Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VII

CÁMARA DE COMERCIO DE PUERTO RICO Recurrente v. NEGOCIADO DE TRANSPORTE Y OTROS SERVICIOS PÚBLICOS Recurrido	KLRA202100025	REVISIÓN JUDICIAL procedente del Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos Carta Circular Núm.: XXXV-2020, Adopción de Tarifas Temporáneas

Panel integrado por su presidente el Juez Figueroa Cabán, el Juez Flores García y el Juez Salgado Schwarz.

Flores García, Juez Ponente

SENTENCIA

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

I. Introducción

Comparece la parte recurrente, la Cámara de Comercio de Puerto Rico, e impugna de su faz la Carta Circular XXXV-2020 emitida por la parte recurrida, el Negociado de Transporte y otros Servicios Públicos, por entender que se trata de un reglamento legislativo que no fue aprobado de conformidad a la LPAU, *infra*. Mediante la referida Carta Circular, la parte recurrida adoptó ciertas tarifas temporáneas para el servicio de acarreo terrestre de materiales en Puerto Rico, mientras culmina el proceso de reglamentación para aprobarlas de forma definitiva.

Veamos la procedencia del recurso promovido.

II. Relación de Hechos

La Ley de Transformación Administrativa de la Comisión del Servicio Público, Ley Núm. 75-2017, entre otras cosas, centró la responsabilidad de adoptar los

reglamentos en el Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos. Como resultado de esta nueva legislación, el Presidente del Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos se dio a la tarea de desarrollar el Código de Reglamentos de la Comisión de Servicio Público para compilar todos los reglamentos de la agencia, según revisados, de conformidad a su nueva política pública. La extensión y magnitud del documento provocó que se aprobara por fases.

En la primera fase, se aprobó el Reglamento Núm. 9020 de 5 de abril de 2018, que incluye los capítulos relacionados a los trámites administrativos y a la fiscalización de las industrias del Transporte de Pasajeros y las Empresas de Red de Transporte. En la segunda fase, se aprobó el Reglamento Núm. 9156 de 30 de enero de 2020, para transformar la expedición de todos los permisos de la agencia y el sistema de recaudos. Ambos reglamentos legislativos se aprobaron de conformidad a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), *infra*.

El 13 de noviembre de 2020, en cumplimiento con la LPAU, la parte recurrida inició el proceso de reglamentación para la aprobación de la tercera fase relacionada a la adopción de nuevas tarifas para el servicio de acarreo terrestre de materiales en Puerto Rico. La parte recurrida publicó ciertos avisos en la prensa en la que notificó su intención de celebrar vistas públicas. Las audiencias se celebrarían los días 1 y 3 de diciembre de 2020.

Según surge del propio texto de la Carta Circular, la parte recurrida solicitó la participación

de la Junta de Supervisión y Administración Fiscal de Puerto Rico, en adelante la Junta, en el proceso de aprobación del reglamento en controversia. Empero, el 7 de diciembre de 2020, la Junta le comunicó que no habría de participar del proceso de vistas públicas hasta tanto se presentara para su evaluación la versión en inglés del reglamento propuesto y así poder determinar si el mismo cumplía con el "FOMB Policy: Review of Rules, Regulations and Orders", según revisado el 31 de octubre de 2019.

El 18 de diciembre de 2020, la Junta remitió una comunicación a la parte recurrida en la que le solicitó que, independientemente de que se fuera a traducir el reglamento propuesto en el futuro, se abstuviera de aprobar el reglamento vía la Carta Circular, pues, conforme a PROMESA, era necesaria la aprobación por parte de la Junta.

A pesar de lo anterior, el 23 de diciembre de 2020, la parte recurrida emitió la Carta Circular XXXV-2020, mediante la cual adoptó las "tarifas temporáneas" que pretendía aprobar mediante el reglamento legislativo propuesto. Estas tarifas se aprobaron con efectividad inmediata y estarían vigentes hasta tanto pudiera culminarse el proceso de reglamentación formal o hasta que otra cosa se disponga.

El 24 de diciembre de 2020,[1] la Junta remitió una comunicación al licenciado Omar J. Marrero Díaz,

---

[1] Tomamos conocimiento judicial de las comunicaciones de la Junta con las entidades del Gobierno de Puerto Rico, incluyendo con la parte recurrida, por tratarse de documentos públicos que surgen del portal oficial de la Junta. Las partes no proveyeron estas comunicaciones que resultan necesarias para entender el contexto de la controversia. Además, la relación de hechos que surge de

Director Ejecutivo de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (Aafaf), en la que le advertía de la existencia de un impase entre la Junta y la parte recurrida y solicitaba que se dejara sin efecto la Carta Circular. La comunicación leía, en parte pertinente:

> To provide context, the Draft Regulations propose to increase the rates (also known as tariffs) for several categories of transportation, impose new categories of administrative fines, and set a minimum wage for Commercial Motor Vehicle operators. The Draft Regulations therefore implicate aspects of the certified Fiscal Plan for the Commonwealth of Puerto Rico, including Section 10.6 which requires, among other things: (i) the elimination of inefficient on-island freight regulation; and (ii) that the NTSP issue an administrative order eliminating the minimum land freight charge across Puerto Rico. The Draft Regulations also threaten to harm business and economic growth by increasing transportation costs.
>
> As such, the Draft Regulations are subject to the Oversight Board's Rules, Regulations and Orders Review Policy (the "Policy") established pursuant to Section 204(b)(4) of PROMESA. Yet, the NTSP has not submitted them to the Oversight Board for review and approval in accordance with the Policy.

Luego de detallar las diferencias entre la Junta y la parte recurrida en el proceso de adopción del reglamento, la Junta apuntaló:

> The NTSP's actions directly contradict the Fiscal Plan and the mandate to achieve fiscal responsibility. The Fiscal Plan includes certain structural reforms, including improving the ease of doing business on the island. One of the specific measures to advance this reform is "an administrative order eliminating the minimum land freight charge across Puerto Rico." This measure is intended to improve the ease of doing business in the Commonwealth, thereby encouraging economic growth, broadening and deepening the tax base, and increasing corresponding tax revenues, thereby helping the Commonwealth "achieve fiscal responsibility." *See* PROMESA § 101(a). By increasing the same tariffs the

---

estas comunicaciones se aleja de la plasmada en la Carta Circular.

> Fiscal Plan seeks to eliminate, the Administrative Order is directly inconsistent with the Fiscal Plan.

