

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

DRA. LIANA MORENO
FERRER

Apelada

v.

JUNTA REGLAMENTADORA
DEL CANNABIS MEDICINAL

Apelante

KLAN201900925

APELACION
procedente del
Tribunal de
Primera Instancia,
Sala Superior de
San Juan

Civil número:
SJ2019CV04704

Sobre:
Injunction
Preliminar y
Permanente;
Sentencia
Declaratoria

Panel integrado por su presidenta, la jueza Birriel Cardona, y el juez Bonilla Ortiz y la juez Cortés González.

Birriel Cardona, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de enero de 2020.

Mediante recurso de apelación, comparece la Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal ("JRCM" o "la apelante"), por conducto de la Oficina del Procurador General, y nos solicita que revoquemos la *Sentencia* emitida el 20 de junio de 2019 y notificada el 21 de junio de 2019 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan ("TPI"). En el dictamen aludido, el TPI declaró **nulo** el Art. 10 (D) del *Reglamento para Manejar el Estudio, Desarrollo e Investigación del Cannabis para la Innovación, Normas Aplicables y Límites* ("Reglamento").

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se

CONFIRMA la *Sentencia* apelada.

-I-

Según surge del expediente, los hechos procesales pertinentes para disponer del presente recurso se resumen a continuación.

La controversia surge el 29 de abril de 2019 cuando la JRCM emite una *Notificación de Infracción* contra la doctora Liana Moreno Ferrer (“doctora Moreno” o “la apelada”), donde se le imputa haber violado el Art. 10 (D) del Reglamento. En términos generales, la JRCM alega que la doctora Moreno le autorizó a una persona —quien resultó ser una inspectora— el consumo de cannabis medicinal a través de una llamada telefónica, ésto a pesar de que el Reglamento exige que se evalúe al paciente mediante un método audiovisual. Consecuentemente, se le impuso una multa de **\$5,000.00** a la doctora Moreno, la cual debía pagar dentro de un término de quince **(15)** días. Asimismo, ésta fue apercebida sobre su derecho a solicitar una vista administrativa para impugnar dicha multa.

El 13 de mayo de 2019, la doctora Moreno insta una *demanda sobre sentencia declaratoria e interdicto preliminar y permanente* contra la Junta. Como planteamiento central, arguye que la JRCM **carece** de autoridad para reglamentar la práctica de la telemedicina en nuestra jurisdicción. Por tanto, esgrime que, con la imposición de la multa, la JRCM se arrogó los poderes que le fueron delegados a la *Junta de Licenciamiento y Disciplina Médica* (“JLDM”) por virtud de la Ley Núm. 168-2018 (“Ley 168-2018”), *infra*, conocida como *Ley para el Uso de la Telemedicina en Puerto Rico*.

Por otro lado, la doctora Moreno indica que el Art. 10 (D) del Reglamento constituye una limitación irrazonable al ejercicio de la telemedicina, ya que se trata de un impedimento *ultra vires*

que contraviene los propósitos de la Ley 168-2018, estatuto que le reconoce a la JLDM el poder exclusivo de reglamentar la telemedicina. Agrega, además, que la imposición de una multa representa un daño irreparable para los profesionales de la salud, ya que ésto podría acarrear sanciones por parte de la JLDM.

Ese mismo 13 de mayo de 2019, tras examinar la demanda incoada por la doctora Moreno, el TPI emite y notifica una *Orden*, donde le concede a ésta un término de veinticuatro (24) horas para *mostrar causa* por la cual no debía desestimarse su causa de acción, ello al amparo de la doctrina de agotamiento de remedios administrativos.

Así pues, la doctora Moreno presenta una *Moción en Cumplimiento de Orden*. Allí, expresa que la controversia es susceptible de ser adjudicada sin la necesidad de acudir al foro administrativo. En particular, señala que su reclamo versa sobre un asunto de **estricto derecho**, a saber: si la JRCM posee la potestad de regular la práctica de la telemedicina, o si tal función recae exclusivamente en la JLDM, según dispone la Ley 168-2018. Además, plantea que solicitar un remedio ante la JRCM constituiría un ejercicio fútil e incierto, toda vez que dicho organismo aún no cuenta con oficiales examinadores que puedan celebrar vistas administrativas. En fin, la doctora Moreno sostiene que la preterición del cauce administrativo es el único curso viable para hacer valer sus reclamos.

Más tarde, el 21 de mayo de 2019, la JRCM radica una moción de desestimación. Por considerar que la controversia no expone un escenario de incertidumbre jurídica, arguye que es improcedente dictar una sentencia declaratoria. De igual modo, menciona que no procede la concesión un remedio interdictal debido a que la doctora Moreno no ha establecido la existencia de

un daño irreparable. Por último, se reafirmó en que la apelada tiene a su disposición los mecanismos provistos por el foro administrativo.

El 22 de mayo de 2019, el TPI celebró una vista a la cual comparecieron la JRCM y la apelada. También acudió la *Asociación de los Miembros del Cannabis Medicinal de Puerto Rico* ("MiCaM"), quien solicitó permiso para intervenir en el pleito, el cual fue concedido. En la audiencia, las partes esgrimieron sus respectivas teorías sobre dos asuntos puntuales: la procedencia del remedio interdictal solicitado por la apelada y los méritos de la moción de desestimación presentada por la JRCM.

