

AMBIGÜEDADES Y VAGUEDADES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO PUERTORRIQUEÑO*

*Jorge Farinacci Fernós***

ARTÍCULO

I.	Introducción	497
II.	Aclaraciones Conceptuales	498
III.	Estatutos ambiguos y vagos	503
IV.	Reglamentos ambiguos y vagos	507
V.	Comentarios Finales	516

I. Introducción

Este artículo analiza cómo operan las ambigüedades y vaguedades en el Derecho Administrativo puertorriqueño. En particular, cómo atender disposiciones estatutarias y reglamentarias ambiguas y vagas. Ello conlleva profundizar en cómo estos fenómenos interactúan con las herramientas administrativas de reglamentación, interpretación y adjudicación. Para ello, dividimos este artículo en tres partes.

En la parte II se hacen ciertas distinciones fundamentales, de forma que se pueda entender adecuadamente las diferentes causas y efectos de las ambigüedades y vaguedades en nuestro Derecho Administrativo. Ahí se llevará a cabo una *discusión conceptual* de forma que se pueda definir adecuadamente las diferentes figuras y herramientas que discutiremos y combinaremos posteriormente.

* Este Artículo está basado en una ponencia ofrecida en el Congreso de Derecho Administrativo en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico los días 24 y 25 de marzo de 2017.

** B.A. y M.A. (Univ. Puerto Rico-Río Piedras), J.D. (UPR), LL.M. (Harvard) y S.J.D. (Georgetown). Profesor Adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

En esa parte se atenderán una serie de conceptos relevantes a nuestro análisis. En el primer renglón, se definen y se distinguen entre disposiciones *ambiguas* y *vagas*. El segundo renglón, se enfocará en la distinción entre disposiciones *estatutarias* y *reglamentarias* para efectos de cómo interactúan con la ambigüedad y vaguedad. En el tercer renglón, se atenderán las diferencias entre la *reglamentación*, *interpretación* y *adjudicación* como herramientas del Derecho Administrativo, para resolver dichas ambigüedades y vaguedades estatutarias y reglamentarias, respectivamente.

Una vez hecha esa tarea definitoria, se procede a estudiar en las demás partes cómo las figuras que surgen de estas posibles combinaciones conceptuales, así como las diferentes herramientas disponibles, *interactúan entre sí*. En la Parte III atenderemos específicamente el fenómeno de los estatutos vagos y los estatutos ambiguos. Esto se debe a que dichas figuras *ya han recibido atención doctrinal y jurisprudencial*, por lo que no partimos de cero. Ahora bien, no hay suficiente distinción entre ellas, ni profundización sobre cada una de estas y las herramientas aplicables, por lo cual llevaremos a cabo un análisis más detallado.

En la Parte IV nos enfocamos en la propuesta normativa principal de este escrito, entiéndase, el trato a las disposiciones *reglamentarias* ambiguas y vagas. Como veremos, si bien hay un nivel mayor de discusión doctrinal y jurisprudencial sobre cómo atender *estatutos* ambiguos y vagos, existe un virtual silencio, o, peor aún, un notable grado de confusión, en cuanto los *reglamentos*. Este artículo pretende llenar ese vacío, de forma que tengamos claras las diferencias entre estatutos ambiguos, estatutos vagos, reglamentos ambiguos y reglamentos vagos, así como las distintas maneras de atenderlos.

En la Parte V ofrecemos unos breves comentarios finales.

II. Aclaraciones Conceptuales

A. De Ambigüedades y Vaguedades

Ambigüedad y vaguedad no son sinónimos, aunque demasiadas veces se utilizan intercambiamente, incluso por parte del Tribunal Supremo de Puerto Rico.¹ Como veremos, es vital distinguir entre estos conceptos, pues producen efectos diferentes y la forma en que se atienden es distinta.

Una expresión es *ambigua* cuando es susceptible de dos o más significados. Por ejemplo, alguien nos dice: “Ayer me encontré con ella”. ¿Quién es ella? ¿Se refiere a mi hermana, prima o compañera de trabajo? Lo mismo puede ocurrir con una disposición legal. Por ejemplo, un estatuto establece que “El Secretario(a) tendrá la autoridad para adoptar reglamentos”. ¿A cuál Secretario(a) se refiere? ¿De Educación, Vivienda o Familia?

¹ Véase por ejemplo: *Soto v. Srio. de Justicia*, 112 D.P.R. 477, 499 (1982).

Normalmente, el *contexto* nos ayudará a resolver la ambigüedad. En el primer ejemplo, supongamos que esa misma persona nos dice: “Sabes que le tengo mucho aprecio a tu hermana. Ayer me encontré con ella”. Ahí, la primera oración identifica la persona de quien estamos hablando, por lo cual el uso de la palabra ambigua “ella” en la segunda oración no genera problema alguno de comunicación o entendimiento, pues sabemos por el contexto, que ella se refiere a mi hermana. En el segundo ejemplo, supongamos que el estatuto se titula “Ley Orgánica del Departamento de Estado”. Al utilizar esto como pista, resolvemos fácilmente la ambigüedad de la disposición que daba al Secretario(a) poder para adoptar reglamentos.

Nótese que una expresión ambigua no significa que *cualquiera* de los dos o más significados se puede usar. En el primer ejemplo, “ella” no puede significar a la misma vez mi hermana, mi prima o mi compañera de trabajo. Tiene que ser *una* de esas tres. Por tanto, la ambigüedad se resuelve identificando precisamente *cuál* de las posibles definiciones es la correcta. Es decir, solo un significado es correcto. Lo mismo puede ocurrir con el *silencio* como otra manifestación del fenómeno de la ambigüedad. La ambigüedad también puede ser producto de imprecisión lingüística o gramatical.

Una expresión es *vaga* cuando no ofrece suficiente precisión en cuanto sus entornos y límites, por lo que múltiples opciones son igualmente viables. Por ejemplo, alguien nos dice: “Mi hermano es alto”. ¿Qué es alto? Con toda probabilidad, su hermano mide más de cinco pies, de lo contrario, es evidente que sería bajito. Ahora bien, ¿Mide seis pies, cinco con once, más de seis con seis? Lo mismo puede ocurrir con una disposición legal. Por ejemplo, un reglamento requiere que un establecimiento que vende bebidas alcohólicas esté a una “distancia razonable” de una escuela. ¿Qué es razonable? Sabemos que 5 pies, dos yardas o 10 metros no es suficiente; ello no sería una distancia razonable. Ahora bien, ¿la distancia debe ser mayor de 50 pies, 100 yardas, 500 metros?

Aquí, a diferencia de una ambigüedad, el contexto y las herramientas tradicionales de interpretación difícilmente nos llevarán a encontrar una definición precisa, pues, por definición, *hay más de una opción válida* por tratarse de un espacio amplio entre un extremo y el otro; 50 pies es igual de “razonable” que 45 pies. Pero escoger entre 50 y 45 pies no es un ejercicio de pura interpretación, pues de la palabra “razonable” no surge si tiene que ser una o la otra. Otras herramientas serán necesarias para resolver el asunto de vaguedad.

Como vimos, en el caso de una disposición ambigua, sólo existe *un* significado correcto, el que surge directamente del texto. En caso de una disposición vaga, existen *varios* significados válidos que *no* surgen directamente del texto; hace falta llevar a cabo un juicio valorativo-legislativo.

