

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

PRIMAL FILM
PRODUCTION, LLC

Recurrente

v.

DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO
ECONÓMICO Y
COMERCIO

Recurrido

KLRA202000220

Revisión Judicial
procedente del
Departamento de
Desarrollo Económico y
Comercio

Caso Núm.:
028-2017-2018

Sobre:
Denegatoria de Crédito
Contributivo bajo la Ley
Núm. 27-2011, Ley de
Ley de Incentivos
Económicos para la
Industria Fílmica de
Puerto Rico

Panel integrado por su presidenta la Juez Ortiz Flores, la Juez Nieves Figueroa y la Juez Lebrón Nieves.

Nieves Figueroa, Juez Ponente

SENTENCIA

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

Comparece ante nosotros la parte recurrente, Primal Film Production, LLC (en adelante “Primal” o “parte recurrente”). Primal se encuentra inconforme con que el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (en adelante, “el Departamento” o “el recurrido”) haya denegado su solicitud para disfrutar de ciertos créditos contributivos establecidos por la Asamblea Legislativa en la Ley Núm. 27-2011, Ley de Incentivos Económicos para la Industria Fílmica de Puerto Rico, 23 LPRA secs. 11001-11008 (c). Según el recurrente, la actuación del Departamento fue “arbitraria y caprichosa”.

Recibido el escrito reseñado, el 13 de agosto de 2020 emitimos una *Resolución* ordenando al Departamento que certificara haber cumplido con la Sección 3.14 de la Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, 3 LPRA sec. 9654 conocida como la Ley de Procedimiento

Administrativo Uniforme. La referida sección dispone *in extenso* lo siguiente:

Una orden o resolución final deberá ser emitida por escrito dentro de noventa (90) días después de concluida la vista o después de la presentación de las propuestas determinaciones de hechos y conclusiones de derecho, a menos que este término sea renunciado o ampliado con el consentimiento escrito de todas las partes o por causa justificada.

La orden o resolución deberá incluir y exponer separadamente determinaciones de hecho si éstas no se han renunciado, conclusiones de derecho, que fundamentan la adjudicación, la disponibilidad del recurso de reconsideración o revisión según sea el caso. La orden o resolución deberá ser firmada por el jefe de la agencia o cualquier otro funcionario autorizado por ley.

La orden o resolución advertirá el derecho de solicitar la reconsideración ante la agencia o de instar el recurso de revisión como cuestión de derecho en el Tribunal de Apelaciones, así como las partes que deberán ser notificadas del recurso de revisión, con expresión de los términos correspondientes. Cumplido este requisito comenzarán a correr dichos términos.

La agencia deberá especificar en la certificación de sus órdenes o resoluciones los nombres y direcciones de las personas naturales o jurídicas a quienes, en calidad de partes, les fue notificado el dictamen, a los fines de que estas puedan ejercer efectivamente el derecho a la revisión judicial conferido por ley.

La agencia deberá notificar con copia simple por correo ordinario y por correo certificado, a las partes, y a sus abogados, de tenerlos, la orden o resolución a la brevedad posible, y deberá archivar en autos copia de la orden o resolución final y de la constancia de la notificación. Una parte no podrá ser requerida a cumplir con una orden final a menos que dicha parte haya sido notificada de la misma. (Énfasis y subrayado nuestro.)

El Departamento compareció en escrito intitulado *Moción en Cumplimiento de Orden*. Reconoce que no cumplió con la ley al indicar que se limitó a notificar por correo electrónico. Sin embargo, la distinguida representación legal del Departamento desarrolla un argumento cuya aceptación rebasaría los límites a los que los jueces, particularmente adscritos a tribunales inferiores, estamos sujetos. En su persuasiva exposición, el Departamento argumenta lo siguiente:

[...] se informa que la notificación del 6 de abril de 2020 se realizó únicamente mediante correo electrónico porque, en ese momento, Puerto Rico se encontraba en cuarentena y bajo un toque de queda (“lockdown”), tanto en el sector público como en el sector privado. Específicamente, la Orden Ejecutiva OE-2020-029 de 30 de marzo de 2020 prohibió el movimiento de personas en Puerto Rico con limitadas excepciones. Sólo estaban excluidos de esta orden el personal de seguridad, pública y privada; profesionales de la salud; personas trabajando en cadenas de distribución de bienes y alimentos; personal de utilidades o infraestructura crítica; personal de centros de llamada; personal de puertos y aeropuertos; miembros de la prensa y los medios; ciudadanos que atiendan situaciones de emergencias; y funcionarios del Gobierno realizando funciones indispensables. Los demás ciudadanos tenían que permanecer en sus hogares, excepto entre 5:00 a.m. y 7:00 p.m. y sólo si se dirigían a una cita médica; a brindarle cuidado a personas de la tercera edad o menores; a buscar alimentos; a un banco para atender una situación de emergencia; a recibir servicios exentos; y/o a brindar un servicio exento.

Diligencias como el envío por correo de una notificación eran imposibles de llevar a cabo y sumamente arriesgadas considerando la realidad que enfrentábamos a raíz del COVID-19. Por esta razón se optó por un mecanismo que: (1) asegurara a la debida notificación al Recurrente; (2) cumpliera con las órdenes ejecutivas vigentes en ese momento; y, (3) limitara la exposición de los servidores públicos del DDEC. A menos de un mes del “lockdown” (6 de abril) las operaciones del Gobierno y del DDEC fueron limitadas casi en su totalidad y el DDEC operó remotamente a los fines de emitir, en general, comunicaciones, guías o atender consultas en atención a las necesidades o interrogantes del sector privado ante el impacto de la orden ejecutiva. Por ello, entendemos respetuosamente que el mecanismo de notificaciones electrónicas y publicación de información en la página cibernética del DDEC fue el adecuado.

El Departamento entiende, además, que la parte recurrente no se perjudicó y plantea que, incluso el Tribunal Supremo mismo, ha reconocido que vivimos una circunstancia verdaderamente extraordinaria. Ciertamente, así es.

Los argumentos presentados por el Departamento no están desprovistos de razonabilidad. En respuesta a la emergencia, las ramas de gobierno han tomado medidas para atender aquellos asuntos específicos que han tenido a bien. Ejemplo de lo anterior

fue la emisión de la Resolución 20-06 del 7 de abril de 2020 por parte del Departamento de Transportación y Obras Públicas, a través de la cual se extendió la vigencia de licencias y marbetes, las ordenes administrativas emitidas por el Tribunal Supremo para extender los términos judiciales y hasta la posposición de la fecha para la radicación de las planillas de contribución sobre ingreso. Véase, Ley Núm. 57-2020 conocida como la “Ley Complementaria para Atender los Efectos de la Economía Puertorriqueña Provocados por la Emergencia del Covid-19” (“Ley 57-2020”).

Todas las extensiones enumeradas tienen un elemento común: todas fueron expedidas por organismos con autoridad para ello. Esa no es nuestra posición con respecto a la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, *supra*.

“En 1988 se aprobó la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico con el propósito de sistematizar y crear un cuerpo uniforme de reglas mínimas que toda agencia deberá observar al formular reglas y reglamentos que definan los derechos y deberes legales de una clase particular de personas. Esta ley también contiene un cuerpo de normas que gobiernan las determinaciones de una agencia en procesos adjudicativos al emitir una orden o resolución que define los derechos y deberes legales de personas específicas.”¹ El 30 de junio de 2017, se aprobó la Ley Núm. 38, según enmendada, para adoptar la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico”, y derogar la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. En el citado estatuto, estaba contenida la obligación de notificar por correo certificado con acuse de recibo, según fue aprobada por la

¹ *J.R.T. v. A.E.E.*, 133 DPR 1 (1993), nota al calce número 5.

Rama Legislativa y refrendada por el Gobernador como líder de la Rama Ejecutiva. Esta obligación se encontraba vigente al notificarse la determinación recurrida.

La pregunta es si la pandemia tiene el efecto de facultar a la Rama Judicial para tener por no puesta - y derogar por *fiat* judicial – la parte de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme en la que la Asamblea Legislativa impuso clara y categóricamente el requisito de notificación por correo certificado con acuse de recibo. Nos parece que este Panel tiene la misma autoridad para derogar una sección de una ley, que la que tiene el Departamento para determinar que, como hay una pandemia, llevará a cabo una notificación distinta a la ordenada por la Asamblea Legislativa. Ninguna.

