

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

LA PICA PICA DAIRY
FARM CORP.
REPRESENTADA POR
SU PRESIDENTE JOSE
L. RAMOS LEBRÓN

Apelante

v.

ESTADO LIBRE
ASOCIADO DE PUERTO
RICO P/C HONORABLE
INES DEL C. CARRAU
MARTÍNEZ, EN SU
CARÁCTER OFICIAL
COMO SECRETARIA DE
JUSTICIA Y OTROS

Apelada

KLAN202100147

APELACIÓN
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala
Superior de Aguadilla

Civil Núm.:
SJ2020CV03970

Sobre: Injunction
(entredicho provisional
e injuntion preliminar
y permanente.

Panel integrado por su presidenta la Jueza Domínguez Irizarry, el Juez Vázquez Santisteban y la Jueza Álvarez Esnard.

Álvarez Esnard, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 3 de junio de 2021.

Comparece ante nos La Pica Pica Dairy Farm, Corp. (“Apelante”), mediante *Apelación Civil* presentada el 8 de marzo de 2021, a los fines de solicitar que dejemos sin efecto una *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Aguadilla, el 18 de noviembre de 2020, notificada el 23 de noviembre de 2020. Por virtud de la misma, el foro primario desestimó la *Demanda de injuntion* preliminar y permanente y sentencia declaratoria promovida contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y otros (“ELA” o “Apelado”).

Por los fundamentos expuestos a continuación,

CONFIRMAMOS la *Sentencia* apelada.

I.

El 19 de julio de 2020, la Oficina del Administrador de la Reglamentación de la Industria Lechera (“ORIL”), al amparo del

Reglamento Número 5 de la Industria Lechera, Reglamento Núm. 8889, Departamento de Estado, 26 de diciembre de 2016 (“Reglamento Núm. 5”), y la *Ley para Reglamentar la Industria Lechera*, Ley Núm. 34 de 11 de junio de 1957, 5 LPRA sec. 1902 *et seq.* (“Ley de Industria Lechera”), emitió la *Certificación de Decomiso de Leche a Vaquería* contra la Apelante. El aludido documento certificó que en dicha fecha decomisaron cuatro ordeños de la vaquería, la cual se encontraba bajo orden de suspensión de recogido, debido a que las muestras de leche analizadas no cumplieron con el nivel de grasa que exige el Reglamento Núm. 5.

Insatisfecho con la determinación, el 29 de julio de 2020, la Apelante presentó *Demanda sobre injunction* preliminar y permanente y sentencia declaratoria en contra del ELA. Mediante la misma, solicitó que se ordenara el cese y desista del decomiso de leche por violar el parámetro de grasa; que se dejara sin efecto la Orden Administrativa 2020-11 de ORIL; y que se ordenara el pago de \$ 4,379.98 por concepto de la leche decomisada. En lo pertinente, alegó que no existía disposición reglamentaria alguna que autorizara el decomiso de leche por muestras que incumplieran solamente con el parámetro de grasa.

El 21 de octubre de 2020, el ELA presentó *Solicitud de Desestimación*, por virtud de la cual arguyó que el Tribunal de Primera Instancia carecía de jurisdicción para atender la *Demanda* incoada debido a que la Apelante no agotó los remedios administrativos disponibles. Además, esbozó que no se cumplieron los requisitos dispuestos para la concesión de un interdicto ya que no existía un daño irreparable y la Apelante poseía un remedio administrativo para atender su reclamación. Por su parte, el 22 de octubre de 2020, la Apelante presentó su *Oposición a solicitud de*

desestimación.¹ A través de la misma, sostuvo que no se le debía exigir agotar los remedios administrativos porque se cumplían tres de las excepciones que así lo autorizan: (1) que la Apelante sufrió un daño irreparable; (2) que la controversia versaba sobre un asunto de estricto derecho y (3) que se había lesionado un derecho constitucional.

