

28 de diciembre de 2004

Lcda. Lilly Oronoz Rodríguez
Directora Ejecutiva
Compañía de Turismo
de Puerto Rico
Apartado Postal 9023960
San Juan, Puerto Rico
00902-3960

Consulta Núm. 04-57-B

Estimada señora Directora:

Me refiero a la comunicación de su antecesor, Sr. Milton Segarra, mediante la cual nos pide que evaluemos si con la aprobación del Plan de Reorganización Número 4 de 22 de junio de 1994¹ quedó derogada la disposición del Artículo 8 de la Ley Núm. 10 de 18 de junio de 1970², según enmendada, conocida como “Ley de la Compañía de Turismo de Puerto Rico”, que establece como requisito para la aprobación de reglamentos que los mismos sean aprobados por el Gobernador. Como corolario de dicha solicitud, nos vemos obligados a revisar la Opinión emitida por el Secretario de Justicia el 23 de mayo de 1990. Dicha Opinión estableció que las disposiciones del Artículo 8 de la Ley Núm. 10, supra, obligan a la Compañía de Turismo (en adelante “Compañía”) a enviar para aprobación del Primer Ejecutivo los reglamentos adoptados por dicha agencia. Debemos revisar la referida Opinión de 1990 para determinar si la misma es cónsona con la política pública relacionada con el proceso de

¹ 3 L.P.R.A. Ap. X § III

² 23 L.P.R.A. § 671 et seq.

reglamentación contenido en la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” (en adelante “LPAU”).

La Opinión del Secretario de Justicia de 23 de mayo de 1990 estableció que las disposiciones de la Ley Núm. 10, supra, relacionadas con el proceso de reglamentación no fueron derogadas por la LPAU por lo que no cambiaba el procedimiento establecido en la Ley 10, supra. Como fundamento a esa interpretación, la Opinión de 1990 indicó que anterior a la aprobación de la LPAU no existía un estatuto que estableciera un procedimiento administrativo uniforme para todas las agencias del gobierno, por lo que los procedimientos administrativos se regían por lo dispuesto en las leyes orgánicas de las mismas. A su vez, se entendió que siendo las leyes orgánicas unas leyes especiales, las mismas tenían preeminencia sobre cualquier estatuto general.

A esos efectos, la Opinión añade que siendo la LPAU una ley general no derogó las disposiciones de la Ley Núm. 10, supra, por ser ésta una ley especial que no puede ser derogada tácitamente. También, destacó que la LPAU sólo estableció las normas mínimas para gobernar los procedimientos administrativos y que sólo pueden sustituir los de la Ley Núm. 10, supra, si los mismos son incompatibles con la referida ley. Otro argumento que se utilizó en la referida Opinión fue el que la Ley Núm. 10, supra, no autorizaba a la Junta de Directores (en adelante “Junta”) de la Compañía a aprobar los reglamentos, sino solamente a adoptarlos. En atención a esa interpretación y por los fundamentos que se exponen a continuación, procedemos a reconsiderar la Opinión del Secretario de Justicia emitida el 23 de mayo de 1990, ponderando ciertos aspectos que no se tomaron en cuenta en aquella ocasión.

Cuando se aprobó la LPAU, la Asamblea Legislativa reconoció que en aquel momento existían en Puerto Rico más de ciento veinte (120) agencias o departamentos administrativos que regían sus procedimientos por reglamentos adoptados de acuerdo a las disposiciones específicas de cada entidad.³ También, reconoció que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico carecía de un cuerpo de reglas que brindara uniformidad, estabilidad y certeza a los procesos administrativos. Esto, a juicio del legislador, producía inestabilidad y confusión

³ Refiérase a la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 170, supra.

en los ciudadanos que estaban sujetos a reglamentaciones complejas y desconocidas.⁴

