

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VI

3G GREEN GOLD, LLC
Recurrente

v.

JUNTA
REGLAMENTADORA DEL
CANNABIS MEDICINAL
Recurrida

KLRA202100167

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente del
Departamento de
Salud, Junta
Reglamentadora de
Cannabis Medicinal,
JCRM-2019-031

Caso Núm.:

Sobre: Infracción
Núm. CM-NI-2019-
0047
Artículos 46 D(2),
46 E, 46 I

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

Bonilla Ortiz, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2021.

Comparece 3G Green Gold, LLC (recurrente) mediante recurso de revisión judicial. Nos solicita que se revise la *Resolución* final emitida el 28 de enero de 2021 por la Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal (Junta Reglamentadora o recurrida). En el referido dictamen se declaró *No Ha Lugar* la solicitud de revisión respecto a dos multas impuestas por infracciones al Reglamento Núm. 9038. Por los fundamentos que se exponen a continuación, **MODIFICAMOS** la resolución recurrida.

-I-

El 26 de noviembre de 2019 se realizó una inspección del establecimiento 3G Green Gold, haciendo negocio como B-Well, ubicado en el sector Condado de San Juan Puerto Rico. El 17 de diciembre de 2019 fue expedida una notificación de infracción a dicho establecimiento por dos infracciones graves, a saber: 1) las flores que

guardaban como muestra en el dispensario estaban sin identificación (número de lote), lo cual constituye una violación al art. 46 D (2), según alegado; 2) por inexactitud en el inventario, lo cual violenta los arts. 46 E y 46 I (1), según alegado. Por los hallazgos mencionados, la Junta impuso las siguientes multas: 1) multa de \$20,000 por violación al artículo 46 D (2) del Reglamento Núm. 9038; y, 2) multa de \$20,000 por violación a los artículos 46 E y 46 I (1).

Así las cosas, el recurrente solicitó que se desestimara y dejara sin efecto la notificación de infracción, así como las multas impuestas. En su alternativa, solicitó que se señalara una vista administrativa en caso de que la Junta declarara No Ha Lugar a su solicitud. La vista administrativa se celebró el 3 de marzo de 2020.

El 28 de enero de 2021, la Junta Reglamentadora emitió una *Resolución Final* en la que declaró *No Ha Lugar* la solicitud de revisión de ambas multas. Ante esto, el 17 de febrero de 2021, el recurrente presentó su Moción de Reconsideración. Transcurrido el término para que la Junta acogiera la solicitud, sin que esta actuara, el Recurrente acudió ante este Tribunal mediante recurso de revisión judicial, en el que esboza los siguientes señalamientos de error:

PRIMER ERROR: LA JUNTA REGLAMENTADORA ERRÓ AL CONCLUIR QUE 3G VIOLÓ EL ARTÍCULO 46 D (2) DEL REGLAMENTO Y AL IMPONER UNA MULTA POR DICHA ALEGADA VIOLACIÓN.

SEGUNDO ERROR: LA JUNTA REGLAMENTADORA ERRÓ AL CONCLUIR QUE 3G VIOLÓ LOS INCISOS (E) Y (I) (2) DEL ARTICULO 46 DEL REGLAMENTO Y AL IMPONER UNA MULTA POR DICHA ALEGADA VIOLACIÓN.

TERCER ERROR- ARGUMENTO EN LA ALTERNATIVA: EN EL CASO DE QUE ESTE HONORABLE TRIBUNAL CONCLUYA QUE LA JUNTA REGLAMENTADORA NO ERRÓ AL CONCLUIR QUE 3G VIOLÓ EL ARTÍCULO 46 D(2) DEL REGLAMENTO, ENTONCES DEBE CONCLUIR QUE ESTA ERRÓ AL APLICAR UNA MULTA DE \$20,000 EN LIGAR DE UNA MULTA DE \$5,000.

-II-

-A-

La Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 201-2003, establece que como Tribunal de Apelaciones tenemos facultad para revisar las "decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas". Art. 4006(c) 4 LPRA sec. 24(y) (c).