El 29 de diciembre de 2021, la Junta le remitió otra comunicación al licenciado Marrero Díaz, en la que advertía que la parte recurrida había incumplido con la solicitud del licenciado Marrero para dejar sin efecto la Carta Circular. La carta lee, en, parte pertinente:

> We write to you regarding the January 22, 2021 letter to you from Jaime A. Lafuente-González, P.E., President of the Transport and other Public Services Bureau ("NTSP," by its Spanish acronym) regarding the NTSP's draft regulations pursuant to Act 109 of June 28 of 1962, as amended (the "Draft Regulations"), as well as Circular Letter No. 35-2020 (the "Circular Letter"). The Circular Letter effectively enacts an administrative order (the "Administrative Order") adjusting tariffs regulated by the NTSP. Neither the Draft Regulations, the Circular Letter, nor the Administrative Order have been submitted to or approved by the Oversight Board.
>
> As an initial matter, we appreciate and agree with your letter dated December 30, 2020, instructing the NTSP to (*i*) "repeal the Circular Letter," (*ii*) "**immediately** desist from adjusting the tariffs regulated by NTSP" (emphasis in original), and (*iii*) "confirm that the prior tariff regime has been reinstalled." We further appreciate the NTSP's acknowledgment that the Draft Regulations "are subject to the Oversight Board's review and approval," and its decision to terminate the process of the adoption of the Draft Regulations.
>
> Separately, while we are pleased that the NTSP has initiated a process to adopt regulations "in accordance with the Fiscal Plan" and its intent to "secure the prompt evaluation and approval of the new regulations by the Oversight Board," we are gravely concerned about the NTSP's unilateral decision, as set forth in its January 22, 2021 letter, to "keep in full force and effect the Circular Letter" pending the conclusion of the process to approve new regulations. The NTSP's position is in direct violation of PROMESA, the Oversight Board's Policy, and your letter dated December 30, 2020.

El 30 de diciembre de 2020, la Junta remitió otra comunicación a la parte recurrida solicitando que se dejara sin efecto la Carta Circular.

Inconforme con el procedimiento utilizado para adoptar las tarifas, la parte recurrente acudió ante esta segunda instancia judicial mediante el recurso de Revisión Judicial de epígrafe para impugnar de su faz la Carta Circular XXXV-2020 por tratarse de un reglamento legislativo aprobado en contravención a la LPAU. En su recurso, la parte recurrente le imputa a la parte recurrida la comisión de los siguientes errores:

> **PRIMER SEÑALAMIENTO DE ERROR**
>
> ERRÓ EL NTSP AL APROBAR UNA DISPOSICIÓN REGLAMENTARIA VALIÉNDOSE DE UN PROCEDIMIENTO ADJUDICATIVO.
>
> **SEGUNDO SEÑALAMIENTO DE ERROR**
>
> ERRÓ EL NTSP AL APROBAR UNA DISPOSICI[Ó]N REGLAMENTARIA SIN CUMPLIR CON LAS DISPOSICIONES DE [LA] LPAU[.]
>
> [Énfasis y subrayado en el original.]

Tras varios trámites procesales, la Asociación de Comerciantes en Materiales de Construcción ("ACMC") y Camiones Unidos de Puerto Rico ("CUPR") solicitaron autorización para comparecer en calidad de *amicus curiae*, la cual concedimos. También admitimos el escrito de la Asociación de Comerciantes en Materiales de Construcción en apoyo al *amicus curiae*.

Finalmente, el 9 de marzo de 2021, la parte recurrida presentó una moción en solicitud de desestimación. En esencia, sostuvo que la parte recurrente no tiene legitimación activa para instar el recurso de epígrafe, pues no demostró que alguno de sus miembros hubiera sufrido un daño claro y palpable como resultado de la aplicación de la Carta Circular

XXXV-2020. Las partes intercambiaron otras mociones relativas a la moción de desestimación y a la procedencia del recurso.

Hemos examinado cuidadosamente los escritos de las partes, así como las posturas de los *amicus curiae*, el contenido del expediente para este recurso y deliberado los méritos de esta Revisión Judicial entre el panel de jueces, por lo que estamos en posición de adjudicarlo de conformidad con el Derecho aplicable.

III. Derecho Aplicable

A. El Proceso Administrativo

La Sección 1.3 (l) de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico ("LPAU"), Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9603(l), define el "proceso administrativo" como "la formulación de reglas y reglamentos, la adjudicación formal de toda controversia o planteamiento ante la consideración de una agencia, el otorgamiento de licencias y cualquier proceso investigativo que inicie una agencia dentro del ámbito de su autoridad legal."

1. Reglas Legislativas y Reglas No Legislativas

El Poder Legislativo tiene la autoridad constitucional de delegar a las agencias administrativas el poder de adoptar reglas y reglamentos. Sierra Club v. Junta de Planificación, 203 DPR 596, 605 (2019). La Sección 1.3 (m) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9603(m), define una regla o reglamento como:

> …[C]ualquier **norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia**

> **que tenga fuerza de ley.** El término incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente. **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 este capítulo.
>
> (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. [Énfasis y subrayado nuestro.]

En otras palabras, por medio del proceso de reglamentación no se adjudican derechos u obligaciones de personas particulares, sino que las agencias crean normas de aplicación general que definen o interpretan la política pública o prescriben una norma legal. Además, se ha reconocido en nuestro ordenamiento dos categorías de reglas: las legislativas y las no legislativas. Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*.

Por un lado, las reglas no legislativas "constituyen pronunciamientos administrativos que no alteran los derechos ni las obligaciones de los individuos". Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A., 185 DPR 684, 696 (2012). Bajo las enmiendas recientes a la Sección 1.3 (m), *supra*, las reglas no legislativas se bifurcan entre las reglas internas y los documentos guías.

La LPAU define un documento guía como "un

documento físico o electrónico de aplicabilidad general desarrollado por una agencia, que carece de fuerza de ley[,] pero expresa la interpretación de la agencia sobre alguna legislación, la política pública de la agencia o que describe cómo y cuándo la agencia ejercerá sus funciones discrecionales. Incluye interpretaciones oficiales, según definidas en esta Ley. Este término no incluye documentos que son reglamentos o reglas según definidas en esta Ley." Sec. 1.3 (c) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9603(c). Véase, además, Sec. 2.20 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9630, sobre documentos guía.

