

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

CÁMARA DE COMERCIO
DE PUERTO RICO

Recurrente

v.

NEGOCIADO DE
TRANSPORTE Y OTROS
SERVICIOS PÚBLICOS

Recurrido

CÁMARA DE MERCADEO,
INDUSTRIA Y
DISTRIBUCIÓN DE
ALIMENTOS, INC. (MIDA)

Recurrente

v.

NEGOCIADO DE
TRANSPORTE Y OTROS
SERVICIOS PÚBLICOS

Recurrido

KLRA202100498

KLRA202100501

Revisión

Administrativa

procedente del
Negociado de
Transporte y otros
Servicios Públicos

Sobre:

Impugnación facial
a tenor con la
Sección 2.7 de la
Ley de
Procedimiento
Administrativo
Uniforme del
Gobierno de Puerto
Rico, Ley Núm. 38
de 20 de junio de
2017, 3 LPRA sec.
9617, según
enmendada, con
relación al Código
de Reglamentos del
Negociado de
Transporte y otros
Servicios Públicos;
Reglamento Núm.
9293 de 23 de julio
de 2021.

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, la Jueza Soroeta Kodesh y la Jueza Méndez Miró

Rodríguez Casillas, juez ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de enero de 2022.

Comparece ante nos la Cámara de Comercio de Puerto Rico (en adelante, Cámara de Comercio) y la Cámara de Mercadeo, Industria y Distribución de Alimentos, Inc. (en adelante, MIDA) (en conjunto, los recurrentes) mediante los recursos identificados con el número KLRA202100498 y KLRA202100501, respectivamente. Los recursos de revisión administrativa consolidados,¹ impugnan de su

¹ Fueron consolidados por este Tribunal mediante Resolución de 24 de septiembre de 2021.

faz el Reglamento Núm. 9293 del Código de Reglamentos del Negociado de Transporte y otros Servicios Públicos, aprobado el 23 de julio de 2021 por el Negociado de Transporte y otros Servicios Públicos (en adelante, NTSP o agencia recurrida). En síntesis, alegan que el aludido reglamento fue aprobado en incumplimiento con las garantías procesales establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (en adelante, LPAU).²

Luego de evaluar los escritos de las partes, los documentos que los acompañan y el estado de derecho aplicable, resolvemos que el Reglamento Núm. 9293 carece de validez. Veamos.

-I-

El NTSP,³ es una entidad con funciones cuasi legislativas y cuasi judiciales encargada de fiscalizar la transportación comercial y la mayoría de los servicios de transporte público terrestre en Puerto Rico.⁴ Además, es la agencia encargada del licenciamiento de las empresas de transporte de carga y de pasajeros, así como de sus operadores.⁵ En virtud de la Ley Núm. 75-2017,⁶ la NTSP comenzó a desarrollar lo que se conoce como el Código de Reglamentos de la Comisión de Servicio Público (en adelante, Código de Reglamentos). Dicho código contendría todas las regulaciones revisadas por la nueva política pública de la agencia, relativas al licenciamiento y fiscalización de los servicios públicos y del transporte comercial. Debido a su magnitud, la aprobación del Código de Reglamentos se dividió en tres fases.

² Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada. 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*

³ Antes, Comisión de Servicio Público.

⁴ Ley Núm. 109 de 28 de junio de 1962, según enmendada, conocida como *Ley de Servicio Público de Puerto Rico*, 27 LPRA sec. 1001 *et seq.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Ley Núm. 75 de 16 de agosto de 2017, según enmendada, conocida como *Ley de Transformación Administrativa de la Comisión de Servicio Público*.

En cuanto a lo que aquí nos compete, el 13 de noviembre de 2020 el NTSP dio comienzo a la tercera fase para la aprobación del Código de Reglamentos, con el propósito de adoptar un reglamento sobre nuevas tarifas para el servicio de acarreo terrestre de materiales.⁷ Así, la agencia publicó en dos periódicos de circulación general un Aviso informando la intención de celebrar vistas públicas los días 1 y 3 de diciembre de 2020, así como la oportunidad de presentar comentarios por escrito. Además, el Aviso y el borrador del reglamento propuesto fueron publicados en la página web del NTSP.

A pesar de haber recibido el insumo de la ciudadanía con relación al reglamento propuesto, el NTSP se vio impedido de aprobarlo puesto que la Junta de Supervisión de Control Fiscal le requirió cumplir con las disposiciones establecidas en el “*FOMB Policy, Review of Rules, Regulations and Orders*”.