Por tal razón, se aprobó la LPAU a fin de crear un cuerpo sistematizado y uniforme de reglas mínimas que toda agencia debía observar durante la formulación de reglas y reglamentos y las adjudicaciones en casos administrativos.⁵ La creación de la LPAU trajo consigo un cambio total al sistema del derecho administrativo puertorriqueño que se extendió a todas las agencias que no fueron expresamente eximidas de la ley⁶. Anterior a la LPAU, los procedimientos administrativos en Puerto Rico se regían por las leyes de cada agencia, la Ley Núm. 112 de 30 de junio de 1957, conocida como “Ley sobre Reglamentos de 1958”, supra, y por los precedentes jurisprudenciales locales y federales. Sobre este particular, el Profesor Demetrio Fernández Quiñones señala que “[h]asta agosto de 1988, y según lo confirma la decisión en *Hernández v. Golden Tower Development Corporation*⁷, los procedimientos establecidos en las leyes orgánicas de los organismos administrativos privaron en los trámites, tanto ante la agencia como ante los tribunales. Empero, la aprobación de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme y la interpretación provista en el caso citado desplazaron esos procedimientos y, en aras del principio de uniformidad, los sustituyeron por los contenidos en la Ley de Procedimiento.”⁸

Así las cosas, quedó meridianamente claro cuando se aprobó la LPAU y según lo interpretado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en Hernández v. Golden Tower Development Corporation, supra, que la LPAU prevalecerá sobre toda disposición legal relativa a una agencia particular que sea contraria a las disposiciones de la misma.⁹ Esta conclusión no se aleja del todo de la que reflejó la Opinión del Secretario de Justicia emitida el 23 de mayo de 1990, en cuanto a que siendo la LPAU una ley general no derogó las disposiciones de la Ley Núm. 10, supra, por ser ésta una ley especial que no puede ser derogada

⁴ *Id.*

⁵ *Id.*

⁶ Véase la definición de “agencia” en el inciso (a), Sección 1.3 de la Ley Núm. 170, supra.

⁷ 125 D.P.R. 744 (1990).

⁸ Demetrio Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme 2da. Ed. (2001), Forum, Cap. I. Sec. 1.2, pág. 12.

⁹ Véase, además, *Luan Investment Corp. v. Román*, 125 D.P.R. 533, 546 (1990). [“El procedimiento para adoptar o enmendar un reglamento o mapa de zonificación se rige por las disposiciones de la Ley de Planificación en la medida en que no estén en conflicto con la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988 (3 L.P.R.A. sec. 2101 *et seq.*) .”]

tácitamente. Destacando que la LPAU sólo estableció las normas mínimas para gobernar los procedimientos administrativos y que sólo pueden sustituir los de la Ley Núm. 10, supra, si los mismos son incompatibles con la referida ley.

No obstante, la Opinión del 23 de mayo de 1990 erró al establecer que la Ley Núm. 10, supra, es armonizable con la LPAU sin distinguir que la Ley Núm. 10, supra, contiene normas que atienden tanto los aspectos organizacionales de la agencia como los aspectos procesales de la misma.¹⁰ “[L]a esencia del derecho administrativo es de carácter procesal. Constituye la médula de la materia analizar la manera en que los asuntos se tramitan y se desenvuelven procesalmente a través de la agencia”.¹¹ Por lo tanto, es correcto decir que la LPAU no derogó totalmente la Ley Núm. 10, supra, tomando en cuenta que la misma no afecta las disposiciones organizacionales de la Ley Núm. 10, supra. Sin embargo, la LPAU es una ley procesal que deroga los aspectos procesales contenidos en la Ley Núm. 10, supra, que sean contrarios a las normas y a la política pública establecida por la LPAU. Nuestro Tribunal Supremo ha establecido que “[n]o debe favorecerse nunca la derogación implícita de las leyes, pero cuando una ley posterior cambia el sistema existente al amparo de una anterior y lo sustituye por otro completo, el nuevo y no el antiguo es el que debe prevalecer.”¹² En efecto, la LPAU cambió el sistema de derecho administrativo de Puerto Rico tomando prominencia y prevaleciendo sobre cualquier otro sistema anterior a éste.