Conforme a lo anterior, los documentos guía incluyen las reglas interpretativas que emite una agencia sobre alguna ley o reglamento bajo su jurisdicción o sobre su política pública. Así, las reglas interpretativas y procesales se encargan de aclarar el alcance de una ley y los reglamentos legislativos promulgados por la agencia. Asoc. de Maestros v. Comisión, 159 DPR 81, 93 (2003); Agosto Serrano v. F.S.E., 132 DPR 866, 872 (1993). En estos casos, la LPAU dispensa del procedimiento formal a este tipo de reglamentación. Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*. Véase, además, Sección 1.3 (m) de la LPAU, *supra*.

Por otro lado, las reglas legislativas "crea[n] derechos, impone[n] obligaciones y establece[n] un patrón de conducta que tiene fuerza de ley". Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*, pág. 605; Asociación Maestros v. Comisión, *supra*, pág. 93; Mun. de San Juan v. J.C.A., 152 DPR 673, 692 (2000). A diferencia de las reglas no legislativas, por la importancia que revisten las reglas legislativas y el

efecto que pueden acarrear para el público en general, su proceso de reglamentación debe cumplir con los requisitos establecidos en la LPAU. Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*; Asociación Maestros v. Comisión, *supra*.

Conforme a lo anterior, todo procedimiento de reglamentación legislativa debe cumplir con cuatro requisitos básicos: (1) notificar al público la reglamentación que se aprobará; (2) proveer oportunidad para la participación ciudadana, que incluya 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. Véase, Secs. 2.1, 2.2, 2.3, 2.8 y 2.11 de la LPAU, 3 LPRA secs. 9611-9613, 9618 y 9621. Véase, además, Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*, pág. 606; Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb., 174 DPR 174 (2008); Municipio de San Juan v. J.C.A., *supra*, págs. 690-691.

El cumplimiento con los requisitos antes esbozados es imprescindible e ineludible. Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*; Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A., *supra*, pág. 695. Además, "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". Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*, pág. 606; Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*, pág. 183. "Si la regla o reglamento no se conforma y ajusta a lo establecido [en la LPAU], carecerá de fuerza de ley y estará sujeto a que se cuestione judicialmente. La

agencia está impedida de sustituir el procedimiento de la ley so pena de que se vicie de nulidad la reglamentación adoptada". D. Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3ra ed., Colombia, Ed. Forum, 2013, pág. 138. Por tanto, será nulo todo reglamento que se adopte en violación a las disposiciones de la LPAU. Sec. 2.7 (a) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9617(a).

2. Impugnación de Reglamento de su Faz y en su Aplicación

En nuestro ordenamiento jurídico se reconoce la impugnación de los reglamentos de su faz y en su aplicación.

La impugnación de un reglamento de su faz se reconoce cuando la agencia administrativa ha incumplido sustancialmente con los requisitos que impone la LPAU para su adopción. Sec. 2.7 (b) de la LPAU, 3 LPRA sec. 9617(b). Véase, además, Fuentes Bonilla v. E.L.A., 200 DPR 364, 377-378 (2018); Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*, págs. 183-184. Esta causa de acción de impugnación reglamentaria solo se puede instar en estas circunstancias específicas, o sea cuando se alega la violación de uno de los requisitos formales de la LPAU para la adopción de un reglamento legislativo. Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*, pág. 186.

Nuestra última instancia judicial en Derecho insular ha resuelto que la impugnación de un reglamento de su faz se circunscribe a situaciones en que se alegue el incumplimiento con las garantías procesales mínimas establecidas en la LPAU o el proceso de reglamentación allí dispuesto. Centro Unido

de Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*, págs. 186-189. Así, no existe "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 [LPAU]." *Íd.*, pág. 189.

Por tratarse de reglas de aplicación general, cualquier persona tiene la capacidad para impugnar el incumplimiento con las disposiciones de la LPAU ante el Tribunal de Apelaciones, independientemente de si participó durante la celebración de las vistas públicas, formó parte de los procedimientos para su aprobación o si se ha visto afectada por la aplicación de dicha regla o reglamento. J.P. v. Frente Unido I, 165 DPR 445, 462-463 (2005). Es decir, en la impugnación de su faz de un reglamento "no se requiere demostrar una lesión a un interés individualizado del litigante para que proceda la revisión, ya que ésta busca invalidar el reglamento en toda circunstancia en que pueda ser aplicable". Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*, pág. 607; Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*, pág. 186.

La LPAU dispone que cualquier persona puede impugnar de su faz una regla o un reglamento ante el Tribunal de Apelaciones dentro del término de treinta (30) días contado a partir de su vigencia. Sec. 2.7 (b) de la LPAU, *supra*. Véase, además, Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*; Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*, pág. 183.

Por otro lado, cualquier persona afectada ***por la aplicación*** de un reglamento puede impugnar su validez

ante la agencia administrativa como parte del proceso adjudicativo formal o en el Tribunal de Primera Instancia en cualquier momento, ya sea por razones constitucionales o por otros motivos. Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*, págs. 184-185. Esta acción de impugnación es distinta a la impugnación de su faz, pues se trata de un proceso que puede "entablar un ***ciudadano agraviado*** por la acción de una agencia, bien tras un procedimiento de adjudicación o a raíz de la aplicación de un reglamento que, a su entender, carezca de validez." *Íd.*, pág. 185. [Énfasis suplido.]

3. Proceso de Adjudicación Formal

Según se conoce, se ha reconocido como constitucionalmente válida la delegación del poder de adjudicación por la Asamblea Legislativa a una agencia administrativa. López Vives v. Policía de PR, 118 DPR 219, 230 (1987); Hernández Denton v. Quiñones Desdier 102 DPR 218, 222-223 (1974).

La "adjudicación" es un procedimiento utilizado por las agencias administrativas para juzgar casos y reclamaciones individuales. D. Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 2da ed., Colombia, Ed. Forum, 2001, págs. 139. Por tanto, el procedimiento adjudicativo a nivel administrativo consiste en decidir una controversia fáctica entre personas, aplicando a los hechos específicos del caso las normas y el Derecho vigente. López Vives v. Policía de P.R., *supra*, pág. 229; López v. Junta Planificación, *supra*, pág. 667.

Tanto la Constitución federal, como la de Puerto Rico, exigen que, en aquellas instancias donde el Estado pretenda afectar un interés propietario o libertario de los ciudadanos, se les garantice un debido proceso de ley. Constitución de los Estados Unidos, Enmienda Quinta, USCA Const. Enmd. V; Art. II, Sec. 7, Const. P.R., LPRA, Tomo 1. Por eso, resulta fundamental identificar que efectivamente la persona goce de un interés de propiedad o libertad que se vea afectado, para entonces identificar el debido proceso que hay que garantizarle. Véase, Pueblo v. Esquilín Maldonado, 152 DPR 257, 262 (2000); Rivera Santiago v. Srio. de Hacienda, 119 DPR 265 (1987). El alcance de lo que representa un debido proceso conforme a las garantías constitucionales varía dependiendo del interés o derecho involucrado y la naturaleza de los procedimientos. Domínguez Castro et al. v. E.L.A. I, 178 DPR 1 (2010).