En vista de lo anterior, el NTSP decidió retrasar la adopción del reglamento y, en su lugar, emitió el 23 de diciembre de 2020 la Carta Circular Núm. XXXV-2020 (en adelante, Carta Circular) mediante la cual adoptó “tarifas temporáneas”. No obstante, el 12 de abril de 2021, la Carta Circular fue declarada nula por el Tribunal de Apelaciones mediante *Sentencia* dictada en el caso KLRA20210025. Allí, este foro apelativo concluyó que la aludida carta constituyó una regla legislativa, por lo que debió cumplir con los requisitos establecidos en la LPAU para la adopción de reglamentos legislativos.

⁷ En la primera fase de aprobación del Código de Reglamentos se promulgó el Reglamento Núm. 9020 de 5 de abril de 2018 que incluye los trámites administrativos y la fiscalización de las industrias del Transporte de Pasajeros y Empresas de Red de Transporte. En la segunda fase, se aprobó el Reglamento Núm. 9156 de 30 de enero de 2020, en el cual se logró, entre otras cosas, transformar la expedición de todos los permisos de la agencia y sistema de recaudos para que estos se pudieran otorgar a través del internet utilizando el portal: www.renovacionesonline.com.

Así las cosas, el 23 de julio de 2021, el NTSP aprobó finalmente el Reglamento Núm. 9293.

Inconforme con la promulgación del Reglamento Núm. 9293, la Cámara de Comercio presentó el recurso KLRA202100498 donde formuló el siguiente señalamiento de error:

Erró el NTSP al promulgar el Reglamento 9293 en contravención de las disposiciones del Capítulo II de la LPAU sobre el proceso de reglamentación formal.

Por su parte, compareció MIDA a través del recurso KLRA202100501 y le imputó al NTSP la comisión de los siguientes errores:

Err[ó] el NTSP al no cumplir con el proceso formal establecido en la Sec. 2.8(d) de la LPAU y no publicar el reglamento de la manera y en el término que requiere la Ley lo que hace el reglamento nulo e ineficaz.

Erró el NTSP al aprobar el Reglamento 9293 al no cumplir con los requisitos impuestos en las Secciones 2.5, 2.6, 2.9 de la LPAU para su adopción.

Erró el NSTP al adoptar tarifas aplicables a los portadores por contrato en el Reglamento 9293 al ser nulas e inv[ál]idas porque no están sostenidas por evidencia sustancial en el récord administrativo, lo cual las torna en un régimen tarifario arbitrario y caprichoso.

El 28 de octubre de 2021, el NTSP, por medio de la Oficina del Procurador General, presentó su alegato en oposición a los recursos ante nuestra consideración. Por su parte, autorizada por este Tribunal, MIDA replicó en consideración a ciertos documentos que el NTSP incluyó como parte de su escrito, pero que no forman parte del expediente administrativo. Así, luego de evaluar la posición de las partes y analizar detenidamente los documentos que surgen del expediente judicial nos encontramos en posición de resolver.

-II-

Sabido es que toda agencia de gobierno que pretenda **aprobar**, enmendar o derogar una regla o reglamento de naturaleza legislativa, debe cumplir con el proceso formal establecido en la LPAU.⁸ Así, para que la reglamentación sea válida deben cumplirse

⁸ 3 LPRA secs. 9617-9630.

cuatro requisitos básicos: **(1)** notificar al público sobre la reglamentación propuesta; **(2)** proveer oportunidad para la participación ciudadana, incluyendo vistas públicas cuando sea necesario u obligatorio; **(3)** presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para su aprobación; y **(4) publicar el reglamento de que se trate.**⁹ Estos requisitos forman parte de las garantías procesales que permean a todo estatuto.¹⁰ Su cumplimiento es imprescindible e ineludible¹¹ porque de lo contrario, el reglamento **carecería de validez.**¹²

De manera que —para cumplir con el proceso de reglamentación formal— la LPAU exige que la agencia cumpla con el **requisito de notificación mediante la publicación de:** un aviso en el que detalle el propósito de la reglamentación propuesta, la fuente legal que lo autoriza, la forma en que se podrán someter comentarios o solicitar la celebración de una vista, así como la indicación del lugar donde estará disponible al público el texto completo del reglamento propuesto.¹³

Lo anterior está ligado a la **obligación** de la agencia de proveerle a la ciudadanía oportunidad de participar en el proceso de reglamentación. Así, una vez publicado el aviso, las personas tienen treinta (30) días para someter sus comentarios y propuestas por escrito o solicitar la celebración de vistas.¹⁴ Además, es **deber** de la agencia mantener disponible para inspección pública un expediente con toda la información relacionada a la adopción, enmienda o derogación de la regla o reglamento en cuestión.¹⁵

⁹ *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, 185 DPR 684, 694 (2012); *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, 174 DPR 174, 182 (2008).

