

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

SUIZA DAIRY, CORP.

Recurrente

v.

OFICINA PARA LA
REGLAMENTACIÓN DE LA
INDUSTRIA LECHERA

Recurrida

KLRA202000424

Revisión de Decisión
Administrativa
procedente de la
Oficina para la
Reglamentación de la
Industria Lechera

Orden Administrativa
Núm. 2020-34

Sobre:
Impugnación de Orden

Panel integrado por su presidente, el Juez Candelaria Rosa, el Juez Rodríguez Flores y la Juez Grana Martínez¹

Rodríguez Flores, Juez Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 6 de junio de 2022.

Suiza Dairy, Corp. (en adelante, “parte recurrente” o “Suiza”) compareció ante este Tribunal de Apelaciones el 30 de octubre de 2020.² Impugna la validez de la Orden Administrativa Núm. 2020-34 (“Orden 34”), *Para Notificar Proyección de Leche Cruda para el Año Fiscal 2020-2021, y Adjudicar Proporciones Mínimas a las Plantas Elaboradoras de Leche Retenida con el Fin de Asegurar Operaciones Normales*, emitida el 30 de septiembre de 2020, por el Administrador de la Oficina para la Reglamentación de la Industria Lechera del Departamento de Agricultura de Puerto Rico (en adelante, “ORIL” o “parte recurrida”).

¹ Véase Orden Administrativa TA-2020-167 del 16 de diciembre de 2020, Orden Administrativa OATA-2022-003 del 3 de enero de 2022 y la Orden Administrativa OATA-2022-047 del 3 de marzo de 2022.

² El recurso se radicó en la Secretaría de este Tribunal el 29 de octubre de 2020, pero se tuvo por presentado el 30 de octubre de 2020, una vez subsanada la deficiencia en el arancel de presentación.

Suiza arguye que la Orden 34 es nula, por ser una norma de carácter legislativo que se aprobó sin que se hubiera cumplido con el trámite de reglamentación estatuido en la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU), *infra*.

En oposición, la ORIL sostiene que la Orden 34 es una declaración interpretativa, o regla no legislativa, exenta de cumplir con las disposiciones de la LPAU.

Tras examinar los escritos de las partes comparecientes, los documentos unidos a los mismos, así como la legislación y reglamentación relacionada a la presente controversia, se declara nula la Orden 34, por haberse promulgado sin que se hubiera cumplido con las exigencias procesales de la LPAU.

I.

Según surge del expediente ante nuestra consideración, el 30 de septiembre de 2020, la ORIL emitió la Orden 34. Expresó que ésta se promulgaba al amparo de la Ley Núm. 34 de 11 de junio de 1957 (Ley Núm. 34), según enmendada, 5 LPRA sec. 1092 *et seq.*, que le confirió a dicha agencia las facultades de investigación, fiscalización y reglamentación de todos los niveles de producción de leche en Puerto Rico. Así también, a tenor con las disposiciones del Reglamento Núm. 8657 de 12 de noviembre de 2015, *infra*, que establece las fórmulas para la canalización efectiva del excedente de leche que se produce en la Isla.

En la Orden 34, la ORIL expuso que, entre los meses de julio y octubre, la producción de leche disminuía paulatinamente, hasta llegar a su punto más bajo en el mes de octubre. Explicó que, durante el año 2020, la industria lechera sufrió una disminución mayor en comparación con años anteriores, debido a la escasez de vacas en producción. Por lo cual, la orden tenía el propósito de asegurar que las plantas pudieran tomar las providencias necesarias para manejar volúmenes inferiores de producción, y de

tal modo, evitar el cierre total o parcial y garantizar las operaciones normales de todas las plantas elaboradora. Así que, a base de un estudio de las tendencias de producción, retención y consumo, mediante la Orden 34, la ORIL ordenó lo siguiente:

- 1) De una producción estimada de 200,000,000 cuartillos de leche cruda para el año fiscal 2020-2021, [Suiza Dairy, Corp.] podrá retener como mínimo 106,772,5272 cuartillos de leche cruda, para un promedio quincenal de 4,106,637 cuartillos de leche cruda, o 293,331 cuartillos diarios.
- 2) De una producción estimada de 200,000,000 cuartillos de leche cruda para el año fiscal 2020-2021, [Vaquería Tres Monjitas] podrá retener como mínimo 65,876,373 cuartillos de leche cruda, para un promedio quincenal de 2,533,707 cuartillos de leche cruda, o 180,979 cuartillos diarios.
- 3) De una producción estimada de 200,000,000 cuartillos de leche cruda para el año fiscal 2020-2021, Indulac retendrá como mínimo 27,351,055 cuartillos de leche cruda, para un promedio quincenal de 1,051,964 cuartillos de leche cruda, o 75,140 cuartillos diarios.
- 4) Con el fin de asegurar que Indulac reciba la cantidad estimada de leche cruda para llevar a cabo su operación normal, se transfiere a Indulac las siguientes vaquerías:

Licencia	Vaquería
3519	VAQ LUIS F. FERNANDEZ PÉREZ, INC.
2025	AGRIC. RAMON ROSA DELGADO, INC.
2123	AGRIC. RAMÓN ROSA DELGADO, INC.
3016	Q. DEVELOPMENT, INC.
3337	NANGO DAIRY, INC.
3378	VAQUERIA LOPEZ, INC.
3379	VAQUERIA LOPEZ, INC.
3444	VAQUERIA LOPEZ, INC.

- 5) El Administrador continuará monitoreando la producción de leche cruda y hará todo ajuste necesario a las proyecciones realizadas en esta orden. Toda variación de los volúmenes mínimos se hará mediante petición escrita debidamente justificada.

- 6) Toda persona que violare o se negare a cumplir con las disposiciones de esta Orden Administrativa quedará sujeta a la imposición de una multa administrativa según dispone el Artículo 24 de la Ley Núm. 34 del 11 de junio de 1957, según enmendada, la cual será no menor de quinientos dólares [(\$500)] y no mayor de cinco mil dólares (\$5,000). Previa la imposición de dicha multa, el Administrador celebrará una vista ante él o un agente suyo con absoluta protección de los derechos constitucionales de la persona afectada por el procedimiento.

La Orden 34 dispuso que derogaba cualquier norma o disposición vigente que estuviera en conflicto con lo dispuesto en ésta. Además, ésta tendría vigencia inmediata.

En desacuerdo con la Orden 34, Suiza incoó el presente recurso³ y señaló que:

Primer error: Erró la ORIL al emitir una orden legislativa, la cual modifica la función estatutaria y reglamentaria de la planta de balance Indulac, sin cumplir con el proceso administrativo aplicable, actuando de manera caprichosa y arbitraria.

Segundo error: Erró la ORIL al violentar el acuerdo de transacción que tiene fuerza de ley entre las partes y que forma parte de la sentencia federal en el caso 04-1840, que establece que la repartición de rutas de leche cruda se hará en función de la partición en el mercado correspondiente de cada planta de procesamiento de leche fresca.

Suiza sostiene que, conforme a la Ley Núm. 34 y el reglamento aplicable, Indulac es una planta de balance que únicamente está autorizada a elaborar productos lácteos con el *excedente de leche cruda*, una vez se cumpla con la demanda que deben satisfacer los productores de *leche fresca* (Suiza y Vaquería Tres Monjitas). Sin embargo, con la aprobación de la Orden 34, la ORIL le asignó cantidades de leche cruda a Indulac, en lugar del excedente de leche dispuesto por ley. Como resultado, Indulac comenzó, por primera

³ Valga señalar que Suiza, amparado en el Art. 15 de la Ley Núm. 34, *supra*, y en aras de salvaguardar su derecho a impugnar, el 9 de octubre de 2020, presentó ante el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan, una demanda de impugnación de la Orden 34. No obstante, al haberse incoado el presente recurso apelativo, el foro primario dictó una *Resolución de Archivo Administrativo* el 9 de noviembre de 2020, mediante la cual decretó el cierre del caso, con la expresa reserva de jurisdicción para reabrirlo cuando se recibiera el mandato del Tribunal de Apelaciones. Véase, Sistema Unificado de Manejo y Administración de Casos (SUMAC), en el expediente electrónico del caso SJ2020CV05468, entrada 3.

vez desde su creación, a recoger y retener leche cruda de ocho (8) vaquerías, cinco (5) de las cuales Suiza tiene contrato de recogido. Suiza arguye, además, que la Orden 34 enmienda la sección 8 del Reglamento Núm. 8657, *infra*, y es contraria al acuerdo transaccional del caso *Tres Monjitas Inc., v. Secretary of Agriculture* 04-1840.