Así las cosas, el 23 de noviembre de 2020, el foro primario notificó *Sentencia*, emitida el 18 de noviembre de 2020, en la que desestimó la *Demanda* por falta de jurisdicción. El foro recurrido concluyó que la jurisdicción primaria correspondía a ORIL, por lo que la parte Apelante tenía que recurrir a la agencia y agotar el remedio administrativo disponible. Sostuvo, además, que no existía un daño irreparable y que esta controversia no era un asunto de estricto derecho, por lo que no se configuró ninguna de las excepciones al principio de agotar los remedios administrativos. Oportunamente, el 7 de diciembre de 2020, la Apelante presentó *Solicitud de Reconsideración*. El 8 de febrero de 2020, el tribunal de instancia emitió *Resolución*, notificada el 9 de febrero de 2020, en la cual declaró No Ha Lugar la misma.

Inconforme, el 8 de marzo de 2021, la Apelante acudió ante esta Curia mediante *Apelación Civil* y alegó que el foro primario incurrió en los siguientes errores:

Primer Señalamiento de Error

Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al desestimar la demanda sin analizar el efecto jurídico de la aplicación de una medida inexistente y sin base jurídica y/o reglamentaria para ello por parte de ORIL.

Segundo Señalamiento de Error

Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al desestimar la demanda a pesar de que la controversia ante dicho foro es una estrictamente de derecho.

¹ *Apelación Civil*, Apéndice Núm. 9, *Oposición a Solicitud de Desestimación*, págs. 53-69.

Expuesto el marco fáctico, y con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, pasamos a exponer el derecho aplicable.

II.

A. Jurisdicción

Como cuestión de umbral, antes de considerar los méritos de un recurso, a los tribunales les corresponde determinar si poseen jurisdicción para atender el recurso ante su consideración. Véase *SLG Solá-Moreno et al v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 682 (2011). “Es norma reiterada que los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción y el foro judicial *no* tiene discreción para asumir jurisdicción allí donde no la hay”. *García Ramis v. Serrallés*, 171 DPR 250, 254 (2007) (Énfasis en el original). Esto les impone el deber de examinar la jurisdicción antes de expresarse

Debido a que la jurisdicción es el poder o la autoridad que posee un tribunal para considerar y decidir un caso o una controversia, su ausencia trae consigo las consecuencias siguientes: (1) no es susceptible de ser subsanada; (2) las partes no pueden voluntariamente conferírsela a un tribunal como tampoco puede éste abrogársela; (3) conlleva la nulidad de los dictámenes emitidos; (4) impone a los tribunales el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción; (5) impone a los tribunales apelativos el deber de examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, y (6) puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o por el tribunal *motu proprio*. *SLG Solá-Moreno et al v. Bengoa Becerra, supra*, pág. 682 (Citas y elipsis omitidos).

Por lo tanto, cuando los tribunales carecen de jurisdicción deberán así declararlo y desestimar el recurso. Véase *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855-856 (2009).

B. Agotamiento de Remedios Administrativos

Al amparo de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* (“LPAU”), tiene legitimación para solicitar revisión judicial un parte “que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente”. 3 LPRA sec. 9672. De aquí surge la norma jurisdiccional que evita que los

tribunales intervengan cuando se haya incumplido con el requerimiento de agotar remedios administrativos. Este

procura que cuando una parte desea obtener un remedio en una agencia, dicha parte tiene el deber de utilizar todas las vías administrativas a su alcance para ello antes de recurrir al foro judicial. Bajo los contornos de la misma, *la revisión judicial de una decisión administrativa no está disponible, de ordinario, hasta que la parte afectada no haya concluido los procedimientos correctivos ofrecidos por el proceso administrativo. Guzmán y ortos v. ELA*, 156 DPR 693, 711 (2002)(Citas y escolios omitidos)(Énfasis suplido).

