veinticinco (25) días siguientes a la fecha de radicación del reglamento. Como regla general, los reglamentos comenzarán a regir a los treinta (30) días después de su radicación en el Departamento de Estado. Sec. 2.8 (d) de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9618. Nuestra Máxima Curia ha expresado que, el “[f]in 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*, supra, pág. 79, citando a D. Fernández Quiñones, *Derecho administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2da ed., Bogotá, Ed. Forum, 2001, págs. 116–117.

En fin, “el propósito de los procedimientos de notificación, participación ciudadana, presentación y publicación es garantizar que a los ciudadanos se les notificará y tendrán una oportunidad de que se consideren sus puntos de vista antes de adoptar una norma que impacte sus derechos y les imponga obligaciones. *Id.*, págs. 79-80.

Expuesto el derecho aplicable, procedemos a atender la controversia planteada.

III

En su único señalamiento de error, la parte recurrente plantea que procede decretar la nulidad del Reglamento Núm. 9263. Ello, ante la omisión del Departamento de Estado de publicar una síntesis del contenido del reglamento en dos periódicos de circulación general dentro de los veinticinco (25) días siguientes de haberse radicado en el Departamento de Estado. Arguye que, el proceso de reglamentación seguido por el DACo limitó el conocimiento de la ley a miles de titulares que no tuvieron la

oportunidad de darse por enterados de los nuevos requisitos para los administradores de condominios. Aduce que, se limitaron las garantías procesales de los titulares y que el proceso de reglamentación relacionado al Reglamento Núm. 9263 no cumplió con los requisitos exigidos por la LPAUG. Considera que, el proceso seguido dejó ciegos a los titulares de condominios, puesto que, el Secretario de Estado y el DACo incumplieron con su deber de publicar el Reglamento Núm. 9263.

En cambio, DACo alega que de un análisis del expediente administrativo surge que, se cumplieron los requisitos exigidos por la LPAUG. No obstante, explicó que el Departamento de Estado realizó las gestiones para publicar el aviso de la reglamentación aprobada. Empero, este proceso se vio afectado por la entrada en vigor de la *Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019*, Ley Núm. 73-2019, según enmendada, 3 LPRA sec. 9831a, *et seq.*, (en adelante, Ley Núm. 73-2019). Esto pues, la Ley Núm. 73-2019, establece que las entidades gubernamentales realicen todas las compras y subastas de bienes, obras y servicios no profesionales a través de la ASG, sin excepción alguna. 3 LPRA sec. 9831 b. Asevera que, tras la aprobación de la Ley Núm. 73-2019, se requiere referir a la ASG las solicitudes de compra de los anuncios de avisos de nueva reglamentación. Finalmente, DACo arguyó que el requisito de notificación ha sido cubierto, en virtud de todas las gestiones realizadas para cumplir con todos los requisitos de ley.

Por su parte, el Departamento de Estado y la ASG, representados por la Oficina del Procurador General, alegan que no procede que se declare nulo el Reglamento Núm. 9263, pues el cumplimiento tardío con el requisito de publicación no soslaya que el Reglamento se aprobó conforme a las normas de reglamentación de la LPAUG. Arguyen que, aún cuando la publicación ocurrió

cuarenta y seis (46) días de pasado el término de veinticinco (25) días que impone la sección 2.8 (d) de la LPAUG, tanto el Departamento de Estado como la ASG cumplieron con su deber de publicar los anuncios en dos periódicos de circulación general. Señalan también que, del expediente surge que la parte recurrente participó de la vista pública, presentó ponencias y logró que varias de sus recomendaciones fuesen adoptadas e incorporadas en el Reglamento. En fin, aseveran que el Reglamento Núm. 9263 fue promulgado válidamente en cumplimiento con la LPAUG.

Así pues, la controversia ante nuestra consideración requiere que determinemos si el incumplimiento de publicar una síntesis del reglamento radicado dentro del término de veinticinco (25) días constituye un incumplimiento sustancial que tenga el efecto de anular el Reglamento Núm. 9263. La respuesta es en la negativa.¹⁰ Veamos.