B. Estatutos versus Reglamentos

No es lo mismo un estatuto ambiguo o vago, que un reglamento ambiguo o vago.² La causa de su respectiva ambigüedad o vaguedad son diferentes. Lo mismo ocurre con las herramientas que se pueden utilizar para atenderlos, así como las consecuencias y efectos de cada cual. Recordemos lo obvio: una ambigüedad o vaguedad en un estatuto, es producto de la Asamblea Legislativa; cuando se trata de un reglamento, ello es generado por la agencia.

Esto, a su vez, tiene grandes implicaciones sobre *quién* debe resolver dicha ambigüedad o vaguedad. Más adelante discutiremos *individualmente* cada uno de estos fenómenos –estatuto ambiguo, estatuto vago, reglamento ambiguo y reglamento vago–, de forma que podamos identificar adecuadamente *cómo y a quién* le corresponde atender esas situaciones. Por ahora, lo importante es tener claro que es necesario *distinguir* entre estatutos y reglamentos para efectos de resolver asuntos de disposiciones ambiguas o vagas.

C. Herramientas Disponibles: Reglamentación, Interpretación o Adjudicación

Salvo en aquellas circunstancias en que la Constitución y el poder inherente del Tribunal Supremo permiten la reglamentación judicial, las herramientas principales en cuanto el análisis de estatutos y reglamentos que tienen los tribunales son la interpretación y la adjudicación. Por su parte, las *agencias administrativas* tienen esas mismas dos herramientas, a lo que le añadimos el poder de reglamentación, según establecido mediante estatuto. Dependiendo del *tipo de disposición* en cuestión –ya sea un estatuto ambiguo, estatuto vago, reglamento ambiguo o reglamento vago– podemos identificar el *tipo de herramienta administrativa* necesaria para atenderlo. Más adelante discutiremos esta interacción individualmente.

En términos conceptuales, lo importante es tener claro la utilidad y límites de cada una de estas herramientas, de forma que podamos analizar con mayor precisión cuándo es que se debe usar una de estas, en exclusión de las demás. En ocasiones, algunas disposiciones podrán atenderse usando *más de una* de estas herramientas. Pero, en otras ocasiones, no todas están disponibles, por lo que tendremos que identificar correctamente *cuál* debe usarse, dependiendo del caso.

² Para efectos de este artículo, utilizamos el concepto “estatuto” y su derivado “estatutario” como sinónimo de “ley” y su derivado “legal”. Si bien reconocemos que los términos correctos son los segundos, utilizamos los primeros para evitar confusión. Esto pues, curiosamente, la palabra “legal” en sí misma, es *ambigua*. Por un lado, puede significar el derivado de una ley: una norma legal significa una norma recogida en una ley aprobada por la Asamblea Legislativa. Por otro lado, puede referirse a la validez de una norma: una norma legal significa una norma válida, a diferencia de una norma ilegal o inválida.

Mediante la *reglamentación*, una agencia administrativa ejerce el poder legislativo delegado por la Asamblea Legislativa. Por tanto, lleva a cabo un juicio valorativo similar al hecho por la legislatura cuando aprueba un estatuto. Un reglamento legislativo tiene fuerza de ley y constituye una fuente independiente de derecho.³ Si bien todo reglamento legislativo tiene que ceñirse al estatuto que lo autoriza, lo cierto es que, dentro de esos límites, la agencia que lo adopta ejerce una amplia discreción legislativa. Por tratarse de un acto quasi-legislativo que genera derechos y obligaciones, cuando una agencia adopta un reglamento legislativo, debe observar rigurosamente los requisitos sustantivos y procesales establecidos mediante estatuto.⁴

La *adjudicación* es un “pronunciamiento mediante el cual una agencia determina los derechos, obligaciones o privilegios que corresponda a una parte”.⁵ Se trata de un poder quasi-judicial, aunque también tiene componentes legislativos.⁶ Mediante la adjudicación, una agencia aplica el derecho vigente a unos hechos específicos y unas partes particulares, determinando así el estatus jurídico de estas. De igual forma, mediante la adjudicación, la agencia *va desarrollando el derecho*. Al igual que con la reglamentación, una agencia que lleva a cabo un proceso adjudicativo, debe observar rigurosamente los requisitos sustantivos y procesales establecidos mediante el estatuto, así como las garantías constitucionales aplicables.

Finalmente, las agencias tienen la facultad para *interpretar*, particularmente cuando se trata de estatutos que la Asamblea Legislativa le delegó su administración e implementación. Ahora bien, a diferencia de la reglamentación o la adjudicación, la interpretación administrativa *no es considerada fuente independiente de derecho*. Es decir, la fuente interpretada sigue siendo la única fuente de derecho aplicable, pues la interpretación de la agencia no tiene fuerza jurídica propia. La interpretación *no añade*, sino que *aclara*. Otra cosa es cuando una agencia administrativa opta por formalizar una interpretación mediante un proceso de reglamentación legislativa. Una vez dicha interpretación ha sido adoptada formalmente en un reglamento legislativo, esta se convierte en derecho positivo y le aplican las normas correspondientes a la reglamentación.

En vista de lo anterior, las herramientas adecuadas para canalizar el juicio valorativo administrativo son la reglamentación y la adjudicación, más no así la *mera* interpretación. Esto tiene importantes implicaciones en cuanto la ambigüedad y la vaguedad: “Existe una diferencia entre la vaguedad en un estatuto y una mera ambigüedad. Cuando una ley es vaga, no es susceptible de interpretación para aplicarla a

³ *Mun. De San Juan v. J.C.A.*, 152 D.P.R. 673, 692 (2000).

⁴ *González v. E.L.A.*, 167 D.P.R. 400, 411, (2006).

⁵ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170-1998, 21 L.P.R.A. §2102(b) (Antigua Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme).

⁶ *J.P. v. Frente Unido I*, 165 D.P.R. 445, 461 (2005).

unos hechos. No obstante, si la ley es meramente ambigua, procede su interpretación con tal propósito, aplicando las reglas judiciales apropiadas”.⁷

Es decir, la interpretación administrativa atiende principalmente situaciones de ambigüedad. Por su parte, la vaguedad típicamente no es susceptible de ser resuelta mediante interpretación por parte de la agencia. En el contexto administrativo, la interpretación atiende la ambigüedad, mientras que la reglamentación y la adjudicación deben utilizarse para resolver disposiciones vagas.

Si bien a veces es difícil distinguir entre la adjudicación y la interpretación, hay importantes diferencias entre estas. La adjudicación es un poder quasi-judicial delegado por la Asamblea Legislativa a la agencia que se ejerce mediante un proceso *formal* estructurado estatutariamente. Por tanto, una agencia puede adoptar política pública a través de la adjudicación en vez de mediante la reglamentación, cosa que no podría hacer formalmente mediante la mera interpretación. La interpretación es informal mientras la adjudicación es formal.

De igual forma, la adjudicación incluye la aplicación del derecho sustantivo a hechos particulares, lo que va generando normas jurídicas. De estas decisiones puede ir surgiendo una norma jurídica formal. Esto no ocurre con la mera interpretación. Claro está, muchas veces la adjudicación *incluye* la interpretación realizada por la agencia de la fuente jurídica correspondiente, lo que complica la situación. Pero existen suficientes diferencias conceptuales entre estas herramientas como para darles un trato separado y distinto. Es decir, la adjudicación incluye un ejercicio interpretativo, a la misma vez que se asemeja al proceso de reglamentación en cuanto la adopción de política pública y normas jurídicas. Para efectos de este artículo, cuando nos referimos a *adjudicación*, se utiliza la segunda acepción. En cuanto la primera, la identificamos como *mera interpretación*.

