

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

COOPERATIVA DE
AHORRO Y CRÉDITO
PEPINIANA,

Recurrente,

v.

CORPORACIÓN PÚBLICA
PARA LA SUPERVISIÓN Y
SEGURO DE
COOPERATIVAS DE
PUERTO RICO,

Recurrida.

KLRA202100211

REVISIÓN
procedente de la
Corporación Pública
para la Supervisión y
Seguro de
Cooperativas de
Puerto Rico
(COSSEC).

Caso núm.:
DA-20-91-18.

Sobre:
incumplimiento con el
capital indivisible
requerido por ley.

COOPERATIVA DE
AHORRO Y CRÉDITO
ABRAHAM ROSA,

Recurrente,

v.

CORPORACIÓN PÚBLICA
PARA LA SUPERVISIÓN Y
SEGURO DE
COOPERATIVAS DE
PUERTO RICO,

Recurrida.

KLRA202100214

REVISIÓN
procedente de la
Corporación Pública
para la Supervisión y
Seguro de
Cooperativas de
Puerto Rico
(COSSEC).

Caso núm.:
DA-20-172-21.

Sobre:
incumplimiento con el
capital indivisible
requerido por ley.

COOPERATIVA DE
AHORRO Y CRÉDITO DE
CIALES,

Recurrente,

v.

CORPORACIÓN PÚBLICA
PARA LA SUPERVISIÓN Y
SEGURO DE
COOPERATIVAS DE
PUERTO RICO,

Recurrida.

KLRA202100218

REVISIÓN
procedente de la
Corporación Pública
para la Supervisión y
Seguro de
Cooperativas de
Puerto Rico
(COSSEC).

Caso núm.:
DA-20-46-15.

Sobre:
incumplimiento con el
capital indivisible
requerido por ley.

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, la Jueza Romero García y la Juez Méndez Miró.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

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

Las partes recurrentes, cuyos recursos fueron consolidados por este Tribunal el 1 de junio de 2021, instaron sus sendas peticiones el 26 de abril de 2021, el 27 de abril de 2021 y el 28 de abril de 2021. En ellas, impugnan la determinación emitida y notificada el 1 de diciembre de 2020, por el Presidente Ejecutivo de la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC). Mediante dicha determinación se declaró sin lugar la solicitud de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Pepiniana, la Cooperativa de Ahorro y Crédito Abraham Rosa y la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Ciales (parte recurrente o las Cooperativas), para que se llevara a cabo una vista adjudicativa formal y se reconsiderase la determinación administrativa emitida el 20 de octubre de 2020, notificada el 27 de octubre de 2020.

Examinado el escrito de las recurrentes, con el beneficio de la comparecencia de la parte recurrida y, por los fundamentos que exponemos a continuación, resolvemos que procede confirmar la determinación recurrida.

I

La presente controversia surge a raíz de una comunicación escrita que remitió COSSEC el 20 de octubre de 2020 (Determinación Administrativa) a las Cooperativas recurrentes. En dicha determinación, COSSEC comunicó formalmente que, conforme al Art. 6.02 de la *Ley de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito de 2002*, Ley Núm. 255-2002, según enmendada, 7 LPRA secs. 1361-1371b, las Cooperativas **no habían alcanzado el por ciento mínimo de la reserva del capital indivisible requerido por ley**¹.

¹ Véase, Apéndice del recurso del recurso KLRA202100211, a las págs. 96-101.

El Art. 6. 02 (a) de la Ley Núm. 255-2002, 7 LPRA sec. 1366a, dispone que las cooperativas deberán mantener una reserva de capital indivisible mínimo **de un ocho por ciento (8%) del total de sus activos sujetos a riesgos**.

