



Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA  
Apartado 9020192, San Juan, PR 00902-0192

LCDO. CÉSAR R. MIRANDA RODRÍGUEZ  
SECRETARIO DE JUSTICIA

TEL (787) 721-7700  
FAX (787) 724-4770

24 de enero de 2014

Arq. Alberto Lastra Power  
Director Ejecutivo  
Oficina de Gerencia de Permisos  
PO Box 41179  
San Juan, Puerto Rico 00940-1179

Consulta Núm. 13-92-B

Estimado señor Director Ejecutivo:

## I. INTRODUCCIÓN

Me refiero a su comunicación mediante la cual nos solicita que evaluemos la Orden Administrativa Núm. OGPe-2013-004, aprobada el 12 de julio de 2013 por la Oficina de Gerencia de Permisos (“OGPe”), sobre la aclaración del proceso de presentación de proyectos solares fotovoltaicos para generación y/o venta de energía, a fin de determinar si la misma fue emitida conforme a las leyes y a la reglamentación aplicables.

Según nos indica, la consulta surge como resultado de la Resolución 2013-002<sup>1</sup>, aprobada el 24 de julio de 2013 por la Junta de Planificación, la cual concluyó -entre otras cosas- que la Orden Administrativa de referencia no es compatible con las leyes y los reglamentos aplicables<sup>2</sup>, y que no se siguió el procedimiento establecido para ello. Específicamente, la Junta de Planificación arguye que toda enmienda a un reglamento debe seguir el procedimiento establecido en la Ley Núm. Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la “Ley de

---

<sup>1</sup> Véase Resolución Núm. 2013-0002, Junta de Planificación (24 de julio de 2013).

<sup>2</sup> La Junta de Planificación alega que la Orden Administrativa contraviene, además, el *Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos*, Reglamento Núm. 7951, Junta de Planificación (30 de noviembre de 2010), según enmendado (“Reglamento Núm. 7951”), y la Ley Núm. 161-2009, según enmendada, conocida como la “Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico” (“Ley Núm. 161”).

Procedimiento Administrativo Uniforme” (“LPAU”), y que, por constituir la Orden Administrativa de referencia una reglamentación, no se cumplió con el procedimiento dispuesto en el citado estatuto ni se le notificó previo a su adopción para que dicha agencia lo aprobara.

Ante tales circunstancias, nos solicita que determinemos si la Orden Administrativa en cuestión fue aprobada conforme a los procedimientos dispuestos en las leyes y los reglamentos aplicables.<sup>3</sup>

Expuesta, a grandes rasgos la controversia planteada, procedemos a establecer el derecho aplicable.

## II. DERECHO APLICABLE

Antes de iniciar nuestra discusión en torno a si la Orden Administrativa que nos ocupa fue aprobada conforme a los procedimientos dispuestos en las leyes y reglamentación aplicable, resulta necesario exponer los aspectos principales sobre las reglas aprobadas por las agencias administrativas que requieren su adopción conforme a la LPAU. Veamos.

### A. *Procedimiento de adopción de reglamentos en virtud de la LPAU.*

Mediante la aprobación de la LPAU, la Asamblea Legislativa otorgó a las agencias administrativas la facultad de aprobar reglas y reglamentos. Esta autoridad ha sido concebida como necesaria para delimitar los contornos del poder. De esta forma, la LPAU requiere que las agencias administrativas cumplan ciertos requisitos al momento de aprobar, enmendar o derogar una reglamentación. De conformidad con la LPAU, el término “regla o reglamento” consiste de “cualquier 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”. Sec. 1.3(l) de la LPAU, 3 L.P.R.A. § 2102(l). El término incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente. *Id.* Quedan excluidas de esta definición:

- (1) Reglas relacionadas con la administración interna de la agencia que no afectan directa y sustancialmente los derechos o los procedimientos o prácticas disponibles para el público en general.
- (2) Formas e instrucciones, declaraciones interpretativas y declaraciones de política pública general, que son meramente explicativas y no tienen ningún efecto legal.
- (3) Decretos mandatorios aprobados por la Junta de Salario Mínimo.
- (4) Órdenes de precio del Departamento de Asuntos del Consumidor y otros decretos u órdenes similares que se emitan o puedan emitir en el futuro

