

ENTIRILLADO ELECTRÓNICO
~~GOBIERNO~~ ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO
RICO

19^{na.} Asamblea
Legislativa

5^{ta.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 1182

27 de abril de 2023

Presentado por el señor *Villafañe Ramos* y la señora *Hau*

Referido a la Comisión de Gobierno

LEY

Para enmendar la Sección 2.7 de Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico”, a los fines ~~que una impugnación de su faz estará limitada a lo dispuesto en la ley Núm. 38-2017, de~~ introducir una nueva disposición que permita a las agencias administrativas a mantener en vigor la reglamentación impugnada de su faz si la impugnación no se fundamenta en una violación sustancial a las disposiciones de la Ley Núm. 38-2017; y permitir que las agencias subsanen errores no perjudiciales en el proceso de reglamentación; ~~y para otros fines relacionados.~~

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Nos dice la exposición de motivos de la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico”, que esta se creó con el propósito de brindar a la ciudadanía servicios públicos de alta calidad, eficiencia, esmero, prontitud y aplicando e interpretando liberalmente para poder alcanzar dichos propósitos con el resguardo de las garantías básicas al debido procedimiento de ley. Establece un procedimiento uniforme de revisión judicial a la acción tomada por una agencia de Gobierno al adoptar un reglamento o al adjudicar un caso. Entre otras cosas, dispone, además, para la utilización máxima de procedimientos informales antes de agotar la etapa formal decisional.

Esta ley fue aprobada utilizando como modelo los preceptos de la *Administrative Procedure Act*, 5 USC § 551 *et. seq.* (en adelante, APA) y del *Model State Administrative Procedure Act*.¹ Sobre el particular, véase *Piñero v. AAA*, 146 D.P.R. 890, 910 (1988); *Pagán Romas v. F.S.E.*, 129 D.P.R. 888, 898 (1992); *Surfrider v. ARPE*, 178 D.P.R. 563, 577 (2010). Sin embargo, distinta a su progenie, nuestra Ley Núm. 38-2017, *supra*, en adelante "LPAU", está huérfana de remedios que resguarden los procesos reglamentarios por errores no perjudiciales. Esto ha creado una incongruencia en las determinaciones judiciales que resulta en una carga onerosa para el estado en largos procesos judiciales.

La sección Sección 706 de la APA y la sección Sección 508 del *Model State Administrative Procedure Act* prescriben las instancias de revisión judicial para impugnaciones de su faz por procesos de reglamentación ante inobservancias o incumplimiento con aspectos procesales de la ley. En contraste con la LPAU, tanto la APA como el *Model State Administrative Procedure Act* expresamente reconocen la regla de error no perjudicial.² El Tribunal Supremo de Estados Unidos ha descrito la sección 706 de la APA como la regla de error no perjudicial del derecho administrativo.³ Véase *Shinkeki v. Saunders*, 556 U.S. 396, 406 (2009); *Little Sisters of the Poor Saints Peter & Paul Home v. Pennsylvania*, 207 L. Ed. 2d 819, 140 S. Ct. 2367, 2385 (2020). A pesar del error no perjudicial estar consagrado en las Reglas de Procedimiento Civil de Puerto Rico,⁴ en el campo del derecho administrativo, no ha sido reconocido. Véase *R.P. CIV. 50, 32 L.P.R.A. Ap. V* (2010).

Por otro lado, como regla general, cuando un reglamento incumple con imperativos legales, los tribunales lo declaran inválido. No obstante, los tribunales tienen discreción

¹ *Piñero v. AAA*, 146 DPR 890, 910 (1988); *Pagán Romas v. F.S.E.*, 129 DPR 888, 898 (1992); *Surfrider v. ARPE*, 178 DPR 563, 577 (2010) ("Del historial legislativo se desprende que la aprobación de nuestra ley fue inspirada por la experiencia en Estados Unidos con la Ley de Procedimiento Administrativo federal. . . De igual forma, tomó en consideración el desarrollo del derecho administrativo en el foro federal y en los tribunales estatales, así como la experiencia de algunos estados con el *Model State Administrative Procedures Act*").

² APA, 5 U.S.C. § 706 ("In making the foregoing determinations, the court shall review the whole record or those parts of it cited by a party, and due account shall be taken of the rule of prejudicial error."); NATIONAL CONFERENCE OF COMMISSIONERS ON UNIFORM STATE LAWS, *Revised Model State Administrative Procedure Act*, § 508 (b) (2010), <https://www.jape.state.fl.us/Documents/Publications/USAPA/MSAPA2010.pdf> ("In making a determination under this section, the court shall review the agency record or the parts designated by the parties and shall apply the rule of harmless error.").

³ *Shinkeki v. Saunders*, 556 US 396, 406 (2009); *Little Sisters of the Poor Saints Peter & Paul Home v. Pennsylvania*, 207 L. Ed. 2d 819, 140 S. Ct. 2367, 2385 (2020). ("We have previously described § 706 as an 'administrative law ... harmless error rule.'").