En la esfera administrativa, el debido proceso de ley no tiene la misma rigidez que en la esfera penal. Lo anterior surge como corolario a la necesidad que tienen las agencias administrativas de tramitar sus procedimientos de forma expedita, descansando en su conocimiento especializado y en la delegación de poderes de la Asamblea Legislativa. Aun así, el procedimiento adjudicativo debe de ser uno justo y equitativo y que se ajuste a las garantías mínimas del debido proceso de ley que se reconocen conforme con el interés o derecho involucrado y a la naturaleza del procedimiento. Báez Díaz v. E.L.A., 179 DPR 605 (2010).

Durante los procesos adjudicativos en las agencias administrativas, se exige que estas cumplan con las siguientes garantías mínimas del debido proceso de ley en su vertiente procesal, a saber: (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a contrainterrogar testigos y examinar evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado, y (6) que la decisión se base en el récord. Véase, Román Ortiz v. Oficina de Gerencia de Permisos, 203 DPR 947, 954 (2020); Fuentes Bonilla v. E.L.A., *supra*, pág. 395; Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell, etc., 133 DPR 881, 889 (1993). Véase, además, Secs. 3.1, 3.13 y 3.14 de la LPAU, 3 LPRA secs. 9641, 9653 y 9654.

Según la LPAU, exceptuando los casos en los que alguna ley disponga algo distinto, "el procedimiento adjudicativo ante una agencia podrá iniciarse por la propia agencia o con la presentación de una querella, solicitud o petición, ya sea personalmente o mediante comunicación por escrito, en el término que establezca la ley o el reglamento, en relación a un asunto que esté bajo la jurisdicción de la agencia". Sec. 3.2 de la LPAU, *supra*.

Por su parte, una parte adversamente afectada por una orden o resolución final emitida en un procedimiento adjudicativo podrá solicitar reconsideración o instar directamente un recurso de revisión judicial ante el foro apelativo. Véase, Secs. 3.15 y 4.2 de la LPAU, 3 LPRA secs. 9655 y 9672. Sobre el particular, nuestra casuística ha resuelto que una orden o resolución final es aquella que dispone de la

controversia ante la agencia y tiene efectos adjudicativos y dispositivos sobre las partes. Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño, 168 DPR 527, 543-545 (2006). Lo determinante no es el nombre que la agencia le dé a su actuación, sino considerar el estado de derecho vigente al momento del procedimiento administrativo y si la determinación que se pretende revisar es final. *Íd.*

B. Aprobación de Reglamentos bajo PROMESA

El *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act* ("PROMESA"), 48 USC sec. 2101, *et seq.*, se convirtió en ley el 20 de junio de 2016. El propósito de esta ley federal es brindar al Gobierno de Puerto Rico y sus agencias e instrumentalidades acceso a los procesos judiciales de reestructuración de deuda. Concretamente, el Título III de PROMESA permite que ciertas entidades del Gobierno de Puerto Rico puedan hacer una petición de insolvencia económica por conducto de la Junta de Supervisión Fiscal. Así, el 3 de mayo de 2017, el Gobierno de Puerto Rico presentó una petición de quiebra ante el Tribunal de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico al amparo del Título III de PROMESA.[2]

En lo pertinente al caso que nos ocupa, la Sección 204 (b)(4) de PROMESA, 48 USC sec. 2144 (b)(4), faculta a la Junta de Supervisión y Administración Financiera a establecer políticas que requieran que, **previo a la adopción de cualquier regla, reglamento u orden ejecutiva**, el Gobernador o jefe de agencia obtenga la aprobación de la Junta.

---

[2] Véase, *In re: The Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, as representatives of the Commonwealth of Puerto Rico, et. al.*, No. 17 BK 3283-LTS.

Ello, con el propósito de asegurar que la regla, reglamento u orden ejecutiva propuesta sea consistente con el Plan Fiscal aprobado por la Junta. *Íd.* Además, ante cualquier incumplimiento con esta disposición, la Junta podrá tomar las acciones que considere necesarias para asegurar que dicha regla, reglamento u orden administrativa no afecte de forma adversa el cumplimiento del Gobierno de Puerto Rico con el Plan Fiscal, incluyendo impedir la ejecución o aplicación de esta. Sec. 204 (b)(5) de PROMESA, 48 USC sec. 2144 (b)(5).

A tenor con las facultades conferidas por PROMESA, el 6 de agosto de 2018, la Junta de Supervisión y Administración Financiera aprobó la "FOMB Policy: Review of Rules, Regulations and Orders", según revisada el 31 de octubre de 2019. Mediante esta política pública la Junta delimitó el alcance del poder delegado por el Congreso para revisar reglamentos y estableció el proceso administrativo para el trámite frente a la Junta. La regla de la entidad, aplica, entre otras cosas, a "[a]ny rule, regulation, administrative order, or executive order related to revenue generation and/or distribution, tax incentives or credits, or any other fiscal plan compliance measure as it relates to either revenue or expenses included in the applicable Certified Fiscal Plan".

La política pública de la Junta requiere que toda regla, reglamento y orden del Gobierno de Puerto Rico sea consistente con el Plan Fiscal Certificado. La norma propuesta deberá ser remitida en inglés a la Junta, acompañada de una explicación relativa al

cumplimiento con el Plan Fiscal. Una vez sometido el Reglamento, la Junta cuenta con un término de cinco (5) días para expresar su determinación, ya sea aprobando o rechazando el Reglamento o solicitando información adicional. En caso de que la Junta no emita una determinación dentro del término de cinco (5) días, la norma jurídica se entenderá aprobada. *Véase,* "FOMB Policy: Review of Rules, Regulations and Orders".

C. Procedimiento Tarifario del Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos

Mediante la aprobación de la Ley de Servicio Público de Puerto Rico, Ley Núm. 109 de 28 de junio de 1962, según enmendada, se creó la Comisión de Servicio Público como una agencia administrativa investida de los poderes y prerrogativas necesarias para cumplir con el propósito legislativo de regular los servicios públicos en beneficio de los intereses de la comunidad en general. A tenor, el Artículo 14 de la Ley Núm. 109-1962, 27 LPRA sec. 1101, dispone que "[l]a Comisión tendrá facultad para otorgar toda autorización de carácter público para cuyo otorgamiento no se haya fijado otro procedimiento de ley... y para reglamentar las compañías de servicio público...".