---

<sup>3</sup> Cabe mencionar que la Lcda. Ingrid M. Vila Biaggi, Secretaria de la Gobernación, tuvo ante su consideración esta controversia presentada, en ese momento, por la Junta de Planificación. El 2 de agosto de 2013, la licenciada Vila Biaggi concluyó que, luego del análisis de las leyes, reglamentos y órdenes ejecutivas aplicables, la Orden Administrativa en cuestión no contravenía disposición legal ni reglamentaria alguna.

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 expedición.

*Id.*

De esta manera, y en relación con la adopción de reglas y reglamentos, la propia LPAU reconoce dos clasificaciones generales que nuestro Tribunal Supremo ha denominado como las reglas legislativas y las reglas no legislativas.

En lo pertinente, nuestro más Alto Foro judicial ha establecido que, conforme a la LPAU, existen diversos tipos de reglas, a saber: 1) reglas procesales; 2) reglas sustantivas o legislativas; y 3) reglas interpretativas. Véase Asociación de Maestros de Puerto Rico v. Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, 159 D.P.R. 81, 92 (2003). Particularmente, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha sostenido que una regla legislativa es aquella que afecta derechos y obligaciones de las partes o individuos. Reiteradamente se ha establecido que esta categoría de reglamentación tiene fuerza de ley, y obliga también a las agencias, las cuales no tienen discreción para repudiarla. *Id.* a la pág. 93. Es por ello que las agencias deben adoptarlas en estricta observación del procedimiento de reglamentación según establecido en la LPAU. Este procedimiento, en esencia, requiere notificar a la ciudadanía la intención de adoptar o modificar una regla o reglamento. *Id.* Nótese que una regla legislativa tiene autoridad legal y para adoptarse debe cumplir con los requisitos establecidos en la LPAU. Dicho procedimiento requiere: (1) comunicar al público la reglamentación que ha de aprobarse; (2) proveer una oportunidad para la participación ciudadana; (3) presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para su aprobación, y (4) divulgar la reglamentación. Véanse Secs. 2.1-2.8 de la LPAU, 3 L.P.R.A §§ 2121-2128; Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A., 185 D.P.R. 684, 694-695 (2012). Es por ello que las agencias deben adoptarlas observando estrictamente el proceso de reglamentación establecido en la LPAU.

Sin embargo, no toda regulación está sujeta a este procedimiento de aprobación. Dentro de esta categoría se encuentran las llamadas “reglas no legislativas”, las cuales agrupan varias normas administrativas que, por el propósito que persiguen, no requieren el cumplimiento de las formalidades establecidas en la LPAU. Ejemplo de ellas son las reglas interpretativas, las cuales se crean para aclarar la ley; las reglas o los reglamentos administrados por la agencia, para fijar directrices y para pautar la discreción administrativa. Véase Agosto Serrano v. F.S.E., 132 D.P.R. 866, 873 (1993). Usualmente de lo que se trata es de cartas circulares, cartas normativas, directrices, memorandos y demás documentos menos formales. Véase González Fuentes v. E.L.A., 167 D.P.R. 400, 421 (2006). Asimismo, existen otras “reglas no legislativas” que van dirigidas a la administración interna de la agencia y que, por no afectar directa y sustancialmente los derechos de personas ajenas a la operación de la empresa gubernamental, no requieren su notificación a la ciudadanía ni la oportunidad de que ésta participe en el proceso de adopción. Véase Tosado Cortés v. Autoridad de Energía Eléctrica, 165 D.P.R. 377, 390 (2005). Al aprobarse este tipo de norma, no se requiere su notificación al público ni que se le brinde oportunidad a la ciudadanía para presentar sus comentarios sobre el particular. *Id.* La inaplicabilidad de los requisitos de reglamentación a este tipo de norma constituye un

reconocimiento expreso por parte de la Asamblea Legislativa de la flexibilidad que necesita la agencia al regular estos asuntos internos. *Id.* a la pág. 391. No obstante lo anterior, debe quedar claro que las reglas de gobierno interno aprobadas por la agencia no deben impactar “directa y sustancialmente” los derechos de la ciudadanía en general. *Id.* Esta excepción, por tanto, no aplica en la medida que la norma afecte directa y sustancialmente derechos de terceras personas ajenas a la operación de la agencia.