Los cambios introducidos por la LPAU en nuestro ordenamiento no contemplan el que se envíen los reglamentos para que sean aprobados por el Gobernador.¹³ Adviértase que uno de los fines de la LPAU es uniformar y facilitar los procedimientos administrativos. Al requerirle al Gobernador que apruebe los reglamentos de una agencia se promueve la dilación innecesaria de las funciones administrativas lo que no contribuye al logro de los fines de la

¹⁰ “La Asamblea Legislativa crea y establece una agencia administrativa mediante la aprobación de una ley orgánica o habilitadora que define su papel y los contornos de su actividad: carácter adjudicativo, formulación de reglas y reglamentos, o la formulación de reglas interpretativas del estatuto que administra, las cuales delimitan y definen la política pública y los alcances de las disposiciones legales.” Fernández Quiñones, supra, nota 6, pág. 10.

¹¹ *Id.* pág. 10-11.

¹² *Cortés v. Crehore*, 24 D.P.R. 430, 435 (1916).

¹³ La única instancia en que la LPAU hace referencia a la intervención del Gobernador es en los casos de emergencia donde éste certifica las circunstancias que justifican una situación de emergencia para permitir que una agencia someta un reglamento al Departamento de Estado sin necesidad de haber completado el procedimiento de reglamentación dispuesto por la LPAU. Nótese, sin embargo, que en ningún momento se autoriza al Gobernador a aprobar los reglamentos. Véase, 3 L.P.R.A. § 2133.

LPAU. En la medida en que el Artículo 8 de la Ley Núm. 10, supra, mantiene dicho requisito, el mismo es incongruente con las disposiciones de la LPAU y, por lo tanto, su existencia constituye un anacronismo contrario a lo establecido por el ordenamiento jurídico del derecho administrativo de Puerto Rico. Es evidente que lo dispuesto en el Artículo 8 de la Ley Núm. 10, supra, no es compatible con las disposiciones de la LPAU, puesto que dicho artículo establece que la vigencia de un reglamento estará sujeta a la Ley sobre Reglamentos de 1958¹⁴, Ley Núm. 112, supra, que fue expresamente derogada por la Sección 8.3 de la LPAU.¹⁵

Finalmente, aduce la Opinión del Secretario de Justicia bajo estudio, como uno de los argumentos que justifican la intervención del Gobernador en el proceso de aprobación de reglamentos de la Compañía, que la Junta de Directores de la Compañía no tiene poder para aprobar reglamentos. No obstante, la aprobación del Plan de Reorganización Núm. 4 de 22 de junio de 1994 cambió el estado de derecho en este renglón poniendo en manos del Secretario de Desarrollo Económico y Comercio (en adelante “Secretario”) la responsabilidad de aprobar los reglamentos a ser adoptados por los componentes del Departamento.¹⁶ A esos efectos el Plan de Reorganización de 1994 establece que el Secretario tendrá el poder de “[a]probar los reglamentos a ser adoptados por los componentes del Departamento, así como cualquier enmienda o derogación a los mismos. Los directores de los componentes del departamento deberán preparar y someter para la aprobación del Secretario los reglamentos necesarios incluyendo cualesquiera enmiendas, o derogación de los mismos.”¹⁷

Por otro lado, el Artículo 3 de la Ley Núm. 10, supra, dispuso que los poderes de la Compañía se ejercerán por la Junta de Directores. Asimismo, el mencionado artículo establece que dicha junta determinará la política general de la Compañía.¹⁸ Además, la opinión bajo estudio no considera lo establecido en el Artículo 5 de la Ley Núm. 10, supra, donde se establece que la Compañía tendrá y podrá ejercer los derechos, deberes y poderes que sean necesarios o

¹⁴ El Artículo 8 de la Ley Núm. 10, supra, 23 L.P.R.A. § 671g, señala que “[d]espués de celebradas dichas vistas públicas y los reglamentos ser adoptados por la Junta y aprobados por el Gobernador de Puerto Rico entrarán en vigor una vez se cumpla con la Ley sobre (sic) Reglamentos de 1958, Ley Núm. 112 de 30 de junio de 1957.”