En síntesis, *en el contexto administrativo*, la vaguedad se resuelve mediante reglamentación o adjudicación, mientras la ambigüedad se resuelve al utilizar la mera interpretación.

En estos momentos es importante señalar que el derecho administrativo puertorriqueño padece de un problema conceptual adicional. Se trata de referencias a la *deferencia* que debe otorgarse a las decisiones relacionadas con las determinaciones administrativas desde una óptica genérica.⁸ Es decir, no se hace distinción entre la deferencia en cuanto la interpretación jurídica realizada a un estatuto bajo su administración, las determinaciones de hecho durante un proceso adjudicativo, las normas adoptadas mediante reglamentación, las conclusiones de derecho o cualquier decisión administrativa en sí.

⁷ *Pueblo v. Díaz*, 160 D.P.R. 1, 38 (2003). (Corrada del Río, J. y Rivera Pérez, J., disidente).

⁸ *Otero v. Toyota*, 163 D.P.R. 716, 727 (2005). (En este caso el Tribunal Supremo señaló: “Reiteradamente hemos resuelto que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial”).

Como discutiremos en este artículo, no cabe hablar del mismo nivel de deferencia para todas estas acciones administrativas; *depende del tipo de acción administrativa*. En algunos casos, incluso, no se trata de deferencia como tal. Por ejemplo, en el contexto de la reglamentación o adjudicación –como mecanismo para adoptar normas legislativas–, es aplicable el estándar de arbitrario o caprichoso. En el contexto de la interpretación propiamente, el nivel de deferencia dependerá del objeto de interpretación. Como veremos, hay que distinguir entre una ambigüedad estatutaria y una reglamentaria.

Fuera del alcance de este artículo, pero importante para efectos de distinguir conceptualmente entre los diferentes tipos de deferencia, están las determinaciones de hecho llevadas a cabo por una agencia durante un proceso de adjudicación. Por tanto, si bien se puede hacer una referencia *general* a la deferencia a todas las decisiones administrativas, es importante precisar y profundizar en cada una de las diferentes acciones llevadas a cabo por una agencia, de forma que podamos identificar adecuadamente *cuál* estándar de revisión es aplicable a cada una. No toda acción administrativa es acreedora del mismo *nivel* de deferencia.

III. Estatutos ambiguos y vagos

A. Ambigüedad Estatutaria

En el contexto administrativo, la *ambigüedad* estatutaria se resuelve típicamente mediante la *interpretación*. La reglamentación o la adjudicación no deben usarse para ese fin, aunque podrían ser viables en ciertas circunstancias. Recordemos que en casos de estatutos ambiguos, *la Asamblea Legislativa intentó escoger uno de los posibles significados*, pero no usó suficiente precisión lingüística o gramatical para ello, u optó por el silencio. Se trata de intentar identificar esa intención, no de sustituirla por el juicio propio.

Por tanto, no se debe resolver la ambigüedad mediante un acto legislativo como reglamentar o, incluso, adjudicar. Lo que corresponde es utilizar herramientas de hermenéutica para resolver la ambigüedad y dar el significado a la disposición estatutaria que la legislatura intentó establecer. Eso se logra a través de la interpretación. Hay que aclarar la incertidumbre lingüística y jurídica generada por dicha ambigüedad.

Aquí es de aplicación la famosa doctrina *Chevron*.⁹ En casos de disposiciones estatutarias ambiguas o el silencio legislativo, se le dará deferencia a la interpretación realizada por la agencia encargada de administrar dicho estatuto, siempre y cuando esa interpretación sea razonable.

⁹ *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).

Tal norma de hermenéutica está vigente en el ordenamiento administrativo puertorriqueño.¹⁰ Si bien esta doctrina está fuertemente cuestionada en los Estados Unidos,¹¹ en Puerto Rico está claramente establecido que, en caso de estatutos ambiguos, se dará deferencia a la interpretación de la agencia, si esta es razonable. En estos casos existen *múltiples posibles interpretaciones* dadas, precisamente, a la ambigüedad o el silencio estatutario. Dada la pericia de la agencia, se dará deferencia a su interpretación, *aunque el tribunal entienda que no es la mejor interpretación posible*. Será suficiente que se trate de una interpretación *razonable*. De esta forma, se resuelve la ambigüedad y se da precisión al estatuto.

La doctrina *Chevron* tiene méritos. En primer lugar, resulta evidente que *alguien* tiene que incurrir en interpretación para resolver la ambigüedad, y no puede ser la propia Asamblea Legislativa. Si la legislatura quiere resolver la ambigüedad, tiene que volver a *legislar*. La Asamblea Legislativa no interpreta sus propios estatutos. Si bien la interpretación estatutaria es normalmente una función judicial, el dar deferencia a la interpretación administrativa no genera serios problemas de separación de poderes, en tanto quien causó la ambigüedad no la está resolviendo mediante auto-interpretación.

En segundo lugar, cuando la Asamblea Legislativa designa una agencia para que administre uno de sus estatutos, ello es indicativo de que la agencia posee el conocimiento especializado para dirigir su implementación. Por tanto, es el foro experto para analizar adecuadamente el contenido y las interioridades del esquema estatutario. Si bien le corresponde en última instancia a los tribunales interpretar las leyes, como parte de su responsabilidad constitucional, la doctrina de otorgar deferencia a la interpretación administrativa, es cónsono con el principio de reconocer la especialidad y el *expertise* de la agencia, principio que permea nuestro derecho administrativo.

Existen argumentos persuasivos en contra de esta doctrina. El objetivo mismo de la interpretación es identificar el *mejor* significado de una disposición legal. No deberíamos contentarnos con una interpretación meramente razonable. En el contexto de un estatuto ambiguo, como vimos, la Asamblea Legislativa intentó dar un significado específico a cierta disposición, pero no logró su cometido por imprecisión lingüística. Por tanto, se recurre a la interpretación para resolver dicha imprecisión e identificar correctamente el contenido específico del estatuto. Cuando un tribunal otorga deferencia a la interpretación administrativa, *aun cuando está convencido que su propia interpretación judicial es mejor*, se frustra el objetivo de la interpretación. Esta objeción también tiene elementos de separación de poderes, en tanto se materializa una virtual abdicación de la función constitucional de los tribunales de interpretar el derecho positivo.

¹⁰ *Carrero v. Depto. de Educación*, 141 D.P.R. 830, 839 (1996).

¹¹ Véase Richard J. Pierce, Jr., *The Future of Deference*, 84 Geo. Wash L. Rev. 1293 (2016); Evan J. Criddle, *Chevron's Consensus*, 88 B.u. L. Rev. 1271 (2008).

La doctrina es salvada por el hecho de que si la agencia se equivoca en su interpretación, la Asamblea Legislativa siempre tiene la potestad de corregir el error, tal y como ocurre en casos de interpretaciones judiciales erróneas. Otra defensa de la doctrina es práctica: la mayoría de las veces el *expertise* administrativo llevará a la interpretación *correcta*. Al darle deferencia a la interpretación administrativa, se disminuye una carga potencialmente innecesaria sobre los tribunales. En ese sentido, se trata de una política de eficiencia institucional.