Asimismo, la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico ("LPAU"), Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA secs. 9601 et seq., delimita el alcance de la revisión judicial de las decisiones administrativas.

Sabido es, que las determinaciones de hechos formuladas por la agencia recurrida deben evaluarse a base de un criterio de razonabilidad y deferencia; siendo así, siempre que el expediente administrativo contenga evidencia sustancial que sustente dichas determinaciones, estas no deben ser alteradas. Véase: Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010). Ello es así, por la experiencia y pericia que se le ha reconocido a las agencias sobre las facultades que les fueron delegadas. *Battista v. Nobbe*, 185 DPR 206, 215 (2012).

Por su parte, las conclusiones de derecho son revisables en toda su extensión. Véase, Sección 4.5 de

la LPAU, *supra*. No obstante, ello no implica que los foros revisores pueden descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia. *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004). Por el contrario, en múltiples ocasiones hemos sostenido la normativa sobre la deferencia que deben los tribunales a las determinaciones de las agencias administrativas. *Íd.* De manera, que el foro revisor deberá hacer una evaluación a la luz de la totalidad del expediente y sólo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio. *Íd.*; *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A*, 142 DPR 656, 134-135 (1998).

Así, pues, la revisión judicial de una decisión administrativa se circunscribe a determinar si: 1) el remedio concedido por la agencia fue apropiado; 2) las determinaciones de hechos de la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; y, 3) las conclusiones de derecho fueron correctas. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003).

Es norma reiterada, que tanto los procesos administrativos como sus determinaciones de hechos están cobijados por una presunción de regularidad y corrección. *Vélez v. ARPE*, 167 DPR 684 (2006). Quien pretenda derrotar dicha presunción deberá producir evidencia suficiente, de lo contrario, tal determinación debe ser respetada por los tribunales. *Rebollo v. Yiyi Motors, supra*, pág. 77; *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A, supra*, pág. 130. De manera, que nuestra función revisora se limita a determinar si la agencia actuó arbitraria, ilegal o de manera tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. *Battista*

v. Nobbe, supra, pág. 216. *Rivera Concepción v. ARPE*, 152 DPR 116 (2000); *Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.*, 133 DPR 521 (1993). En ese sentido, las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, (2005).

-B-

El 9 de julio de 2017, se aprobó la Ley Núm. 42-2017, 24 LPRR sec. 2621, *et seq.*, conocida como, "Ley para Manejar el Estudio, Desarrollo e investigación del Cannabis para la Innovación, Normas Aplicables y Límites ("Ley Medicinal"). Según se establece en la exposición de motivos, el propósito de dicha ley es crear el marco legal para atender el cannabis medicinal, así como establecer los usos medicinales y de investigación científica de conformidad con el marco regulatorio federal, entre otros. Por virtud del mencionado estatuto se crea la "Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal". En el art. 5 de la Ley 42-2017 se establece las facultades que le fueron concedidas a dicho cuerpo reglamentador para llevar a cabo los propósitos del estatuto mencionado.¹

De conformidad con lo anterior, la Junta aprobó el Reglamento Núm. 9038, conocido como, "Reglamento para Manejar el Estudio, Desarrollo e investigación del Cannabis para la Innovación, Normas Aplicables y Límites" (Reglamento). Esto, con la finalidad de implementar las reglas que regirán los procedimientos relacionados con la radicación, trámite y adjudicación

¹Ley 42-2017, Art. 5 (k): En lo pertinente, establece que la Junta tendrá facultad para: "[e]mitir 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".

de las solicitudes que se presenten ante la consideración de la Junta. Véase, Art. 2, Reglamento Núm.9038, *supra*.