De un examen del expediente surge que el total de activos sujetos a riesgos de la Cooperativa de Ahorro y Crédito **Pepiniana** fue de \$37,524,356.59. Así, para la fecha del 30 de junio de 2020, la reserva de capital indivisible de la cooperativa ascendió a \$902,424.73, que equivale al 2.40% del total de sus activos sujetos a riesgo. En este caso, el ocho por ciento (8%) de la reserva de capital indivisible que debía mantener la cooperativa era de \$3,001,948.53. Por tanto, reflejaba una insuficiencia de \$2,099,523.80. Véase, Apéndice del recurso del recurso KLRA202100211, a la pág. 97.

A tales efectos, el 16 de noviembre de 2020², la parte recurrente presentó al Presidente Ejecutivo de COSSEC una *Moción en solicitud de procedimiento adjudicativo formal y en reconsideración*. En síntesis, las Cooperativas solicitaron que se dejara sin efecto la Determinación Administrativa debido a que la misma fue emitida en violación a su derecho a un debido proceso de ley. Ello, por COSSEC no haber celebrado una vista adjudicativa formal previo a notificar el incumplimiento con la reserva de capital indivisible. A tales efectos, arguyeron que, al ser una determinación formal, eran acreedoras de un proceso adjudicativo conforme a la Ley Núm. 255-2002 y al Reglamento Núm. 7768, *Reglamento de Procedimientos Investigativos y Adjudicativos*, de 31 de octubre de 2009 (Reglamento Núm. 7768).

Por su parte, el 1 de diciembre de 2020³, notificada el mismo día, el Presidente Ejecutivo de COSSEC, mediante comunicación escrita, declaró sin lugar la solicitud de las cooperativas, por lo que mantuvo en efecto la Determinación Administrativa del 20 de octubre de 2020. En esencia, reiteró que las cooperativas no habían alcanzado el porcentaje de capital indivisible mínimo del total de sus activos sujetos a riesgo, según establecido en la ley⁴. En lo pertinente, con relación al proceso adjudicativo formal, el Presidente Ejecutivo determinó que:

Por otro lado, en cuanto a la Cooperativa de Ahorro y Crédito **Abraham Rosa**, los activos sujetos a riesgo eran \$39,454,384.19. Para la fecha del 30 de junio de 2020, la reserva de capital indivisible de la cooperativa ascendió a -\$1,527,259.71.71, esto equivale al -3.87% del total de sus activos sujetos a riesgos. En este caso, el ocho por ciento (8%) de la reserva de capital indivisible debía ser de \$3,156,350.74. Por tanto, la cooperativa reflejó una insuficiencia de \$2,099,523.80. Véase, Apéndice del recurso del recurso KLRA202100214, a la pág. 110.

Por último, en el caso de la Cooperativa de Ahorro y Crédito de **Ciales**, había un total de activos sujetos a riesgo de \$34,856,506.51. La reserva de capital indivisible de la cooperativa, al 30 de junio de 2020, ascendió a -\$2,099,970.18, esto equivale a un -6.02% del total de sus activos sujetos a riesgo. En este caso, para que la cooperativa pudiese cumplir con el ocho por ciento (8%) de la reserva de capital indivisible debió reservar la cantidad de \$2,788,520.52. Por tanto, esta proyectaba una insuficiencia de \$4,888,490.70. Véase, Apéndice del recurso del recurso KLRA202100218, a la pág. 151.

² Véase, Apéndice del recurso del recurso KLRA202100211, a las págs. 79-101.

³ Véase, Apéndice del recurso del recurso KLRA202100211, a las págs. 1-7.

⁴ Véase, Apéndice del recurso del recurso KLRA202100211, a la pág. 2. De la comunicación remitida a las Cooperativas, por conducto del Presidente Ejecutivo de COSSEC, surge que se les apercibió sobre su derecho a solicitar reconsideración ante la Junta de Directores, así como de los términos para hacerlo.

[E]l procedimiento adjudicativo formal no era el vehículo procesal adecuado **en ese momento** porque la determinación administrativa se emitió al amparo de la función fiscalizadora y de supervisión que tiene la Corporación para con las cooperativas, en específico las de ahorro y crédito. Asimismo, **se le informó a la Cooperativa que la Corporación se limitó a analizar la información provista y certificada por ella, con lo cual la determinación solo cumplía con el trámite formal de notificarle los resultados de dicha evaluación.**

(Énfasis nuestro).