⁴ *R.P. CIV. 50, 32 LPRA Ap. V* (2010).

para mantener la regla o acción de la agencia en vigor mientras la decisión se remite para una explicación más detallada.⁵ *Véase Standing Rock Sioux Tribe v. United States Army Corps of Engineers*, 985 F.3d 1032, 1051 (D.C. Cir. 2021).

En el ámbito federal, foros judiciales han dictaminado que “cuando la equidad lo exige, la reglamentación puede mantenerse vigente mientras la agencia cumpla con los procedimientos necesarios”.⁶ *Véase Nat. Res. Def. Council v. U.S. E.P.A.*, 808 F.3d 556, 584 (2d Cir. 2015) (traducción nuestra); *Idaho Farm Bureau Fed'n v. Babbitt*, 58 F.3d 1392, 1405 (9th Cir.1995)

El aludido remedio de equidad es lo que conocemos como *remand without vacatur*. El remedio que permite a los tribunales revisores de las acciones agenciales con defectos legales menores dejar la regla o acción en efecto mientras la agencia corrige el defecto.

Según informe de la *Administrative Conference of the United States* (ACUS, por sus siglas en inglés), desde el 1970, el remedio ha sido empleado en múltiples instancias.⁷ El caso de *En Allied-Signal, Inc. V. U.S. Nuclear Regulatory Comm'n* 988 F.2d 146 (D.C. Cir. 1993) se estableció un proceso de análisis de dos factores para validar la aplicación del remedio.⁸ El tribunal dispuso que la decisión para revocar dependerá de: 1. La a) la gravedad de las deficiencias en la decisión de la agencia (la posibilidad que tiene la agencia para rehabilitar su decisión) y 2. Las *b) las* consecuencias disruptivas que ocasionaría revocar.⁹

La promulgación de legislación para adoptar la doctrina de *remand without vacatur* en el derecho administrativo traería consigo numerosos beneficios. En primera instancia, promovería la eficiencia administrativa al permitir que un tribunal devuelva un caso a una agencia sin anular la reglamentación anterior para que la agencia corrija errores sin causar interrupciones innecesarias a las partes involucradas. Al requerir que las agencias corrijan los defectos procesales mientras mantienen sus decisiones o reglas en vigor, la legislación ayudaría a mantener estabilidad en el sistema regulatorio.

⁵ *Standing Rock Sioux Tribe v. United States Army Corps of Engineers*, 985 F.3d 1032, 1051 (D.C. Cir. 2021).

⁶ *Nat. Res. Def. Council v. U.S. E.P.A.*, 808 F.3d 556, 584 (2d Cir. 2015) (traducción nuestra); *Idaho Farm Bureau Fed'n v. Babbitt*, 58 F.3d 1392, 1405 (9th Cir.1995)

⁷ STEPHANIE J. TATHAM, *The Unusual Remedy of Remand Without Vacatur*, 2 (3 de enero de 2014), <https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Remand%20Without%20Vacatur%20Final%20Report.pdf>.

⁸ 988 F.2d 146 (D.C. Cir. 1993).

⁹ *Id.* en las págs. 151-52 (traducción nuestra); TATHAM, *supra* en la pág. 6.

Por otra parte, permitiría preservar el *statu quo*. El anular una decisión anterior tiene consecuencias significativas, especialmente si las partes ya han implementado la reglamentación o se han basado en ella. En primer lugar, anular la reglamentación de una agencia debido a un defecto procesal crea incertidumbre regulatoria para las partes afectadas. La devolución sin anular ayudaría a reducir esta incertidumbre al permitir que la reglamentación o decisión de la agencia permanezca en vigor mientras se corrige el defecto de modo que se transige que las partes continúen operando bajo la reglamentación existente hasta que la agencia emita una nueva. Es decir, corrija la deficiencia de manera oportuna y eficiente sin necesidad de erradicar la totalidad del reglamento, permitiendo así preservar el *statu quo* y evita la interrupción de las operaciones en curso. Además, podría resultar en una avalancha de apelaciones y juicios, lo que ejerce presión sobre el sistema judicial. La devolución sin anular ayudaría a reducir esta carga al permitir que las agencias corrijan los defectos sin requerir que las partes afectadas vuelvan a pasar por el proceso de apelación. Así mismo, se alienta la cooperación entre las agencias y las partes afectadas al permitir que las partes trabajen juntas para corregir cualquier defecto procesal. Este enfoque cooperativo puede conducir a mejores resultados para todos los involucrados.

De otro lado, no podemos perder de perspectiva que anular una reglamentación y comenzar de nuevo puede llevar mucho tiempo y ser costoso tanto para la agencia como para las partes involucradas. Por lo tanto, esta enmienda puede ayudar a ahorrar recursos al permitir que las partes continúen operando bajo la decisión existente hasta que la agencia emita una nueva.