Por otro lado, la ORIL compareció mediante escrito intitulado *Moción de Desestimación y Alegato en Oposición de la Agencia Recurrída*. Planteó que la orden impugnada constituyó una declaración interpretativa de la agencia que, según la LPAU, está exceptuada de cumplir sus requisitos procesales, incluido el trámite de revisión judicial. Por ello, arguyó que este Tribunal carece de jurisdicción para atender el recurso instado por Suiza y, por ello, solicitó la desestimación.

Las partes intercambiaron otras mociones relativas a la moción de desestimación y a la procedencia del recurso. Con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a resolver.⁴

II.

-A-

Como es sabido, los tribunales apelativos debemos otorgar amplia deferencia a las decisiones emitidas por los entes administrativos, y no debemos sustituir el criterio especializado de la agencia por el nuestro. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998, 1015 (2008). Esto se debe a que las agencias administrativas cuentan con mayor experiencia y pericia para atender aquellos asuntos que se les han sido delegados por la Asamblea Legislativa. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, 202 DPR 117, 126 (2019); *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR

⁴ La controversia planteada no requiere la intervención de partes adicionales. Por consiguiente, este Tribunal deniega las solicitudes de intervención incoadas por el Sector de Leche de la Asociación de Agricultores de Puerto Rico y la Industria Lechera de Puerto Rico (Indulac).

26,35 (2018); *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 626 (2016); *Asoc. Fcias. V. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010). Por lo cual, las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección, que, a los tribunales revisores nos corresponde respetar, si la parte quien las impugna no presenta prueba suficiente que las derrote. *Íd.*; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 216 (2012).

No obstante, nuestro Máximo Foro ha establecido que, los tribunales no debemos sostener determinaciones o actuaciones administrativas tan irrazonables que constituyan un abuso de discreción. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, supra, pág. 1013. Es por lo que, cuando una agencia administrativa actúa de forma arbitraria y caprichosa, sus decisiones no merecen deferencia de los tribunales. *Íd.* El criterio rector para revisar las decisiones administrativas es el criterio de razonabilidad. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, supra, pág. 127; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 626. Conforme a este criterio, la revisión judicial se limita a evaluar si la agencia actuó de forma arbitraria o ilegal, o de manera tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. *Íd.*; *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, supra, pág. 127; *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra, pág. 36; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, supra, pág. 216.

La revisión judicial permite que los tribunales nos aseguremos que las agencias administrativas actúen de acuerdo con las facultades que le fueron conferidas por ley. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, supra, pág. 1015. Además, nos permite auscultar si los entes administrativos cumplen con los mandatos constitucionales que rigen el ejercicio de su función, especialmente con los requisitos del debido proceso de ley. *Íd.* El Tribunal Supremo ha expresado que, la revisión judicial “garantiza a los ciudadanos un foro al cual recurrir para vindicar sus derechos y obtener un

remedio frente a las actuaciones arbitrarias de las agencias”. *Íd.* El derecho a cuestionar una determinación administrativa mediante el mecanismo de revisión judicial es parte del debido proceso de ley. *Puerto Rico Asphalt v. Junta*, 203 DPR 734, 740 (2019).

-B-

La Ley Núm. 34 del 11 de junio de 1957, según emendada, 5 LPRA sec. 1092 *et seq.*, conocida como *la Ley para Reglamentar la Industria Lechera* (Ley Núm. 34), fue creada con el propósito de establecer un organismo regulador de las relaciones existentes dentro de la industria lechera, así como de establecer las bases definitivas para el desarrollo y la estabilidad de ésta. También tiene el fin de buscar la forma de distribuir y mercadear de forma eficiente el producto principal y sus derivados. *Exposición de Motivos* de la Ley Núm. 34. Bajo esta ley, se creó la Oficina del Administrador de la Reglamentación de la Industria Lechera (ORIL). Al Administrador de la ORIL se le otorgó amplio poder de reglamentación para solucionar de forma adecuada las situaciones que se puedan presentar en la industria lechera. *Íd.*

Entre los propósitos para crear la ORIL como organismo regulador de la industria lechera, se encuentra el otorgarle poderes como **instrumentar la reglamentación que permita disponer del excedente de leche, de forma que no perjudique los intereses de operadores de negocios**, organizar campañas educativas enfatizadas al aumento de consumo de leche, organizar la elaboración, distribución y mercadeo de la leche fresca, entre otros. *Íd.*

En esa línea, el Administrador de la ORIL tiene el deber de estudiar las condiciones de la industria lechera en Puerto Rico y de celebrar reuniones con los productores, elaboradores y público consumidor, con el fin de escuchar sus opiniones, puntos de vistas e ideas respecto a la industria lechera. Además, deberá tomar

medidas adecuadas para reglamentar, con la aprobación del Secretario de la industria lechera, medidas para que se cumplan los fines y propósitos de este estatuto. Art. 4 de la Ley Núm. 34, 5 LPRA sec. 1095.