Es decir, “el propósito de la doctrina es determinar la etapa en la cual el litigante puede recurrir a los tribunales . . .” de esta manera se evita “una intervención judicial innecesaria y a destiempo que interfiera con el cauce y desenlace normal del proceso administrativo”. *AAA v. UIA*, 199 DPR 638, 656 (2018)(Cita, corchetes y comillas omitidos). Esta tiene varios objetivos:

[P]ermitir que la agencia pueda desarrollar un historial completo del asunto ante su consideración; asegurar que la agencia pueda adoptar las medidas correspondientes en conformidad con la política pública formulada por la entidad, y evitar los disloques causados por las intervenciones inoportunas de los tribunales en distintas etapas interlocutorias. Por otro lado, la doctrina en cuestión facilita la revisión judicial, ya que asegura que los tribunales tengan información más precisa sobre el asunto en controversia y les permite tomar una decisión más informada. De igual forma, promueve una distribución más eficiente de tareas entre los poderes ejecutivo y judicial. *AAA v. UIA*, 200 DPR 903, 914 (2018)(Citas omitidas).

No obstante, esta norma admite excepción en cualquiera de los siguientes supuestos: (1) cuando el remedio administrativo sea inadecuado; (2) cuando requerir el agotamiento resultaría en un daño irreparable y no se justifique en el balance de intereses; (3) cuando se alegue una violación sustancial a derechos constitucionales; (4) cuando sería inútil agotar el remedio por la dilación excesiva en los procesos; (5) cuando sea un caso de clara falta de jurisdicción de la agencia; o (6) cuando se trate de un asunto estrictamente de derecho, por lo que es innecesaria la pericia

administrativa. Véase 3 LPRA sec. 9673. Véase, también, *ORIL v. El Farmer Inc.*, 204 DPR 229, 240 (2020).

Sobre las excepciones, nuestro Tribunal Supremo ha dicho que “el mero hecho de invocar una cuestión constitucional no margina automáticamente el proceso administrativo”. *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 37 (2004)(Cita omitida). Por otro lado, cuando se trata de la excepción de cuestiones de derecho “se refiere a situaciones de interpretación estatutaria en la que los tribunales son los expertos . . .”. *Íd.*, págs. 37 (Citas omitidas). Sin embargo, la interpretación de la agencia de aquellos estatutos que tiene el encargo de poner en vigor merece gran peso y resulta “de gran ayuda para los tribunales de justicia al éstos encontrarse en la posición de tener que pasar juicio sobre la corrección o no de las decisiones emitidas por dichos organismos”. *Íd.*, pág. 43(Cita omitida).

C. Derecho aplicable a la Industria Lechera

La *Ley para Reglamentar la Industria Lechera*, Ley Núm. 34 del 11 de junio de 1957, 5 LPRA sec. 1092 *et seq.*, creó la ORIL. Esta Ley autoriza a dicha agencia, entre otros asuntos, a adoptar las reglas procesales que considere necesarias para guiar los procesos a seguir ante cualquier petición o querrela presentada ante la ORIL. 5 LPRA sec. 1094. También podrá reglamentar todas las fases de la industria lechera y sus productos derivados, entre los cuales se encuentra la producción, elaboración, esterilización, manufactura, almacenaje, compra y venta, transportación y distribución de los productos. 5 LPRA sec. 1096.

El Reglamento 8889 de 26 de diciembre de 2016 de ORIL (“Reglamento 8889”), en la Sección 6 con título de “Conjunto de Propiedades que Determinan la Calidad” establece que la leche cruda “[d]eberá contener no menos de 3% [de grasa]”. Sección 6(A)(1). Por su parte, la Sección 7 dispone los “Procedimientos para determinar el cumplimiento con las normas de calidad

bacteriológicas, químicas y de temperatura para leche cruda y pasteurizada y productos de leche pasteurizados”. Según la Sección 7(A)(1), cuando ciertas muestras de leche cruda “no reunieran *todos o algunos de los requisitos especificados en la Sección 6* de este Reglamento . . .”, (Énfasis suplido), el Administrador enviará a un Inspector para notificar la condición y se tomarán muestras posteriormente. Si esta muestra de leche cruda resultara “fuera de los requisitos señalados, se procederá a suspender el recogido de leche y se decomisará un mínimo de cuatro (4) ordeños”.