Sobre la autoridad reglamentaria de las agencias, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado lo siguiente:

Una regla interpretativa, en cambio, es una expresión de la agencia que ofrece una aclaración de la ley que administra, o de sus reglas y reglamentos. Conforme a lo antes expuesto, [cita omitida], señalamos que dichas reglas son creadas cuando las agencias administrativas aprueban directrices u otras reglamentaciones informales con el propósito de darle uniformidad a sus propios procesos, pautar la discreción administrativa u otros fines internos. En dicho caso sostuvimos además que, si la nueva regla es irreconciliable con una regla legislativa existente, entonces la nueva regla es propiamente una enmienda a la primera, y consecuentemente, debe ser considerada como una regla legislativa cuya aprobación debe observar el proceso de reglamentación antes descrito.

Las reglas interpretativas pueden ser de gran valor, ya que permiten a las agencias pautar la discreción administrativa de una manera más informal, y facilitan que las agencias le informen a la ciudadanía el contenido preciso de sus derechos y deberes bajo la ley administrada por esa agencia o comisión.

*Véase Asociación de Maestros de Puerto Rico*, 159 D.P.R. a las págs. 93-94.

Fíjese, entonces, que una regla interpretativa no debe establecer nuevos estándares legales ni imponer nuevos requisitos. Además, aunque en algunos casos las agencias soliciten comentarios en sus reglas interpretativas y otros documentos, esto se realiza para proveer calidad y claridad al material. Vemos, pues, que este tipo de regla no requiere que se cumpla con el procedimiento de reglamentación establecido en la LPAU.

En este punto, pasemos a evaluar las disposiciones de la Ley Núm. 161 y el Reglamento Núm. 7951 atinentes a la controversia. Veamos.

#### ***B. La Ley Núm. 161 y el Reglamento Núm. 7951.***

Precisa mencionar que, mediante la aprobación de la Ley Núm. 161, se adoptó 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 desarrollos de proyectos de construcción en Puerto Rico. *Véase* Art. 1.5 de la Ley Núm. 161, 23 L.P.R.A. § 9011 nt. Para cumplir dicha política pública, la Ley Núm. 161 creó la OGPe, adscrita a la Junta de Planificación, con la encomienda de emitir determinaciones finales,

permisos y certificaciones para la prevención de incendios y certificados de salud ambiental relacionados directa o indirectamente al desarrollo y uso de terrenos. Véanse Arts. 2.1 y 2.5 de la Ley Núm. 161, 23 L.P.R.A. §§ 9012 y 9012d. Este estatuto creó un sistema integrado de permisos compuesto por la OGPe, la Junta de Planificación y la Oficina del Inspector General de Permisos. Véase Regla 1.1 del Reglamento Núm. 7951.

Por otro lado, y en lo pertinente, es importante destacar que la Ley Núm. 161 faculta al Director Ejecutivo de la OGPe a, entre otras funciones, emitir órdenes administrativas para cumplir con este estatuto o cualquier otra facultad establecida en esta Ley o los reglamentos adoptados al amparo de la misma. Véase Art. 2.3(d) de la Ley Núm. 161, 23 L.P.R.A. § 9012b(d). A su vez, la OGPe está autorizada a aprobar, enmendar y derogar reglamentos conforme al proceso establecido en la LPAU. Véase Art. 2.8 de la Ley Núm. 161, 23 L.P.R.A. § 9012g.

Por su parte, el Reglamento Núm. 7951 tiene el propósito de detallar el sistema integrado de permisos relacionado al desarrollo y uso de terrenos. Véase Regla 3.2 del Reglamento Núm. 7951. Las enmiendas a dicho Reglamento deben ser notificadas y aprobadas por la Junta de Planificación. Véase Regla 3.9 del Reglamento Núm. 7951.