¹⁰ *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, pág. 183.

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

¹² *Hernández v. Colegio de Optómetras*, 157 DPR 332, 344 (2002).

¹³ Sec. 2.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9611.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Sec. 2.6 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9616.

Ahora bien —culminado el proceso de participación ciudadana y en su prerrogativa de aprobar el reglamento propuesto— la agencia **deberá** incluir en el mismo: la disposición legal que lo autoriza, una explicación breve y concisa de sus propósitos, la justificación, costos y beneficios de la reglamentación propuesta, una referencia de las reglas o reglamentos que se enmiendan, deroguen o suspendan mediante su adopción, la fecha de su aprobación y la fecha de vigencia.¹⁶

Luego de que se apruebe el reglamento, la Sec. 2.8(a) de la LPAU requiere que la agencia lo presente ante el Departamento de Estado para su aprobación.¹⁷ Como norma general, los reglamentos comenzarán a regir a los treinta (30) días después de su radicación.¹⁸ Excepto, cuando: **(1)** por ley se disponga otra fecha de vigencia; **(2)** mediante el propio reglamento se disponga otra fecha, siempre que la ley lo autorice; o **(3)** que se trate de un reglamento de emergencia.¹⁹

Por último —pero muy importante— es **requisito indispensable** que se cumpla con el procedimiento de **publicación del reglamento**. Al respecto, el inciso (d) de la Sec. 2.8 de la LPAU dispone:

(d) El Secretario publicará en dos (2) 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. Esta publicación se llevará a efecto dentro de los veinticinco (25) días siguientes a la fecha de su radicación.**²⁰

El propósito de esta norma es cumplir con el **requisito de notificación**, elemento **indispensable** para validar la reglamentación y darle virtualidad al principio básico, consignado

¹⁶ Sec. 2.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9615.

¹⁷ 3 LPRA sec. 9618(a).

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ 3 LPRA sec. 9618(d). Énfasis nuestro.

en el Art. 2 del Código Civil de Puerto Rico de que la ignorancia de la ley no es excusa para su incumplimiento.²¹

Así, toda vez que las agencias **no tienen discreción** para apartarse del procedimiento establecido por la LPAU, cualquier incumplimiento sustancial con sus normas **vicia de nulidad** el reglamento aprobado.²² Por consiguiente, la LPAU permite a una persona impugnar de su faz una regla o reglamento aprobado, en aquellas situaciones donde se alega el incumplimiento con las garantías procesales mínimas requeridas por el estatuto. Este escenario se encuentra regulado por la Sec. 2.7 de la LPAU, la cual dispone específicamente que un reglamento **“será nulo si no cumpliera sustancialmente con las disposiciones de este capítulo”**.²³ Como mencionáramos, el incumplimiento con los criterios básicos de notificación, participación ciudadana y publicación, acarrea la **nulidad del reglamento** aprobado por la agencia.

-III-

Al evaluar los errores señalados en los recursos ante nuestra consideración, advertimos que están dirigidos a impugnar de su faz el Reglamento Núm. 9293. Se alega que fue aprobado en incumplimiento con las garantías procesales mínimas exigidas por la LPAU. No obstante, nos corresponde determinar, en primer lugar, si el NTSP estaba facultado para retomar la tercera fase del proceso de reglamentación del Código de Reglamentos, relacionado al reglamento aquí impugnando. Tal interrogante surge, toda vez que se alega que el NTSP abandonó y desistió del proceso una vez emitió

²¹ *Grupo HIMA v. Depto. Salud*, 181 DPR 72 (2011), citando con aprobación a D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Forum, Bogotá, 2da. Ed., 2001, págs. 116-117. (Énfasis nuestro).

²² *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, *supra*, a la pág. 184.

²³ 3 LPRA sec. 9617.

el 23 de diciembre de 2020 una Carta Circular imponiendo “tarifas temporáneas”. Veamos.