El 3 de junio de 2019, la doctora Moreno incoa una *Oposición a Moción en Solicitud de Desestimación* en la cual reiteró los argumentos contenidos en sus mociones previas. A su vez, subraya que la JLDM es el único ente con autoridad para reglamentar la telemedicina, **incluyendo en aquellas instancias donde se recomienda el consumo de cannabis medicinal.**

Luego de algunos trámites procesales innecesarios de detallar, el 21 de junio de 2019, el foro primario emite la *Sentencia* apelada, en la cual consignó las siguientes determinaciones de hechos:

1. La Dra. Liana Moreno Ferrer es una doctora en medicina debidamente licenciada para ejercer la práctica de la medicina en Puerto Rico.
2. La Dra. Moreno es médico autorizada a emitir recomendaciones médicas para el uso de cannabis medicinal de conformidad con el Reglamento Núm. 9038 y la Ley Núm. 42-2017.
3. La JRCM es el ente al que el Departamento de Salud de Puerto Rico le delegó la función de organizar, regular, administrar y fiscalizar la industria del cannabis medicinal en Puerto Rico, mediante la aprobación de la Ley Núm. 42-2017.

4. MICaM representa a diferentes corporaciones, entidades, individuos y/o componentes de la industria del cannabis medicinal en Puerto Rico, incluyendo médicos autorizados a emitir recomendaciones médicas para el consumo de cannabis medicinal.
5. El 6 de abril de 2019, la JRCM, a través de uno de sus inspectores llamó a una entidad, con la cual la Dra. Moreno tiene una relación profesional, haciéndose pasar por una potencial clienta, para recibir orientación sobre el proceso a seguir para obtener una licencia de paciente de cannabis medicinal.
6. La Inspectora, quien se hacía pasar por paciente, fue orientada en relación con el proceso a seguir para obtener una licencia de paciente de cannabis medicinal.
7. Island Med, empresa con la cual la Dra. Moreno mantiene una relación profesional, le hizo algunas preguntas a la Inspectora a los efectos de obtener cierta información preliminar: nombre, dirección, teléfono, número de seguro social e historial sobre condiciones médicas. La Inspectora manifestó que no estaba diagnosticada, pero que padecía de ansiedad, y a veces de insomnio. Luego de recopilar dicha información, la Inspectora procedió con el pago correspondiente al diligenciamiento de licencia de pacientes de cannabis medicinal.
8. Una vez se realizó el pago correspondiente, Island Med le informó a la Inspectora sobre los próximos pasos a seguir, que incluían: notificación por correo electrónico sobre el proceso, y una comunicación con un doctor en medicina.
9. Ese mismo día, el 6 de abril de 2019, la Dra. Moreno se comunicó, mediante conferencia telefónica, con la Inspectora para proceder con la evaluación médica correspondiente. La Dra. Moreno confirmó los datos personales que la Inspectora había provisto con anterioridad a Island Med.; validó las representaciones de la Inspectora a los efectos de que padecía de ansiedad, depresión, insomnio, dolores musculares, entre otros; y le notificó que procedería a emitir una recomendación médica.
10. El 15 de abril de 2019, se le notificó a la Inspectora que la evaluación médica estaba completa.
11. El 16 de abril de 2019, Island Med, mediante mensaje de texto, le notificó a la Inspectora que podía pasar a recoger el "Voucher" en el dispensario Clínica Verde en Caguas.

12. Posteriormente, el 1 de mayo de 2019, la JRCM notificó a la Dra. Moreno una "Notificación de Infracción" con fecha de 29 de abril de 2019, mediante la cual impuso una multa o sanción de cinco mil dólares (\$5,000.00) a base de alegada infracción al Art. 10 (D) del Reglamento Núm. 9038 por dar una recomendación médica por método telefónico.

13. El 30 de mayo de 2019, la Junta de Licenciamiento y Disciplina Médica de Puerto Rico publicó un proyecto de reglamento titulado "Reglamento de la Junta de Licenciamiento y Disciplina Médica de Puerto Rico para Regular el Uso de la Telemedicina en Puerto Rico" ("Reglamento Propuesto TM") y citó una Vista Pública para el 19 de junio de 2019.

Fundamentado en estas determinaciones de hechos, el TPI dictó sentencia declaratoria y **concluyó** que la JLDM es la entidad con el peritaje requerido para regular lo concerniente a la práctica de la telemedicina en Puerto Rico. En apoyo a su dictamen, coligió que la JRCM excedió sus facultades al imponer la multa en cuestión y, en consecuencia, declaró nulo el Art. 10 (D) del Reglamento por ser contrario a la Ley 168-2018.

Inconforme, la JRCM acude ante nos mediante el recurso de apelación que nos ocupa, en el cual le adjudica al TPI la comisión de los siguientes errores:

Erró el Tribunal de Primera Instancia al acoger la demanda instada en este caso, a pesar de que la parte demandante debía agotar los remedios administrativos provistos en ley —los cuales son adecuados y completos— para canalizar su reclamo en contra de la imposición de la multa administrativa de la cual fue objeto de la Junta Reglamentadora de Cannabis Medicinal.

Erró el Tribunal de Primera Instancia al determinar que la Junta Reglamentadora de Cannabis Medicinal usurpó la facultad de la Junta de Licenciamiento y Disciplina Médica de reglamentar la telemedicina al aprobar el Art. 10 (D) del Reglamento Núm. 9038. La exigencia contenida en dicho articulado no añadió ni modificó absolutamente nada en el ordenamiento jurídico en relación con dicho asunto, ciñéndose la Junta apelada a incluir en su reglamentación sobre un asunto exclusivamente de su jurisdicción —las recomendaciones médicas para dispensar cannabis

medicinal— lo previamente establecido por el legislador al aprobar la Ley Núm. 168-2018.

El 7 de octubre de 2019, la doctora Moreno presentó su alegato en oposición. Recibida la oposición, damos por perfeccionado el recurso y estamos en posición para disponer del mismo.

-II-

-A-

La Sección 4.2 de la Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9672, conocida como *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU), estatuye lo siguiente:

Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia... (Énfasis nuestro).

La precitada Sección enuncia lo que se conoce como *doctrina de agotamiento de remedios administrativos*, la cual es de aplicación a aquellos casos en los cuales una parte, que instó o tiene instada una acción ante una agencia administrativa acude luego a un tribunal, sin antes haber completado todo el trámite administrativo. Ortiz v. F.E.I., 155 DPR 219 (2001). Se trata de una norma de abstención y autolimitación judicial de origen jurisprudencial. S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg, 173 DPR 843, 851 (2008); Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey, 155 DPR 906, 916-917 (2002). La doctrina tiene el propósito de evitar una intervención judicial innecesaria que interfiera con el cauce y desenlace normal del proceso administrativo. Igartúa de la Rosa v. A.D.T., 147 DPR 318 (1998).

En aquellas instancias donde la doctrina es aplicable, se requiere que los tribunales se abstengan de intervenir hasta tanto la agencia atienda la controversia. Por tanto, usualmente se invoca el agotamiento cuando una parte ante el foro administrativo solicita la intervención judicial previo a consumir el procedimiento administrativo. Mun. de Caguas v. AT&T, 154 DPR 401 (2001). De esta manera, la agencia tiene la oportunidad de rectificar sus errores durante el proceso administrativo y permite, además, la compilación de un expediente administrativo completo que facilite el proceso de revisión judicial. Mercado Vega v. UPR, 128 DPR 273 (1991).

A través de esta doctrina, los tribunales se abstienen discrecionalmente de revisar la actuación de una agencia gubernamental hasta tanto la persona afectada agote todos los remedios administrativos disponibles y, por lo tanto, la decisión refleje la posición final de la entidad estatal. Rivera v. ELA, 121 DPR 582 (1988).

Asimismo, se ha puntualizado que la doctrina de agotamiento de remedios administrativos no debe soslayarse, a menos que se configuren algunas de las limitadas excepciones reconocidas por nuestro ordenamiento. Guzmán y otros v. ELA, 156 DPR 693 (2002). Entre los factores que favorecen la **preterición** del requisito de agotamiento son: (1) que el dar curso a la acción administrativa haya de causar un daño inminente, material, sustancial y no teórico o especulativo; (2) que el remedio administrativo constituya una gestión inútil, inefectiva y que no ofrece un remedio adecuado, Vda. De Iturregui v. ELA, 99 DPR 488 (1970); (3) cuando la agencia claramente no tiene jurisdicción sobre el asunto y la posposición conllevaría un daño irreparable al afectado; (4) que el asunto es estrictamente de

derecho; (5) o cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales". Oficina de la Procuradora del Paciente v. Aseguradora MCS, 163 DPR 21 (2004).

Por otra parte, en cuanto a la impugnación de actuaciones administrativas por violentar principios constitucionales, la misma está sujeta a la norma de agotar remedios administrativos. Rivera Cruz v. Municipio de Guaynabo, 141 DPR 257 (1996). Aunque es a los tribunales a quienes compete toda interpretación constitucional, ello no implica que una simple alegación a tales efectos justifique la exclusión del foro administrativo. Es preciso demostrar que la acción es inefectiva y no ofrece un remedio adecuado y que ha de causar un daño irreparable e inminente. Véase, First Federal Savings v. Asoc. De Condómines, 114 DPR 426 (1983).

Por último, si en efecto la reclamación del demandante representa un agravio de patente intensidad al derecho del individuo que reclame urgente reparación, se puede utilizar el recurso de *injunction* para eludir el procedimiento administrativo. Ahora bien, **corresponde a la parte demandante alegar que se debe prescindir del requisito de agotamiento de remedios administrativos con hechos específicos y bien definidos**, expuestos de una manera que le permita al tribunal evaluar la defensa del Estado.