Respecto a los poderes generales, el Administrador de la ORIL tendrá poder para investigar y reglamentar todas las fases de la industria lechera y sobre los productos derivados de la leche. Esto incluye la producción, elaboración, esterilización, manufactura, almacenaje, compra y venta, transportación y distribución del producto principal y de sus derivados. Art. 5(a) de la Ley Núm. 34, 5 LPRA sec. 1096. Asimismo, el Administrador está facultado para **formular los planes que sean necesarios para disponer de la leche excedente a los fines de proteger integralmente la industria.** Art. 5(b)(4) de la Ley Núm. 34, 5 LPRA sec. 1096.

También, observará las siguientes obligaciones:

- n) desarrollar y mantener condiciones satisfactorias de mercado para proteger la producción, distribución y venta, a todos los niveles, de la leche y los productos derivados de esta; ii) evitar prácticas monopolizadoras y de competencia desleal, así como discriminaciones en las diversas fases de la industria desde la producción hasta la venta de la leche en todas sus modalidades y productos derivados al consumidor; iii) investigar las transacciones y relaciones comerciales de los productores, elaboradores, esterilizadores y detallistas entre sí, así como las de cualesquiera de ellos con los consumidores; iv) asegurarse de implantar y hacer valer los precios máximos y mínimos fijados para la leche fluida y los precios máximos de sus productos derivados en todos los niveles de distribución; v) en el ejercicio de los poderes concedidos en la Ley, el Administrador queda expresamente autorizado para tomar todas las medidas pertinentes para hacer efectivas las disposiciones de las mismas.

5 LPRA sec, 1096(n).

En lo pertinente a la controversia ante nuestra consideración, el Art. 1 de la Ley Núm. 34 esboza las siguientes definiciones:

(h) Leche fresca. — Leche en su estado natural, pasteurizada y homogenizada, que se expende para consumo directo al público.

(i) Excedente de leche. — Leche 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.

[...]

(l) Leche fluida. — Leche en su estado líquido ya sea cruda, pasteurizada y homogenizada, ultra pasteurizada y aséptica (leche “UHT” por sus siglas en inglés) o elaborada de tal manera que su producto final mantenga el estado líquido, que se expende en distintos tipos, formulaciones o categorías para consuma directo al público.

5 LPRA sec. 1092.

Según dispuesto, entre las facultades del Administrador de la ORIL, se encuentra la creación de reglamentos. Conforme a ello, la agencia aprobó el Reglamento Núm. 8657, con el fin de establecer fórmulas para la canalización efectiva del excedente de leche que se produce anualmente. Art. 2(a) del Reglamento Núm. 8657. En lo atinente, la Sección 4 del Reglamento Núm. 8657 dispone las siguientes definiciones:

g. Excedente de leche – significa la leche cruda que los elaboradores no procesan como leche fresca y que está disponible para la elaboración de otros productos lácteos.

h. Indulac – Es el nombre bajo el cual hace negocios la Industria Lechera de Puerto Rico, Inc., la cual es una corporación con fines de lucro cuyo único accionista es el Fondo para el Fomento de la Industria Lechera y cuyo fin primordial es servir como **planta balance del excedente de leche** y elaborar productos lácteos con dicho excedente.

i. Leche cruda – significa secreción láctea íntegra, excluyendo el calostro, que se obtiene mediante el ordeño de una o más vacas saludables en las vaquerías de los productores, que no ha sido sometida a ningún proceso.

j. Leche fluida – leche en su estado líquido ya sea cruda, pasteurizada y homogeneizada, ultrapasteurizada y aséptica (leche “UHT” por sus siglas en inglés) o elaborada de tal manera que su producto final mantenga el estado líquido, que se expende en distintos tipos, formulaciones o categorías para consumo directo al público.

k. Leche Fresca – Significa la leche de vaquerías pasteurizada y homogeneizada, por un elaborador, que se expende para consumo directo del público.