En estos momentos, es suficiente identificar las fallas de la doctrina; no hace falta plantear su derogación.¹² Nuevamente, se trata de un principio firmemente establecido en nuestro ordenamiento administrativo. Es decir, ante una situación de ambigüedad estatutaria, prevalecerá la interpretación realizada por la agencia llamada a administrar dicha ley, siempre y cuando sea razonable. Esto, particularmente cuando se trata de una ambigüedad relacionada con la pericia de la agencia. Esta interpretación prevalecerá incluso si el tribunal piensa que su propia interpretación es superior.

B. Vaguedad Estatutaria

En el contexto de *agencias administrativas*, la herramienta idónea para resolver la vaguedad estatutaria es la *reglamentación* o, en su defecto, la adjudicación.¹³ Esto, pues el escoger entre las diferentes alternativas dentro del espacio creado por la vaguedad, es una acción *legislativa* en tanto conlleva un juicio sustantivo sobre cuál es la *mejor* opción entre un sinnúmero de alternativas *igualmente legítimas*. Si volvemos al ejemplo del establecimiento comercial que debe estar a una “distancia razonable” de una escuela, la diferencia entre 45 o 50 pies es un asunto de selección y valoración, no de interpretación o falta de claridad. Por tanto, cuando una agencia entiende que la distancia debe ser 50 pies, en vez de 45, está legislando y, por tanto, lleva a cabo un proceso de reglamentación legislativa, que debe darse a través del proceso de comentarios establecido estatutariamente.

Además, cuando la Asamblea Legislativa adopta un estatuto vago, casi siempre incluye en la misma ley una delegación de poder legislativo a la agencia correspondiente para que esta resuelva la vaguedad a través de la reglamentación. Es decir, existe un vínculo normativo y práctico entre la vaguedad estatutaria y la reglamentación administrativa. La Asamblea Legislativa adopta un reglamento vago bajo la premisa de que la agencia correspondiente resolverá el asunto mediante reglamentación o adjudicación.

¹² Ello podría hacerse posteriormente. Lo fundamental para efectos de este artículo, es que como veremos, la norma de deferencia a la interpretación administrativa tiene mayor justificación en el contexto estatutario frente al reglamentario.

¹³ Esta afirmación no aplica igualmente al contexto judicial. Dado que los tribunales, de ordinario, no tienen poder de reglamentación, *tienen* que recurrir a la adjudicación como herramienta para atender asuntos de vaguedad, especialmente en el contexto constitucional.

Por tanto, la herramienta más adecuada para resolver la vaguedad estatutaria es, la reglamentación. La existencia misma de una vaguedad estatutaria, acompañada del poder de reglamentar es indicativo de la intención legislativa a los efectos de que la agencia inicie un proceso de reglamentación para resolver dicha vaguedad. Se trata de un ejercicio legislativo compartido: al combinar el estatuto vago con el reglamento específico, se establece un esquema legislativo completo. De esa forma, cuando una agencia adopta un reglamento para resolver una vaguedad estatutaria, dicho reglamento constituye una fuente independiente de derecho con fuerza de ley, por lo que simplemente corresponde ponerlo en vigor. Es decir, no se trata de otorgar deferencia a la actuación administrativa, dado que un reglamento legislativo tiene fuerza de ley. Lo que procede es implementar el derecho positivo, sujeto al estándar de arbitrario y caprichoso.

En ese sentido, *no* debe usarse la interpretación administrativa para resolver problemas de vaguedad en los estatutos. Ello permitiría que la agencia adopte medidas legislativas *sin tener que pasar por el proceso de comentario y las demás formalidades procesales que acompañan la reglamentación*. Nuestro ordenamiento administrativo exige que cuando una agencia ejerce poderes legislativos debe pasar por dicho proceso. No puede recurrir a la interpretación como mecanismo para evadir esta exigencia. En términos reales, el uso de interpretación para resolver una vaguedad estatutaria es una reglamentación disfrazada.

De igual forma, recordemos que la interpretación *no* constituye fuente independiente de derecho. Por tanto, una norma que es producto de la interpretación, tiene que derivarse directamente del texto estatutario. Si conlleva el ejercicio de un juicio valorativo o sustantivo, estamos ante una acción legislativa que requiere pasar por el proceso de reglamentación establecido mediante ley. Y como vimos, la vaguedad estatutaria es indicativo del deseo de la Asamblea Legislativa de que la agencia administrativa correspondiente promulgue un reglamento o, en la alternativa, recurra a la adjudicación formal.

Como adelantamos, una agencia administrativa también tiene disponible la *adjudicación* como herramienta útil para atender vaguedades estatutarias, en caso de que decida no adoptar un reglamento. Si bien la adjudicación es muy similar a la interpretación, *se trata de un proceso formal autorizado estatutariamente*, lo que, en determinados casos, se asemeja más a la reglamentación. Es decir, al igual que la reglamentación, se tiene que cumplir con una serie de requisitos procesales y sustantivo que limitan la discreción administrativa; cosa que no ocurre en la interpretación informal. Es por eso que nuestro ordenamiento administrativo reconoce que una agencia puede optar por la reglamentación o la adjudicación como mecanismo idóneo para adoptar normas jurídicas y desarrollar la política pública, en atención a los poderes delegados por la Asamblea Legislativa.

Como vimos, la interpretación es distinta a la adjudicación. No obstante, estas figuras interactúan entre sí. Esto ocurre cuando se incluye una interpretación como

parte de la decisión administrativa en un proceso de adjudicación. En estos casos, hace falta distinguir la mera interpretación administrativa de la norma jurídica adoptada propiamente mediante la adjudicación formal.

En estos casos, la pregunta es: ¿qué peso deben otorgar los tribunales a las normas adoptadas por una agencia mediante la *adjudicación* en el contexto de estatutos vagos?. Como vimos, la adjudicación, al igual que la reglamentación y a diferencia de la interpretación, constituye una fuente independiente de derecho. Pero, al no tratarse de un ejercicio interpretativo ordinario, no cabe hablar de deferencia. Lo mismo ocurre con la reglamentación. Por tanto, en cuanto la adjudicación, *cuando opera como equivalente a la reglamentación*, deben aplicarse las normas correspondientes a la reglamentación como herramienta para resolver la vaguedad estatutaria. Es decir, identificar la norma adoptada mediante la adjudicación y ponerla en vigor como derecho positivo.

Claro está, esto parte de la premisa de que mediante la adjudicación se adoptó una norma legislativa. Por tanto, lo anterior *no aplica* a situaciones en las que la agencia meramente interpreta el estatuto a través de un proceso adjudicativo. A su vez, las normas adoptadas mediante reglamentación o adjudicación serán válidas siempre y cuando no sean arbitrarias o caprichosas, y estén dentro de la autoridad y criterios establecidos por la Asamblea Legislativa.¹⁴

Finalmente, en ausencia de reglamentación o adjudicación que atienda efectivamente la vaguedad estatutaria, *le corresponde a los tribunales resolver la vaguedad, utilizando las herramientas ordinarias de adjudicación e interpretación judicial*.¹⁵ Es decir, si la agencia únicamente llevó a cabo un ejercicio interpretativo, no estamos ante la puesta en vigor de normas de derecho positivo, como ocurriría con la reglamentación o la adjudicación equivalente. En ese contexto, cuando los tribunales llevan a cabo un proceso ordinario de interpretación estatutaria, pueden tomar en consideración la interpretación de la agencia. Pero, como la interpretación no es una herramienta adecuada para resolver la vaguedad estatutaria, dicha interpretación administrativa no es acreedora de deferencia alguna. A lo sumo, tendría únicamente su propia fuerza persuasiva. Es decir, la fortaleza de su razonamiento, como si se tratase de la interpretación ofrecida por otra fuente de derecho persuasivo como, por ejemplo, un tratado.