El Artículo 36 de la Ley Núm. 109-1962, 27 LPRA sec. 1123, faculta al Presidente del Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos a adoptar "aquellas reglas que sean necesarias y propias para el ejercicio de las facultades conferidas mediante esta parte al NTSP, sus Comisionados y funcionarios y para el desempeño de sus deberes. Disponiéndose, que el

Presidente podrá autorizar aquellas reglas o reglamentos que determinen el comportamiento de usuarios en aquellos medios de transportación regulados por el NTSP." Además, la adopción de estas reglas estará sujeta a los requisitos de reglamentación formal establecidos en la LPAU y, una vez aprobadas de conformidad, las mismas tendrán fuerza de ley. *Íd.* Véase, además, Artículo 50 de la Ley Núm. 109-1962, 27 LPRA sec. 1261.

Por su parte, el Artículo 2 (ss) de la Ley Núm. 109-1962, 27 LPRA sec. 1002(ss), define "regla" como,

> ...cualquier regla, reglamento, norma, declaración de política que sea **de aplicación general**, u orden general **que tenga efecto de ley**, incluyendo cualquier enmienda o derogación de éstas, emitidas por el NTSP para poner en vigor, interpretar, o hacer específica la legislación ejecutada o administrada por dicho Negociado. **No incluye dicho término los reglamentos u órdenes emitidas por el Presidente del NTSP concernientes a la <u>administración interna del NTSP que no afecten derechos o intereses privados</u>**. [Énfasis nuestro.]

Ahora bien, la Ley Núm. 109-1962 faculta al Presidente del Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos a aprobar nuevas tarifas y a determinar y prescribir la tarifa justa y razonable que deberá exigirse, **en caso de que considere que cualquier tarifa es irrazonable o infringe alguna disposición de la Ley. Arts. 16 y 17 de la Ley Núm. 109-1962**, 27 LPRA secs. 1103 y 1104. Al fijar las tarifas que entienda justas y razonables, **se dará a todas las partes que pudieran ser afectadas la oportunidad de ser oídas.** *Íd.*

En cuanto a la facultad del Presidente del Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos para establecer tarifas temporáneas, el Artículo 19 de

la Ley Núm. 109-1962, 27 LPRA sec. 1106, dispone lo siguiente:

> **(a)** En cualquier procedimiento que envuelva **la razonabilidad de las tarifas de cualquier compañía de servicio público**, el NTSP podrá, luego de dar a las partes una oportunidad adecuada de ser oídas, en aquellos casos en que a su juicio fuere en provecho público, **fijar tarifas temporáneas que serán puestas en vigor por la compañía de servicio público concernida durante el tiempo que se requiriese para la determinación de las tarifas que deben en definitiva autorizarse o prescribirse.** Cuando a su juicio, **las condiciones prevalecientes en una empresa** sean tales **que requieran acción inmediata**, el NTSP podrá obviar el requisito de dar a las partes una oportunidad adecuada de ser oídas y hacer sus determinaciones de acuerdo a la información en su poder.
>
> **(b)** Las tarifas temporáneas así prescritas estarán en vigor hasta la resolución definitiva del procedimiento tarifario. **Si posterior a su fijación, el NTSP o en revisión la JRSP o el Tribunal de Apelaciones determinase que las tarifas temporáneas fijadas por el NTSP no fueron justas y razonables, permitirá a la compañía de servicio público concernida recuperar por medio de un aumento temporero sobre las tarifas definitivas, la cantidad que representa la diferencia entre el ingreso bruto obtenido por razón de las tarifas temporeras y el ingreso bruto que hubiera obtenido de haberse fijado unas tarifas temporeras justas y razonables.** [Énfasis y subrayado nuestro.]

Conforme a lo anterior, el Artículo 19 de la Ley Núm. 109-1962, *supra*, provee para la fijación de tarifas temporáneas a empresas particulares, sujetas al procedimiento de adjudicación formal, pues la determinación está sujeta a ser revisada por la Junta Reglamentadora de Servicio Público o ante el Tribunal de Apelaciones. Esto es cónsono con el Artículo 55 de la Ley Núm. 109-1962, 27 LPRA sec. 1266, el cual dispone lo siguiente:

> **(a)** Cualquier parte en un procedimiento bajo esta parte **que resultare adversamente afectada por la decisión final del NTSP podrá**, dentro de treinta (30) días a partir

> de la fecha de habérsele notificado dicha decisión, **radicar una solicitud de revisión en la Junta Reglamentadora de Servicio Público o en el Tribunal de Apelaciones. La petición de revisión se radicará y presentará de conformidad con las reglas vigentes y las secs. 9601 et seq. del Título 3, conocidas como "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico"**.
>
> **(b)** [...]. [Énfasis y subrayado nuestro.]

Además, conforme al Artículo 52 de la Ley Núm. 109-1962, 27 LPRA sec. 1263, las decisiones finales del Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos también están sujetas al procedimiento de reconsideración establecido en la LPAU. Véase, Sec. 3.15 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9655.

El alcance de la revisión judicial en estos casos está limitado de la siguiente forma:

> Si el tribunal, luego de examinar el récord administrativo, declara que la decisión de la cual se solicita revisión es razonable y está de acuerdo con la ley, dictará un decreto desestimando la petición de revisión y confirmando la decisión de la Comisión. Si por el contrario, el tribunal declara que ésta es irrazonable o que está fundada en evidencia insuficiente que materialmente le afecta o que de otro modo no está de acuerdo con la ley, podrá dictar un decreto final revocándola, o a su discreción, puede devolver los autos a la Comisión, con instrucciones de que reconsidere el asunto y se dicte la decisión que fuere razonable y de acuerdo con la ley. En caso de que el tribunal revocare una decisión de la Comisión desestimando una querella después de investigación y audiencia celebrada ante la Comisión, devolverá el récord administrativo del procedimiento a la Comisión con instrucciones de que acepte la querella, proceda a celebrar nueva audiencia o investigación y dicte la decisión que fuera razonable y de acuerdo con la ley. Al dictar cualquier decreto final en cualquier solicitud de revisión, el tribunal tendrá poder para imponer el pago de las costas al recurrente. Art. 56 de la Ley Núm. 109-1962, 27 LPRA sec. 1267.