Según expusimos, la Sec. 2. 8 (d) de la LPAUG, *supra*, dispone que el Secretario publicará en dos 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. Dicha publicación se llevará a cabo dentro de los veinticinco (25) días siguientes a la fecha de su radicación. Nótese que, la LPAUG no dispone que el término es fatal o jurisdiccional. Debemos tener presente que, en materia de interpretación de estatutos se ha pautado que las ocasiones en que el legislador ha querido que el término sea fatal o jurisdiccional así lo dispone expresamente.

¹⁰ No pasamos por inadvertido que, el Departamento de Estado no incluyó en el aviso publicado una síntesis del contenido del Reglamento Núm. 9263 ni su fecha de vigencia. Sin embargo, ante las circunstancias particulares del caso y tomando en consideración todas las gestiones realizadas por DACo para la aprobación del Reglamento que incluyó su propia publicación del aviso del aludido Reglamento, así como los cambios introducidos por la Ley Núm. 73 de 2019, concluimos que dicha omisión no constituyó un incumplimiento sustancial que amerite decretar la nulidad del Reglamento Núm. 9263.

Véase, *Pueblo v. Mojica Cruz*, 115 DPR 569, 575 (1984); *G.M. Overseas Dist. Corp. v. DACO*, 114 DPR 5 (1983).

Nuestro Tribunal Supremo ha expresado que, cuando la ley no contenga una expresión a tales efectos, el término deberá entenderse como un término directivo. *Benítez Nieves v. Estado Libre Asociado*, 202 DPR 818, 828 (2019); *In re Godines Morales*, 161 DPR 219, 237 (2004). “Ello responde al principio de hermenéutica que dispone que al interpretar una ley los tribunales no deben añadir palabras o conceptos distintos a los incluidos por el legislador. Cuando los términos de un estatuto son claros e inequívocos, se deben interpretar al pie de la letra. *First Bank de P.R. v. Mun. de Aguadilla*, 153 DPR 198 (2001); *Irizarry v. J & J Cons. Prods. Co., Inc.*, 150 DPR 155 (2000).

En este caso, el Departamento de Estado publicó el aviso de radicación del Reglamento Núm. 9263 fuera del término dispuesto en la LPAUG. Sin embargo, de una lectura de la Sec. 2.8 (d) no surge que el término dispuesto para la publicación del aviso sea de carácter jurisdiccional. De manera que, dicho término debe ser interpretado como uno directivo. Ciertamente, surgen del expediente las gestiones realizadas por el Departamento de Estado para publicar el aviso. Sin embargo, entendemos que estas gestiones se vieron afectadas por la entrada en vigor de la Ley Núm. 73-2019, *supra*. Ante este escenario, en este caso particularmente, la dilación en la publicación de los avisos es razonable. Ello pues, razonamos que la dilación fue el resultado de los cambios introducidos en nuestro ordenamiento legal por la Ley Núm. 73-2019, *supra*.

Por otro lado, según discutimos previamente, la LPAUG exige que al momento de aprobarse un reglamento se cumpla con el requisito de notificación, participación ciudadana, presentación y publicación. *Grupo HIMA v. Depto. de Salud*, 181 DPR 72, 78 (2011); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 690–691 (2000). De

conformidad con lo anterior, concluimos que en este caso se cumplieron dichos requisitos. Es decir, el 12 de agosto de 2020, DACo publicó un aviso de adopción del Reglamento Núm. 9263; el 10 de septiembre de 2021, celebró vistas públicas; el 18 de febrero de 2021, presentó el Reglamento Núm. 9263 ante el Departamento de Estado y el 30 de abril de 2021, el Departamento de Estado publicó dos avisos, uno en el periódico Primera Hora y otro, en el periódico El Vocero. Así pues, concluimos que DACo cumplió sustancialmente con las disposiciones de LPAUG.

IV

Por los fundamentos antes esbozados, decretamos la validez del *Reglamento sobre Licencia, Permiso, y Registro de Agentes Administradores de Condominios*, Reglamento Núm. 9263, de 18 de febrero de 2021.

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