-B-

En nuestro ordenamiento, existen dos tipos de causas de acción para impugnar la validez de una regla o reglamento administrativo, a saber: (1) de su faz y (2) en su aplicación. Atinente a la acción de nulidad de su **faz**, la Sección 2.7 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9617, dispone que:

(a) Una regla o reglamento aprobado después de la fecha de efectividad de esta Ley será nulo si no cumpliera sustancialmente con las disposiciones de esta Ley.

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

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

Este tipo de impugnación es estrictamente de carácter procesal y como tal, su uso se limita a aquellas instancias en que una agencia incumple con los requisitos formales o procesales establecidos en LPAU para la adopción de una regla o reglamento. Tal acción no requiere que quien impugne el reglamento haya participado en la celebración de las vistas públicas, ni que establezca cómo la aplicación de la disposición reglamentaria le afecta.

-C-

La Regla 59 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59, dispone que la sentencia declaratoria es el mecanismo adecuado para aclarar la incertidumbre jurídica de alguna parte, y permite declarar los derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque existan otros remedios disponibles. Mun. Fajardo v. Srio. Justicia, et al., 187 DPR 245, 254 (2012). Asimismo, la sentencia declaratoria podrá "ser en su forma y efectos, afirmativa o negativa, y tendrá la **eficacia** y el vigor de las sentencias o resoluciones definitivas". (Énfasis nuestro). Regla 59.1 de Procedimiento Civil, *supra*. Por tal razón, esta goza de idéntica

trascendencia que las demás sentencias emitidas por los Tribunales.

En relación con los objetivos perseguidos por la sentencia declaratoria, el profesor Rafael Hernández Colón nos explica que:

La sentencia declaratoria es aquella que se dicta en un proceso en el cual los hechos alegados demuestran que existe una controversia sustancial entre las partes que tienen intereses legales adversos, sin que medie lesión previa de los mismos con el propósito de disipar la incertidumbre jurídica y contribuir a la paz social. R. Hernández Colón, *Práctica Jurídica de Puerto Rico: Derecho Procesal Civil*, 6ta ed., San Juan, LexisNexis, 2017, sec. 6001, pág. 623.

De otro lado, nuestro Tribunal Supremo ha expresado que la sentencia declaratoria es "un mecanismo remedial y profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales, siempre y cuando exista un peligro potencial contra el promovente". Sánchez v. Secretario de Justicia, 157 DPR 360, 383-384 (2002).

Los facultados a solicitar una sentencia declaratoria son aquellos cuyos derechos, estados u otras relaciones jurídicas quedaran afectados por un estatuto. Regla 59.2 de Procedimiento Civil, 32 LPR Ap. V, R. 59.2; Mun. Fajardo v. Srio. Justicia, et al., *supra*, pág. 255. El solicitante debe contar con legitimación activa para así proceder y queda sujeto al cumplimiento de los criterios de la doctrina, por lo que debe demostrar que "ha sufrido un daño claro y palpable; que el daño es real, inmediato y preciso, y no uno abstracto e hipotético; que existe conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada; y que la causa de acción surge bajo el palio de la Constitución o de una ley". Mun. Fajardo v. Srio. Justicia, et al., *Íd.*; Romero Barceló v. E.L.A., 169 DPR 460, 475 (2006).

En vista de lo reseñado, se tiene que establecer, entre otras cosas, la existencia o inminencia de un daño claro, real y no

hipotético, aunque no tiene que mediar una lesión previa. Romero Barceló v. E.L.A., *Íd.* Finalmente, se exige que la controversia sea justiciable, por lo que no puede ser abstracta, teórica, remota, académica o especulativa.

-D-

La Asamblea Legislativa aprobó el 9 de julio de 2017 la Ley Núm. 42-2017, 24 LPRa sec. 2621 *et seq.*, conocida como *Ley para Manejar el Estudio, Desarrollo e Investigación del Cannabis para la Innovación, Normas Aplicables y Límites* ("Ley 42-2017"). El referido estatuto creó un amplio marco regulatorio a los fines de permitir el tratamiento con cannabis para las personas con ciertas condiciones médicas. De igual modo, la Ley 42-2017 establece que los usos del cannabis serán estrictamente **médicos** y **científicos**, ello con el objetivo de que se garantice el bienestar de los pacientes. Exposición de Motivos, Ley 42-2017. Asimismo, la Ley 42-2017 destaca que el consumo de cannabis deberá ser recomendado por un médico cualificado, y como parte de una relación médico-paciente *bona fide*. *Íd.*

En aras de velar por el cumplimiento de la Ley 42-2017, el Art. 4 dispone para la creación de la Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal. Allí, se establece lo siguiente:

Se crea una Junta, adscrita al Departamento de Salud, que se conocerá como la Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal ("Junta"). La Junta estará compuesta por nueve (9) miembros, de los cuales seis (6) serán miembros *ex officio*: el Secretario de Salud; el Secretario de Agricultura; el Secretario del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio; el Secretario de Hacienda; el Secretario del Departamento de Asuntos del Consumidor, el Superintendente de la Policía y tres (3) personas nombradas por el Gobernador, que serán de reconocida integridad personal, moral y profesional con competencia en el campo de la medicina, desarrollo económico o la Academia con experiencia en investigación científica. Los Secretarios podrán delegar a su vez su participación en la Junta a un empleado o funcionario de su agencia. Las

determinaciones de la Junta se tomarán por mayoría de los presentes, pero cinco (5) miembros de la Junta constituirán quórum. No obstante, en caso de surgir vacantes entre los miembros de la Junta el quórum consistirá de la mitad más uno de los miembros en funciones. Los miembros de la Junta desempeñarán sus cargos sin remuneración. La Junta será presidida por el Secretario de Salud y nombrará de entre sus miembros un secretario. Los cargos de los miembros de la Junta nombrados por el Gobernador serán de confianza, por lo que podrán ser removidos por el Gobernador en cualquier momento. Se dispone que los miembros de la Junta estarán sujetos a la Ley 1-2012, según enmendada, conocida como "Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011".