IV. Reglamentos ambiguos y vagos

A. Introducción

Ahora llegamos a aguas más profundas. El Tribunal Supremo de Puerto Rico no se ha expresado directamente en cuanto a estos fenómenos. A veces se parte

¹⁴ *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, 171 D.P.R. 950, 962 (2007).

de la premisa de que el contexto reglamentario es idéntico al contexto estatutario. Pero la vaguedad estatutaria no es idéntica a la reglamentaria. Lo mismo ocurre con la ambigüedad. A lo que le añadimos un serio problema conceptual de entrada: el uso intercambiable de los conceptos *ambigüedad* y *vaguedad* por parte de nuestro máximo foro judicial. Una mirada de las decisiones del Tribunal Supremo revela que muchas veces se emplea el concepto de ambigüedad cuando verdaderamente se refiere a vaguedad.¹⁶

Excepto por ciertos principios que aplican en el contexto penal, los estatutos ambiguos o vagos no son inherentemente inválidos. Igualmente ocurre con los reglamentos. Esto, pues existen mecanismos para atender estos problemas. Como vimos, en el caso de estatutos ambiguos se recurre a la interpretación administrativa o judicial. Por otro lado, los estatutos vagos se atienden mediante la reglamentación administrativa.

Incluso, como vimos, el estado moderno parte de la premisa de que la legislatura adopta estatutos vagos a propósito, de forma que pueda delegar a las agencias administrativas la tarea de proveer contenido específico a través de la reglamentación. *Lo mismo no se puede decir en el contexto de reglamentos ambiguos o vagos.*

Nuevamente, se hace muy difícil utilizar las expresiones y decisiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico para identificar el estado actual de la doctrina sobre estos asuntos, ante el uso intercambiable del concepto de ambigüedad y vaguedad por parte de dicho foro, así como la falta de distinción entre el contexto estatutario y el reglamentario. Por ejemplo, en *Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud*, el Tribunal expresó que los reglamentos deben ser específicos y no pueden limitarse “a tan sólo repetir los *criterios ambiguos* que provee la ley”.¹⁷ Según el Tribunal, un reglamento que contiene un nivel de ambigüedad demasiado elevado “es inaceptable”.¹⁸ Esto, con el propósito de evitar la posibilidad de una actuación administrativa arbitraria.¹⁹ El problema con estas expresiones es que aparentan referirse más a *vaguedad reglamentaria* que una situación de *ambigüedad*. Por tanto, se hace casi imposible poner en práctica estas instrucciones. Hace falta profundizar más y distinguir *tanto* entre ambigüedad y vaguedad, como entre disposiciones estatutarias y reglamentarias.

Como si fuera poco, las expresiones citadas por el Tribunal Supremo en *Asoc. Fcias. Com. v. Dpto. de Salud*, no atienden directamente el asunto de la canalización o resolución de reglamentos ambiguos y vagos, *sino que atiende la validez misma de estos reglamentos*.²⁰ Es decir, un reglamento *excesivamente* ambiguo o vago no es

¹⁵ *O.E.G. v. Santiago, Guzmán*, 188 D.P.R. 215, 226 (2013).

¹⁶ Véase, por ejemplo, *Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud*, 156 D.P.R. 105, 141-144 (2002).

¹⁷ *Id.* págs. 141-142. (Énfasis Suplido).

¹⁸ *Id.* pág. 144.

¹⁹ *Id.* pág. 145.

²⁰ *Asoc. Fcias. Com.*, 156 D.P.R., pág. 130.

susceptible de corrección mediante interpretación u otra herramienta ordinaria, sino que son inválidos, por lo que debe repetirse el proceso de reglamentación.

Dicho de otra manera, pudiera decirse que la herramienta adecuada en circunstancia de reglamentos excesivamente vagos o ambiguos es, la *reglamentación*, ante la invalidez misma del reglamento en cuestión. Hace falta volver a reglamentar desde cero. Otra alternativa disponible sería, ante la invalidez del reglamento, adoptar una regla interpretativa *del estatuto presuntamente ambiguo*, sujeto a la deferencia *Chevron*. Es decir, regresamos al escenario de estatutos ambiguos y vagos, resueltos mediante interpretación los primeros, y mediante adjudicación y reglamentación los segundos, tal y como vimos en la Parte II.

Superado el asunto de la *validez* del reglamento, podemos atender cómo el Tribunal Supremo se ha expresado sobre el rol de las agencias en cuanto la *interpretación* de sus propios reglamentos. Nuevamente, se trata de expresiones aisladas, amplias y cortas; hay muy poca elaboración y no se distingue entre los fenómenos de la vaguedad y la ambigüedad. Tampoco se ha hecho suficiente reconocimiento de las diferencias entre el contexto estatutario y el reglamentario.

En *Asoc. de Maestros v. Comisión*, el Tribunal Supremo definió una *regla interpretativa* como “una expresión de la agencia para ofrecer una *aclaración* de la ley que administra *o de sus reglas y reglamentos*”.²¹ De esto surgen dos asuntos fundamentales. Primero, que la agencia tiene la potestad de interpretar sus propios reglamentos. Al juntar reglas y reglamentos con las leyes administradas por la agencia, parecería que esta interpretación de sus propios reglamentos sería acreedora de la misma norma deferencial en cuanto los estatutos que la agencia administra. Como discutiremos a continuación, tal conclusión debe descartarse.

Segundo, que las reglas interpretativas meramente ofrecen *aclaraciones*. Es decir, no son fuentes *independientes de derecho*. La interpretación aclara, mientras que mediante la reglamentación y la adjudicación se adoptan normas legislativas. Es desde esta perspectiva que debe desarrollarse una doctrina sobre cómo atender reglamentos ambiguos y vagos.

Por tanto, tenemos que distinguir entre la ambigüedad y la vaguedad reglamentaria, de forma que podamos identificar correctamente cómo atenderlas. Al igual que en el contexto estatutario, la herramienta idónea para resolver la *ambigüedad* es la *interpretación*, mientras que la *vaguedad* requiere de *más reglamentación o adjudicación*. Es decir, debe descartarse la interpretación administrativa como una solución para situaciones de reglamentos vagos. No obstante, en el contexto administrativo, el panorama se complica en cuanto a *quién* lleva a cabo esas tareas, bajo qué circunstancias y criterios, y, sobre todo, qué efectos tienen las diferentes alternativas y bajo qué estándar de revisión deben analizarse.

²¹ *Asoc. de Maestros v. Comisión*, 159 D.P.R. 81, 93-94 (2003). (Énfasis en original y suplido).