Inconforme con dicha determinación, la parte recurrente, compuesta por las Cooperativas del título, el 30 de diciembre de 2020⁵, presentaron ante la Junta de Directores de COSSEC una *Solicitud de Revisión*. En esta, reiteraron los argumentos esbozados en la solicitud de reconsideración. Asimismo, argumentaron que la Determinación Administrativa que notificó la deficiencia de capital constituía una adjudicación formal. Por tanto, sostuvieron que COSSEC debió cumplir con un proceso administrativo formal, conforme a los estatutos aplicables. Ello, en tanto existían graves deficiencias y controversias de hechos y de derecho.

Luego de varias incidencias procesales, el 31 de marzo de 2021⁶, la Junta de Directores de COSSEC emitió una respuesta a la solicitud de las recurrentes. En síntesis, confirmó la determinación del Presidente Ejecutivo y no acogió los planteamientos esbozados por las Cooperativas.

En desacuerdo, la parte recurrente compuesta por las Cooperativas, el 26 de abril de 2021, el 27 de abril de 2021, y el 28 de abril de 2021, instaron ante este Tribunal sendos recursos de revisión judicial con los alfanuméricos: KLRA202100211, KLRA202100214, y KLRA202100218. Ante nos esbozaron y enfatizaron los mismos argumentos presentados ante la Junta de Directores de COSSEC, y formularon los siguientes señalamientos de error:

Erró COSSEC al emitir la DA20-46-15 [Determinación Administrativa] sin previamente llevar a cabo un proceso adjudicativo formal que cumpliera con las exigencias de la LPAU, del Reglamento 7768 y el debido proceso de ley.

⁵ Véase, Apéndice del recurso del recurso KLRA202100211, a las págs. 9-69.

⁶ Véase, Apéndice del recurso del recurso KLRA202100211, a la pág. 8.

Erró COSSEC al no reconocer la DA20-46-15 [Determinación Administrativa] como una “adjudicación” para fines de la LPAU, del Reglamento 7768 y el debido proceso de ley.

Erró COSSEC al no reconocer la existencia de controversias de hechos y de derecho relativas a la DA20-46-15 [Determinación Administrativa] sobre las cuales el Recurrente tiene derecho a presentar evidencia testifical, documental y pericial, así como argumentos en una vista adjudicativa.

Erró COSSEC al no cumplir con las exigencias de su propio reglamento de procedimientos adjudicativos, lo cual constituye una violación adicional al debido proceso de ley.

Erró COSSEC al actuar de forma arbitraria y caprichosa por ignorar hechos materiales e incumplir con disposiciones de la Ley 255-2002, según enmendada por la Ley 220 de 15 de diciembre de 2015 (en adelante, la “Ley 220”).

Erró la Junta de Directores de COSSEC al emitir una “decisión” sobre la Solicitud de Revisión de la Recurrente luego de expirado el plazo jurisdiccional dispuesto en el Reglamento 7768.

En lo pertinente, las Cooperativas arguyen que la Determinación Administrativa del 20 de octubre de 2020, constituye una adjudicación formal de COSSEC. Así pues, sostienen que fue emitida en violación a las garantías de un debido proceso de ley, en su vertiente procesal, en contravención a lo dispuesto en la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como *Ley de Procedimientos Administrativos del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU)⁷; en la Ley Núm. 255-2002; y, en el Reglamento 7768. En su consecuencia, las recurrentes adujeron que COSSEC les privó de la oportunidad de presentar prueba a su favor y afectó sus intereses propietarios. Plantearon que COSSEC actuó de manera ilegal, caprichosa y arbitrariamente.