De igual manera, el Art. 5 delinea los poderes y obligaciones que poseerá la Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal, los cuales son los siguientes:

La Junta gozará de todos los poderes necesarios o convenientes para llevar a cabo y realizar los propósitos y disposiciones de esta Ley, incluyendo, pero sin limitar la generalidad de lo que antecede, las facultades de:

a. Constituirá un Cuerpo Asesor Médico compuesto por el Secretario de Salud o su representante, dos (2) médicos de reconocida integridad personal, moral y profesional con competencia en el campo de la medicina, un (1) farmacéutico autorizado de reconocida integridad personal, moral y profesional con competencia en el campo de la industria farmacéutica y un (1) miembro de la academia con experiencia en investigación. Los miembros del Cuerpo Asesor Médico desempeñarán sus cargos sin remuneración. El Secretario de Salud presidirá el Cuerpo Asesor Médico. Se dispone que los miembros del Cuerpo Asesor Médico estarán sujetos a la Ley 1-2012, según enmendada, conocida como "Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011". El puesto del miembro del Cuerpo Asesor Médico nombrado por la Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal es uno de confianza, por lo que podrá ser removido en cualquier momento. Se crea dicho Cuerpo Asesor con el objetivo de que presenten recomendaciones a la Junta sobre:

- i. Condiciones médicas que deben ser incluidas como condición permitida bajo las disposiciones de esta Ley.
- ii. Métodos de administración de cannabis medicinal permitidos. No obstante, queda expresamente prohibido que la Junta designe como un método de administración de cannabis medicinal permitido, la ignición o combustión del cannabis medicinal, lo

cual ocurre si se calienta el cannabis medicinal a una temperatura sobre su punto de combustión. Lo anterior no excluye y, por ende, se podrá permitir la vaporización del cannabis medicinal, según está definido en esta Ley. A petición de parte interesada o médico autorizado, el Cuerpo Asesor Médico podrá por vía de excepción autorizar a un paciente la vaporización de la flor diagnosticado con una enfermedad terminal o en aquellos casos donde no haya otras alternativas idóneas o adecuadas de tratamiento y/o remedio.

iii. Tiempo máximo por condición por el cual puede estar vigente una recomendación médica para que se dispense cannabis medicinal.

iv. Cualquier otro asunto de la relación médico-paciente bona fide y de la industria consistente con esta Ley MEDICINAL para, sin que esto constituya una limitación: salvaguardar la salud, la seguridad de la comunidad y de todas las partes que intervienen en la industria y evitar el abuso de cannabis medicinal.

v. Los asuntos médicos y de investigación relacionados al cannabis medicinal.

b. Nombrar Cuerpos Asesores para que presenten recomendaciones a la Junta sobre, pero sin limitarse a:

i. Seguridad en el empleo de los trabajadores de la industria.

ii. Aspectos de seguridad en cada una de las facilidades o servicio que requiera una licencia.

iii. Tecnología para las siguientes áreas: método de rastreo del cannabis medicinal a través de todo el proceso, expedientes digitales de los pacientes e información a ser capturada y sus usos estableciendo controles para investigación y evitar el abuso.

iv. Finanzas, contabilidad y contribuciones.

c. Tener existencia a perpetuidad.

d. Adoptar un sello oficial y alterar el mismo cuando las circunstancias así lo ameriten.

e. Mantener oficinas en el lugar o lugares que determine.

f. Demandar y ser demandada.

g. Hacer, formalizar y otorgar arrendamientos, contratos y otros instrumentos necesarios o pertinentes en el ejercicio de las facultades y poderes

de la Junta con cualquier persona, entidad, corporación, agencia federal y con cualquier agencia o instrumentalidad política.

h. Contratar con cualquier persona, firma o corporación para servicios de consultas o asesoramiento.

i. Adquirir, para fines de la Junta, cualquier propiedad, mueble o inmueble o interés en ésta, incluyendo, sin limitarse a, la adquisición por compra o arrendamiento. También podrá vender, arrendar o de otro modo disponer de cualquier propiedad que a juicio de la Junta no fuera ya necesaria para llevar a cabo los fines de esta Ley.

