

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
 TRIBUNAL DE APELACIONES
 PANEL ESPECIAL

ATHENA BITCOIN, INC. Recurrente v. OFICINA DE LA COMISIONADA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS, representada por su Comisionada, HON. NATALIA I. ZEQUEIRA DÍAZ Recurrída	KLRA202200643	<i>Revisión Administrativa</i> procedente de la Comisionada de Instituciones Financieras Sobre: Impugnación de Carta Circular Número CIF-CC-2021-03 del 22 de abril de 2021; Orden de Cese y Desista del 7 de septiembre de 2022
ATHENA BITCOIN, INC. Apelante v. ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO, representado por su Secretario de Justicia, HON. DOMINGO EMANUELLI-HERNÁNDEZ; OFICINA DEL COMISIONADO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS, representada por su Comisionada, HON. NATALIA I. ZEQUEIRA-DÍAZ Apelada	KLAN202200923	<i>APELACIÓN</i> procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan Civil Núm.: SJ2022CV08153 Sobre: Sentencia Declaratoria; Interdicto Preliminar y Permanente; Impugnación de Carta Circular Núm. CIF-CC-2021-03 de 22 de abril de 2021
ATHENA BITCOIN, INC. Apelante v. OFICINA DE COMISIONADA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS, representada por su Comisionada, HON. NATALIA I. ZEQUEIRA-DÍAZ; ESTADO LIBRE ASOCIADO DE	KLAN202300008	<i>APELACIÓN</i> procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan Civil Núm.: SJ2022CV10191 Sobre: Sentencia Declaratoria; Interdicto Preliminar y Permanente; Impugnación de Carta

Número Identificador

SEN2023_____

<p>PUERTO RICO, representado por su Secretario de Justicia, DOMINGO EMANUELLI- HERNÁNDEZ</p> <p>Apelados</p>		<p>Circular Núm. CIF-CC- 2021-03 de 22 de abril de 2021; Ley de Instituciones Financieras</p>
<p>Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Juez Birriel Cardona¹ y la Jueza Martínez Cordero².</p> <p>Martínez Cordero, jueza ponente</p> <p style="text-align: center;">SENTENCIA</p> <p>En San Juan, Puerto Rico, a 10 de abril de 2023</p> <p>Comparece Athena Bitcoin, Inc. (en adelante, Athena y/o la apelante) mediante los recursos consolidados de epígrafe – KLAN202200923, KLRA202200643 y KLAN202300008 – solicitándonos que (i) revoquemos una sentencia y una sentencia parcial emitidas por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (en adelante, TPI) el 10 de noviembre de 2022 y el 22 de noviembre de 2022, respectivamente y; (ii) la revisión judicial de una determinación administrativa dictada por la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (en adelante, OCIF) el 17 de octubre de 2022.</p> <p>En estricto orden, mediante la primera <u>Sentencia</u>, el foro primario desestimó una demanda de sentencia declaratoria e interdicto permanente y, una solicitud de interdicto preliminar por alegada falta de jurisdicción. En la misma, Athena requirió que se declarasen nulas e ineficaces las disposiciones de la <i>Carta Circular Número CIF-CC-2021-03</i> (en adelante, <i>Carta Circular</i>), emitida por la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (en adelante, OCIF), a través de la cual dispone que los negocios de servicios monetarios (MSB, por sus siglas en inglés) deben obtener una</p> <hr/> <p>¹ Véase Orden Administrativa OATA-2023-040 del 1 de marzo de 2023 en la que se asigna el presente recurso a la Hon. Olga E. Birriel Cardona en sustitución de la Hon. Gina R. Méndez Miró.</p> <p>² Véase Orden Administrativa OATA-2023-001 del 9 de enero de 2023 en la que se asigna el presente recurso a la Hon. Beatriz M. Martínez Cordero en sustitución de la Hon. Giselle Romero García.</p>		

licencia para poder operar máquinas tipo ATM para la compra y venta de monedas virtuales en Puerto Rico, conforme a la *Ley para Regular los Negocios de Servicios Monetarios*, según enmendada (en adelante, Ley Núm. 136-2010).³ Toda vez que el trámite en la agencia no había culminado, el foro primario concluyó que el asunto estaba prematuro.

Por otro lado, a través de una Resolución Administrativa emitida por la OCIF, sobre Denegatoria de Licencia, en la que se determinó no conceder a la aquí apelante la referida licencia, la OCIF dictó una Orden de Cese y Desista a Athena para que, en apretada síntesis, detuviese sus operaciones por la falta de licenciamiento. Posteriormente, luego de varios trámites administrativos, la OCIF dictó una *Resolución Final en torno a Orden de Cese y Desista* a través de la cual reiteró la orden emitida.⁴

Finalmente, en cuanto a la Sentencia Parcial, el TPI desestimó los remedios interdictales que fueron solicitados por segunda ocasión. Concluyó que los mismos eran improcedentes ante la falta de daños irreparables. A tenor, refirió el expediente del caso a la atención de la Secretaria Regional para la reasignación de este a la sala de lo civil competente al trámite ordinario de la causa de acción.

Examinados los recursos presentados y con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver en atención al derecho aplicable.

I

Para la fecha del 22 de abril de 2021, la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (en adelante OCIF o parte apelada), emitió la *Carta Circular* en la que dispuso de un requisito de licencia para los MSB, incluyendo específicamente aquellos que

³ Ley para Regular los Negocios de Servicios Monetarios, Ley Núm. 136 de 21 de septiembre de 2010, 10 LPRA §§ 2581 *et seq.*

⁴ Apéndice 12 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 159-173; Apéndice 3 de la Revisión Administrativa, KLRA202200643, a las págs. 142-156.

manejan monedas crypto o monedas virtuales convertibles, cubiertos bajo la Ley Núm. 136-2010.⁵

La *Carta Circular* fue emitida de conformidad con la guía FIN-2019-G001, formulada por el *Financial Crimes Enforcement Network of the United States Department Treasury*, (en adelante, FinCEN), la cual establece que propietarios u operadores de un terminal electrónico como las ATM, que aceptan y transmiten valores, deben cumplir con la normativa que regula los negocios de transferencias monetarias.⁶

Una vez emitida la *Carta Circular*, alega OCIF que remitió una comunicación por correo electrónico al Señor Gilbert Valentine, representante autorizado de Athena, (en adelante, señor Valentine) el 5 de mayo de 2021.⁷ En dicha comunicación, además de incluir copia de la *Carta Circular*, se le informó a Athena que “la OCIF estaba enterada de que Athena operaba unos quioscos o ATM de bitcoins en Puerto Rico.”⁸ Aduce OCIF que, al no recibir respuesta de Athena, dirigió una carta por correo certificado y electrónico, el 12 de agosto de 2021, al representante autorizado de Athena, señor Valentine, al licenciado Antonio Valiente, (en adelante, licenciado Valiente) y al señor Matías Goldenhorn, (en adelante, señor Goldenhorn), informándoles que bajo la Ley Núm. 136-2010, necesitaban una licencia para operar los quioscos de ATM en Puerto Rico.⁹ Asimismo, la OCIF le otorgó un término de quince (15) días para que presentaran la solicitud para obtener una licencia.¹⁰

Así las cosas, aduce OCIF que para el 12 de agosto de 2021, recibió un correo electrónico del señor Valentine confirmando el recibo de la referida comunicación y “afirmando que estarían

⁵ 10 LPRA §§ 2581 *et seq.*

⁶ FinCEN Guidance, FIN-2019-G001, sec. 4.3, a la pág. 17-18.

⁷ Apéndice 1 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a la pág. 42.

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

radicando la solicitud de licencia.”¹¹ En virtud de ello, Athena presentó la correspondiente solicitud ante la OCIF el 25 de agosto de 2021, a través del *Nationwide Multistate Licensing System* (NMLS, por sus siglas en inglés).¹² No obstante, verificados los documentos sometidos, OCIF determinó que existían dos deficiencias que impedían conceder la referida licencia, a saber:

- a. La información financiera sometida no demostraba que cumpliera con los activos líquidos y el capital requerido;
- b. Faltaba la certificación de cumplimiento con la [Office of Foreign Assets Control (en adelante, OFAC)].