Por su parte, en su escrito en oposición, COSSEC sostiene que la Determinación Administrativa tenía el propósito de notificar formalmente a las Cooperativas de su incumplimiento con el porcentaje de la reserva de capital indivisible mínimo requerido por la Ley Núm. 255⁸. Reitera que esta comunicación solo tenía la intención de informar a las partes recurrentes, no de emitir una adjudicación en sus méritos. Ante este escenario,

⁷ Véase, recurso de revisión en el KLRA202100211, a las págs. 8-10.

⁸ Véase, alegato en oposición en el KLRA202100211, a las págs. 14-15.

argumenta que, en esta etapa de los procesos, no es un requisito indispensable la celebración de una vista adjudicativa formal, debido a que la notificación de la deficiencia no se hizo a la luz de una investigación ni de un proceso adjudicativo, sino en cumplimiento con su deber ineludible de fiscalización.

Evaluados los argumentos de las partes litigantes, resolvemos.

II

A

La Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC) fue creada al amparo de la Ley Núm. 114, *Ley de Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico*, 7 LPRC secs. 1334-1335h, según enmendada (Ley Núm. 114). De acuerdo con el Art. 2 de la Ley Núm. 114, 7 LPRC sec. 1334, su función esencial es velar por la integridad, solvencia y fortaleza financiera del movimiento cooperativo de Puerto Rico, por lo que su deber es efectuar una “**supervisión y fiscalización justa, equitativa y efectiva**” de las cooperativas. A tales efectos, el Art. 4 de la Ley Núm. 114 dispuso que COSSEC tendrá como una de sus responsabilidades primordiales:

- (1) **Fiscalizar y supervisar** de forma comprensiva y consolidada a las cooperativas de ahorro y crédito que operen o hagan negocios en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, velando de manera exclusiva por el **fiel cumplimiento** por parte de dichas cooperativas de ahorro y crédito de todas aquellas leyes presentes y futuras relativas a sus operaciones, negocios, productos y/o servicios.
- (2) Velar por la **solvencia económica** de las cooperativas, particularmente las de ahorro y crédito.

7 LPRC sec. 1334b (b)(1) y (2). (Énfasis nuestro.)⁹

⁹ Asimismo, otras de las funciones que delega la Ley Núm. 114 a COSSEC son: atender, investigar y resolver las querellas presentadas ante sí; imponer multas administrativas por las violaciones a las leyes o reglamentos; **emitir, previa notificación y vista, órdenes para cesar y desistir** y prescribir los términos que determine convenientes y beneficiosos al interés público; entre otras. 7 LPRC sec. 1334.

Respecto a la facultad para fiscalizar y supervisar, el Art. 6.02 de la Ley Núm. 255-2002, según enmendada, *Ley de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito de 2002* (Ley Núm. 255), 7 LPRA sec. 1366a, dispone que COSSEC deberá velar por que las cooperativas mantengan un capital indivisible mínimo de un ocho por ciento (8%) del total de sus activos sujetos a riesgo. En caso de que la cooperativa no cumpla con el porcentaje dispuesto para la reserva de capital indivisible, COSSEC deberá emitir una determinación administrativa formal. En ese sentido, la sección 6 (hh) del Reglamento Núm. 7052, *Reglamento de la Ley de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito de 2002*, de 10 de noviembre de 2005 (Reglamento Núm. 7052), define el concepto “determinación administrativa” como una **expresión oficial** de COSSEC aplicable **únicamente** a determinados hechos o circunstancias.

Cónsono con lo anterior, según el Art. 6.02 (a) (1), 7 LPRA sec. 1366a, la determinación administrativa será a los efectos de informar a la cooperativa que no alcanza el capital indivisible mínimo establecido en la ley. En cuyo caso, se faculta a COSSEC a requerir, en dicha notificación o posteriormente mediante comunicación escrita, un plan de capitalización que demuestre razonablemente los pasos que tomará la institución para subsanar dichas dificultades.