~~Actualmente varios estados y agencias federales permiten la devolución sin anular de una regla o reglamento y se considera una mejor práctica en derecho administrativo.⁴⁰ Incluso, Hace cerca de una década el Administrative Conference of the United States (en adelante, ACUS por sus siglas en inglés) presentó un informe el 5 de diciembre de 2013~~

⁴⁰ Véase *Tex. Gov't Code* § 2001.040 (“If a court finds that an agency has not substantially complied with one or more procedural requirements . . . the court may remand the rule . . . to the agency and . . . shall provide a reasonable time for the agency to either revise or readopt the rule through established procedure.”).

en el cual condujo un estudio del remedio judicial.⁴¹ En sus recomendaciones, la ACUS concluyó que “[r]emand without vacatur should continue to be recognized as within the court’s *equitable remedial authority* on review of cases that arise under the Administrative Procedure Act (APA) and its judicial review provision, 5 U.S.C. § 706(2).”⁴² Véase ACUS, *Administrative Conference Recommendation 2013-6* (5 de diciembre de 2013). ~~La promulgación de legislación para codificar este enfoque pondría a Puerto Rico en línea con estas mejores prácticas y garantizaría que las agencias y las partes afectadas conozcan sus derechos y obligaciones.~~

La normativa que se incorpora a nuestro ordenamiento mediante la presente Ley busca crear un balance entre los derechos de todas las partes involucradas en una controversia cuando ambos descansaron en la presunción de legalidad de la actuación gubernamental al adoptar reglamentación. Acentuamos, sin embargo, que la misma debe tener un alcance limitado para garantizar la aplicación excepcional cuando es incuestionable que el daño sufrido no es sustancial.

Por todo lo anterior, esta Asamblea Legislativa entiende meritorio e impostergable la inclusión de la regla del error no perjudicial en la LPAU. Esta enmienda es fundamental para garantizar la equidad y justicia en los procedimientos administrativos. La regla reconoce la posibilidad de que se cometan errores en la administración de procesos gubernamentales y permite que estos errores se pasen por alto si no resultan en ningún daño o perjuicio para las partes involucradas. Sin esta regla, los tecnicismos menores y los errores involuntarios podrían tener consecuencias significativas e injustas, que podrían afectar el resultado de las decisiones administrativas. Al incorporar la regla del error inofensivo, la ley de procedimiento administrativo local puede garantizar que el enfoque permanezca en el fondo del caso, en lugar de cuestiones procesales menores, lo que lleva a un proceso administrativo más justo y eficiente.

⁴¹ ACUS, *Administrative Conference Recommendation 2013-6* (5 de diciembre de 2013), https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Remand%20Without%20Vacatur%20_%20Final%20Recommendation.pdf

⁴² *Id.* en la pág. 5

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Artículo 1.- ~~Se enmienda~~ Enmendar la Sección 2.7 del Capítulo II de la Ley Núm. 38-
2 2017, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo
3 Uniforme del Gobierno de Puerto Rico” para que se lea como sigue:

4 “Sección 2.7.- Nulidad de las Reglas o Reglamentos y Término para Radicar la
5 Acción.

6 (a) Una regla o reglamento aprobado después de la fecha de efectividad de esta Ley
7 será nulo *si durante el proceso de promulgar un reglamento no cumpliera sustancialmente*
8 *con las disposiciones del Capítulo 2 de esta Ley, exclusivamente.*

9 *Al tomar una determinación conforme a esta ~~sección~~ Sección, el tribunal evaluará la totalidad*
10 *del expediente o ~~partes~~ porciones de éste designadas por las partes, para evaluar si la agencia*
11 *cometió un error procesal o sustancial. ~~de~~ De demostrarse que el error es uno no sustancial*
12 *aplicará la regla del error no perjudicial.*

13 (b) Cualquier acción para impugnar la validez de su faz de una regla o reglamento
14 por el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley deberá iniciarse en el Tribunal
15 de Apelaciones dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de vigencia de dicha
16 regla o reglamento. La competencia sobre la acción corresponderá a la región judicial
17 donde esté ubicado el domicilio del recurrente.

18 (c) La acción que se inicie para impugnar el procedimiento seguido al adoptar las
19 reglas o reglamentos de que se trate no paralizará la vigencia de los mismos, a menos
20 que la ley al amparo de la cual se adopta disponga expresamente lo contrario.

21 (d) *Si el tribunal determina que debe aplicar la regla de error no sustancial podrá devolver el*
22 *reglamento o parte de este a la agencia y proporcionar tiempo razonable para que la agencia lo*

1 ~~revisa~~ revise o vuelva a adoptar a través del procedimiento establecido en esta Ley. Durante este
2 periodo, el reglamento permanecerá vigente a menos que el tribunal encuentre justa causa para
3 invalidar el reglamento o parte de este, vigente a partir de la fecha que ordene el tribunal.

4 Si el Tribunal entendiera que la agencia cometió un error sustancial deberá exponer las
5 razones de su determinación de forma clara delimitando los errores encontrados, de manera que
6 ~~las~~ estén definidas las controversias para cualquier revisión judicial posterior."

7 Artículo 2.- Reglamentación.

8 Se faculta y ordena a ~~todo departamento,~~ toda agencia, según definida por esta Ley, a
9 ~~junta, oficina, comisión y demás entidades de la Rama Ejecutiva~~ para que realicen todas
10 las gestiones necesarias para enmendar cualquier norma administrativa aplicable, para
11 cumplir con los propósitos de esta Ley.

12 Artículo 3.- Vigencia.

13 Esta Ley entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación.