

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

COMITÉ PRO
DESARROLLO VILLA
CAÑONA, INC.; FRENTE
AMPLIO DE
COMUNIDADES UNIDAS
DE FAJARDO, INC.;
JUNTA COMUNITARIA DE
PUERTO REAL, INC.;
RESIDENTES ACTIVOS
INCORPORADOS;
MODESTA IRIZARRY;
NAYDA CABRERA
GALARZA; MIRIAM MATOS
DÍAZ; JEFFREY RIVERA
SANABRIA; MARIBEL
BONILLA REYES;
GERTRUDIS CALDERÓN
HERNÁNDEZ; ZELIDES E.
PERDIGON ACEVEDO;
ISRAEL A. ROMÁN
MARTÍNEZ; MARÍA
BERNARD ZARZUELA;
IVONNE CASTILLO
RODRÍGUEZ

Recurrente

v.

OFICINA PARA EL
DESARROLLO
SOCIOECONÓMICO Y
COMUNITARIO DE
PUERTO RICO (ODSEC)

Recurrida

KLRA202300260

Revisión
Procedente de la
Oficina para el
Desarrollo
Socioeconómico y
Comunitario de
Puerto Rico

Sobre:
Impugnación de
Reglamento número
9457 de 8 de mayo
de 2023

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Rivera Torres y el Juez Salgado Schwarz.

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de agosto de 2023.

La Oficina de Desarrollo Socioeconómico y Comunitario de Puerto Rico (la “Agencia”) aprobó un reglamento. Según se explica en detalle a continuación, concluimos que el mismo es nulo por no haberse cumplido con los requisitos establecidos por ley en cuanto al período mínimo de tiempo en que la Agencia debía recibir comentarios sobre el mismo.

I.

El 7 de junio de 2023, un número de entidades y personas (los “Recurrentes”) presentaron el recurso de referencia con el fin de impugnar la validez de su faz del *Reglamento para el Establecimiento de Juntas Comunitarias Bajo el Programa de Comunidades Especiales*, promulgado por la Agencia y aprobado por el Departamento de Estado el 8 de mayo de 2023, bajo el número 9457 (el “Reglamento”).

Los Recurrentes alegaron que no fue hasta el 14 de abril de 2023 que la Agencia emitió un aviso público adecuado en cuanto a su intención de aprobar el Reglamento y en solicitud de comentarios de la ciudadanía. Plantearon que, el 5 de mayo, “aun dentro del término de treinta (30) días dispuesto por ley para someter comentarios y solicitudes de vistas públicas, la [Agencia] sometió el Reglamento” al Departamento de Estado.

Los Recurrentes resaltaron que, de conformidad con la ley aplicable, antes de aprobarse un reglamento, la “agencia proveerá oportunidad para someter comentarios por escrito durante un término no menor de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de la publicación del aviso”. Véase la Sección 2.2 de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (Ley 38-2017, o “LPAU”), 3 LPRA sec. 9612.

Por su parte, la Ley 10-2017, según enmendada, conocida como *Ley de Orgánica de la Oficina para el Desarrollo Socioeconómico y Comunitario de Puerto Rico*, autorizó a la Agencia a adoptar la reglamentación necesaria para la eficaz implantación de los deberes y responsabilidades de la oficina. Art. 8.2 de la Ley 10-2017, 21 LPRA sec. 608a. Véase, además, Art. 3.2 de la Ley 10-2017, 21 LPRA sec. 603a.

En consecuencia, la Agencia inició el proceso de reglamentación para aprobar el Reglamento 9457.¹ Así, el **14 de abril** de 2023, ODSEC publicó un aviso del referido reglamento en un periódico de circulación general y en el portal www.pr.gov, el cual incluía un enlace para acceder al reglamento. Aunque el 27 de febrero de 2023 se había publicado ya un aviso al respecto, el mismo no tenía un enlace funcional al contenido del reglamento propuesto, por lo cual no hay controversia entre las partes en cuanto al hecho de que un aviso adecuado, en cumplimiento con la LPAU, no se publicó hasta el 14 de abril.

El 24 de abril, los Recurrentes enviaron un correo electrónico a ODSEC solicitando la celebración de vistas públicas y la extensión de términos.

El 5 de mayo, ODSEC presentó el Reglamento ante el Departamento de Estado para su aprobación. El 8 de mayo, el Departamento de Estado aprobó y publicó el referido reglamento.

A través del Procurador General, la Agencia presentó un alegato en oposición. La Agencia admite que presentó el Reglamento en el Departamento de Estado a los “veintiún días desde la publicación del aviso en el periódico, es decir restando nueve días para que se cumpliera el término legal para que la ciudadanía presentara comentarios.”

No obstante, la Agencia arguye que la ley no le requería esperar a que transcurrieran los treinta días dispuestos por ley para someter el Reglamento ante el Departamento de Estado. Sostiene que, aun luego de sometido y aprobado el Reglamento por el Departamento de Estado, la Agencia no estaba “impedida de considerar[]” cualquier comentario que pudiese recibir. Expone que,

¹ Previo a la adopción del Reglamento 9457, impugnado ahora por los Recurrentes ante este Tribunal, la Agencia llevó a cabo un proceso anterior para la adopción del *Reglamento*. Sin embargo, el 15 de febrero de 2023, la Agencia solicitó al Departamento de Estado el retiro del mismo y, el 13 de marzo de 2023, el Departamento de Estado certificó su anulación.

“[e]n caso de que algún ciudadano sometiera sus comentarios luego de presentado el reglamento ante el Departamento de Estado, la agencia simplemente los evaluaría e incorporaría al expediente”. Por tanto, insiste en que, “en estas circunstancias particulares, la agencia cumplió sustancialmente” con las disposiciones pertinentes de la LPAU. Resolvemos.

II.

Las agencias administrativas del Poder Ejecutivo gozan del poder cuasi legislativo de aprobar reglas y reglamentos. *Sierra Club et al. v. Junta de Planificación*, 203 DPR 596, 605 (2019). El poder de reglamentación es definido como el procedimiento seguido por una agencia para la formulación, adopción, enmienda o derogación de una regla o reglamento. Sec. 1.3 (n) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9603. De esta forma, las agencias administrativas se encuentran facultadas para adoptar reglas denominadas legislativas y no legislativas. *Sierra Club et al.*, 203 DPR a la pág. 605 (2019).

En lo pertinente, 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. J.C.A.*, 152 DPR 673, 692 (2000). Contrario a las reglas no legislativas, la Asamblea Legislativa ha sido consecuente al disponer un procedimiento específico para la aprobación, revocación y enmienda de las reglas legislativas. *Sierra Club et al., supra*. Por tanto, toda agencia que pretenda adoptar, enmendar o derogar una regla o reglamento, deberá cumplir con las disposiciones establecidas en la LPAU. *Íd*; *Asociación Maestros v. Comisión*, 159 DPR 81, 93 (2003).

Por ello, para que una reglamentación sea válida, los organismos administrativos deben cumplir con los siguientes requisitos: (1) notificación al público; (2) **oportunidad para la participación ciudadana**; (3) presentación de la reglamentación ante el Departamento de Estado para su aprobación; y (4)

publicación del reglamento de que se trate. Véase, Secs. 2.1 a 2.3, 2.8 y 2.11 de la LPAU, 3 LPRA. secs. 9611-9613, 9618, 9621; *Sierra Club et al.*, 203 DPR, a la pág. 606. **El cumplimiento con estas garantías procesales “es indispensable para poder reconocerle fuerza de ley a la regla promulgada”.** *Sierra Club et al.*, 203 DPR a la pág. 606, citando *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, 174 DPR 174, 183 (2008) (énfasis suplido).

En cuanto al requisito de participación ciudadana, la Sección 2.2 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9612, dispone que la agencia proveerá oportunidad para someter comentarios por escrito durante un término **no menor de treinta (30) días**, contados a partir de la fecha de la publicación del aviso. Las agencias administrativas no se encuentran sujetas a, u obligadas por, los comentarios o recomendaciones que proponga cualquier parte afectada por la regla o reglamento. La agencia únicamente está obligada a tomar “en consideración” dichos comentarios a la luz de “su experiencia, competencia, técnica, conocimiento especializado, discreción y juicio”. 3 LPRA sec. 9614.

Una vez promulgado un reglamento, el mismo podrá ser impugnado por dos motivos: (1) porque es nulo de su faz, al no cumplir con las disposiciones mencionadas anteriormente; o (2) porque es nulo en su aplicación.

Un reglamento es nulo de su faz “si no cumpliera sustancialmente con las disposiciones” de la LPAU en cuanto al proceso de aprobar reglamentación. 3 LPRA sec. 9617(a); *Sierra Club et al.*, 203 DPR a la pág. 606. El término dispuesto para impugnar de su faz un reglamento por incumplimiento con las referidas disposiciones es de 30 días desde la fecha de vigencia del reglamento. 3 LPRA sec. 9617(b).

III.

El récord únicamente nos permite concluir que el Reglamento es nulo. No hay controversia sobre el hecho de que la acción de referencia se presentó oportunamente. Tampoco hay controversia sobre el hecho de que la ley requiere que una agencia, antes de promulgar un reglamento, brinde a la ciudadanía un período “no menor” de 30 días para que se presenten comentarios.

En este caso, la Agencia admite que el Reglamento se promulgó y adoptó antes de transcurrido dicho término. A su vez, la norma es clara a los efectos de que un reglamento es nulo si no se cumple sustancialmente con los requisitos contemplados para la aprobación de un reglamento, incluido, por supuesto, el requisito de brindar un término de 30 días al público para emitir comentarios.

Adoptar la postura de la Agencia implicaría concluir que este período de comentarios es una formalidad inconsecuente. Implicaría que una agencia podría promulgar y adoptar un reglamento en cualquier momento y que sería suficiente con recibir cualquier comentario luego de adoptado y promulgado el reglamento, e implicaría que, con unir estos comentarios “al expediente”, se cumpliría con el trámite contemplado por ley.

Esta es una postura completamente contraria al texto, espíritu y propósito del esquema legislado, y su adopción resultaría en una patente y grave perversión de lo que la ley requiere. La idea detrás del requisito que nos ocupa es que la agencia **en realidad** reciba, considere y tome en cuenta cualquier comentario que se emita, todo ello antes de que se tome una decisión final en cuanto al reglamento. La idea no es, como parece sugerir la Agencia, simplemente brindarle a la ciudadanía la **ilusión** de que sus comentarios son tomados en cuenta, ni tampoco simplemente incorporar cualquier comentario a un expediente que se coloque sin mayor trámite en lo más profundo de la gaveta del olvido.

IV.

Por los fundamentos expuestos, declaramos nulo el *Reglamento para el Establecimiento de Juntas Comunitarias Bajo el Programa de Comunidades Especiales*, Reglamento Núm. 9457.

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

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