B

Tanto nuestra Constitución como la Constitución federal reconocen el **derecho fundamental al debido proceso de ley**. Const. EE. UU., Enmiendas V y XIV, 1 LPRA, Const. ELA Art. II, sec. 7. En términos generales, la característica medular de este derecho es garantizar un proceso justo e imparcial. Este se segrega en dos vertientes principales: la sustantiva y la procesal. *Rafael Rosario & Assoc. v. Depto. Familia*, 157 DPR 306, 329 (2002).

La aplicabilidad de las garantías de un debido proceso de ley en su vertiente procesal exige que un **interés propietario o de libertad se vea afectado**. En todo procedimiento adjudicativo ante una agencia, se deberá

salvaguardar las garantías de un debido proceso de ley. No obstante, el debido proceso de ley en la **esfera administrativa** no tiene la misma rigidez que se reconoce en la esfera penal. *López y otros v. Asoc. de Taxis de Cayey*, 142 DPR 109, 113 (1996). Sí se requiere que todo proceso adjudicativo sea uno justo y equitativo, que respete la dignidad de los individuos afectados. *Íd.* Por lo cual, es requisito que en toda adjudicación formal en la que se intervenga con la libertad o propiedad de una persona o agencia, se cumpla rigurosamente con estas garantías.

En el contexto de procedimientos adversativos, la jurisprudencia ha establecido que, para que se configure un debido proceso de ley, se deben cumplir los siguientes requisitos: (1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a contrainterrogar testigos y examinar evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado; y, (6) que la decisión se base en el récord. *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell, etc.*, 133 DPR 881, 889 (1993).

La controversia ante nos gira en torno a las garantías del debido proceso de ley en su vertiente procesal. Conforme a lo anterior, es menester puntualizar que la Sección 3.1 de la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 38-2017, según enmendada (LPAU), establece que, en todo **procedimiento adjudicativo formal** ante una agencia, se salvaguardarán los siguientes derechos:

- (A) Derecho a notificación oportuna de los cargos o querellas o reclamos en contra de una parte.
- (B) Derecho a presentar evidencia.
- (C) Derecho a una adjudicación imparcial.
- (D) Derecho a que la decisión sea basada en el expediente.

3 LPRA sec. 9641.

En lo pertinente, el debido proceso de ley en su vertiente procesal exige una **notificación adecuada y oportuna** en los procedimientos

adversativos. La notificación de las determinaciones administrativas concede a las partes la oportunidad de tomar conocimiento real de la acción tomada por la agencia y otorga a las personas, cuyos derechos pudieran quedar afectados, la oportunidad de decidir si ejercen los remedios que la ley les reserva para impugnar la determinación. *Asoc. Vec. Altamesa Este v. Municipio de San Juan*, 140 DPR 24, 34 (1996). Ante ello, resulta indispensable que se notifique adecuadamente cualquier determinación de la agencia que afecte los intereses de un ciudadano. *Mun. San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310, 329 (2006).

Así pues, cuando una agencia emite una determinación administrativa formal, se activan las garantías que exige el debido proceso de ley. La agencia, para cumplir con el debido proceso de ley, deberá celebrar una vista adjudicativa formal, siempre que intervenga con los **intereses propietarios** de las cooperativas. Con ese fin COSSEC aprobó el Reglamento Núm. 7768, *Reglamento de Procedimientos Investigativos y Adjudicativos*, de 31 de octubre de 2009 (Reglamento Núm. 7768), el cual regula los procedimientos de adjudicación en los que son parte las cooperativas de ahorro y crédito.

Según definido por el citado Reglamento en la Sección 2.01, el término “adjudicación” se refiere a un procedimiento mediante el cual COSSEC determina los derechos y obligaciones que corresponden a las partes al amparo de las leyes y reglamentos aplicables. En lo pertinente, la Sección 6.01 del Reglamento Núm. 7768 dispone que, un proceso adjudicativo **inicia con la notificación de una querella o denuncia**. Esta sección preceptúa que “[e]n caso de una denuncia, luego de completado el **procedimiento investigativo**[,] de entenderse que existe prueba suficiente para la presentación formal de una querella, la Corporación procederá a notificar la querella a la parte querellada.”

