

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VI

FIDEICOMISO DE
CONSERVACIÓN DE
PUERTO RICO Y PARA LA
NATURALEZA, INC.

Recurrente

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO; JUNTA
DE PLANIFICACIÓN DEL
ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO

Recurrido

KLRA202100047

Revisión Judicial
procedente de la
Junta de
Planificación

Caso Número:
JP-RP-39-
Reglamento
Conjunto

Sobre:
Impugnación de
Reglamento
Conjunto 2020

Panel integrado por su presidenta, la jueza Birriel Cardona, el juez Bonilla Ortiz y la jueza Cortés González

Cortés González, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 12 de abril de 2021.

El Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico y Para la Naturaleza, Inc. (parte recurrente), comparece ante esta corte apelativa mediante un *Recurso de Revisión Judicial*. Solicita la revocación del *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*, el cual fue adoptado el 1ro de diciembre de 2020 por la Junta de Planificación de Puerto Rico (Junta de Planificación) y aprobado por el Departamento de Estado el 2 de diciembre de 2020, bajo el número 9233.

Con el beneficio de la comparecencia de la Junta de Planificación, damos por perfeccionado el recurso y luego de un detenido estudio de la controversia traída ante nuestra atención, decretamos, por Mayoría, la nulidad del reglamento impugnado. Detallamos a continuación los fundamentos para nuestro dictamen.

NÚMERO IDENTIFICADOR

SEN _____

I.

En el ejercicio de sus facultades al amparo de la Ley Núm. 161-2009, “Ley para la Reforma del Proceso de Permisos”, 23 LPRA sec. 9011 *et seq.*, y de la Ley Núm. 38-2017, “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme” (LPAU), 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*, la Junta de Planificación aprobó el Reglamento Núm. 9233 de 2 de diciembre de 2020 (Reglamento Conjunto 2020).¹ Por considerar que, en su manejo del proceso conducente a la aprobación del Reglamento Conjunto 2020, la Junta de Planificación no satisfizo las garantías mínimas que surgen, tanto de la Ley Núm. 161-2009 como de la LPAU, el Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico presentó el *Recurso de Revisión Judicial* que nos ocupa.

En lo pertinente, la Ley Núm. 161-2009 autorizó a la Junta de Planificación a iniciar un proceso de reglamentación conjunta, con el objetivo de adoptar un reglamento conjunto que regule varias materias relativas a los distintos procesos de otorgación de permisos en Puerto Rico. Cabe destacar que, previo a la adopción del Reglamento Conjunto 2020, la Junta de Planificación llevó a cabo un proceso anterior para la adopción de reglamentación conjunta, que tuvo como resultado la aprobación el 7 de mayo de 2019 del *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*.

Sin embargo, y tras evaluar el caso *Aequitas, LL.C. v. Junta de Planificación*, bajo un recurso anterior, este Tribunal de Apelaciones declaró nulo dicho Reglamento en virtud de una *Sentencia* emitida el 6 de marzo de 2020.² En consecuencia, la Junta de Planificación inició el proceso de reglamentación conjunta objeto de este recurso, que culminó con la aprobación del Reglamento Conjunto 2020, impugnado ahora por la parte recurrente ante este foro revisor.

¹ *Reglamento Conjunto 2020*, Exhibit 1, págs. 1-959 del apéndice del recurso.

² Caso núm. KLRA201900413 (2020 TA 434)

Cabe precisar que, como parte de ese proceso, la Junta de Planificación aprobó la Resolución Núm. JP-2020-328, mediante la cual estableció unas *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*,³ cuyo propósito era delimitar el proceso de elaboración de propuestas conducentes a la aprobación del Reglamento Conjunto 2020.

En esencia, en el recurso de título, la parte recurrente sostiene que la Junta de Planificación redactó el borrador del Reglamento Conjunto 2020 sin adecuada participación ciudadana. En específico, adujo que, el 4 de septiembre de 2020, dicha agencia publicó un único aviso⁴ -a su juicio ineficiente, insuficiente y deficiente- sobre su intención de aprobar dicho reglamento, en el que, además, anunció que el 22 de septiembre de 2020 se llevaría a cabo una vista presencial, mientras que el 24 de septiembre tendría lugar una vista virtual mediante la plataforma *Teams*.⁵

Así, luego de llevadas a cabo las referidas vistas en las fechas anunciadas y bajo las condiciones preestablecidas, el 1ro de diciembre de 2020 la Junta de Planificación emitió la Resolución JP-RP-39, mediante la cual aprobó el Reglamento Conjunto 2020.⁶ Este fue posteriormente aprobado por la entonces Gobernadora, Hon. Wanda Vázquez Garced, tras lo cual el 2 de diciembre de 2020 el Departamento de Estado registró este Reglamento bajo el número 9233.