De otro lado, la Regla 5.3 del Reglamento de referencia dispone el trámite a seguir para las solicitudes de servicio. Además, el Capítulo 9 establece el procedimiento adjudicativo de los permisos para el desarrollo y uso de terrenos. Incluye, también, guías detalladas dirigidas a los documentos que deben contener estas solicitudes, así como el trámite específico a realizarse ante la OGPe.

Finalmente, el Capítulo 57 del Reglamento establece los parámetros de diseño y construcción para instalaciones solares fotovoltaicas<sup>4</sup> para generación o venta de energía renovable. Debemos destacar que este Capítulo tiene como base legal las disposiciones de la Orden Ejecutiva Núm. 34 de 2010, Boletín Administrativo Núm. OE-2010-034, mediante la cual se estableció -entre otras cosas- que era prioridad promover el desarrollo de nueva estructura de generación eléctrica. De esta forma, la Sección 57.1.3 del Reglamento dispone que la tramitación y aprobación de las instalaciones solares fotovoltaicas estarán a cargo de la OGPe, los municipios y las agencias reguladoras. Específicamente, aquellas instalaciones fotovoltaicas, que sean instaladas bien sobre los techos de las estructuras o sobre el terreno, cuya capacidad fluctúe entre uno (1) y veinticuatro punto nueve (24.9) megavatios serán evaluadas y adjudicadas por la OGPe. Véase Sección 57.1.4(2) del Reglamento Núm. 7951.

Vemos, entonces, que las facultades de la OGPe son extensas y variadas e incluyen la aprobación de órdenes administrativas para cumplir con la Ley Núm. 161 o los reglamentos aprobados en virtud de la misma, así como la evaluación y aprobación de las instalaciones solares fotovoltaicas, entre otras.

---

<sup>4</sup> El término "Sistema Fotovoltaico" se refiere al conjunto de equipos utilizados para convertir energía solar en energía eléctrica utilizable para suplantar o sustituir el servicio de energía eléctrica en residencias, comercios e industrias. Véase Capítulo 4 S (48) del Reglamento Núm. 7951.

Pasemos, pues, a evaluar la naturaleza de la Orden Administrativa Núm. OGPe-2013-004.

### III. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

Se nos ha solicitado que determinemos si la Orden Administrativa Núm. OGPe-2013-004 constituye una enmienda al Reglamento Núm. 7951 y, por ende, si se debía cumplir con el procedimiento establecido en la LPAU. Veamos.

Hemos examinado el contenido de la Orden Administrativa en controversia y consideramos que la misma contiene normas dirigidas a aclarar –particularmente- los procedimientos relacionados a las instalaciones fotovoltaicas contenidos en el Capítulo 57 del Reglamento Núm. 7951. Por consiguiente, estamos ante una directriz que constituye una declaración interpretativa de una norma reglamentaria, por lo cual no es un reglamento ni una enmienda al Reglamento vigente. Nos explicamos.

El 14 de mayo de 2013, el señor Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Hon. Alejandro García Padilla, ordenó, mediante la aprobación de la Orden Ejecutiva Núm. 38 de 2013, Boletín Administrativo Núm. OE-2013-38, que toda solicitud de permiso, consulta o certificación para el desarrollo de proyectos nuevos de generación de energía presentada en o antes del 31 de diciembre de 2012, al amparo de, entre otras, la Orden Ejecutiva Núm. 34 de 2010 -la cual sirvió de base al Capítulo 57 del Reglamento Núm. 7951- sea evaluado por el procedimiento ordinario de permisos de la ley. De esta manera, la citada Orden Ejecutiva Núm. 38 ordenó, además, que toda solicitud de permiso, consulta o certificación necesaria para cumplir con la Ley Núm. 416-2004, según enmendada, conocida como “Ley sobre Política Pública Ambiental”, sea transferido a la OGPe para que continúe el proceso de evaluación conforme a la Ley Núm. 161. Así también, la citada Orden Ejecutiva autorizó -entre otras agencias- a la OGPe a adoptar medidas transitorias para cumplir con la misma.