IV. Aplicación del Derecho a los Hechos

Mediante el presente recurso de Revisión Judicial, la parte recurrente impugna de su faz la Carta Circular XXXV-2020, aprobada por la parte recurrida con el propósito de adoptar temporeramente ciertas tarifas para el servicio de acarreo terrestre de materiales en Puerto Rico. La Carta Circular fue adoptada luego que la parte recurrida abandonara el proceso de adopción de un reglamento legislativo que tendría el efecto de derogar el Reglamento 6678, *infra*, que regula las mismas tarifas adoptadas en la Carta Circular. Como consecuencia, la parte recurrida se mantiene aplicando las tarifas adoptadas en la Carta Circular, a pesar de mantener vigente el Reglamento 6678.

De forma primaria, atendemos un planteamiento jurisdiccional presentado por la parte recurrida. La parte recurrida alega que la parte recurrente carece de legitimación activa para presentar el recurso, pues no demostró que alguno de sus miembros hubiera sufrido un daño claro y palpable por la aplicación de la Carta Circular XXXV-2020. Sin embargo, la impugnación de la Carta Circular se trata de la impugnación de su faz de un reglamento por incumplimiento con la LPAU. Según expusimos en el Derecho aplicable, la impugnación de un reglamento de su faz surge cuando se cuestiona el cumplimiento con los requisitos procesales establecidos en la LPAU para la adopción, derogación, enmienda o suspensión de reglamentos legislativos. Fuentes Bonilla v. E.L.A., *supra;* Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reiterado que cualquier persona ostenta legitimación activa para impugnar el cumplimiento con las disposiciones de la LPAU para la aprobación de un reglamento legislativo ante el Tribunal de Apelaciones, independientemente de si participó durante la celebración de las vistas públicas, formó parte de los procedimientos para su aprobación o si se ha visto afectada por la aplicación de dicha regla o reglamento. J.P. v. Frente Unido I, *supra*.

En otras palabras, en la impugnación de su faz de un reglamento "no se requiere demostrar una lesión a un interés individualizado del litigante para que proceda la revisión, ya que ésta busca invalidar el reglamento en toda circunstancia en que pueda ser aplicable". Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*; Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb., *supra*.

Por lo anterior, toda vez que la parte recurrente no tiene que demostrar que alguno de sus miembros sufrió un daño claro y palpable como resultado de la aplicación de la Carta Circular XXXV-2020, es forzoso concluir que esta ostenta legitimación activa para impugnar el reglamento de su faz ante esta segunda instancia judicial.[3]

---

[3] Nótese que, en este caso, al igual que en Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra,* no existe un problema de jurisdicción sobre la materia, pues la parte recurrida adoptó una Carta Circular que se encuentra vigente y la parte recurrente presentó el recurso de revisión judicial dentro del término de treinta (30) días a partir de su vigencia en el foro con jurisdicción. Aunque la parte recurrida denominó el reglamento aprobado como una "Carta Circular", resulta incuestionable que se trata de una regla legislativa que está vigente, que crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley y es de aplicación general. Por tanto, el mecanismo de impugnación de su faz proscrito en la LPAU está disponible para este tipo de regla desde su vigencia, independientemente de denominación otorgada al reglamento.

Por otro lado, la parte recurrente sostiene que la Carta Circular XXXV-2020, por contener reglas de aplicación general, se trata de un reglamento legislativo que debió adoptarse de conformidad a los requisitos establecidos por la LPAU para la adopción de reglamentos legislativos. Concretamente, la parte recurrente alega que la parte recurrida, "pretendió valerse del procedimiento adjudicativo de aprobación de tarifas individuales a compañías de servicio público con el propósito de aprobar unas tarifas de carácter reglamentario y aplicación general, con efectividad inmediata y vigencia indefinida."

Según surge del Derecho aplicable, la ley orgánica de la agencia administrativa recurrida le delegó el poder de aprobar reglamentos. Véase, Art. 36 de la Ley Núm. 109-1962, *supra;* Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*. La ley orgánica especificó que los reglamentos de la agencia eran aquellos de aplicación general con efecto de ley, a excepción de los reglamentos y órdenes de administración interna que no afectan derechos o intereses privados. *Véase*, Art. 2 (ss) de la Ley Núm. 109-1962, *supra.* Conforme a la LPAU, la adopción de un reglamento legislativo crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley y es de aplicación general. Véase, Sección 1.3 (m) de la LPAU, *supra;* Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra;* Asociación Maestros v. Comisión, *supra*. Como tal, se exige que sea aprobado de conformidad al proceso establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Véase, Secs. 2.1, 2.2, 2.3, 2.8 y 2.11 de la LPAU, 3 LPRA secs. 9611-9613, 9618 y 9621. Véase,

además, Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*, pág. 606. La ley orgánica de la agencia recurrida también reitera que sus reglamentos sean aprobados de conformidad a la LPAU. *Véase*, Art. 50 de la Ley Núm. 109-1962, *supra*.

El 19 de agosto de 2003, la entonces Comisión de Servicio Público aprobó el Reglamento para las Empresas de Transporte de Carga, Reglamento Núm. 6678, de conformidad con las disposiciones de la Ley Núm. 109-1962 y la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de 1988. La Sección 3.06 (C) del Reglamento Núm. 6678 dispone que "**[l]as tarifas establecidas en el presente reglamento (ver anejo)** podrán ser modificadas por la Comisión en cualquier momento, actuando conforme a derecho y acorde a las facultades conferidas por la Ley de Servicio Público de Puerto Rico, según enmendada." [Énfasis suplido.] Además, según el inciso (D) de la referida Sección, "**[l]as tarifas serán** revisadas cada cinco (5) años e **incorporadas al reglamento como anejos**. [...]."[4] [Énfasis suplido.]

Posteriormente, el Reglamento Núm. 6678 fue enmendado en cinco ocasiones por los siguientes Reglamentos: (1) Reglamento Núm. 7037 de 26 de septiembre de 2005, para adicionar la Sección 2.01 sobre definiciones de algunos términos y establecer nuevas tarifas aplicables al transporte de carga general, carga de agregados y carga peligrosa; (2) Reglamento Núm. 7045 de 19 de octubre de 2005, para adicionar las tarifas para el servicio de grúas; (3)

---

[4] Sobre la validez de este tipo de regla, véase, Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A., *supra*.

Reglamento Núm. 7137 de 25 de abril de 2006, para enmendar las tarifas para el servicio de grúas y para establecer una tarifa especial nocturna; (4) Reglamento Núm. 7177 de 29 de junio de 2006, para establecer nuevas tarifas para el transporte de agregados; y (5) Reglamento Núm. 7488 de 31 de marzo de 2008, para adicionar en la Sección 2.01 la definición de ajuste por combustible, añadir la Sección 3.19 sobre ajuste por combustible y añadir un Anejo V sobre ajuste por concepto de las fluctuaciones en el precio del combustible (gasolina o diesel), según precio por galón.