KLRA202100498

La Cámara de Comercio argumenta que la tercera fase del proceso de reglamentación del Código de Reglamentos que comenzó con la publicación de los avisos el 13 de noviembre de 2020, fue abandonado por el NTSP cuando decidió publicar el 23 de diciembre de 2020 la Carta Circular mediante la cual pretendió imponer nuevas tarifas. Es decir, la publicación de la Carta Circular tuvo como consecuencia neta el abandono y desistimiento del proceso de reglamentación relacionado al Reglamento Núm. 9293. En ese sentido, la Cámara de Comercio sostiene que el NTSP no puede ir en contra de sus propios actos y pretender revivir un proceso de reglamentación abandonado. Por el contrario, el NTSP está obligado a comenzar nuevamente con el proceso administrativo de reglamentación correspondiente a la tercera fase, conforme a las disposiciones de la LPAU. En consecuencia, la Cámara de Comercio arguye que el Reglamento Núm. 9293 es nulo. No le asiste la razón.

En primer lugar, el Capítulo II de la LPAU sobre el procedimiento de reglamentación no contiene disposición alguna relativa al término de tiempo en que debe conducirse un procedimiento para la adopción, enmienda o derogación de una nueva regla o reglamento. Entiéndase, por tanto, que nada prohíbe a una agencia poner en suspenso un proceso de reglamentación ya comenzado a los fines de tomar y poner en vigor otras medidas que sean cónsonas o paralelas al proceso de reglamentación. Por tanto, el NTSP no estaba impedido de hacer un paréntesis en la tercera fase de reglamentación del Código de Reglamentos para ejercer su criterio y emitir la Carta Circular en cuestión.

Cónsono con lo anterior, luego de que la Carta Circular fue declarada nula, el NTSP obró dentro de sus facultades para retomar

y continuar con el proceso de reglamentación formal ya comenzado. Adviértase, que el texto de la Carta Circular era claro al disponer que el NTSP se vio obligado a “retrasar” la adopción del reglamento para cumplir con ciertos criterios requeridos por la Junta de Control Fiscal.²⁴ Así, de allí se desprendía que *“las tarifas temporáneas estarían en vigor hasta la resolución definitiva del procedimiento tarifario (aprobación de la Tercera Fase del Código de Reglamentos del NTSP)”* y que las mismas *“son justas y razonables mientras se adjudica finalmente el proceso reglamentario”*.²⁵ Razonamos por tanto, que no fue la intención del NTSP abandonar, desistir o renunciar al proceso de reglamentación para la tercera fase que comenzó con la correspondiente notificación al público el 13 de noviembre de 2020; la cual, además, contó con la debida participación ciudadana. Así pues, solo restaba por culminar con el proceso mediante la correspondiente aprobación del reglamento propuesto —Reglamento Núm. 9293— y su radicación ante el Departamento de Estado y posterior publicación.

En consecuencia, resolvemos que el NTSP no cometió el error señalado por la Cámara de Comercio. La agencia recurrida no estaba obligada a comenzar *de novo* el proceso de reglamentación concerniente a la tercera fase del Código de Reglamentos relacionado al Reglamento Núm. 9293 sobre tarifas para el servicio de acarreo terrestre de materiales.

Resuelto lo anterior, nos corresponde resolver si el Reglamento Núm. 9293 es nulo de su faz por presuntamente incumplir con las garantías procesales exigidas por la LPAU para la aprobación de reglamentos legislativos. Veamos.

²⁴ Apéndice 30 del recurso de apelación, pág. 520.

²⁵ Id., pág. 522.

KLRA202100501

MIDA cuestiona, en primer lugar, que el Reglamento Núm. 9293 no fue publicado por el Departamento de Estado conforme a lo dispuesto en la Sec. 2.8(d) de la LPAU. Particularmente, adujo que fue publicado fuera del término de veinticinco (25) días dispuesto para ello. Además, la publicación realizada por el Departamento de Estado no incluyó una síntesis del contenido del reglamento, ni la fecha de vigencia del mismo. En consecuencia, MIDA sostiene que ello constituye un incumplimiento sustancial con las disposiciones de LPAU que convierte nulo el Reglamento Núm. 9293. Le asiste la razón.

Comenzamos por señalar que del expediente administrativo no surge evidencia relacionada a la presentación del Reglamento Núm. 9293 ante el Departamento de Estado luego de su aprobación, así tampoco sobre su publicación. No es sino hasta después de presentados los recursos de revisión administrativa de epígrafe, que el NTSP compareció y presentó varios documentos en apoyo de lo anterior.