[...]

n. Leche retenida – Es la leche que retienen los elaboradores para procesarla como leche fresca.

(Énfasis suplido).

La Sección 8 del Reglamento Núm. 8657 expone lo pertinente a la canalización del excedente de leche. El inciso (b) dispone que, la leche cruda producida en Puerto Rico deberá utilizarse en orden de prioridad, en primera instancia para la elaboración de leche fresca. Luego de agotada la demanda para la leche fresca, entonces, el remanente de ésta, el cual es el excedente, será utilizado para la elaboración de otros productos por las plantas elaboradoras de leche fresca y por **Indulac, como una planta de balance**, y por elaboradores de productos derivados. Dispone, además, que, el orden de prioridad de los productos derivados elaborados con el excedente será determinado a base del rendimiento económico para el ganadero, comenzando con los de mayor rendimiento y continuando, en escala descendente, con los restantes. Sección 8(b) del Reglamento Núm. 8657. Además, establece que, no se elaborará ningún producto de menor rendimiento si hay demanda por productos de mayor rendimiento. *Íd.* Por otro lado, el inciso (c) de la Sección 8 del Reglamento Núm. 8657, dispone que, el excedente de leche deberá ser retenido o transferido por los elaboradores, a otro elaborador o elaboradora de productos derivados de la leche.

Por otro lado, mediante el acuerdo transaccional del caso *Tres Monjitas Inc., v. Secretary of Agriculture* 04-1840, se pactó lo siguiente:

Upon the effective date of the New ORIL Price Order, Exhibit 2, the raw milk collection routes will be apportioned based on the corresponding market share of each fresh milk processing plant not including the school milk program. This apportionment will distribute equitably the routes of dairy farms closer to

the metropolitan area as well as those farther away, such that no plant will have a competitive advantage over the other, such as favorable assignment of routes including all nearby dairy farms. The same will apply to the apportionment of the school luncheon program market.⁵

De tal forma, y cónsono con la legislación y la reglamentación aplicable, el acuerdo transaccional dispone que las rutas de recolección de leche cruda se repartirán en función de la participación en el mercado correspondiente de cada planta de procesamiento de leche fresca.

-C-

Como es sabido, las agencias administrativas están facultadas para aprobar reglas y reglamentos conforme a su poder cuasi legislativo. *Sierra Club v. Junta de Planificación*, 203 DPR 596, 605 (2019). Para ello, la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU), Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada, 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*, establece el procedimiento para que las agencias administrativas ejerzan tal facultad.

La LPAU define regla o reglamento como aquella norma o conjunto de normas que sea de aplicación general que ejecute o interpreta la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia que tenga fuerza de ley. Sección 1.3(m) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9603. En esta definición se incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente. *Íd.* El estatuto dispone que, 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.

⁵ Apéndice del Recurso, pág. 168.

(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.

Las reglas que pueden aprobar las agencias administrativas pueden ser reglas legislativas o reglas no legislativas. *Sierra Club v. Junta de Planificación*, supra, pág. 605. Nuestro Máximo Foro Judicial ha dispuesto que, las reglas no legislativas “constituyen pronunciamientos administrativos que no alteran los derechos ni las obligaciones de los individuos”. *Íd.*, citando a *Mun. de Toa Baja v. DRNA*, 185 DPR 684, 696 (2012). Según el Tribunal Supremo, la LPAU dispensa del procedimiento formal de la reglamentación cuando se trata de reglas no legislativas. *Íd.*

Por otra parte, las reglas legislativas crean derechos, imponen obligaciones y establecen un patrón de conducta que tiene fuerza de ley. *Íd.*, citando a *Mun. de San Juan v. JCA*, 152 DPR 673, 692 (2000). Para éstas, se ha establecido un procedimiento específico para su aprobación, revocación y enmienda. *Íd.*, pág. 606; *Mun. de Toa Baja v. DRNA*, supra, pág. 694; Sec. 2.1 de la LPAU (3 LPRA sec. 9611).