Para lograr un análisis integrado en el caso presentado, es necesario que veamos varias disposiciones del mencionado Reglamento. En primer lugar, tanto el artículo 45 como el artículo 46 del Reglamento, establecen el requisito esencial de que todo establecimiento de Cannabis Medicinal deberá utilizar el Sistema de Rastreo escogido por el gobierno. Sin embargo, a modo de excepción, se permite que los establecimientos utilicen un sistema de rastreo distinto al del Gobierno siempre que puedan asegurar que dicho sistema se conecte y comunique efectivamente con el sistema de rastreo seleccionado por el Gobierno. Art. 45 Reglamento 9038, *supra*. Cabe destacar, que en la exposición de motivos de la Ley 42-2017, *supra*, se hizo alusión a la importancia de cumplir con el requisito del sistema de rastreo como parte del orden regulatorio creado para fiscalizar el proceso del Cannabis Medicinal, desde el cultivo hasta la dispensación.²

Debemos mencionar, que inicialmente fue permitido el uso de un sistema de rastreo provisional, debido a que el gobierno, en el momento que surgió la

²Exposición de Motivos, Ley 42-2017: "Ley para Manejar el Estudio, Desarrollo e investigación del Cannabis para la Innovación, Normas Aplicables y Limites ("Ley Medicinal"): Esta Ley también crea un orden regulatorio para que se supervisen todas las etapas del proceso de investigación, cultivo, manufactura, laboratorios, transportación y dispensación del cannabis. [...] Un sistema de monitoreo estricto del cannabis, desde la semilla y a través de todo el proceso, permitirá que solo el cannabis cultivado legalmente sea aceptado y que el correspondiente dinero generado por dicha actividad se canalice de la forma correcta al sector financiero. Las herramientas tecnológicas y la fiscalización permitirán verificar la procedencia del dinero producto de la venta, en cumplimiento con las guías federales para prevenir el lavado de dinero conforme a las guías de las agencias federales con jurisdicción.

reglamentación en torno al Cannabis Medicinal no contaba con un Sistema de Rastreo. Sobre este particular, el artículo 45 dispuso que una vez el gobierno seleccionara el Sistema de Rastreo a utilizar, le será requerido a todo establecimiento de Cannabis Medicinal que realice la transición al Sistema de Rastreo seleccionado por el gobierno para llevar a cabo el rastreo de su negocio. Art. 45, Reglamento Núm. 9038, *supra*. Así, quedó claro en la Orden Administrativa Núm. 352 emitida a esos efectos.³

De igual modo, el artículo 46 expresa de forma clara que la información del sistema de rastreo que se utilice en el establecimiento, en caso de ser uno distinto, deberá ser entrada al sistema de rastreo seleccionado por el gobierno. Art. 46, Reglamento Núm. 9038, *supra*.

En el inciso (E) del referido artículo, se establece la responsabilidad del titular de una licencia de dispensario de cuadrar el inventario de productos diariamente, tanto en el establecimiento como los que estén en tránsito, al cierre de operaciones.⁴ Mas aún, el inciso I (1) establece que “[...][t]anto el establecimiento de Cannabis Medicinal como las personas

³ Orden Administrativa Núm. 352, 3 de junio de 2016: Hasta tanto el Departamento de Salud seleccione el Sistema de Rastreo de Inventario del Estado Libre Asociado que se desempeñe como el Sistema de Rastreo de Inventario primario, todo establecimiento de Cannabis Medicinal mantendrá un Sistema de Rastreo de Inventario provisional que guarde la data a perpetuidad y disponible en todo momento a requerimiento del Departamento de Salud o cualquier división u oficina de esta agencia. **Una vez el Departamento de Salud seleccione el Sistema de Rastreo del Estado Libre Asociado, se le requerirá a todo establecimiento de Cannabis Medicinal que transfiera su data al sistema escogido.** (Énfasis suplido)

⁴ Reglamento Núm. 9038, Art. 46 E: Todas las actividades de rastreo en un establecimiento de Cannabis Medicinal deben monitorearse a través del uso del Sistema de Rastreo escogido por la Junta. El titular de licencia tiene que cuadrar todos los inventarios de Cannabis Medicinal y de productos con infusión de Cannabis Medicinal en los establecimientos y en tránsito todos los días en el Sistema de Rastreo al cierre de operaciones.

que utilizan el Sistema de Rastreo son responsables de la exactitud de toda la información entrada en el sistema". Ello, para garantizar la transparencia en las actividades de rastreo.⁵

Asimismo, se hizo la salvedad que mientras se utilice un sistema de rastreo provisional se tendrá que cumplir cabalmente con los requisitos establecidos en el Reglamento. Art. 45, Reglamento Núm. 9038, *supra*.