Dirigido a impugnar ese proceso de reglamentación conjunta, el 1ro de febrero de 2021, la parte recurrente acudió ante este foro

³ Véase, Exhibit 2, págs. 960-980 del apéndice del recurso.

⁴ El señalamiento relacionado a que se trató de “una publicación única” fue refutado por la Junta de Planificación en su alegato en oposición, a la pág. 9.

⁵ *Aviso de Vistas Públicas*, Exhibit 3, págs. 981-982 del apéndice del recurso.

⁶ *Resolución JP-RP-39*, Exhibit 4, págs. 983-990 del apéndice del recurso.

revisor, mediante el recurso de epígrafe, y nos plantea que la Junta de Planificación incurrió en los siguientes errores:

Erró la recurrida al aprobar el Reglamento Conjunto 2020 sin cumplir con los requisitos de notificación de propuesta y vistas públicas establecidos en la LPAU, Ley Núm. 38-2017.

Erró la recurrida al aprobar el Reglamento Conjunto 2020 sin proveer un proceso suficientemente amplio de participación ciudadana en vistas públicas.⁷

Por su parte, la Junta de Planificación presentó su Alegato en Oposición el 5 de abril de 2021. Mediante este, rechazó la comisión de los señalamientos de error formulados por la parte recurrente.⁸

Así, luego de analizar las posturas de las partes, y tras un estudio detenido de la totalidad del expediente, resolvemos.

II.

-A-

La Ley Núm. 161-2009, *supra*, establece el marco legal y administrativo que rige la solicitud, evaluación, concesión y denegación de permisos por parte del Gobierno de Puerto Rico. Véase, *Spyder Media Inc. v. Mun. de San Juan*, 194 DPR 547, 552 (2016). En virtud de esta ley, también se creó la Oficina de Gerencia de Permisos y se definieron sus funciones, obligaciones y facultades.

Entre los objetivos que la Asamblea Legislativa procuró alcanzar con la aprobación de esta legislación se encuentran fomentar la transparencia en el proceso para la otorgación de permisos, fijar requisitos y reglamentos claros y simples, reducir sustancialmente el tiempo para obtener un permiso gubernamental,

⁷ El 15 de marzo de 2021, el Frente Unido Pro-Defensa del Valle de Lajas compareció y presentó una *Petición de Autorización para Someter Alegato como Amicus Curiae*. Mediante una Resolución emitida y notificada el 17 de marzo de 2021, denegamos dicha solicitud.

⁸ El 6 de abril de 2021, esta Segunda Instancia Judicial adjudicó otro recurso, y dictó Sentencia bajo el alfanumérico KLRA202100044. En éste, el Comité Pro-Seguridad ARRAQ y ARESPA, y su Presidenta, Vanessa Ríos Grajales, habían solicitado de este foro revisor la declaración de nulidad del Reglamento Conjunto 2020 atribuyendo otros errores por parte del ente administrativo.⁸ Tras su análisis, el panel que presidió el proceso apelativo, **declaró la nulidad del Reglamento Conjunto 2020**. Tomamos conocimiento judicial de ello, más no siendo un dictamen final y firme nos corresponde evaluar lo planteado en el recurso ante nos.

establecer mecanismos de fiscalización efectivos, reales y oportunos, agilizar el sistema para facilitar la inversión en Puerto Rico, entre otros. Véase, Exposición de Motivos de la Ley Núm. 161-2009, *supra*.

De igual forma, la referida ley estableció como política pública el mejorar la calidad y eficiencia en la administración de los procesos de evaluación de solicitudes para el otorgamiento o denegación de determinaciones finales y permisos para desarrollo de proyectos de construcción en Puerto Rico. Artículo 1.1 de la Ley Núm. 161-2009, *supra*.

A esos fines, y con sujeción a las disposiciones de esta Ley, la Ley Núm. 81-1991, según enmendada, conocida como la *Ley de Municipios Autónomos*; las disposiciones contenidas en la Ley Núm. 75 del 24 de junio de 1975, según enmendada, conocida como la *Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico*, 23 LPRA sec. 62 *et seq*, y la *Ley de Procedimiento Administrativo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Ley Núm. 38-2017 (LPAU), 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*, la Oficina de Gerencia de Permisos, en conjunto con otras entidades gubernamentales concernidas, debían preparar y adoptar un Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos.

El objetivo del mencionado reglamento sería establecer y aplicar: (a) un sistema uniforme de adjudicación, (b) la evaluación y expedición de determinaciones finales, permisos y recomendaciones relacionadas 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 la Ley Núm. 161-2009 haya referido para atenderse mediante reglamentación y aquellas específicamente concernientes a la Oficina de Gerencia de Permisos. 23 LPRC sec. 9025. De conformidad con este mandato y después de la celebración de varias vistas públicas, la Junta de Planificación adoptó el Reglamento Conjunto Núm. 7951, con fecha de vigencia de 29 de noviembre de 2010.

Posteriormente, la Ley Núm. 161-2009, *supra*, fue enmendada por la Ley Núm. 151-2013, con el propósito de mejorar el sistema de concesión de permisos. Asimismo, y atinente a la controversia de autos, enmendó el Artículo 15.1 de la Ley 161-2009, 23 LPRC sec. 9025. Después de esta enmienda, el 19 de septiembre de 2014, la Junta de Planificación adoptó un nuevo reglamento conjunto, que entró en vigor el 24 de marzo de 2015. Este reglamento fue impugnado ante este Tribunal en el caso *Héctor Morales Vargas v. Junta de Planificación de Puerto Rico*, KLRA201500421. Evaluado dicho recurso, este foro intermedio resolvió a favor del recurrente y declaró nulo el referido reglamento, mediante la Sentencia emitida el 22 de diciembre de 2016.

No obstante, la Ley Núm. 161-2009 fue enmendada nuevamente por la Ley Núm. 19-2017, así como su Artículo 15.1, para que leyera como sigue:

Artículo 15.1.-Reglamento Conjunto.-

En cumplimiento con las disposiciones de esta Ley, la Junta de Planificación, con la colaboración de la Oficina de Gerencia de Permisos y las Entidades Gubernamentales Concernidas, según aplique, prepararán y adoptarán, con sujeción a las disposiciones de esta Ley, la Ley 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 la "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme", un Reglamento Conjunto para establecer y aplicar: (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. El Reglamento Conjunto antes mencionado se conocerá como el “Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios” y deberá ser adoptado por la Junta de Planificación y aprobado por el Gobernador. La preparación del Reglamento Conjunto estará exenta de cumplir con la Ley 416-2004, según enmendada.

La Junta de Planificación, la Oficina de Gerencia de Permisos y las Entidades Gubernamentales Concernidas tendrán treinta (30) días, contados a partir de la fecha de la vigencia de esta Ley, para iniciar el proceso de preparación del Reglamento Conjunto, el cual concluirá dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a la fecha de la vigencia de esta ley. **La Junta de Planificación establecerá, mediante Resolución, el mecanismo que regirá el proceso de la preparación del Reglamento Conjunto. Para la aprobación del Reglamento Conjunto se garantizará una amplia participación a la ciudadanía mediante vistas públicas.** El Reglamento Conjunto será suplementario a la presente ley y prevalecerá sobre cualquier otro reglamento.

La enmienda de un Artículo o parte del Reglamento Conjunto no requerirá la enmienda de la totalidad del mismo. En el caso de enmiendas parciales al Reglamento Conjunto, las mismas sólo requerirán la adopción por parte de la Oficina de Gerencia de Permisos o las Entidades Gubernamentales Concernidas afectadas por las mismas y la aprobación de la Junta de Planificación.

Si la Junta de Planificación no está de acuerdo con alguna disposición que se determina incluir en el Reglamento Conjunto, sea al momento de su adopción, conforme al primer párrafo de este Artículo, o en el proceso de enmiendas, conforme al segundo párrafo de este Artículo, ésta emitirá una resolución en la que detallará su objeción y la devolverá, según aplique a la Oficina de Gerencia de Permisos o a las Entidades Gubernamentales Concernidas, afectadas por las mismas para que éstas enmienden el texto propuesto. Si las Entidades Gubernamentales Concernidas, la Oficina de Gerencia de Permisos y la Junta de Planificación no pueden llegar a un acuerdo en torno al texto propuesto, se le someterá el texto sugerido junto a la resolución de la Junta de Planificación con sus objeciones al Gobernador, quien tomará la decisión final en torno a la disposición reglamentaria en disputa. La Junta de Planificación, la Oficina de Gerencia de Permisos y las entidades gubernamentales concernidas tendrán ciento ochenta (180) días para adoptar el Reglamento Conjunto a partir de la fecha de la vigencia de esta Ley. (Negrillas suplidas).