De tal forma, todo procedimiento de reglamentación deberá cumplir con los siguientes requisitos básicos: (1) notificar al público la reglamentación que se aprobará; (2) proveer oportunidad para la participación ciudadana, la cual debe incluir 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*, supra, pág. 606; Secs. 2.1, 2.2, 2.3, 2.8, 2.11 de la LPAU, 3 LPRA secs. 9611-9613, 9618, 9612. El Máximo Foro ha

reiterado que estos requisitos son imprescindibles y de ineludible cumplimiento. *Sierra Club v. Junta de Planificación*, supra, pág. 606, citando a *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, supra, pág. 695. Así, expresó que, “el 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”. *Íd.*, citando a *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, 174 DPR 174, 183 (2008). Cualquier regla o reglamento que incumpla sustancialmente con los cuatro (4) requisitos básicos anteriormente esbozados, será nulo. Secc. 2.7 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9617.

III.

La parte recurrente acudió ante este Tribunal de Apelaciones y sostiene que la ORIL actuó de manera caprichosa y arbitraria, al emitir una orden legislativa, que modifica la función estatutaria y reglamentaria de la planta de balance Indulac, sin cumplir con el proceso administrativo aplicable. Le asiste la razón. Veamos.

Según expuesto en el marco teórico, el 30 de septiembre de 2020, la ORIL emitió la Orden 34, con el presunto fin de asegurar que las plantas pudieran tomar las providencias necesarias para manejar volúmenes inferiores de producción, y así evitar el cierre total o parcial, y asegurar las operaciones normales, de todas las plantas elaboradoras. A base de un estudio de proyecciones, determinó que Indulac, conocida como una planta balance, retuviera como mínimo 27,351,055 cuartillos de leche cruda, para un promedio quincenal de 1,051,964 cuartillos de leche cruda, o 75,140 cuartillos diarios. Mediante la Orden 34, además, la ORIL le asignó a Indulac la leche cruda que se produce en ocho (8) vaquerías, especificadas en el documento. La agencia justificó tal acción con el pretexto de asegurar que Indulac recibiera la cantidad de leche necesaria para llevar a cabo su operación normal.

No obstante, creemos que, si bien es cierto que la Ley Núm. 34, *supra*, le otorga al Administrador de la ORIL un amplio poder de reglamentación para regular la disposición del excedente de leche, ello no significa que podrá, mediante órdenes, revocar lo dispuesto mediante reglamento y mediante la Ley Núm. 34, sin seguir el procedimiento dispuesto por la LPAU según discutido.

Tal y como expusimos en el marco teórico, el excedente de leche “significa la leche cruda que los elaboradores no procesan como leche fresca y que está disponible para la elaboración de otros productos lácteos”.⁶ Por su parte, Indulac es “[e]l nombre bajo el cual hace negocios la Industria Lechera de Puerto Rico, Inc., (...) **cuyo fin primordial es servir como planta balance del excedente de leche** y elaborar productos lácteos con dicho excedente”.⁷ (Énfasis nuestro). Conforme a lo anterior, Indulac solamente está autorizada a recibir excedente de leche.

La sección 8 del Reglamento Núm. 8657 reglamenta el manejo de dicho excedente. De tal forma, especifica que los productores de leche deberán entregar la producción total de leche cruda de sus vaquerías a los elaboradores con quienes han contratado su venta. La leche cruda se utilizará en orden de prioridad, utilizándose en primera instancia para la elaboración de leche fresca. Luego que se agote la demanda para leche fresca, **el remanente, el cual es el excedente, será utilizado** para la elaboración de otros productos por las referidas plantas elaboradoras de leche fresca, y **por Indulac, como una planta de balance**.⁸ Así pues, por disposición reglamentaria, Indulac está facultada únicamente a recibir el excedente de leche, **luego de que se satisfaga la demanda de leche fresca**. Además, conforme a la precitada sección 8, el Administrador

⁶ Art. 4, sec. 4 (g) del Reglamento Núm. 8657.

⁷ Art. 4, sec. 4 (h) del Reglamento Núm. 8657.

⁸ Art. 8, sec. 8 (a) y (b) del Reglamento Núm. 8657.

de la ORIL deberá adjudicar las proporciones del excedente cuando los elaboradores lo soliciten y a base de la prioridad y preferencia de cada uno de ellos.