En segundo lugar, el artículo 102 del Reglamento establece los requisitos generales sobre el empaque del producto. Específicamente, dispone que el establecimiento tiene que garantizar que todo producto de Cannabis Medicinal sea colocado en un envase antes de ser vendido o transportado. Art. 102, Reglamento Núm. 9038, *supra*. Además, es necesario que se coloque una etiqueta con la información requerida por el Reglamento en cada envase antes de venderla a un consumidor. Tal requerimiento es atendido por el inciso (C) del artículo 106 del Reglamento. En lo pertinente, es indispensable que se coloque, entre otros, el número de lote de la cosecha asignada al Cannabis contenido en el envase.

En tercer lugar, el artículo 120 del Reglamento hace referencia a la facultad de la Junta Reglamentadora o la Oficina de Cannabis Medicinal para imponer multas o sanciones administrativas por infracciones a las disposiciones del Reglamento, la Ley o cualquier otro reglamento promulgado en virtud de esta. Art. 120,

⁵ Reglamento Núm. 9038, Art. 46 I (1): Se prohíben las inexactitudes u omisiones. Todo establecimiento de Cannabis Medicinal y el administrador del Sistema de Rastreo designado y usuarios del Sistema de Rastreo deberán entrar datos en el Sistema de Rastreo que den cuenta plena y transparente de todas las actividades de Rastreo. Tanto el establecimiento de Cannabis Medicinal como las personas que utilizan el Sistema de Rastreo son responsables de la exactitud de toda la información entrada al sistema.

Reglamento Núm. 9038, *supra*. Para efectos de la imposición de una multa administrativa se debe considerar si la misma responde a una infracción leve o una infracción grave. Siendo así, el artículo 122 del Reglamento incluye un listado de varias circunstancias que constituyen infracciones leves. Dentro de estas circunstancias se encuentra el incumplir con las disposiciones referentes al empaque y etiquetado según establecidas en el Reglamento. Art. 122, Reglamento Núm. 9038, *supra*. De igual modo, el artículo 123 incluye un listado de situaciones que se consideran infracciones graves. Véase, Art. 123, Reglamento Núm. 9038, *supra*.

-III-

El recurrente solicita la revisión de la imposición de dos multas administrativas por infracciones al Reglamento Núm. 9038, *supra*. En sus señalamientos de error alega que la Junta Reglamentadora incidió al concluir que el recurrente había incurrido en violación a: 1) artículo 46 D(2); b) artículo 46 E; y, 3) artículo 46 I (1). Alego también, en cuanto a la infracción sobre el art. 46 D(2), que procede modificar la multa de \$20,000 a \$5,000. Esto, ya que la infracción por incumplimiento con las disposiciones de empaque y etiquetado debe considerarse como leve según lo contempla el Reglamento.

En cuanto al primer error señalado relacionado con la violación al art. 46 D (2), entendemos que procede modificar la multa en cuestión. Veamos. En la notificación de infracción entregada al recurrente, los inspectores documentaron el siguiente hallazgo: “[l]as flores que guardaban como muestra en el dispensario estaban sin identificación (sin número de lote), lo que

constituye una violación al Art. 46 D (2).” Véase, Notificación a Infracción, Ap. Pág. 4. Según la normativa expuesta, dicho artículo es referente a la obligación de los establecimientos de mantener un suministro adecuado de etiquetas, de modo que se garantice el etiquetado correcto de los productos de Cannabis Medicinal. Sin embargo, la infracción notificada no está relacionada al citado artículo. Mas bien, dicha infracción responde a deficiencias en la identificación o etiqueta del producto. Tal asunto es atendido en los artículos 102 y 106 del precitado Reglamento.