Ante lo ordenado en la Orden Ejecutiva Núm. 38, la OGPe aprobó la Orden Administrativa que nos ocupa con el fin de aclarar a las entidades gubernamentales concernidas el proceso de presentación de proyectos para instalaciones solares fotovoltaicas y/o venta de generación de energía, que sean situadas en los techos de las estructuras y cuya capacidad fluctúe entre uno (1) y veinticuatro punto nueve (24.9) megavatios, y las ubicadas sobre un terreno y cuya capacidad sea mayor a cero (0) hasta 24.9 megavatios. Recordemos que la Orden Ejecutiva Núm. 34 de 2010 permitió un procedimiento expedito para la aprobación de permisos. Las directrices contenidas en la Orden Administrativa en cuestión van dirigidas a aclarar el procedimiento ordinario ya establecido en el Reglamento Núm. 7951, conforme ordenó la Orden Ejecutiva. Fijese que dicha Orden Administrativa hace referencia al cumplimiento del trámite establecido en las Reglas 5.3 y 9.3 del Reglamento Núm. 7951, a los documentos que deben presentarse para las solicitudes de permisos de construcción y las solicitudes de consulta de ubicación, Reglas que establecen el trámite ordinario para las solicitudes de servicios y de permisos, trámite que ordenó la Orden Ejecutiva Núm. 38.

Nótese, entonces, que la Orden Administrativa se aprobó en consonancia con la Orden Ejecutiva Núm. 38, la Ley Núm. 161 y el Reglamento Núm. 7951. Además, al evaluar la misma, vimos

que de ninguna manera enmienda las normas contenidas en el Reglamento Núm. 7951 ni crea normas nuevas. La Orden Ejecutiva conllevó la derogación del trámite expedito en la aprobación de permisos, por lo que la OGPe entendió necesaria una interpretación oficial de la reglamentación estándar. El procedimiento estándar para evaluar solicitudes de proyectos de instalaciones fotovoltaicas ya estaba contenido en el Reglamento Conjunto y no tuvo enmienda alguna. Claramente, la OGPe emitió la misma como parte de una directriz impartida por el señor Gobernador y como parte del ejercicio legítimo conferido por la Ley Núm. 161 de aprobar órdenes administrativas para aclarar o cumplir con dicha ley o sus reglamentos. En vista de ello, somos del criterio que la OGPe no tenía que recurrir al procedimiento de reglamentación pautado en la LPAU para la aprobación de la Orden Administrativa, como tampoco era necesaria la notificación y aprobación previa de la Junta de Planificación.

Por otro lado, no le asiste razón al planteamiento de la Junta de Planificación en torno a que la OGPe reconoce como de carácter ministerial todos los proyectos fotovoltaicos independientemente de si va a ser o no integrado al sistema de distribución eléctrica de la Autoridad de Energía Eléctrica, cuando ello no debe ser así. Consideramos que las directrices impartidas por la OGPe al respecto son cónsonas con el Reglamento Núm. 7951 y la Orden Ejecutiva Núm. 38.

#### IV. CONCLUSIÓN

Luego del análisis legal que precede, podemos concluir que la Orden Administrativa Núm. OGPe-2013-004 fue aprobada conforme a la Ley Núm. 161, el Reglamento Núm. 7951 y la Orden Ejecutiva Núm. 38. No albergamos dudas que la misma constituye una declaración explicativa, interpretativa y aclarativa del procedimiento establecido en el Reglamento Núm. 7951, en cumplimiento con la directriz contenida en la Orden Ejecutiva Núm. 38. De ninguna manera la Orden Administrativa que nos ocupa creó nuevas normas ni enmendó lo que dispone el referido Reglamento Núm. 7951. Por tanto, la OGPe no tenía que cumplir con el procedimiento de adopción de reglamentos que establece la LPAU para la aprobación de la misma, como tampoco era necesario el visto bueno de la Junta de Planificación. La OGPe actuó dentro del marco de su jurisdicción y en consonancia con las leyes y la reglamentación aplicables.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad.

Cordialmente,



César R. Miranda Rodríguez