Ninguna de las enmiendas al Reglamento Núm. 6678, antes mencionadas, tuvo el efecto de enmendar o alterar las disposiciones de la Sección 3.06 (C) y (D) en cuanto a la manera de establecer tarifas incluyéndolas como anejos al Reglamento para las Empresas de Transporte de Carga.

En este caso, la parte recurrida inició el procedimiento establecido en la LPAU para adoptar la Fase 3 del nuevo Código de Reglamentos, tal como lo hizo para las primeras dos fases que ya han sido aprobadas de conformidad a la LPAU. Sin embargo, según surge de la propia Carta Circular, luego de las diferencias con la Junta de Control Fiscal en torno al cumplimiento con la política pública de la Junta para la revisión de reglas, reglamentos y órdenes administrativas,[5] la parte recurrida desistió en continuar el proceso para la adopción del reglamento legislativo. En otras palabras, ante las diferencias con la Junta, la parte recurrida determinó desistir en

---

[5] *Véase*, FOMB Policy: Review of Rules, Regulations and Orders.

continuar con el proceso de aprobación del reglamento legislativo de conformidad con la LPAU e incorporó el contenido del reglamento propuesto en la Carta Circular XXXV-2020.

Mediante la Carta Circular XXXV-2020, la parte recurrida adoptó un sinnúmero de tarifas para el servicio de acarreo terrestre de materiales en Puerto Rico, las cuales denominó "temporáneas". De un examen del referido documento se desprende que las referidas tarifas no aplican a un grupo de compañías de servicio público en particular, sino a todas las compañías de servicio público que brindan los servicios allí contemplados. La Carta Circular crea derechos e impone obligaciones que tienen fuerza de ley y son de aplicación general.

Nótese que, en este caso, las tarifas en controversia ya estaban plasmadas en un reglamento legislativo aprobado de conformidad a la LPAU, por lo que lo único que podía hacer la parte recurrida para alterar esas tarifas era enmendar el reglamento vigente o derogarlo para adoptar uno nuevo de conformidad al proceso establecido en la LPAU. La Carta Circular adoptó una nuevas tarifas derogando todas aquellas normas inconsistentes con las incluidas en la Carta Circular, pese a la vigencia del Reglamento 6678, *supra*, sin realizar las enmiendas o adoptar un nuevo reglamento a tales fines.[6] La adopción de nuevas tarifas en la Carta Circular constituye una

---

[6] La Carta Circular estableció que, "SE DEROGA todo Acuerdo, Orden Ejecutiva y Carta Circular aprobado (a) por el Negociado de Transporte y otros Servicios Públicos, anteriormente conocido como la Comisión de Servicio Público, que sea incompatible con la presente Carta Circular. La derogación aquí decretada se limitará a aquella parte que sea directamente incompatible con lo aquí dispuesto."

enmienda sustantiva al Reglamento Núm. 6678, *supra*, según enmendado, por lo que evidentemente estamos ante la promulgación de una regla legislativa que debió aprobarse mediante el procedimiento establecido por la LPAU para la aprobación de reglamentos legislativos. Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A., *supra*. Por tanto, el Reglamento Núm. 6678, supra, estaba vigente y había cobrado fuerza de ley, por lo que la revocación de estas normas reglamentarias tenía que hacerse conforme a las garantías mínimas contenidas en la LPAU. Sierra Club v. Junta de Planificación, *supra*.

Así, toda vez que las disposiciones de la Carta Circular XXXV-2020 son de aplicación general, tienen fuerza de ley y formaban parte de un reglamento legislativo aprobado de conformidad a la LPAU, Reglamento 6678, concluimos que dicho documento constituye verdaderamente un reglamento legislativo y su adopción debe ceñirse al proceso de reglamentación establecido en la LPAU, tal como lo hizo la parte recurrida en los otros reglamentos aprobados. En este caso, no se cumplió con ninguno de los requisitos procesales establecidos en la LPAU para la adopción, enmienda, suspensión o derogación de reglamentos.

Por otro lado, la parte recurrida sostiene que la Carta Circular se trata de un procedimiento adjudicativo formal en el que se adjudican los derechos de las compañías de servicio público que brindan el servicio de acarreo terrestre de materiales en Puerto Rico. Véase, Arts. 19 y 55 de la Ley Núm. 109-1962, *supra*. La parte recurrida descansa en el poder delegado al Presidente de la agencia recurrida para "fijar tarifas temporáneas que sean puestas en

vigor por la **compañía de servicio público concernida** durante el tiempo que se requiriese para la determinación de las tarifas que deben en definitiva autorizarse o prescribirse." [Énfasis nuestro.] Esto, "en cualquier procedimiento que envuelva [sic] la razonabilidad de las tarifas de **cualquier compañía de servicio público**". [Énfasis nuestro.] Véase, Arts. 19 y 55 de la Ley Núm. 109-1962, *supra*.[7]

Según hemos visto, las tarifas reguladas en la Carta Circular forman parte de un reglamento legislativo que aún está vigente y que no pueden ser derogadas o enmendadas mediante una Carta Circular. Sin embargo, aun asumiendo que la parte recurrida ejerció los poderes concedidos en la ley para establecer tarifas temporáneas a una compañía de servicio público, el procedimiento es inaplicable al presente caso y resultó *ultra vires*.

De entrada, en este caso, las tarifas no aplican a una compañía de servicio público en específico, como exige la ley.[8] Aún en el caso que se tratara de una compañía de servicio público, aunque la parte recurrida sí cumplió con los requisitos de aviso público y la celebración de vistas públicas para brindar a las partes la oportunidad de ser oídas, la Carta Circular no contiene determinaciones de hechos

---

[7] La ley define compañía de servicio público como aquella que "incluye todo porteador público, empresa de gas, empresa de energía eléctrica, empresa de dique para carenar, corredor de transporte, empresa de red de transporte, operador de muelle, almacenista, empresa de puentes de pontazgo, empresa de fuerza nuclear, empresa de envase, de venta, reparación y reconstrucción de cilindros de gas licuado de petróleo, empresa de servicio y venta de taxímetros y empresa de mudanzas que se ofrecen a prestar o prestan sus servicios u ofrecen a entregar o entregan productos, mediante paga al público en general, o a una parte del mismo, en Puerto Rico. No incluye a personas que prestan el servicio para su uso exclusivo." 27 LPRA sec. 1002 (h).