-B-

El poder que tiene una agencia administrativa para aprobar reglas y reglamentos emana de los poderes delegados por la

Asamblea Legislativa a través de su ley orgánica y habilitadora. *Pueblo v. Barahona Gaitán*, 201 DPR 567, 575-576 (2018).⁹ De conformidad, el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó en *Ayala v. Junta Cond. Bosque Sereno*, 190 DPR 547, 560 (2014) que “ni la necesidad ni la conveniencia pueden sustituir a la ley en cuanto a fuente de poder cuasilegislativo o cuasiadjudicativo”. Es decir, “las agencias administrativas no pueden actuar más allá de lo que les fue delegado, de manera que toda actuación administrativa que no obedezca el poder que le fue conferido mediante legislación debe catalogarse como ultra vires, y por ende, nula”. Íd.

Para que las agencias administrativas ejerzan el poder de reglamentación delegado, deben observar y ceñirse a las reglas mínimas y criterios que establece la LPAU. Así pues, al momento de formular y aprobar reglamentación legislativa, la agencia concernida tendrá la obligación de cumplir con el proceso formal establecido en la LPAU.

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, Secciones 2.1 a 2.14 de la LPAU, 3 LPRA. sec. 9611-9624; *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, 174 DPR 174 (2008); *Municipio de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673 (2000). (Negrillas suplidas).

En su parte pertinente, la Sección 2.6 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9616, dispone que la agencia mantendrá disponible, para inspección pública, un expediente oficial relacionado a la regla o

⁹ Citando a Demetrio Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3ra ed., *Forum*, 2013, sec. 2.1, págs. 35-36.

reglamento adoptado o enmendado que deberá contener lo siguiente:

- (a) Copias de toda publicación en relación a la regla o al procedimiento.
- (b) Toda petición, requerimiento, memorial o comentario escrito radicado ante la agencia y cualquier material escrito considerado por la agencia en relación a la adopción de la regla y al procedimiento seguido.
- (c) Cualquier informe preparado por el oficial que presida la vista resumiendo el contenido de las presentaciones.
- (d) Una copia de cualquier análisis regulatorio preparado en el procedimiento para la adopción de la regla.
- (e) Una copia de la regla y una explicación de la misma.
- (f) Todas las peticiones de excepciones, enmiendas, derogación o suspensión de la regla.

Por otro lado, en nuestra jurisdicción, todo estatuto es y se presume constitucional hasta que se determine lo contrario. *E.L.A. v. Northwestern Selecta*, 185 DPR 40, 71 (2012). Una vez promulgado un reglamento, este puede ser impugnado si este es nulo de su faz o si, en su aplicación, resulta nulo. En cuanto a la impugnación de su faz, esta se limita a aquellas situaciones en que se alega incumplimiento con las garantías procesales mínimas que impone la LPAU.

Sobre el procedimiento de impugnación de su faz, la sección 2.7 de la LPAU, 3 LPRA. sec. 9617, dispone que:

- (a) Una regla o reglamento aprobado después de la fecha de efectividad de esta ley será nulo si no cumpliera sustancialmente con las disposiciones de este capítulo.
- (b) Cualquier acción para impugnar la validez de su faz de una regla o reglamento por el incumplimiento de las disposiciones de este capítulo deberá iniciarse en el Tribunal de Apelaciones dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de vigencia de dicha regla o reglamento. La competencia sobre la acción corresponderá a la región judicial donde esté ubicado el domicilio del recurrente.
- (c) La acción que se inicie para impugnar el procedimiento seguido al adoptar las reglas o reglamentos de que se trate no paralizará la vigencia de los mismos, a menos que la ley al amparo de la cual se adopta disponga expresamente lo contrario. 3 LPRA sec. 2127.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico interpretó esta sección en el caso *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, supra, a las págs. 188-190, en el que pronunció lo siguiente:

De una interpretación integrada de sus tres incisos, tomada razón de que dicha sección es parte de un esquema legislativo más amplio, se deduce con meridiana claridad que el campo de operación de la acción de nulidad está limitado a situaciones en que se alegue el incumplimiento con el proceso de reglamentación de la L.P.A.U. o de alguna otra disposición de esa ley. En consecuencia, resulta forzoso concluir que la Sec. 2.7 de la L.P.A.U., *supra*, no dejó 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 L.P.A.U.

[...]

Además, nuestra interpretación de la Sec. 2.7 de la L.P.A.U., más allá de considerar aislamiento lo que establece el texto de la citada disposición, toma en cuenta el marco jurídico y el entorno social en que se aprobó la L.P.A.U.: la existencia de un sinnúmero de agencias con procesos disímiles y de difícil comprensión. Además, reconoce la función que el legislador previó para la misma y el efecto del significado que los tribunales le hemos dado desde su aprobación: garantizar que las agencias cumplan con los criterios uniformes pautados por el estatuto.

De esta manera, atendemos el problema que el legislador quiso corregir y hacemos más efectivo el remedio seleccionado para lograr ese objetivo. **Concretamente, fortalecemos la particular función de la acción de nulidad de la L.P.A.U. como medio para garantizar que las agencias administrativas del país cumplan a cabalidad con el procedimiento de reglamentación establecido por dicha ley.** A su vez, evitamos sujetar a los reglamentos promulgados por esas agencias a una revisión judicial directa por causas que no fueron consideradas por el legislador al regular la manera en que se habría de ejercer la facultad revisora de los tribunales. (Énfasis nuestro).

Recientemente, en el caso de *Fuentes Bonilla v. ELA*, 200 DPR 364, 390-391 (2018), nuestro Tribunal Supremo volvió a interpretar la Sección 2.7 de la LPAU y, sobre el particular, estableció lo siguiente:

La Sec. 2.7 de la LPAU, *supra*, no limita la competencia del Tribunal de Apelaciones para revisar una regla o reglamento que se aplicó por una agencia en un proceso adjudicativo. Tampoco excluye la revisión de una regla o reglamento al amparo de otras disposiciones. **Su letra se ciñe a crear la acción de nulidad de un reglamento por el incumplimiento con la LPAU**, sin que se tenga que probar que la reglamentación haya sido aplicada a quien la impugne. (Negrillas suplidas).

Ante un reclamo de impugnación sobre la validez de una regla o reglamento, por incumplimiento con las garantías procesales mínimas, los tribunales debemos hacer una determinación inicial

sobre el poder de reglamentación delegado a la agencia administrativa. Para ello, debemos revisar lo siguiente:

- (1) si la actuación administrativa está autorizada por ley,
- (2) si se delegó el poder de reglamentación,
- (3) si la reglamentación promulgada está dentro de los poderes delegados;
- (4) si al aprobarse el reglamento se cumplió con las normas procesales de la ley orgánica, y
- (5) si la reglamentación es arbitraria o caprichosa.

Pueblo v. Barahona Gaitán, supra; *Ayala v. Junta Cond. Bosque Sereno*, supra.

III.

En primer lugar, y de conformidad con lo expresado por nuestro Tribunal Supremo en *Pueblo v. Barahona Gaitán*, supra; *Ayala v. Junta Cond. Bosque Sereno*, supra, hacemos constar que no existe controversia alguna respecto a la autoridad legal de la Junta de Planificación para promulgar reglamentación de la naturaleza de la aquí impugnada. Así, una vez realizada esta determinación inicial, al amparo de la cual reconocemos la legitimidad del proceso iniciado por dicha agencia para promulgar reglamentación conjunta como el Reglamento Conjunto 2020 que nos ocupa, pasamos a considerar si el referido proceso salvaguardó adecuadamente las garantías de participación ciudadana que surgen, tanto de la LPAU, como de la Ley Núm. 161-2009, que han sido cuestionadas.

De este modo, considerando el marco jurídico previamente delineado, procedemos a analizar conjuntamente los errores formulados e imputados por la parte recurrente, puesto que se encuentran estrechamente relacionados. Mediante estos, la parte recurrente sostiene que la Junta de Planificación erró al aprobar el Reglamento Conjunto 2020 sin cumplir con los requisitos de notificación de propuesta y vistas públicas establecidos en la LPAU y, además, sin proveer un proceso suficientemente amplio de participación ciudadana en vistas públicas.