Por otro lado, la Orden Administrativa Núm. 2020-11, emitida el 13 de febrero de 2020, alude específicamente al 3% de parámetro dispuesto de grasa en la leche cruda conforme al Reglamento 8889. A su vez, cita como fundamento legal las Secciones 6 y 7 del referido reglamento. No obstante, en la Orden Administrativa, el Administrador interpreta que el requisito de porcentaje de grasa de la leche cruda da lugar a una presunción de adulteración, interpretando la Sección 11 del mismo Reglamento. Esta orden dispone que, en caso de adulteración de la leche, procede imponer las penalidades de la Sección 11 del Reglamento 8889, que incluye la suspensión de la licencia y el decomiso de la leche adulterada.

Por otro lado, el *Reglamento de Normas Procesales en Procedimientos Adjudicativos ante la Oficina del Administrador(a) de la Reglamentación de la Industria Lechera; y para derogar el Reglamento Núm. 3785 del 7 de febrero de 1989, Reglamento Núm. 8153- 2012* (“Reglamento Núm. 8153”), dispone que el procedimiento para iniciar un proceso adjudicativo ante la ORIL “dentro del término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del incidente, de la decisión o determinación impugnada o dentro del término establecido por disposición de ley . . .”. De igual forma, establece expresamente el proceso a seguir en caso de solicitar revisión judicial:

Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final del Foro Administrativo y que haya agotado todos los remedios administrativos necesarios,

podrá presentar un recurso de revisión administrativa ante el Tribunal de Apelaciones dentro del 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.

Esto es cónsono con las disposiciones análogas de la LPAU.

III.

Expuesto el marco jurídico y ponderados los argumentos de las partes, pasamos a resolver. La Apelante sostiene que erró el Tribunal de Primera Instancia al desestimar la *Demanda* por tratarse de una controversia de estricto derecho que, a manera de excepción, la relevaba del requisito de tener que agotar los remedios administrativos disponibles. No obstante, en esta ocasión, correspondía que la Apelante agotara los remedios administrativos, de manera que el Tribunal de Primera Instancia estaba impedido de entrar en los méritos de su acción.

De los autos se desprende que la controversia gira en torno a la interpretación del derecho aplicable a la industria lechera, la cual es sumamente especializada y requiere la pericia de la agencia para su correcta aplicación. Es forzoso concluir que La Apelante no cumplió con el procedimiento dispuesto en el Reglamento 8153. El aludido Reglamento es claro e inequívoco en cuanto al requisito de agotamiento de remedios administrativos en casos de revisión judicial. Sin embargo, en lugar de acudir ante la ORIL según dispone el Reglamento Núm. 8153, la Apelante acudió directamente al Tribunal de Primera Instancia y presentó la demanda de epígrafe. Sin el beneficio de un expediente desarrollado ante la agencia, los tribunales no están en posición para pasar juicio sobre las controversias trabadas en este caso.

Cuando se trata de un estatuto especializado, la agencia administrativa facultada en ley para administrar y poner en vigor la misma, por su experiencia y peritaje, es la más apta para interpretarlo. De forma tal, que nuestro Tribunal Supremo se ha

negado a eximir de agotar remedios administrativos a una parte cuando la controversia versa sobre la interpretación de una ley administrada por el ente administrativo con jurisdicción para atender la misma. Véase, por ejemplo, *Procuradora Paciente v. MCS*, *supra*, págs. 43, 46-47. La Apelante venía obligada ventilar su controversia ante la ORIL, según dispone el Reglamento Núm. 8153. Siendo ello así, nos resulta forzoso concluir que el foro *a quo* actuó correctamente al desestimar la *Demanda* de epígrafe.

IV.

Por los fundamentos expuestos, **CONFIRMAMOS** la *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia.

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