Es la contención del recurrente que no se incurrió en violación alguna, dado que se puede cumplir con el requisito de colocar el número de lote correspondiente en la etiqueta hasta justo antes de vender el producto. Si bien es cierto, que se requiere un etiquetado adecuado y correcto hasta antes de venderse el producto, esto no implica que se exima del requisito de mantener un etiquetado adecuado en el proceso previo a la venta. Ello, con el propósito de cumplir con el sistema de rastreo para los fines establecidos en la Ley 42-2017, *supra*, el cual abarca desde la siembra de la semilla hasta la dispensación del producto.⁶

Ahora bien, por entender que la infracción notificada responde a deficiencias en el empaque y

⁶Reglamento Núm. 9038, Art. 5 A (96): Sistema de Rastreo: se refiere al mecanismo de monitoreo del cannabis medicinal a través de todo o algún aspecto del proceso, desde la etapa de la semilla, planta inmadura, esqueje, “clones” o injerto en adelante, de manera que, entre otras cosas, se evite el lavado de dinero, se garantice la seguridad, se permita el cumplimiento con las guías del Gobierno Federal que atienden el proceso financiero del efectivo generado por la industria, que asista a las instituciones financieras en el cumplimiento con el marco legal federal y la captación de lo que genere la industria del cannabis medicinal para fines contributivos.

etiquetado del producto y no a la falta de un suministro de etiquetas, procede modificar la multa impuesta. Según expuesto, el incumplimiento con las disposiciones referentes al empaque y etiquetado se considera una infracción leve. Por ser la primera infracción notificada a la recurrente, según lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento procede imponer una multa de \$5,000, en lugar de la multa por \$20,000 notificada. Art. 124, Reglamento Núm. 9038, supra.

En cuanto al segundo señalamiento de error, el recurrente alega que, a) el inventario físico si concordaba con el inventario que surge del reporte del sistema de rastreo utilizado en el establecimiento; b) que las discrepancias surgen entre el sistema de rastreo del establecimiento y el sistema de Rastreo del gobierno, y; c) que no se le puede responsabilizar por acciones de un tercero.

En el Reglamento no hay impedimento alguno en utilizar un sistema de rastreo provisional. No obstante, las disposiciones reglamentarias citadas anteriormente disponen que se permitirá el uso de un sistema de rastreo distinto al seleccionado por el gobierno, siempre que se garantice que ambos sistemas pueden conectarse y comunicarse efectivamente. De manera que, la Junta o la Oficina tengan acceso a la información necesaria en el momento que sea requerido.

Además, en varios de los preceptos reglamentarios, se establece con claridad que tanto el titular de una licencia como las personas que utilicen el sistema de rastreo tienen la responsabilidad de asegurar que la conexión requerida entre ambos sistemas funcione y la información concuerde. Por tanto, era responsabilidad

del recurrente asegurarse que el Sistema de Rastreo del gobierno tuviese la misma información que surge del sistema de rastreo de su establecimiento.

Debemos mencionar que, a diferencia de la primera multa en este caso, según dispone el Reglamento, la infracción por alguna disposición referente a la implantación o requisitos del sistema de rastreo constituye una infracción grave. A tenor con el artículo 124 del Reglamento, la primera multa por una infracción grave es fija, de \$20,000. Por tanto, se confirma la determinación de la Junta en cuanto a la segunda multa.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos se **MODIFICA** la resolución recurrida, por entender, que la primera multa corresponde a una violación al artículo 106 (c) (4) del precitado reglamento. De conformidad con el artículo 122 (A) (7), tal infracción es considerada leve. Por tanto, por ser ésta la primera infracción leve notificada al establecimiento en cuestión procede reducir la cuantía de la primera multa impuesta a \$5,000.00. Así modificada, se **CONFIRMA**.

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

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