¹⁵ La Sección 8.3 de la Ley Núm. 170, supra, dispuso expresamente que: “[s]e deroga la Ley Núm. 112 de 30 de junio de 1957, según enmendada, conocida como ‘Ley de Reglamentos de 1958’.”

¹⁶ Por virtud del Plan de Reorganización Núm. 4 de 22 de junio de 1994, la Compañía de Turismo es uno de los componentes del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio. Véase, 3 L.P.R.A. Ap. X, §§ IV y V.

¹⁷ 3 L.P.R.A. Ap. X, § III (j).

¹⁸ 23 L.P.R.A. § 671b.

convenientes para promover, desarrollar y mejorar la industria turística. Entre esos poderes delegados, el inciso (c) del Artículo 5 establece que la Compañía tiene poder para “[f]ormular, adoptar, enmendar y derogar reglas y reglamentos, según lo dispuesto por esta ley, para regir su funcionamiento interno así como aquellas reglas y reglamentos para ejercer y desempeñar los poderes, deberes y otras funciones turísticas que por ley le conceden e imponen.”¹⁹ Ante una delegación de poder para reglamentar tan amplia, es ilógico interpretar que la Compañía carece de la facultad para adoptar reglamentos a través de su Junta de Directores, los cuales, por mandato de ley, se someterán al Secretario para su aprobación.

En el memorando sometido por el Sr. Milton Segarra se plantea la existencia de una serie de leyes que facultan al Director de la Compañía para promulgar reglamentos administrativos. Estas disposiciones que aparentan contradecir lo establecido por la Ley Núm. 10, supra, la Opinión de 1990, y el Plan de Reorganización Núm. 4 de 1994, en cuanto a la manera en que se aprobarán los reglamentos de la Compañía, realmente no son incompatibles con éstos.²⁰

Examinando las referidas leyes hemos notado que la Asamblea Legislativa de Puerto Rico aprobó durante el transcurso de los años varias disposiciones especiales en las que otorga al Director de la Compañía poderes para promulgar reglamentos. Entendemos que el lenguaje de estas leyes relacionadas con la Compañía se limita a facultar al Director a promulgar, adoptar, enmendar o derogar los reglamentos sin establecer procedimiento alguno.²¹ Conforme a lo establecido anteriormente, no existe duda de que las referidas leyes tienen que seguir las disposiciones de la LPAU para promulgar y aprobar los reglamentos

¹⁹ 23 L.P.R.A. § 671d (c).

²⁰ Las leyes a las que hacemos referencia son: 1) Ley Núm. 78 de 10 de septiembre de 1993, conocida como “Ley de Desarrollo Turístico de Puerto Rico de 1993”, 23 L.P.R.A. § 6001 et seq., 2) Ley Núm. 252 de 26 de diciembre de 1995, conocida como “Ley de Derecho de Multipropiedad y Clubes Vacacionales de Puerto Rico”, 31 L.P.R.A. § 1251, 3) Ley Núm. 207 de 8 de agosto de 1998, conocida como “Ley de Distrito de Mejoramiento Turístico de 1998”, 21 L.P.R.A. § 6601 et seq., 4) Ley Núm. 282 de 19 de diciembre de 2002, conocida como “Ley de Transportación Turística Terrestre de Puerto Rico”, 23 L.P.R.A. § 671e(10), 5) Ley Núm. 212 de 28 de agosto de 2003, 23 L.P.R.A. § 671e(13), 6) Ley Núm. 272 de 9 de septiembre de 2003, conocida como “Ley del Impuesto Sobre el Canon por Ocupación de Habitación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, 23 L.P.R.A. § 671d (v), 7) Sección 14 de la Ley Núm. 221 de 15 de mayo de 1948, conocida como “Ley de Juegos de Azar”, según enmendada por la Ley Núm. 11 de 8 de enero de 2004.