Según surge de los autos ante nuestra consideración, las faltas fueron notificadas a Athena, concediéndole un término de treinta (30) días para completar la solicitud. En respuesta, el señor Valiente, cursó un correo electrónico a la OCIF solicitando una reunión con representantes de esta, con el propósito de discutir las referidas faltas. La reunión se llevó a cabo de manera virtual el 14 de enero de 2022, con representantes de la OCIF y Athena.¹³ Los representantes de Athena se comprometieron a cumplir con los requisitos para obtener la licencia.¹⁴

El mismo día en que se celebró la reunión virtual, OCIF recibió los estados financieros no auditados de Athena. Eventualmente, el 24 de enero de 2022, la OCIF recibió de Athena la certificación de cumplimiento con OFAC. Destacamos que, de los autos surge que el 25 de enero de 2022, Athena dirigió una carta a la OCIF, en la cual reafirmó su compromiso de cumplir con la reglamentación, más requirió una extensión de tiempo para cumplir con los requisitos exigidos. Específicamente, solicitó una prórroga hasta el 30 de junio

¹¹ *Id.*, a la pág. 43.

¹² *Id.*, a la pág. 42.

¹³ No surge de los autos quienes fueron los representantes de Athena que estuvieron presentes en esta reunión.

¹⁴ Apéndice 1 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a la pág. 43.

de 2022.¹⁵ Sobre ello, no surge que la OCIF haya tomado alguna acción.

Así pues, revisada la documentación de Athena en el NMLS, el 11 de marzo de 2022, la OCIF alegó que Athena aún no había provisto la información requerida. En vista de ello, le concedió a Athena treinta (30) días adicionales, es decir, hasta el 30 de abril de 2022, para someter la información que faltaba.

“Please, be advises that Regulation 4088 issued by the Office pursuant to the provisions of Puerto Rico Act No. 4 of October 11, 1985, as amended, which created the Office of the Commissioner of Financial Institutions, provides, in part, as follows: Rule. 5. VOLUNTARY DISMISSAL: If the applicant does not complete the application within 30 days, computed from the pertinent notice, the application shall be deemed voluntary dismissed, and all documents shall be returned. As provided by Rule 5 of Regulations 4088, cited above, **you are granted 30 days from de date of this communication to submit the missing information.**”¹⁶ (Énfasis suplido)

Vencido este término, OCIF aduce que no recibió los estados financieros de Athena.¹⁷ En consecuencia, el 23 de mayo de 2022, OCIF denegó la licencia solicitada, al concluir que los documentos provistos por Athena no fueron favorables para ello.¹⁸ La determinación fue notificada por correo certificado y electrónico al licenciado Valiente.¹⁹

Tras dicha determinación, el 10 de junio de 2022, Athena presentó una *Motion for Reconsideration and Request for Administrative Hearing*.²⁰ En síntesis, adujo que la falta de presentación de los documentos ocurrió por un error involuntario.

With regards to the first condition, please find enclosed the "Consolidated Financial Statements for the twelve months ended December 31, 2021 and 2020". Additionally, also please find enclosed the "Consolidated Financial Statements for the three months ended March 31, 2022 and 2021 (*Unaudited*)". Please note that not having presented these was not

¹⁵ Apéndice 1 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a la pág. 40.

¹⁶ *Id.*, a la pág. 44.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*, a la pág. 48.

¹⁹ *Id.*, a la pág. 60.

²⁰ *Id.*, a la pág. 50.

intentional and instead was cause of an involuntary error or excusable omission. (Énfasis suplido)²¹

Así pues, Athena solicitó una extensión de tiempo, no menor de ciento ochenta (180) días, para completar la solicitud.²² La petición fue acogida por la OCIF el 15 de junio de 2022.²³ Una vez acogida, alega OCIF que mantuvo comunicación con los representantes de Athena para obtener información adicional.