B. Reglamentos Vagos

Cuando una agencia administrativa adopta un reglamento vago, *incumple con la delegación de poder hecha por la Asamblea Legislativa*. Por eso es que una disposición o un reglamento excesivamente vago podría declararse inválido. Sin embargo, eso no significa que *toda* vaguedad reglamentaria padece de un defecto insuperable.

Abordemos ahora el asunto de cuáles herramientas administrativas previamente identificadas deben utilizarse para resolver una vaguedad reglamentaria. En un extremo, está la reglamentación. Esto suena contra-intuitivo. Es decir, plantear que hace falta reglamentar para resolver una vaguedad reglamentaria aparenta redundante, y nos devuelve al asunto anterior sobre invalidez. Si una disposición reglamentaria vaga requiere de más reglamentación, esto es operacionalmente idéntico a concluir que la disposición original es inválida y hace falta un nuevo reglamento para resolver el problema. La diferencia es que, en caso de un reglamento excesivamente vago, *la totalidad del reglamento es inválido*, mientras que, en un caso de una disposición reglamentaria vaga, sólo haría falta *modificar* dicha disposición a través de un proceso de enmienda.

En el otro extremo está la interpretación administrativa. Como vimos, en el caso de estatutos, la interpretación no es la mejor opción ante problemas de vaguedad. Lo mismo ocurre en el contexto reglamentario. Si bien queda disponible la interpretación *judicial*, entendemos que la interpretación administrativa no es una alternativa viable para casos de vaguedad reglamentaria. No es que quede prohibida la interpretación administrativa de un reglamento vago, sino que esta no sería determinante ni acreedora de deferencia por parte de los tribunales, quienes tendrían la responsabilidad primaria de eliminar la vaguedad a través de la interpretación judicial ordinaria. Es decir, en caso de una interpretación administrativa de un reglamento vago, esta no es acreedora de deferencia. Esto, *pues la propia agencia fue la que generó la vaguedad* y las vaguedades, de ordinario, no se resuelven mediante interpretación. Por tanto, la interpretación administrativa simplemente tendría el peso persuasivo que tenga por sí misma, teniendo los tribunales una flexibilidad mayor para resolver el asunto mediante su propia interpretación judicial.

Otra alternativa disponible para la agencia puede ser la adjudicación administrativa, la que, como vimos, también es una herramienta viable en situaciones de vaguedad estatutaria. De esta forma, la agencia puede desarrollar el contenido y limitar los contornos de la norma vaga a través de controversias específicas que permitan achicar y eliminar dicha vaguedad. A su vez, las políticas y normas jurídicas que vayan surgiendo de la adjudicación merecerían reconocimiento por parte de los tribunales, siempre y cuando sean razonables y *consistentes*. Es decir, al estándar ordinario de arbitrario y caprichoso aplicable a la reglamentación, se le añadiría el elemento de consistencia, en atención a cómo opera la adjudicación en cuanto la formulación de normas jurídica y de política pública.

En síntesis, la vaguedad reglamentaria se resuelve mediante un proceso formal de enmienda reglamentaria o mediante la adjudicación formal. Ambas se sostendrían, siempre y cuando no sean arbitrarias ni caprichosas y, en el caso de la adjudicación, haya consistencia. En cuanto a la interpretación administrativa, esta no es adecuada para resolver la vaguedad y, de utilizarse, no es acreedora de deferencia alguna, se limita a su propio peso persuasivo.

Finalmente, ante la ausencia de reglamentación modificadora o adjudicación formal que resuelva la vaguedad, correspondería a los tribunales atender dicha vaguedad. Esto, *siempre y cuando no se trate de una disposición excesivamente vaga, en cuyo caso el reglamento sería inválido y se procedería a interpretar el estatuto base* para auscultar si este es suficiente para atender la controversia particular.

C. Reglamentos Ambiguos

El trato de reglamentos ambiguos es la propuesta normativa principal de este artículo, pues en donde más tensión hay en cuanto a la norma general de deferencia a las agencias. Esto, dado que la ambigüedad reglamentaria es *generada* por la propia agencia, a diferencia de la estatutaria. Por tanto, en cuanto la interpretación, se crea un problema de auto-interpretación.

No cabe duda de que, en términos prácticos, *una agencia podría usar una regla interpretativa para resolver una disposición reglamentaria ambigua*. Esto es similar a la situación de estatutos ambiguos. El problema es otro: ¿se le debe dar deferencia a esa interpretación? ¿Si procede la deferencia, cuánta debe otorgarse? ¿Se trata de una deferencia similar a la de *Chevron*? Este asunto no ha sido adecuadamente atendido por el ordenamiento administrativo puertorriqueño. Todo indica que se da por cierta la procedencia de esa deferencia, pero esta no se ha adoptado formalmente o profundizado lo suficiente. Como veremos a continuación, la contestación a estas preguntas no es sencilla o libre de problemas.

En los Estados Unidos, existe una norma similar a la doctrina *Chevron*, a los efectos de que la interpretación administrativa de un reglamento ambiguo prevalecerá, siempre y cuando esta sea razonable. Curiosamente, mientras la deferencia *Chevron* para estatutos ambiguos ha existido desde 1984, la norma de dar deferencia a la interpretación administrativa de sus propios reglamentos que adolecen de ambigüedad, ha existido en la jurisdicción federal desde 1945. Dicha norma surgió del caso normativo de *Bowles v. Seminole Rock & Sand Co.*, reafirmado décadas después en *Auer v. Robbins*.²² Curiosamente, estos casos normativos, que han generado una vasta jurisprudencia a nivel federal, así como una amplia discusión en la doctrina científica de ese país, *apenas han sido citados una vez cada uno por el*

²² *Bowles v. Seminole Rock & Sand Co.*, 325 U.S. 410 (1945); *Auer v. Robbins*, 519 U.S. 452 (1997).

Tribunal Supremo de Puerto Rico, y, en esas ocasiones, no se discutió en lo absoluto el asunto de la deferencia.²³

No obstante, al igual que la deferencia *Chevron*, la doctrina de deferencia adoptada en *Seminole Rock* y *Auer* está fuertemente cuestionada en los Estados Unidos. Incluso, recientemente ha sido objeto de una crítica más severa que *Chevron*. Las críticas levantadas son igualmente aplicables a una posible aplicación de dicha doctrina en Puerto Rico. Es decir, mientras puede ser válido que una agencia administrativa adopte una regla interpretativa para atender una situación de una disposición reglamentaria ambigua, existen objeciones *normativas* a que se le confiera una deferencia determinante a dicha regla interpretativa, como ocurre en la doctrina *Chevron*.

Como explica Kevin Leske, “[a]pplying such a high level of deference, called by many a ‘controlling’ deference standard is problematic for many reasons”.²⁴ En primer lugar, está el problema de que facilita el que la agencia esquive el proceso de notificación y reglamentación, y opte por adoptar un reglamento ambiguo intencionalmente, para luego ‘aclarar’ la norma mediante una interpretación administrativa que no está sujeta a dicho proceso.²⁵ En segundo lugar, representa un problema de separación de poderes, toda vez que permite que la misma entidad que generó la ambigüedad, la resuelva mediante la interpretación.²⁶ Se trata del fenómeno de la auto-interpretación.