Mediante la Orden 34, la ORIL modificó tales directrices. Así, le asignó a Indulac - una planta de balance - el recogido directo de varias vaquerías productoras de leche cruda. Ello significa que Indulac ya no esperará por el excedente de leche, sino que, al igual que los elaboradores de leche fresca, recibirá una cantidad específica de leche cruda directamente de la finca. Además, la Orden 34 cambió el orden de prelación de utilización de leche dispuesto en el Reglamento Núm. 8657. Éste exige que la leche cruda se utilice, en primer lugar, para la elaboración de leche fresca y, luego, para la elaboración de otros productos lácteos. A la luz de la Orden 34, la leche cruda podrá utilizarse en primera instancia, e indistintamente, para la elaboración de leche fresca y la confección de productos lácteos.

A su vez, la Orden 34 violentó el acuerdo de transacción del caso *Tres Monjitas Inc., v. Secretary of Agriculture* 04-1840. Conforme a éste, la repartición de leche cruda se hará en función de la participación en el mercado correspondiente de cada planta de procesamiento de leche fresca. Así, el acuerdo le da prioridad de recogido de leche cruda a las plantas de procesamiento de leche fresca, y no a una planta de balance como lo es Indulac. Ello, acorde con las disposiciones del Reglamento Núm. 8657, que enuncian que la leche cruda será entregada en orden de prioridad, primeramente, a los elaboradores de leche fresca, y luego de que se satisfaga la demanda de leche fresca, es entonces que el excedente podrá pasar a Indulac. La Orden 34, altera el orden de distribución de recogido de leche cruda, pues le asigna una cantidad de retención de esta leche a Indulac, en contravención de lo dispuesto en el acuerdo transaccional.

Así que, al examinar la Orden 34 se desprende que ésta: (1) enmienda el Reglamento Núm. 8657, puesto que le adjudica cierta cantidad de leche cruda a una planta de balance, sin que previamente se cubra la demanda de leche fresca; (2) impone obligaciones, pues precisa la transferencia a Indulac de ciertas vaquerías productoras de leche cruda, algunas de las cuales tenían contrato de recogido con Suiza, y (3) tiene fuerza de ley al disponer que, el incumplimiento de la Orden 34 puede acarrear penalidades. Por tanto, la Orden 34 tiene el efecto de una regla legislativa.⁹ Como tal, su aprobación tenía que seguir el procedimiento de reglamentación que ordena la LPAU, lo que no ocurrió.

Al promulgar la Orden 34, cuyo efecto es uno legislativo, la ORIL omitió cumplir con los cuatro requisitos básicos dispuestos en la LPAU para aprobar, enmendar o derogar un reglamento, a saber: (1) notificar al público la reglamentación que se aprobará; (2) proveer oportunidad para la participación ciudadana, la cual debe incluir 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.¹⁰ Estos requisitos son de ineludible cumplimiento¹¹ y su inobservancia hace de la reglamentación una nula¹². Por ello, si la intención del Administrador de la ORIL era modificar el Reglamento Núm. 8657, debió seguir el procedimiento dispuesto en la LPAU.

En resumen, si bien es cierto que los tribunales apelativos debemos otorgar amplia deferencia a las decisiones emitidas por los entes administrativos, debido a que éstos cuentan con un criterio

⁹ Según expuesto en el marco teórico, una regla legislativa es aquella que crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley. *Sierra Club v. Junta de Planificación*, supra, pág. 605; citando a *Mun. de San Juan v. JCA*, 152 DPR 673, 692 (2000).

¹⁰ *Sierra Club v. Junta de Planificación*, supra, pág. 606; Secs. 2.1, 2.2, 2.3, 2.8, 2.11 de la LPAU, 3 LPRA secs. 9611-9613, 9618, 9612.

¹¹ *Íd.* citando a *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, supra, pág. 695

¹² Sec. 2.7 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9617.

especializado, ello no significa que no intervendremos cuando se presente un claro abuso de discreción. El poder para reglamentar que le confiere a la ORIL la Ley Núm. 34, *supra*, no la releva de cumplir con las exigencias de la LPAU. Haber prescindido de dicho proceso en lo relativo a la Orden 34 constituyó un abuso de discreción de parte de la agencia. Siendo así, la Orden 34 es nula y carece de efecto legal.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, se declara nula la Orden Administrativa Núm. 2020-34 emitida el 30 de septiembre de 2020 por el Administrador de la Oficina para la Reglamentación de la Industria Lechera del Departamento de Agricultura de Puerto Rico, por incumplimiento con los requisitos de reglamentación de la LPAU.

Lo acuerda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

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