[8] Véase de manera ilustrativa, Santa Juanita Gas Service Inc. v. Comisión de Servicio Público de Puerto Rico et. al., KLRA2008-0667; KLRA2008-0668 y KLRA2008-0950 de 19 de diciembre de 2008.

basadas en el expediente administrativo que fundamenten la adjudicación. Véase, Sec. 3.14 de la LPAU, *supra*. Ya desde 1950, en Godreau, Godreau & Co. v. Comisión de Servicio Público de P.R., 71 DPR 649, 655 (1950), nuestra última instancia judicial en Derecho puertorriqueño estableció que no basta con una simple decisión, sino que esta debe contener determinaciones de hechos y conclusiones de derecho. Además, "[l]as conclusiones deben ser lo suficientemente definidas y ciertas para poner a las cortes en posición de revisar inteligentemente la decisión y determinar si los hechos tal y como los encontró probados la Comisión ofrecen una base razonable para tal resolución." *Íd.*, págs. 655-656. No surge de los autos, ningún estudio o análisis regulatorio, como tampoco razones o fundamentos suficientes para determinar que las tarifas aprobadas son justas y razonables.

Asimismo, la Carta Circular tampoco contiene una advertencia sobre el derecho a solicitar reconsideración conforme a las disposiciones de la LPAU, o a acudir en revisión ante la Junta Reglamentadora o el Tribunal de Apelaciones. Véase, Sec. 3.14 de la LPAU, *supra*. Lo anterior, a pesar de que el propio Artículo 19 de la Ley Núm. 109-1962, *supra*, provee para el recurso de revisión, y el Artículo 52, *supra*, provee para la solicitud de reconsideración conforme a la LPAU.

Finalmente, si se tratara de un procedimiento adjudicativo formal ordinario, como alega la recurrida, la Carta Circular tampoco cumple con el requisito de notificación establecido en la LPAU para

las resoluciones u ordenes finales de una agencia. Véase, Sec. 3.14 de la LPAU, *supra*. La Carta Circular no especifica los nombres y direcciones de las compañías de servicio público a quienes les fue notificado el dictamen, a los fines de que estas puedan ejercer efectivamente su derecho a acudir en revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones. *Íd.* Además, no surge la constancia de que la parte recurrida haya notificado la Carta Circular por correo ordinario o electrónico a todas las partes. *Íd.* Como tampoco evidencia sustancial de la totalidad del expediente administrativo que apoye la determinación adoptada en la Carta Circular y que nos coloque en posición de ejercer nuestra función revisora. *Véase*, Secs. 3.1 (a)(2)(D) y 4.5 de la LPAU, *supra*.

Además, según surge de los propios dichos de la parte recurrida, tanto en la Carta Circular XXXV-2020, como en su solicitud de desestimación del recurso, las comunicaciones y acciones de la parte recurrida iban dirigidas en todo momento a aprobar un reglamento legislativo. Sin embargo, ante el fracaso de las gestiones para aprobar un nuevo reglamento, la agencia administrativa sostuvo haber adoptado las "tarifas temporáneas" amparándose en el procedimiento especial de la ley, hasta tanto pudiera culminar el procedimiento de reglamentación establecido en la LPAU. Por tanto, la parte recurrida no inició un proceso para la adopción de tarifas temporáneas para una compañía de "servicio público concernida" como dispone la ley orgánica y tampoco cumplió con los requisitos de ese proceso particular. La acción de la parte recurrida tuvo el efecto práctico de adoptar un

reglamento de aplicación general con vigencia inmediata, al que denominó Carta Circular, enmendando las tarifas vigentes en el Reglamento 6678, supra, sin cumplir con los requisitos de la LPAU.

Conforme a lo anterior, es evidente que la parte recurrida no cumplió ni con el procedimiento de adjudicación para la adopción de tarifas temporáneas para una compañía de servicio público, como tampoco con el procedimiento para la adopción de reglamentos legislativos establecido en la LPAU.[9] El Reglamento para las Empresas de Transporte de Carga, Reglamento Núm. 6678, *supra*, contiene las tarifas vigentes y las mismas no podían ser enmendadas, dejadas en suspenso o derogadas mediante la denominada Carta Circular. Los cambios al reglamento vigente tienen que adoptarse de conformidad a lo establecido en la LPAU. Por tanto, resulta forzoso concluir que, de conformidad a la LPAU, la vigente Carta Circular XXXV-2020 emitida por el Negociado de Transporte y otros Servicios Públicos para enmendar el Reglamento 6678, *supra*, resulta *ultra vires* y, por tanto, nula. *Véase*, Sec. 2.7 (a) de la LPAU, *supra*.

Finalmente, nótese que, aunque muchas de las disposiciones de la Constitución del Estado Libre Asociado y algunas leyes locales han quedado suspendidas como resultado de la legislación federal PROMESA, con relación al proceso de aprobación de reglamentos, ni la Sección 204 (b)(4) de PROMESA,

---

[9] Tampoco se trata, ni tenemos ante nuestra consideración un reglamento de emergencia de vigencia inmediata que exija la firma de una orden ejecutiva por parte del Gobernador. En tal caso, la agencia administrativa tendría que iniciar un procedimiento a tales fines y evidenciar, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, la existencia de la emergencia que justifique la adopción del reglamento. Véase, Sec. 2.13 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9623; Grupo HIMA v. Depto. de Salud, 181 DPR 72, 79 (2011).

supra, ni el "FOMB Policy: Review of Rules, Regulations and Orders", ha dejado en suspenso o resultan incompatible con el proceso de adopción de reglamentos que establece la LPAU.

El requisito de la legislación federal para la adopción de reglamentos, limitado por la propia Junta en su política pública sobre reglamentos, sólo añade requisitos adicionales en las instancias allí descritas, que no resultan incompatibles con la LPAU. En vista de lo anterior, corresponde a la parte recurrida cumplir con los requisitos establecidos en la LPAU para la adopción de reglamentos, de manera compatible con la legislación federal y la reglamentación de la Junta.

V. Dictamen

Por los fundamentos antes expuestos, se deniega la moción de desestimación presentada por la parte recurrida. Además, se declara la nulidad de la Carta Circular XXXV-2020 emitida por el Negociado de Transporte y otros Servicios Públicos. La misma resulta *ultra vires*, por incumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, *supra*, para la adopción de reglamentos legislativos.

Notifíquese inmediatamente.

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

LCDA. LILIA M. OQUENDO SOLÍS
Secretaria del Tribunal de Apelaciones