Con respecto a la radicación del Reglamento Núm. 9293, el NTSP adujo y evidenció que lo presentó ante el Departamento de Estado el mismo día de su promulgación – **el 23 de julio de 2021**. Ante tal dato, el Secretario del Departamento de Estado tenía, conforme al inciso (d) de la Sec. 2.8 de la LPAU, veinticinco (25) días para publicar en dos (2) periódicos de circulación general una síntesis del contenido del reglamento, con expresión de su número, fecha de vigencia y agencia que lo aprobó. A pesar de que surge de los documentos provistos por la agencia recurrida que el Secretario publicó la radicación del aludido reglamento en los periódicos El

Nuevo Día y Primera Hora, esto lo hizo el **18 de octubre de 2021**, fuera del término estatutario.²⁶

No obstante, el NTSP arguye que ello no constituye un incumplimiento sustancial con la LPAU que implique la nulidad del reglamento. Más bien, asegura que el cumplimiento tardío con la publicación no le causó perjuicio alguno a los recurrentes, puesto que estos han tenido conocimiento del proceso de reglamentación y aprobación del Reglamento Núm. 9293.

Sin embargo, el problema que enfrenta el NTSP con su contención es que, no solo el Reglamento Núm. 9293 fue publicado fuera del término estatutario, sino que de la publicación realizada **no se desprende una síntesis del contenido del reglamento ni la fecha de vigencia del mismo, conforme lo requiere el inciso (d) de la Sec. 2.8 de la LPAU**. De la publicación impresa en el periódico Primera Hora se desprende bajo el título AVISOS DE REGLAMENTOS, un listado de los distintos reglamentos que fueron radicados en el Departamento de Estado por distintas agencias, en distintas fechas. Así, por ejemplo:

AVISOS DE REGLAMENTOS

Los siguientes reglamentos han sido radicados en el Departamento de Estado, a tenor con las disposiciones de la Ley número 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada[.]

[...]

N[ú]mero 9292 – Enmienda al Reglamento Uniforme de Compras y Subasta de Bienes, Obras y Servicios No Profesionales de La Administración de Servicios Generales del Gobierno de Puerto Rico, Radicado el 23 de julio de 2021, por la Administración de Servicios Generales.

N[ú]mero 9293 – Código de Reglamentos del Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos, Radicado el 23 de julio de 2021, Radicado el 23 de julio de 2021 [sic], por el Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos.

N[ú]mero 9294 – Reglamento para el Estudio y Adjudicación de Incapacidad Total y Permanente por factores Socioeconómicos. Radicado el 2 de agosto de 2021, por la Corporación del Fonda[sic] el Segura[sic] del Estado.

²⁶ Anejo 1 del alegato en oposición, pág. 1.

[...]27

A simple vista, advertimos que el contenido del aviso no satisface los requerimientos estatutarios de la Sec. 2.8 (d) de la LPAU. La publicación solo contiene el número, el título del reglamento, la agencia que lo aprobó y la fecha de radicación. No obstante, acorde con la citada disposición legal, se **debió** incluir una **síntesis del contenido del reglamento y la fecha de vigencia**. En consecuencia, ante el incumplimiento sustancial con dicha información imprescindible, la publicación del Reglamento Núm. 9293, realizada por el Departamento de Estado, resulta ser **incompleta e ineficaz**.

Recordemos que la publicación de la adopción, enmienda o derogación de una regla o reglamento es un requisito indispensable para reconocerle fuerza de ley. Ni la agencia reguladora, ni la agencia encargada de la publicación, tienen discreción para decidir la información que a su parecer es suficiente publicar en aras de cumplir con su validez.

Por todo lo antes expresado, resolvemos que el Reglamento Núm. 9293 es nulo ante el incumplimiento sustancial con el requisito de publicación establecido en la Sec. 2.8(d) de la LPAU. En virtud de lo anterior, resulta inmeritorio entrar a considerar el restante de los señalamientos de error alegados por MIDA.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, declaramos nulo el Reglamento Núm. 9293 del NTSP de 23 de julio de 2021.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Hon. Méndez Miró concurre sin opinión escrita.

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

²⁷ Id., Anejo 2, pág. 2. Énfasis nuestro. El anuncio publicado en el periódico el Nuevo Día es idéntico. Véase, Anejo 3 del alegato en oposición, pág. 3.