Tampoco nos convence el argumento de que era “imposible” para el Departamento de Desarrollo Económico de Puerto Rico cumplir con la ley porque el movimiento de los ciudadanos quedó restringido por la Orden Ejecutiva en vigor. Una ley aprobada por la Asamblea Legislativa siempre tendrá prelación sobre una Orden Ejecutiva. Además, el Departamento tampoco es un ciudadano particular con recursos limitados. Incluso, asumiendo que el Departamento de Desarrollo Económico de Puerto Rico no cuenta con una división de correo, justificar haber incumplido con la ley porque era imposible notificar es una exageración. El correo federal siempre operó. La pandemia habría hecho incómodo el trámite. Muchas cosas son más incómodas desde que todos estamos sujetos a estrictas medidas de seguridad. Imposible, no.

Es preciso destacar que no fue hasta el 4 de agosto de 2020, que se aprobó la Ley 85-2020 con el propósito de enmendar los Artículos 3.2, 3.4, 3.9, 3.14, 3.15 y 3.16 de la Ley 38-2017, *supra*, para permitir la notificación electrónica en los procedimientos adjudicativos ante las agencias. Sin embargo, resaltamos que, “de

ordinario, las leyes no tienen efecto retroactivo”.² Para que así sea, es norma reiterada que el estatuto en cuestión debe disponerlo expresamente.³ Aunque se ha reconocido la excepción de la retroactividad, como acto excepcional esta tiene que manar claramente de la intención legislativa o hacerse constar diáfananamente en la ley.⁴ Con este propósito, en la práctica, la mayoría de las piezas legislativas cuentan con una cláusula que regula su vigencia.⁵ No obstante, en el caso de autos la Ley Núm. 85-2020, *supra*, es clara al disponer que su aplicación es prospectiva. Es decir, en su Artículo 7 dispone que “entrará en vigor inmediatamente **después** de su aprobación”. (Énfasis suplido). A esos efectos, al 6 de abril de 2020, todavía se encontraba vigente el ordenamiento jurídico que requería a las agencias administrativas notificar sus resoluciones y ordenes finales mediante correo regular y correo certificado a todas las partes y sus representantes legales.

Finalmente, la importancia que la notificación tiene en nuestro ordenamiento milita en contra del argumento del Departamento. El Tribunal Supremo lo ha establecido así:

De forma reiterada hemos apuntalado que el deber de notificar a las partes no constituye un mero requisito. Su importancia radica en el efecto que tiene esa notificación sobre los procedimientos posteriores al dictamen final emitido en un proceso adjudicativo. La falta de una notificación adecuada **podría** afectar el derecho de una parte a cuestionar el dictamen emitido y debilita las garantías del debido proceso de ley.⁶

² *Money’s People Inc. v. Pedro López Julia*, 202 DPR 889 2019; Véase además Art. 3 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 3.

³ *Íd.*

⁴ *Íd.*; *Torres Rodríguez v. Carrasquillo Nieves*, 177 DPR 728,757-758 (2009). Véanse, además: *Nieves Cruz v. UPR*, 151 DPR 150, 158 (2000); *Vázquez v. Morales*, 114 DPR 822, 831 (1983).

⁵ *Íd.*

⁶ *Dávila Pollock et als. v. R.F. Mortgage* 182 DPR 86, 94 (2011) *Río Const. Corp. v. Mun. de Caguas*, 155 DPR 394, 405-406 (2001); *Martínez, Inc. v. Abijoe Realty Corp.*, 151 DPR 1, 8 (2000); *Falcón Padilla v. Maldonado Quirós*, 138 DPR 983 (1995). Véanse, además: *Arroyo Moret v. F.S.E.*, 113 DPR 379, 381 (1982); *Berrios v. Comisión de Minería*, 102 DPR 228, 230 (1974).(Énfasis nuestro).

Queda claro del texto citado que la importancia de la notificación completa y correcta es tal, que no es preciso que se haya afectado el derecho a recurrir. Lo que se busca es que la notificación, al ser correcta, no ponga, **ni siquiera en riesgo**, “el derecho de una parte a cuestionar el dictamen emitido”.⁷

Por los fundamentos que anteceden, se desestima el recurso de epígrafe por falta de jurisdicción.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal. La Juez Lebrón Nieves disiente sin opinión escrita.

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

⁷ *Íd.*