Luego de evaluar el recurso y, tras tomar en cuenta lo expresado por la Junta de Planificación en su alegato en oposición, concluimos que, si bien dicha agencia cumplió con los requisitos básicos de notificación de propuesta y vistas públicas establecidos en la LPAU, el proceso llevado a cabo no satisfizo las garantías de amplia participación ciudadana que surgen, tanto de la Ley Núm. 161-2009 como de la Ley Núm. 75, supra. Nos explicamos.

En su recurso, la parte recurrente arguye que la Junta de Planificación no proveyó notificación adecuada y suficiente para que la ciudadanía pudiera comprender lo que verdaderamente se pretendía con la adopción del Reglamento Conjunto 2020. Afirma, a su vez, que el proceso de participación ciudadana fue insuficiente. Enfatiza que el proceso llevado a cabo contraviene lo dispuesto en los artículos 15.1 y 23 de la Ley Núm. 161-2009, así como a la sección 2.1 de la LPAU.

En cuanto al contenido del aviso publicado para convocar a la ciudadanía a participar del proceso de vistas públicas, la parte recurrente considera que, si bien este contiene alguna información relevante, resulta insuficiente debido a que omite información importante sobre las implicaciones de la aprobación del Reglamento Conjunto 2020. En lo atinente, la parte recurrente planteó lo siguiente:

[L]o que no se desprende del aviso emitido por la Junta de Planificación es que el Reglamento Conjunto 2020 alteraría o derogaría sustantivamente la calificación y planes vigentes de terrenos, de tal forma que la ciudadanía pudiera comprender el impacto significativo que tendría en sus comunidades. Es decir, la ciudadanía que sería afectada por los cambios a las calificaciones en los planes de uso de terrenos vigentes nunca quedó notificado de la verdadera intención de la Junta de Planificación al adoptar el Reglamento Conjunto 2020.¹⁰

Por su parte, en su alegato en oposición, la Junta de Planificación expuso que los señalamientos de error formulados por la parte recurrente en el recurso de epígrafe carecen de méritos,

¹⁰ *Recurso de Revisión Judicial*, pág. 11.

debido a que se aseguró de cumplir cabalmente con los requisitos de notificación y participación ciudadana dispuestos en la LPAU. Específicamente, apunta a que la Junta de Planificación: (i) emitió el aviso público requerido; (ii) la propuesta estuvo accesible para la consideración del público; (iii) proveyó para la formulación y consideración de comentarios por más de treinta días; y (iv) proveyó para la participación y discusión del Reglamento Conjunto 2020 mediante vistas públicas, aún ante las limitaciones que representó llevar a cabo el referido proceso en medio de la emergencia provocada por la pandemia del COVID-19.¹¹

Sobre el propósito de la celebración de las vistas públicas, el Aviso se limitaba a informar en el primer párrafo que estas se llevarían a cabo “para presentar el borrador del Reglamento Conjunto [...]”.¹² Así, en la segunda página se detallaba que los asuntos a discutirse serían los siguientes:

1. La adopción del Reglamento Conjunto [...], para establecer y aplicar: (a) un sistema uniforme de adjudicación; (b) la evaluación y expedición de determinaciones finales, permisos y recomendaciones relacionados a obras de construcción y usos 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 Jerarquías de la I a la III, según aplique; y (e) cualquier otro asunto que la Ley Núm. 161-2009 haya conferido 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 Núm. 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 [...], vigente desde el 7 de junio de 2019.

¹¹ Véase, *Alegato en Oposición a la Solicitud de Revisión Judicial*, págs. 1-2.

¹² *Aviso de Vistas Públicas*, Exhibit 3, pág. 981 del apéndice del recurso.

3. Derogar las Resoluciones de la Junta de Planificación cuyas disposiciones se han incorporado al borrador del propuesto Reglamento Conjunto 2020 y están contenidas en la sección 1.6.10.2- Resoluciones, del Tomo I.
4. Las disposiciones de este Reglamento Conjunto 2020 prevalecerán sobre cualquier otro reglamento que esté en conflicto con las disposiciones de este Reglamento.¹³

Un examen del Aviso en cuestionamiento nos lleva a entender, que si bien el razonamiento de la Junta de Planificación es acertado en cuanto a que se salvaguardaron las referidas garantías mínimas que detalla en su alegato en oposición, ello no entraña que el proceso llevado a cabo haya salvaguardado el estándar de “amplia participación ciudadana” que emana de la Ley Núm. 161-2009 y de la Ley Núm. 75, supra. Es menester destacar que, por un lado, los requisitos que deben salvaguardarse únicamente al amparo de la LPAU como parte del proceso de reglamentación, son más generalizados y laxos. Veamos.