Esta posición es compartida por el profesor John Manning.²⁷ Según este, si bien *Chevron* y *Seminole Rock* comparten una lógica similar, se trata de contextos muy distintos. Esto, pues *Chevron* parte de la premisa de que el Congreso delegó en la agencia el poder de resolver la ambigüedad mediante la interpretación. Tal modelo es inaplicable al caso en que la propia agencia administrativa genera la ambigüedad.²⁸ El profesor Manning propone que la interpretación de la agencia de su propia reglamentación no sea *vinculante* para los tribunales como ocurre en *Chevron* si se trata de una interpretación razonable, sino que sea meramente persuasiva según la fuerza de su propio razonamiento.²⁹

Entendemos que debe adoptarse la posición crítica actualmente ascendente, aunque aún no mayoritaria, en los EEUU. Es decir, debe descartarse la deferencia

²³ *Pueblo v. Tribunal Superior y Somohano, Interventor*, 79 D.P.R. 766, 772 (1956) (citando a *Seminole Rock* en un asunto que no tiene que ver con la doctrina de deferencia); *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 D.P.R. 345, 367-368 (2003). (igual en cuanto *Auer*).

²⁴ Kevin O. Leske, *Splits in the Rock: The Conflicting Interpretations of Seminole Rock Deference Doctrine by the U.S. Courts of Appeals*, 66 Admin. L. Rev. 787, 789 (2014).

²⁵ *Id.* pág. 790.

²⁶ *Id.*

²⁷ John F. Manning, *Constitutional Structure and Judicial Deference to Agency Interpretation of Agency Rules*, 96 Colum. L. Rev. 612 (1996).

²⁸ *Id.* pág. 623.

²⁹ *Id.*, pág. 681.

Seminole Rock. En vez, se debe dar un peso apropiado a la interpretación administrativa de las disposiciones reglamentarias ambiguas, *pero esta no debe recibir una deferencia similar a Chevron*. Es decir, no será suficiente que la interpretación administrativa sea razonable para prevalecer de forma determinante. Se trata de la llamada deferencia *Skidmore*,³⁰ en donde el peso de la interpretación administrativa “[d]epends upon the ‘thoroughness evident [in the agency’s] consideration, the validity of its reasoning, its consistency with earlier and later pronouncements, and all those factors which give it the power to persuade, if lacking the power to control’”.³¹ Esto requiere que los tribunales lleven a cabo su propio ejercicio interpretativo. Si bien los tribunales pueden tomar en consideración la interpretación administrativa, esta carece del poder de desplazar el juicio del tribunal en cuanto el significado del reglamento por el mero hecho de ser razonable, como ocurre en *Chevron*.³²

A diferencia de lo que ocurre en el contexto estatutario, la interpretación administrativa solo debe prevalecer si el tribunal se cerciora de que esta es la *mejor* interpretación. Por tanto, si el tribunal entiende que su propia interpretación es *superior* a la llevada a cabo por la agencia, la primera debe prevalecer. A lo sumo, puede adoptarse como norma que la interpretación administrativa prevalecerá *en caso de que tanto la interpretación judicial, como la administrativa sean igualmente válidas*. Es decir, como norma para romper un empate cualitativo; en caso de *duda* en cuanto cuál es la mejor interpretación, prevalecerá la realizada por la agencia. En todos los demás casos prevalecerá lo que se considere la mejor interpretación, aunque la realizada por la agencia sea razonable.

De esta forma, se atiende adecuadamente el problema de separación de poderes y el riesgo de que las agencias eviten adoptar reglamentos precisos. Esto, a sabiendas de que pueden usar la interpretación para hacer lo mismo, sin tener que someterse a los procesos formales de reglamentación, e incluso, de adjudicación. Así mismo, al disminuir, sin eliminar completamente, el nivel de deferencia otorgada a la agencia, se compensa adecuadamente, por lo que a todas luces, es un error de la agencia adoptar un reglamento ambiguo. Recordemos que el peso otorgado a las acciones de las agencias administrativas está basado en su *expertise*. Pero cuando una agencia adopta un reglamento ambiguo, ello es indicativo de que tal *expertise* no fue empleado adecuadamente, por lo que los tribunales deben asumir una participación más activa en el proceso interpretativo.

Existen expresiones limitadas del Tribunal Supremo de Puerto Rico que tienden a adoptar el acercamiento que hemos propuesto en este artículo. En *Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud*, la agencia administrativa adoptó un reglamento legislativo

³⁰ *Skidmore v. Swift & Co.*, 323 U.S. 134 (1944). Nótese que este caso es un año antes de *Seminole Rock*.

³¹ Manning, *supra* n. 27, pág. 681, *Skidmore*, 323 U.S. pág. 140.

³² Manning, *supra* n.27 pág. 682.

que, según el Tribunal Supremo, repetía los criterios ambiguos de la ley.³³ Como consecuencia de esta ambigüedad reglamentaria, la agencia intentó resolver la misma mediante un *Memorando Circular*, es decir, mediante una *interpretación del reglamento ambiguo*.³⁴ El Tribunal Supremo expresó su preocupación a los efectos de que la agencia pretendiera resolver la ambigüedad generada mediante una mera interpretación, “*esquivando el proceso de notificación y comentario*”.³⁵ Nótese que esta es una de las principales críticas en los EEUU contra la deferencia *Seminole Rock*, pues permite a la agencia hacer mediante interpretación lo que debió hacer mediante reglamentación, incluyendo el proceso de notificación y comentario.

Algo similar ocurrió en *Asociación de Maestros v. Comisión*. En esa ocasión, la Ley Núm. 45-1998 establecía un derecho general de los empleados públicos a desafiliarse del sindicato que lograra la elección como representante exclusivo de determinada unidad apropiada.³⁶ No obstante, el estatuto no precisaba un término específico para notificar dicha desafiliación, y delegó esa tarea a la Comisión de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público. Con esos poderes delegados, la agencia adoptó un Reglamento a esos efectos. El problema era que el reglamento adoptado *tampoco disponía término alguno para notificar la opción de no afiliarse a las filas del representante exclusivo*.³⁷

La agencia intentó resolver esa ambigüedad reglamentaria mediante una regla interpretativa del reglamento a los efectos de que el término para desafiliarse era de quince días. Según la agencia, se trataba de una mera interpretación del reglamento, por lo que no era necesario iniciar un nuevo proceso de notificación y comentario. El Tribunal Supremo revocó, y resolvió que la agencia adoptó una norma que establecía derechos y obligaciones que no se desprendían de la ley ni del reglamento, por lo que se estaba ante un proceso de reglamentación que debía pasar por el proceso de notificación y comentario.

Ahora bien, como vimos previamente, en *Asoc. de Maestros v. Comisión*, el Tribunal Supremo de Puerto hizo expresiones y agrupó estatutos y reglamentos bajo una misma norma de deferencia en cuanto la interpretación administrativa realizada. Esto puede generar problemas en cuanto al nivel correcto de deferencia que corresponde en ambos contextos. Por ejemplo, en *Trilla Piñero v. Chevron de Puerto Rico, LLC*,³⁸ el Tribunal de Apelaciones citó a *Asoc. de Maestros v. Comisión*, como autoridad a los efectos de que se puede utilizar un reglamento para aclarar “*la ley que*

³³ *Asoc. Fcias. Com.*, 156 D.P.R. pág. 117.

³⁴ *Id.* pág. 142.

³⁵ *Id.* pág. 144.

³⁶ *Id.* pág. 89.

³⁷ *Id.* pág. 91.