No obstante, el 7 de septiembre de 2022²⁴, la OCIF expidió *Resolución Final y Orden de Cese y Desista*, notificada al día siguiente.²⁵ En esta, reiteró la denegatoria de la solicitud de licencia presentada por Athena. Fundamentó su decisión en que Athena incumplió “con su obligación de someter la totalidad de la información y/o documentos necesarios para finiquitar el proceso de licenciamiento de negocio de transferencias monetarias al amparo de la Ley Núm. 136-2010.”²⁶

Asimismo, OCIF advirtió a Athena, lo siguiente:

“Mediante esta Resolución Final, se le apercibe formalmente a Athena a los fines de que, al presente, los negocios y/o actividades comerciales de transferencias monetarias que la empresa en Puerto Rico realiza no están autorizados por la OCIF, según requerido por la Ley Núm. 136-2010. Por ende, la empresa debe cesar y desistir, de inmediato, con todas sus operaciones en Puerto Rico, ya que las mismas están en violación de la Sección 5.2 de la Ley Núm. 136-2010.”²⁷

En la misma Resolución, OCIF ordenó a Athena la presentación de alegaciones responsivas en el término de diez (10)

²¹ *Id.*, a la pág. 51.

²² *Id.*

²³ *Id.*, a la pág. 54.

²⁴ Corresponde destacar que, si bien Athena solicitó una prórroga no menor de ciento ochenta (180) días, la LPAU establece en su sección 3.15 que, presentada una moción de reconsideración, la agencia cuenta con quince (15) días para considerarla. De acoger la solicitud de reconsideración, la agencia tiene un término de noventa (90) días para emitir una resolución resolviendo definitivamente la moción de reconsideración presentada. No tomar alguna acción con relación a la reconsideración solicitada dentro de los noventa (90) días, supondría la pérdida de jurisdicción por parte de la agencia administrativa, salvo que esta última, por justa causa y dentro de esos noventa (90) días, prorrogue el término para resolver por un período que no excederá de treinta (30) días adicionales.

²⁵ Apéndice 1 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 56-70.

²⁶ *Id.*, a la pág. 56.

²⁷ *Id.*

días y señaló una vista administrativa para el 20 de septiembre de 2022. Esto último, con la finalidad de que Athena se expresara en cuanto a la Orden de Cese y Desista.

En el interín, pero, antes de que se celebrase la vista administrativa, el 12 de septiembre de 2022, Athena presentó ante el TPI una *Demanda de Sentencia Declaratoria e Interdicto Permanente*²⁸, seguido de una *Solicitud de Interdicto Preliminar*²⁹, Caso Civil Núm. SJ2022CV08153. En síntesis, Athena solicitó (i) que se declarasen nulas e ineficaces las disposiciones de la *Carta Circular* y la Orden de Cese y Desista, por haber sido emitidas sin autoridad por la Ley Núm. 136-2010, y por ende ser *ultra vires*; (ii) que se declarase nula e ineficaz la *Carta Circular* y la Orden de Cese y Desista, por haber sido aprobadas en violación a la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (en adelante, LPAU)³⁰; y, (iii) que se prohibiese a la OCIF poner en vigor, implementar o aplicar las disposiciones de la *Carta Circular* y de la Orden de Cese y Desista.³¹

Examinada la *Solicitud de Interdicto Preliminar*, el TPI emitió una *Orden de Mostrar Causa*³², para que la aquí apelada, OCIF, mostrara causa por la cual no se debían conceder los remedios solicitados.

En vista de la Demanda incoada ente el TPI, Athena presentó ante la agencia administrativa, el 15 de diciembre de 2022, una *Moción en Solicitud de Paralización de Procedimientos sobre la Orden de Cese y Desista*.³³ En esta, solicitó a la OCIF que se paralizaran tanto los efectos como los procedimientos de la Orden de Cese y

²⁸ Apéndice 1 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 1-18.

²⁹ Apéndice 2 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 71-96.

³⁰ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017, 3 LPRA §§ 9601 *et. seq.*

³¹ Apéndices 1 y 2 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 1 y 71 respectivamente.