j. Nombrar un director ejecutivo y establecer su compensación según dispuesto en esta Ley. Este será el principal funcionario de la Junta, cuyo puesto será de confianza, y quien tendrá aquellos deberes y funciones administrativas y operacionales que le delegue la Junta de conformidad con los poderes conferidos a ésta. La Junta no podrá delegar la autoridad de emitir reglamentos, guías y/o cartas circulares sobre los servicios que ofrece y/o que está llamada a regular al director ejecutivo. No obstante, podrá delegar al director ejecutivo la autoridad para la evaluación y autorización final de las solicitudes de los médicos, pacientes y ocupacionales. De igual forma, podrá delegar la facultad de certificar cursos, los recursos y proveedores de los cursos que se requieran para obtener una licencia y de educación continua.

k. Emitir reglamentos para instrumentar esta Ley conforme a la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme".

l. Celebrar vistas públicas conforme a su función adjudicativa. Adjudicar casos de asuntos bajo su jurisdicción cuando así lo requiera la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme"; y/o el debido proceso de ley.

m. Realizar inspecciones a los tenedores de licencias.

n. Emitir, negar, revocar, suspender, restringir licencias e imponer multas administrativas conforme a las disposiciones de esta Ley y los reglamentos que promulgue para instrumentar la misma.

o. Acogerá las recomendaciones y decisiones médicas tomadas por el Cuerpo Asesor Médico establecido en esta Ley.

p. Cualquier otro poder que sea necesario para lograr los propósitos de esta Ley. (Énfasis nuestro).

A los fines de ejecutar la política pública promovida por la Ley 42-2017, se creó además el Reglamento Núm. 9038, conocido como el *Reglamento para Manejar el Estudio, Desarrollo e Investigación del Cannabis para la Innovación, Normas Aplicables y Límites*. En el Capítulo II del mismo, cuyo título es *Uso del Cannabis para Propósito Medicinales*, se encuentra el **Art. 10 (D)** sobre recomendaciones médicas. Allí, se expone lo siguiente:

El servicio de la telemedicina se utilizará en cumplimiento con todas las leyes y reglamentos, estatales y federales, referente a la práctica de la misma. No obstante, para propósitos de este Reglamento, el servicio de telemedicina tendrá que realizarse mediante el método audiovisual entre el médico autorizado y el paciente. **No se permitirá el servicio de telemedicina mediante llamadas telefónicas o cualquier otro método que no sea de manera audiovisual.** (Énfasis nuestro).

-E-

Por otra parte, la Legislatura aprobó la Ley 168-2018, 21 LORA 6001 *et seq.*, *Ley para el Uso de la Telemedicina en Puerto Rico*, con miras a regular dicha práctica en nuestra jurisdicción. El estatuto tiene como objetivo promover el uso de la telemedicina como medio de apoyo al proveedor de servicios de salud, tiene el potencial de reducir costos, mejorar la calidad del servicio y el acceso al cuidado médico necesario, además, de fortalecer la infraestructura de los servicios. (Exposición de Motivos, Ley 168-2018). Además, dicho cuerpo legal va dirigido a eliminar las barreras que limitan el acceso a servicios de salud imprescindibles para los ciudadanos de nuestro país. *Íd.*

En lo aquí pertinente, el inciso (C) del Art. 2 de la Ley 168-2018 define la "*telemedicina*" del siguiente modo:

(c) "Telemedicina", es la práctica de la medicina a distancia incorporando tanto el diagnóstico, el tratamiento y la educación médica mediante el uso de recursos tecnológicos para optimizar los servicios de atención en salud. Los mismos deben incluir, pero sin

limitarse, servicios complementarios e instantáneos a la atención de un especialista; diagnósticos inmediatos por parte de un médico especialista en un área o región determinada; educación remota de alumnos de las escuelas de enfermería, profesionales de la salud y medicina; servicios de archivo digital de exámenes radiológicos, ecografías, emergencias médicas y otros. En el caso de Centros de Rehabilitación se incluirá para fines de Telemedicina a terapeutas físicos, terapeutas ocupacionales y terapeutas del habla.

Respecto a las facultades delegadas a la JLDM, se encuentra la de promulgar la reglamentación necesaria para cumplir con los objetivos trazados por el legislador. En particular, el Art. 12 de la referida Ley dispone que:

Se faculta a la Junta a implantar las reglas y reglamentos necesarios para dar cumplimiento a las disposiciones de esta Ley o que sean necesarios por la Práctica de la Telemedicina en Puerto Rico. **Al reglamentar todos los asuntos relacionados a la telemedicina** deberá considerar, sin que represente una limitación a su facultad de reglamentar la materia, los comentarios, sugerencias y recomendaciones de la academia y los gremios y asociaciones que representen a los médicos y proveedores de salud. (Énfasis nuestro).

En caso de incumplimiento, la JLDM cuenta con la capacidad de imponer sanciones a quienes infrinjan las disposiciones contenidas en la Ley 168-2018, por lo cual su Art. 11 establece lo siguiente:

Toda persona que viole cualesquiera de las disposiciones de esta Ley, o de cualquier Reglamento adoptado en virtud de la misma, se entenderá ejercer ilegalmente la medicina y estará sujeta a las penalidades dispuestas en el Artículo 26 de la Ley 139-2008, según enmendada.