Por último, el derecho a solicitar reconsideración o revisión judicial es parte de las garantías procesales reservadas en la ley para que una cooperativa adversamente afectada por una adjudicación de COSSEC

pueda impugnar una determinación y ejercer sus derechos. Por tal razón, la Sección 18-03 del Reglamento Núm. 7768, dispone que una parte adversamente afectada por una resolución final del Presidente Ejecutivo podrá presentar reconsideración ante la Junta de Directores de COSSEC dentro del término de treinta (30) días. Igualmente, la Sección 18.04 dispone que una parte en desacuerdo con una determinación final de la Junta de Directores de la Corporación podrá acudir, dentro del término de treinta (30) días, ante este Tribunal, mediante un recurso de revisión judicial.

C

Es norma reiterada que las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial, pues son estos los que cuentan con el conocimiento experto de los asuntos que les son encomendados. *Super Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, et al.*, op. de 30 de marzo de 2021, 2021 TSPR 45, a la pág. 7, 206 DPR ___. Al momento de revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad de la actuación de la agencia. *Íd.*, a la pág. 8.

Así pues, las determinaciones de hechos de los organismos y las agencias “tienen a su favor una presunción de regularidad y corrección que debe ser respetada mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas”. *Vélez v. A.R.P.E.*, 167 DPR 684, 693 (2006). A esos fines, la revisión judicial ha de limitarse a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal, irrazonable, o fuera del marco de los poderes que se le delegaron. *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696, 708 (2004).

En fin, como ha consignado el Tribunal Supremo, la deferencia concedida a las agencias administrativas únicamente cederá cuando: (1) la determinación administrativa no esté basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo haya errado en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3)

cuando el organismo administrativo actúe arbitraria, irrazonable o ilegalmente, al realizar determinaciones carentes de una base racional; o, (4) cuando la actuación administrativa lesione derechos constitucionales fundamentales. *Super Asphalt Pavement, Corp. v. Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, et al.*, op. de 30 de marzo de 2021, 2021 TSPR 45, a la pág. 8, 206 DPR __; citando a *Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico*, 196 DPR 606, 628 (2016).

III

Expuesto el derecho pertinente a la controversia ante nuestra consideración, abordamos los señalamientos de errores esbozados por la parte recurrente.

La controversia que nos plantea las Cooperativas de Ahorro y Crédito recurrentes trata del procedimiento llevado a cabo por su ente regulador, la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC), mediante el cual esta señaló el incumplimiento de las primeras con el porcentaje mínimo de capital indivisible que tal tipo de cooperativa viene obligada a mantener. En síntesis, las Cooperativas recurrentes plantean que COSSEC erró al no reconocer como una adjudicación formal la Determinación Administrativa del 20 de octubre de 2020, y, por tanto, no cumplir con las exigencias de la ley y el reglamento relacionadas a los procedimientos adjudicativos. Adelantamos que no le asiste la razón. Por estar íntimamente relacionados, atenderemos conjuntamente los señalamientos de errores esbozados por las Cooperativas.

Conforme las Cooperativas recurrentes arguyen en sus escritos, el procedimiento adecuado para atender y disponer de sus planteamientos y defensas es el procedimiento adjudicativo formal dispuesto en el Reglamento Núm. 7768 de COSSEC y en la LPAU¹⁰. Por otra parte, COSSEC plantea que, en esta etapa, no aplican los citados estatutos. Ello, debido a que no se ha afectado interés propietario alguno de las

¹⁰ Véase, recurso de revisión judicial KLRA202100211, a las págs. 9-11.

Cooperativas¹¹. Examinados los sendos escritos de las partes comparecientes, este Tribunal concluye que no les asiste la razón a las Cooperativas recurrentes. Veamos.

Según se desprende de los hechos, las recurrentes solicitaron a la Junta de Directores de COSSEC que dejara sin efecto la determinación emitida por el Presidente Ejecutivo de COSSEC el 1 de diciembre de 2020, mediante la cual dicho funcionario declaró sin lugar la solicitud de poner en vigor el procedimiento adjudicativo formal de COSSEC y de que se reconsiderase la Determinación Administrativa emitida el 20 de octubre de 2020. Según esbozado por COSSEC, esta última **comunicaba formalmente** a las Cooperativas que, conforme al Art. 6.02 de Ley Núm. 255, no alcanzaban el porcentaje mínimo de la reserva del capital indivisible requerido por la ley.

Por su parte, las Cooperativas recurrentes plantean que la Determinación Administrativa, en efecto, constituye una adjudicación formal, que activa las garantías fundamentales del debido proceso de ley dispuesto en la LPAU. Así pues, argumentan que la determinación es defectuosa, en tanto no salvaguardó las garantías mínimas procesales al omitir la celebración de una vista adjudicativa formal.

En sentido contrario, COSSEC sostiene que el procedimiento adjudicativo formal no aplica a la situación de hechos suscitada, por lo que basta con notificar de la violación.

De una lectura de la Determinación Administrativa de COSSEC debemos concluir que la misma **no es una determinación adjudicativa**. De los autos ante nuestra consideración se desprende que COSSEC, hasta ahora, **solo ha notificado** la deficiencia del porcentaje mínimo de capital requerido; ello, **en virtud de su poder de fiscalización y supervisión**, así como a la luz del interés público que cobija a las cooperativas de ahorro y crédito. La Determinación Administrativa del 20 de octubre de 2020 no adjudica derechos ni impone obligaciones, así como tampoco interfiere con

¹¹ Véase, alegato en oposición en el KLRA202100211, a las págs. 11-12.

algún interés propietario que requiera activar las garantías mínimas de un debido proceso de ley.

Por consiguiente, coincidimos con COSSEC a los efectos de que el Reglamento Núm. 7768 no aplica a la presente controversia. Según dispone la Sección 1.05 del citado reglamento, el mismo se aplicará a todo procedimiento **investigativo y adjudicativo formal**, que COSSEC lleve a cabo en cumplimiento con sus funciones investigativas, de supervisión y fiscalización. La notificación de COSSEC hace referencia a una determinación formal, no obstante, esta no cumple con la definición de una adjudicación administrativa formal, según dispuesto en la LPAU¹².

De entrada, COSSEC únicamente notificó a las cooperativas que no cumplieran con el ocho por ciento (8%) de reserva de capital indivisible del total de activos sujetos a riesgos. Ello, luego de evaluar la información provista y certificada por las Cooperativas recurrentes en sus informes estadísticos trimestrales¹³. Por tanto, debemos concluir que la información examinada por COSSEC para emitir la Determinación Administrativa fue la documentación presentada por las mismas Cooperativas y no información adquirida a través de un proceso de investigación, según contemplado en el Reglamento Núm. 7768.

Lo anterior es demostrativo de que la parte recurrida no llevó a cabo una investigación formal de la situación económica de las cooperativas. Así pues, no era necesario que COSSEC iniciara un proceso adjudicativo antes de emitir la determinación recurrida. Por el contrario, ante el escenario de que las Cooperativas impugnaran los porcentajes notificados en la

¹² La Sección 1.3 de la LPAU define "orden o resolución" como cualquier decisión o acción agencial de aplicación particular, que **adjudique derechos u obligaciones** de una o más personas específicas, o que **imponga penalidades o sanciones administrativas**. 3 LPRA sec. 9603.

¹³ Véase, alegato en oposición en el KLRA202100211, a la pág. 11. Debemos puntualizar que COSSEC, en cumplimiento con su deber de fiscalización y supervisión, le requiere a las cooperativas de ahorro y crédito la radicación de informes trimestrales. Estos informes contienen la información financiera de las cooperativas, según los parámetros establecidos por el Programa de Automatización de los Informes Trimestrales y Sistema Actuarial (AITSA).