³⁸ *Trilla Piñero v. Chevron de Puerto Rico*, 2011 WL 6710641, (T.A.), KLAN 2011-00004 y 00007.

administra o de sus reglas y reglamentos".³⁹ Es decir, no aparenta hacer distinción entre la interpretación empleada para resolver una ambigüedad estatutaria y una ambigüedad reglamentaria.

En esa ocasión, la agencia intentó aclarar una ambigüedad reglamentaria mediante una carta en donde la agencia "estableció la interpretación oficial del Reglamento".⁴⁰ Curiosamente, el Tribunal de Apelaciones *distinguió* el caso *Asoc. de Ficas. Com. v. Depto. de Salud*, de las citadas expresiones del Tribunal Supremo en *Asoc. de Maestros v. Comisión*, para efectos de permitir la interpretación administrativa en el contexto de la ambigüedad reglamentaria solamente cuando se trata de una verdadera interpretación y no de una reglamentación disfrazada.⁴¹

En cuanto *Asoc. de Fcias. Com. v. Depto. de Salud*, el foro apelativo expresó que, en esa ocasión, la interpretación administrativa intentó *alterar* lo dispuesto en el reglamento ambiguo, por lo que hacía falta activar el proceso de notificación y comentario. Mientras, en *Asoc. de Maestros v. Comisión*, el foro apelativo señaló que el Tribunal Supremo reconoció la posibilidad de que mediante una interpretación administrativa, se *aclare* el contenido de un reglamento ambiguo sin necesidad de iniciar dicho proceso. En el caso particular de *Trilla Piñero v. Chevron de Puerto Rico, LLC*, el Tribunal de Apelaciones resolvió que la carta generada por la agencia meramente "complementa y concretiza lo que ha sido una práctica común en la industria".⁴² Es decir, *meramente aclaró lo que estaba en el reglamento*, por lo que se trataba de una interpretación válida que no requería de proceso de notificación y comentario.

Se trata de una distinción crítica. Como vimos previamente, existe una gran diferencia entre legislar y aclarar. Mediante la interpretación se *aclara*, no se *legisla*. Lo segundo se hace mediante la reglamentación o la adjudicación. Esto nos lleva a la pregunta crucial: *¿cuánta deferencia se debe dar a la interpretación administrativa de un reglamento ambiguo?*

No se trata de *descartar* la interpretación administrativa de su reglamento ambiguo. Esta interpretación es perfectamente válida y útil, pues ofrece aclaraciones que pueden ayudar al tribunal. De lo que se trata es de *no otorgarle el mismo nivel de deferencia que se da en el contexto estatutario*. De esta forma, se evita el problema de separación de poderes inherente en cualquier auto-interpretación, y se desincentiva que las agencias esquiven el proceso de notificación y comentario, al adoptar un reglamento ambiguo e intentar resolver dicha ambigüedad mediante la interpretación administrativa.

³⁹ *Id.* pág. 13. (Énfasis en original).

⁴⁰ *Id.* pág. 12. (Énfasis en original).

⁴¹ *Id.* pág. 13, véase fn. 4

⁴² *Id.* (Énfasis en original).

Recientemente, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha dado nuevas señales de mantener este acercamiento de no otorgar el mismo nivel de deferencia a las interpretaciones administrativas de sus reglamentos, a diferencia de cuando se trata de una ambigüedad estatutaria. En *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*,⁴³ el Tribunal Supremo expresó que “[d]ebemos tener presente que se trata de una situación particular en la cual la agencia está realizando una interpretación *de su propio reglamento*, el cual contiene un lenguaje que resulta *ambiguo y confuso*”.⁴⁴ Según el Tribunal Supremo, “[a]nte estas circunstancias, no tenemos otra alternativa que *guiarnos por las normas de interpretación estatutaria*”.⁴⁵ Es decir, no se otorgó una deferencia tipo *Seminole Rock*, sino que se recurrió a la interpretación judicial ordinaria, en donde la interpretación administrativa es meramente persuasiva, según la fortaleza de su propio razonamiento. Ello se asemeja más a la norma de *Skidmore* y la propuesta del profesor Manning.

Por último, vale la pena hacer mención de circunstancias en las que dos o más agencias conjuntamente adoptan un reglamento legislativo. En caso de interpretaciones contradictorias, la pregunta es cuál de estas debe utilizarse, según hemos identificado en este acápite. En primer lugar, el análisis sobre *cuál* interpretación sobresale es una tarea *judicial*. Es decir, le corresponde al tribunal estudiar, de forma independiente, el reglamento o disposición reglamentaria específica objeto de análisis para identificar cuál es la pericia involucrada en dicho reglamento o disposición. Una vez realizada esta determinación, entonces se analizará la interpretación llevada a cabo por la agencia correspondiente, empleado el nivel de deferencia discutido en este acápite.

V. Comentarios finales

De lo anterior surgen varias conclusiones.

Primero, que la vaguedad estatutaria se resuelve mediante la reglamentación o adjudicación administrativa. Esta reglamentación o adjudicación será válida si no es, a su vez, demasiado vaga. De ser válida, serán puestas en vigor por los tribunales como fuentes independientes de derecho, siempre y cuando no sean arbitrarias o caprichosas, y estén dentro de los lineamientos estatutarios y el poder delegado por la Asamblea Legislativa.

Segundo, que la ambigüedad estatutaria se resuelva mediante la interpretación administrativa, la que será vinculante sobre los tribunales, siempre y cuando sea razonable. Se trata de la doctrina *Chevron* que, hasta ahora, tiene mayor arraigo en nuestro ordenamiento administrativo.

⁴³ *IFCO Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 D.P.R. 712 (2012).

⁴⁴ *Id.* pág. 753. (Énfasis suplido).

⁴⁵ *Id.* (Énfasis suplido).

Tercero, que la vaguedad reglamentaria tiene dos alternativas. En primer lugar, si se trata de una vaguedad sustancial, ello podría invalidar el reglamento en su totalidad, por lo que habría que iniciar de nuevo el proceso de reglamentación. En segundo lugar, si se trata de una vaguedad limitada, se tiene que atender la disposición vaga particular mediante más reglamentación –aunque no tiene que ser para aprobar todo un reglamento nuevo, sino meramente arreglar la disposición problemática-, o la adjudicación. En ambos casos, como ocurre en el contexto estatutario, la reglamentación o adjudicación utilizada para atender la vaguedad será válida, siempre y cuando la norma adoptada no sea arbitraria o caprichosa.

Cuarto, que la ambigüedad reglamentaria puede ser atendida mediante la interpretación administrativa, *pero esta no es acreedora del mismo nivel de deferencia que se da en el contexto estatutario*. Es decir, no será vinculante sobre los tribunales por ser meramente razonable. Por el contrario, los tribunales tendrán que hacer su propia interpretación del reglamento ambiguo. Además, podrán usar la interpretación administrativa, pero sólo tendrán que darle un peso correspondiente a la solidez de su propio razonamiento, sin más.

En virtud de lo anterior, debemos descartar una versión genérica y universal de la deferencia otorgada a las acciones administrativas. Como muchas cosas en nuestro ordenamiento jurídico, todo depende. En particular, depende de *qué* tipo de acción ha sido realizada por la agencia. Cada acción requiere un estándar de revisión diferente, según sus propias características. De esa forma, fomentamos el crecimiento, desarrollo y maduración del derecho puertorriqueño.