La Junta de Licenciamiento y Disciplina Médica podrá imponer una multa administrativa no mayor de quince mil dólares (\$15,000) a cualquier persona que viole cualquier disposición de esta Ley o Reglamento adoptado en virtud de la misma o que rehusare a obedecer o cumplir cualquier orden o resolución emitida por el mismo. Los derechos que se cobren por concepto de la imposición de multas administrativas ingresarán al Fondo General del Gobierno de Puerto Rico. La Junta de Licenciamiento y Disciplina Médica podrá solicitar del Tribunal de Primera Instancia la expedición de un

interdicto para impedir cualquier violación a esta Ley o al Reglamento adoptado en virtud de la misma. (Énfasis nuestro).

-III-

-A-

En su *primer señalamiento de error*, la JRCM argumenta que el TPI incidió al declarar **Con Lugar** la demanda instada por la doctora Moreno; ello, pese a que el foro administrativo provee los remedios procesales adecuados para canalizar las objeciones que ésta pueda tener contra la multa que se le impuso. Adelantamos que **no** le asiste la razón.

Según expresa, a la parte apelada no tan solo le asistía un derecho a solicitar una vista administrativa —con las garantías del debido proceso de ley— ante la JRCM, sino que, además, podía solicitar la revisión judicial de la resolución final que allí se emitiera. Específicamente, la JRCM enfatiza que la LPAU le permite a un foro administrativo evaluar la aplicabilidad de su propio reglamento a una situación de hechos particular, y que por esta razón, no se justificaba la preterición del cauce administrativo en el caso de epígrafe. Asimismo, la JRCM sostiene que la doctora Moreno falló en demostrar que el agotamiento de los remedios administrativos le habría causado un daño irreparable o agravio de patente intensidad. En tono similar, esgrime que una parte no queda exenta de someterse al proceso administrativo por haber alegado —sin más— que la controversia versa sobre un asunto de "*estricto derecho*".

Por su parte, la doctora Moreno insiste en que el agotamiento de los remedios administrativos constituye un ejercicio fútil, esto debido a que la JRCM **no** posee un andamiaje apropiado para tramitar sus reclamos. La galena basa tal contención en dos argumentos principales: que la JRCM no

contaba con oficiales examinadores para la fecha en que fue multada; y que la JRCM aún no había celebrado vistas administrativas en casos similares al suyo. Dado lo anterior, asegura que tal escenario la mantendría en un prolongado estado de incertidumbre. Igualmente, la doctora Moreno apunta que, contrario a lo argüido por la JRCM, la multa en cuestión sí conllevaría un daño irreparable, ya que la expondría a perder su certificación como profesional de la salud autorizada para recomendar el consumo de cannabis medicinal. También señala que dicha multa afectaría su historial como doctora, quien goza de buena reputación en la comunidad.

Conforme reseñáramos en la sección anterior, un litigante puede eludir el cauce administrativo en circunstancias excepcionales, según exige la casuística. Cabe preguntarse si, bajo los hechos de este caso, se **justifica** que la apelada haya optado por prescindir de los remedios administrativos, aun cuando el Art. 5 de la Ley 42-2017, *supra*, faculta a la JRCM para celebrar vistas adjudicativas.

De entrada, debemos auscultar si la doctora Moreno utilizó el mecanismo idóneo para impugnar el Reglamento. Como se sabe, la LPAU, *supra*, se ciñe a regular las impugnaciones por incumplimientos de naturaleza procesal relacionados con el procedimiento reglamentario. D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Colombia, Ed. Forum, 2013, pág. 140. Ello es así por razón de que “la acción de impugnación reglamentaria provista por la LPAU es distinta de cualquier proceso que pueda entablar un ciudadano agraviado por la acción de una agencia, bien tras un procedimiento de adjudicación o a raíz de la aplicación de un

reglamento que, a su entender, carezca de validez". Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Pub., 174 DPR 174, 184-185 (2008).

Así pues, tratándose el presente caso de una impugnación de una aplicación concreta de un Reglamento, la doctora Moreno actuó **acertadamente** al entablar una demanda sobre interdicto y sentencia declaratoria contra la JRCM dado que éstos son los mecanismos más utilizados al revisar la validez de las reglas administrativas. *Íd.* Esta norma fue reafirmada recientemente por nuestro Tribunal Supremo en Fuentes Bonilla v. ELA, 200 DPR ____ (2018), 2018 TSPR 98.

De un análisis integral del expediente, se desprende que la JRCM —como bien señaló la doctora Moreno— **no cuenta** con un andamiaje efectivo para atender los reclamos de las personas sujetas a su jurisdicción. Al examinar el *Informe de Operaciones Administrativas y Servicios Ofrecidos-Año Fiscal 2017-2018* sometido por la JRCM al Senado de Puerto Rico, notamos que el documento incluye un *Informe de Gastos* para el año 2017-2018.¹ Entre los gastos enumerados, no surge que se hayan asignado fondos para el trámite y manejo de las vistas administrativas, ni tampoco se refleja que la JRCM haya contratado oficiales examinadores. De hecho, el documento indica que, para el año fiscal 2017-2018, la JRCM había emitido cinco (5) *Notificaciones de Infracción*, sin embargo, **en ningún momento se hace referencia a la celebración de vistas administrativas por parte de la JRCM.**