³² Apéndice 3 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a la pág. 97.

³³ Apéndice 4 del Recurso de Revisión Administrativa, KLRA202200643, a las págs. 23-31.

Desista, a saber, el que no tuviesen que presentar alegación responsiva y que se cancelara el señalamiento de vista hasta nuevo aviso. Según Athena, ello favorecería el que las partes se mantuviesen enfocadas en el Caso Civil Núm. SJ2022CV08153 y evitaría que se causaran confusiones o intromisiones indebidas en los procedimientos ante el TPI.³⁴

Cuatro (4) días más tarde, el 19 de septiembre de 2022, el Oficial Examinador de la OCIF emitió una *Orden Urgente*³⁵, en la que le concedió a la OCIF hasta el 21 de septiembre de 2022, para que se expresara en torno a la solicitud de paralización presentada por Athena. Asimismo, determinó que, dada la suspensión de labores en las agencias del Gobierno como resultado del paso del Huracán Fiona por la Isla de Puerto Rico, la vista sería reseñada para el 23 de septiembre de 2022.³⁶

En cumplimiento con lo ordenado, la OCIF presentó su *Oposición en Solicitud de Paralización de Procedimientos sobre la Orden de Cese y Desista*³⁷, el 20 de septiembre de 2022. Arguyó que la solicitud de paralización debía ser denegada puesto que a Athena le aplicaba la doctrina de agotamiento de remedios administrativos, según dispuesto por la LPAU.

Volviendo al trámite judicial, la OCIF compareció en la misma fecha, entiéndase, el 20 de septiembre de 2022, ante el foro primario mediante *Moción de Desestimación*³⁸. Por medio de esta, esgrimió (i) que la presentación de la demanda es un intento de Athena de no cumplir con el proceso administrativo ante la agencia; (ii) que Athena viene obligada a agotar los remedios administrativos

³⁴ Apéndice 4 del Recurso de Revisión Administrativa, KLRA202200643, a la pág. 29.

³⁵ Apéndice 5 del Recurso de Revisión Administrativa, KLRA202200643, a la pág. 32.

³⁶ *Id.*

³⁷ Apéndice 4 del Recurso de Revisión Administrativa, KLRA202200643, a la pág. 33.

³⁸ Apéndice 4 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 99-114.

disponibles, incluyendo cumplir con el dictamen de la agencia y la comparecencia a la vista y; (iii) que no existe justificación para conceder el interdicto solicitado, puesto que Athena no está ante el riesgo de sufrir un daño irreparable.

El TPI emitió orden el 21 de septiembre de 2022, a los efectos de que Athena replicara la referida moción.³⁹ A tenor con lo ordenado, Athena presentó *Moción en Cumplimiento de Orden y en Oposición a Moción de Desestimación*⁴⁰, el 23 de septiembre de 2022. Allí, adujo lo siguiente: (i) por cuanto era una persona afectada por la aplicación de un reglamento, tenía esta derecho a impugnar la validez o constitucionalidad del mismo ante el TPI; (ii) de determinarse que el TPI carecía de jurisdicción para atender la validez del reglamento, Athena debía ser relevada de agotar los remedios administrativos, toda vez que se le había violentado su derecho al debido proceso de ley; (iii) los daños irreparables que resultarían por tener que agotar los remedios administrativos suponían también otra razón para que se relevara de cumplir con ellos, y para que el Tribunal emitiera el interdicto preliminar.

Cabe destacar que, previo a la presentación de dicha moción ante el TPI, Athena presentó el 22 de noviembre de 2022, ante la agencia administrativa, una *Moción sobre Orden Urgente del 19 de septiembre de 2022*.⁴¹ En síntesis, solicitó por segunda vez que se paralizaran los procedimientos ante la OCIF, en lo que se ventilaba la acción civil incoada ante el foro de instancia. Asimismo, bajo el fundamento de que la OCIF estaba incumpliendo con su propio reglamento, *Reglamento para Reglamentar los Procedimientos de Adjudicación bajo la Jurisdicción de la [OCIF]*, (en adelante,

³⁹ Apéndice 5 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a la pág. 115.