²¹ La excepción a esta aseveración es la Sección 14 de la Ley Núm. 221 de 1998, según enmendada, que establece claramente que “[l]a Compañía de Turismo y el Comisionado de Instituciones Financieras utilizarán el procedimiento establecido en la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, o cualquier ley sucesora de naturaleza análoga, y deberán cumplir con sus respectivas leyes habilitadoras.”

que exigen las distintas leyes sin necesidad de que la Gobernadora apruebe los mismos.

Por otro lado, entendemos que no existe conflicto entre las distintas leyes de turismo existentes y el Plan de Reorganización Núm. 4 de 1994. Nótese, que dicho plan puso en manos del Secretario de Desarrollo Económico y Comercio la facultad de aprobar los reglamentos de los componentes del Departamento. Mientras tanto, un elemento común en la legislación que se ha desarrollado durante los años para cubrir áreas de interés para la Compañía ha sido el de facultar al Director y a la Compañía para que promulguen reglamentos afines con la ley aprobada. Retomando el argumento discutido en el párrafo anterior, tenemos que concluir que la manera en que están redactadas las leyes en discusión no contradice lo ordenado por el Plan de Reorganización Núm. 4 de 1994.²² Por lo tanto, en ausencia de un texto que le exima del requisito impuesto por el Plan de Reorganización Núm. 4 de 1994, lo que procede es que el Director someta los reglamentos al Secretario de Desarrollo Económico y Comercio para su aprobación.

También es menester reconocer que consistentemente hemos establecido que “[e]n el proceso de interpretación estatutaria se hace uso de numerosas presunciones, entre ellas, que el legislador *tiene conocimiento de las otras leyes vigentes*.”²³ Por lo tanto, podemos concluir que el legislador redactó las leyes anteriores y posteriores al Plan de Reorganización Núm. 4 de 1994 conociendo las disposiciones existentes en ese momento histórico.

En síntesis, la Compañía no necesita contar con el aval del Gobernador para la aprobación de sus reglamentos. Hemos establecido claramente que el Artículo 8 de la Ley Núm. 10, supra, es incompatible con los cambios introducidos por la LPAU en el año 1988 por lo que es necesario que la Compañía y el Departamento sigan el procedimiento de reglamentación provisto por la LPAU.

También sostienen nuestra conclusión los cambios introducidos por el Plan de Reorganización de 1994 que junto con la Ley Núm. 10, supra, establecen que la

²² Es norma establecida en nuestro ordenamiento que “[l]as leyes que se refieren a la misma materia y cuyo objeto sea el mismo, deben ser interpretadas refiriendo las unas a las otras, por cuanto lo que es claro en uno de sus preceptos pueda ser tomado para explicar lo que resulte dudoso en otro.” 31 L.P.R.A. § 18

²³ Op. Sec. Just. Núm. 10 de 1971, citando a *Pueblo v. Franceschini*, 74 D.P.R. 825, 831 (1953), *Cooperativa Cafeteros v. La Capital*, 82 D.P.R. 51, 58 (1960), *Hernández v. Fournier*, 80 D.P.R. 93, 102 (1957), *Ramos v. Corte*, 59 D.P.R. 422, 427 (1941).

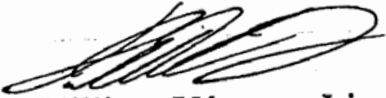
Consulta Núm. 04-57-B

Página Núm. 8

facultad de adoptar reglamentos descansa, en términos generales, en la Junta como organismo encargado de ejecutar los poderes de reglamentación de la Compañía y la facultad de aprobar los mismos recae en el Secretario.

Esperamos que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'W. Vázquez Irizarry', written over a light gray rectangular background.

William Vázquez Irizarry