Como ya vimos, la *Notificación de Infracción* que dio génesis a la controversia de autos se expidió el 29 de abril de 2019. Nuevamente, al remitirnos a la *Proyección Presupuestaria* para el

¹ Allí, se desglosan dieciséis (16) renglones de gastos, los cuales totalizan la cantidad de \$2,122,090.42. Vale destacar que, para el año fiscal 2017-2018, la JRCM contó con un presupuesto de \$2,157,251.64. Véase, *Apéndice del Recurso*, Anejo XIII, pág. 400.

año fiscal 2018-2019 —es decir, el periodo que cubre la fecha de la multa— tampoco se discuten asuntos relacionados al manejo de vistas administrativas ante la JRCM, ni se indica si dicho ente cumplió con designar el personal necesario para llevar a cabo los procesos adjudicativos. La documentación existente respecto a las gestiones de la JRCM se enfoca, más bien, en atender los aspectos reglamentarios referentes a la expedición de autorizaciones y licencias, según establecidas por la Ley 42-2017, *supra*.

Sin embargo, no encontramos se haya probado la existencia de una estructura administrativa capaz de canalizar los reclamos contra las sanciones impuestas por la propia JRCM. Indudablemente, el anterior cuadro fáctico propende a una situación de incertidumbre para la doctora Moreno, considerando que no se sabe a ciencia cierta si una solicitud de remedio ante la JRCM sería atendida con diligencia. En vista de lo aquí esbozado, somos del criterio que la doctora Moreno logró probar la futilidad del cauce administrativo, máxime cuando se halla en medio de una situación cuyo desenlace le provocaría un daño real como doctora, puesto que su récord profesional podría verse mancillado.

Por otro lado, para fines *in arguendo*, aun si reconociéramos que la JRCM cuenta con un andamiaje apropiado para atender la reclamación de la doctora Moreno, lo cierto es que acudir a dicho foro habría sido igualmente fútil, toda vez que el eje de la controversia gira en torno a un asunto de estricto derecho, atinente a la **interpretación** y aplicabilidad de la Ley 168-2018 y la Ley 42-2017. Esto es, la pericia de la agencia administrativa no resulta imprescindible para disponer del pleito ante nuestra consideración. En suma, el primer error no fue cometido.

-B-

En atención al *segundo señalamiento de error*, nos corresponde examinar si la JRCM excedió sus facultades al imponer la multa objeto del recurso, utilizando como base legal el Art. 10 (D) del Reglamento Núm. 9038. La JRCM sostiene que, al amparo de la Ley 42-2017, le fue delegada la autoridad para establecer un marco regulatorio que promueva el uso de cannabis medicinal bajo el rigor de una relación médico-paciente *bona fide*.

Asimismo, destaca que su pretensión no es reglamentar la práctica de la telemedicina ni interferir con las labores de la JLDM, sino que su interés radica en asegurarse de que los médicos autoricen responsablemente el consumo de cannabis, ello de manera que se evite la concesión fraudulenta de *licencias de pacientes*. Así pues, asevera que el precitado Art. 10 (D), lejos de constituir una regulación arbitraria, representa un ejercicio válido de los poderes que les fueron delegados. En ese sentido, recalca que la industria del cannabis medicinal es una altamente regulada, por lo cual se justifica impedir la recomendación de dicha sustancia a través de una llamada telefónica.

No cabe duda de que, con la aprobación de la Ley 42-2017, el legislador tenía la intención de salvaguardar el interés público y evitar el despacho indiscriminado del cannabis medicinal, un producto que es susceptible de ser utilizado para fines ajenos a la salud. Tomando en cuenta el objetivo del legislador, ello **no** es suficiente para concederle a la JRCM la facultad de regular la telemedicina, ésto si consideramos que la Ley 168-2018, en conjunto con el Reglamento Núm. 9107, *Reglamento de la Junta de Licenciamiento y Disciplina Médica de Puerto Rico para Regular*

*el Uso de la Telemedicina en Puerto Rico,*² precisamente están dirigidos a atender **todos** los asuntos atinentes a la telemedicina. Según vimos, la telemedicina es una práctica innovadora que responde a los avances tecnológicos acaecidos en los últimos años, cuyo fin es promover el acceso remoto a facultativos médicos y otros profesionales de la salud. Por tanto, ante la existencia de un estatuto especializado, resultaría un contrasentido permitir que el Reglamento Núm. 9038 interfiera con una materia para la cual no fue creada la JRCM.

Cuando se examina el Art. 10 (D) del referido Reglamento, es de notar que el mismo se encuentra reñido con el mandato legislativo que surge de la Ley 168-2018, puesto que el poder de regular la telemedicina le fue delegado **expresamente** a la JLDM y no a la JRCM. Aún más, la Ley 168-2018 no contiene limitación u objeción alguna respecto a la posibilidad de utilizar llamadas telefónicas para el ejercicio de la telemedicina, mientras que la JRCM le impone trabas a este mecanismo.

-IV-

Por los fundamentos expuestos anteriormente, se **CONFIRMA** la *Sentencia* apelada.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

² El Reglamento aludido se aprobó el 20 de agosto de 2019.