Por ejemplo, según la sección 2.2 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9612, la garantía de participación ciudadana se salvaguarda únicamente proveyendo a la ciudadanía “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”. Es decir, para salvaguardar esa garantía, no se exige la celebración de vistas públicas, pues la celebración de estas es discrecional, a menos que la ley orgánica de la agencia u alguna otra legislación establezca su obligatoriedad. Véase, sección 2.3 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9613.

No obstante, en lo pertinente al proceso de reglamentación conjunta, que es objeto de revisión en el recurso de título, la exigencia de “amplia participación ciudadana” mediante la celebración de vistas públicas, surge de la Ley Núm. 161-2009 y de

¹³ Íd., pág. 982 del apéndice del recurso.

la Ley Núm. 75, supra, que es el estatuto habilitador de la Junta de Planificación.¹⁴

En el proceso administrativo que evaluamos, si bien es cierto que la Junta de Planificación publicó un aviso en el que convocó a la ciudadanía en general a participar de una vista presencial y otra virtual, lo cierto es que el aviso resulta insuficiente y no satisface las garantías exigidas por Ley. Tal y como plantea la parte recurrente en el recurso que nos ocupa, el aviso en cuestión no es lo suficientemente específico en cuanto a las alteraciones o derogaciones sustantivas que representaría, respecto a la calificación y a los planes vigentes de terrenos.

En lo relativo a la oportunidad de participación ciudadana, en la primera página del aviso de vista pública, se dispone que “se celebrarán cinco (5) vistas públicas a distancia de modo virtual por medio de la aplicación TEAMS, una por cada región de la OGPe para el beneficio de la ciudadanía”.¹⁵ En su segunda página, en el renglón de “invitación al público”, se indica lo siguiente:

Se invita a los organismos gubernamentales, entidades privadas, a los municipios y a la ciudadanía en general, a participar en dichas vistas, siguiendo los protocolos que se establezcan para garantizar la salud y la seguridad de los asistentes, y a someter sus comentarios por escrito.¹⁶

En fin, a pesar de que en el aviso la Junta de Planificación sí convocó a la ciudadanía en general, resultaba indispensable que ésta pudiera comprender el impacto significativo que el Reglamento Conjunto 2020 representaría para sus comunidades particulares, de modo que les fuera posible discernir la necesidad imperiosa que podría motivar a dicha ciudadanía a participar con mayor apremio.

¹⁴ “Se declara que es política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico fomentar la participación de la ciudadanía en el proceso de planificación de Puerto Rico”. Artículo 23(a) de la Ley Núm. 75, supra, 23 LPRA sec. 62v, sobre “Participación ciudadana e iniciativa de la Junta”.

[...] Asimismo, la Junta proveerá a la ciudadanía de toda aquella información necesaria que coloque a todo ciudadano en una posición de igualdad para su participación efectiva en los procesos de planificación”. Artículo 23(b) de la Ley Núm. 75, supra, 23 LPRA sec. 62v, sobre “Participación ciudadana e iniciativa de la Junta”.

¹⁵ *Aviso de Vistas Públicas*, Exhibit 3, pág. 981 del apéndice del recurso.

¹⁶ *Íd.*, pág. 982 del apéndice del recurso.

En consecuencia, procede declarar la nulidad del Reglamento Conjunto 2020.

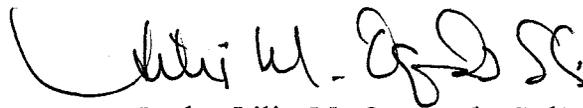
IV.

Por los fundamentos antes consignados, declaramos la nulidad del Reglamento Núm. 9233 de 2 de diciembre de 2020, denominado *Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo, Uso de Terrenos y Operación de Negocios*.

Notifíquese inmediatamente.

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

La jueza Birriel González disiente de la Mayoría por concluir que las circunstancias particulares de la pandemia han provocado que el país y sus agencias para continuar funcionando tengan que tomar medidas especiales como las que se tomaron en el proceso de aprobar el Reglamento en controversia.



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