Cónsono con lo anterior, no debe existir una controversia de hechos con relación a unos informes financieros trimestrales provistos por las propias Cooperativas recurrentes.

determinación administrativa recurrida, entonces, se habrían activado las garantías de un debido proceso de ley. Sin embargo, ello no sucedió en este caso.

En síntesis, no medió una determinación formal de COSSEC en la que interviniera con algún interés propietario de las Cooperativas, por el cual fuera necesario salvaguardar las garantías de un debido proceso de ley y llevar a cabo un procedimiento adjudicativo formal¹⁴. Tal cual discutido, cuando una agencia, en este caso COSSEC, emite una adjudicación formal en la que interviene con el interés propietario de alguna de las cooperativas de ahorro y crédito, automáticamente se activan las garantías de un debido proceso de ley administrativo. Sin embargo, **en esta etapa de la controversia**, ello no ha ocurrido.

Como cuestión medular, COSSEC no ha intervenido aún con algún interés propietario de la parte recurrida. A manera de ejemplo, COSSEC no ha impuesto a las Cooperativas recurrentes alguna sanción por el incumplimiento con el porcentaje mínimo de capital requerido. Tampoco surge de los autos ante nuestra consideración que se les haya penalizado con una multa administrativa, así como tampoco que se les hubiera requerido el plan de capitalización que demuestre los pasos que tomará la institución para subsanar su deficiencia.

Por el contrario, COSSEC aún no ha informado de alguna acción correctiva en contra de las Cooperativas. Ello implica que aún no se ha dado inicio a un proceso adjudicativo formal, que active las garantías de un debido proceso de ley y que sea cónsono con las leyes y los reglamentos aplicables.

Por último, la Determinación Administrativa de COSSEC apercibió a las Cooperativas recurrentes de su derecho a solicitar reconsideración y revisión, así como los términos para hacerlo. No obstante, el hecho de que

¹⁴ Las Cooperativas recurrentes apuntan a la inexistencia de un expediente o récord administrativo sujeto a examen, relacionado a la Determinación Administrativa. Tienen razón. Sin embargo, tal récord no puede existir aún, pues no se ha iniciado un procedimiento administrativo adjudicativo formal que requiera de uno.

la determinación advirtiera de tales derechos, por sí solo, **no la convierte en una determinación de carácter adjudicativo**. *Crespo Claudio v. O.E.G.*, 173 DPR 804, 817 (2008). A tales efectos, no cabe duda de que la Determinación Administrativa emitida por COSSEC no cumple con lo necesario para ser considerada como una adjudicación formal, en la que se haya intervenido con algún interés propietario. La misma, además de que no adjudica propiamente controversia alguna, tampoco contiene alguna orden, multa o sanción, que active el derecho a unas garantías procesales mínimas.

En mérito de los hechos y el derecho antes expuestos, concluimos que COSSEC no erró al obviar el procedimiento adjudicativo formal, así como tampoco medió una violación al derecho a un debido proceso de ley de las Cooperativas recurrentes.

Por otro lado, debemos puntualizar que esta determinación no es óbice para que, en su día, **de configurarse una intervención con el derecho propietario de las Cooperativas**, que conlleve una violación al debido proceso de ley, estas puedan acudir al procedimiento adjudicativo formal.

A la luz de lo anterior, y por los fundamentos antes esbozados, resolvemos que COSSEC no actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, por lo cual **confirmamos** la Determinación Administrativa emitida por COSSEC.

VI

Por los fundamentos antes expuestos, **confirmamos** la determinación emitida y notificada el 1 de diciembre de 2020, por el Director Ejecutivo de la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico, según confirmada por la Junta de Directores de la Corporación, mediante su determinación del 31 de marzo de 2021.

Notifíquese.

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