⁴⁰ Apéndice 6 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 116-137.

⁴¹ Apéndice 7 del Recurso de Revisión Administrativa, KLRA202200643, a las págs. 130-137.

Reglamento 3920)⁴², solicitó que se dejase sin efecto tanto la *Orden Urgente* del 19 de septiembre de 2022, como la Orden de Cese y Desista emitida por la agencia administrativa.

Sobre esta última, señaló, específicamente, que la vista administrativa pautaada como parte de la orden no debía llevarse a cabo, toda vez que el Reglamento 3920: (i) no provee para que se lleve a cabo una vista de manera virtual; y, (ii) establece que toda notificación de vista debe realizarse por escrito y notificarse, por correo ordinario o personalmente, con no menos de quince (15) días de anticipación a la fecha de la vista. Arguyó que de llevarse a cabo la misma, esta debía cumplir con tales determinaciones.

En ese mismo día, 22 de noviembre de 2022, la OCIF emitió *Orden*⁴³ en la que declaró No Ha Lugar la petición de paralización presentada por Athena. Concluyó que la vista señalada y la *Orden Urgente* del 19 de septiembre de 2022, fueron emitidas al amparo de la *Ley de la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras*⁴⁴, (en adelante, Ley Núm. 4-1985), la cual faculta a la OCIF para interponer las acciones o procedimientos que fueran necesarios. Añadió también, que el TPI no había emitido orden o mandamiento para la paralización del procedimiento administrativo, ante la presentación de la demanda en Caso Civil Núm. SJ2022CV08153.

Toda vez que la OCIF declaró No Ha Lugar la solicitud de paralización, la vista administrativa se llevó a cabo el 23 de septiembre de 2022. Según surge de los autos, Athena compareció por conducto de su representación legal, el licenciado Valiente. Allí, la OCIF reiteró lo dispuesto en la determinación administrativa. Por su parte, Athena argumentó su postura en cuanto a la alegada

⁴² Reglamento para Reglamentar los Procedimientos de Adjudicación bajo la Jurisdicción de la Oficina del Comisionado de Instituciones Financiera, Reglamento Núm. 3920, Departamento de Estado, 23 de junio de 1989.

⁴³ Apéndice 8 del Recurso de Revisión Administrativa, KLRA202200643, a las págs. 138-141.

⁴⁴ Ley de la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras, Ley Núm. 4 del 11 de octubre de 1985, 7 LPRA §§ 2001 *et seq.*

nulidad de la vista argumentativa y adujo que su comparecencia a la vista era únicamente a tales fines. Seguido de ello, Athena se retiró del procedimiento de la vista.⁴⁵

Transcurridas varias semanas, la OCIF emitió su *Resolución Final en torno a Orden de Cese y Desista*, el 17 de octubre de 2022.⁴⁶ En esta, reiteró la orden de cese y desista emitida anteriormente. Arguyó que, “[p]or conducto de su representación legal, Athena se retiró de la vista celebrada y renunció a su derecho a expresarse en cuanto a lo alegado por la OCIF en la *Resolución y Orden* y no cumplió con lo ordenado”.⁴⁷

Dado a que el proceso administrativo se estaba ventilando paralelamente con el judicial, la OCIF informó al TPI mediante mociones informativas, en relación con los procedimientos que se llevaron a cabo en la vista administrativa y la emisión de una Resolución Final. Específicamente, la OCIF presentó una *Moción Informativa en torno a Procedimiento Administrativo Pendiente*⁴⁸, el 3 de octubre de 2022 y, una *Moción Informativa en torno a Emisión de Resolución Administrativa Final por la OCIF*⁴⁹, el 18 de octubre de 2022.

Examinadas las correspondientes argumentaciones, el TPI dictó *Sentencia* el 10 de noviembre de 2022 en el Caso Civil Núm. SJ2022CV08153.⁵⁰ En síntesis, el foro primario resolvió desestimar la demanda instada por Athena. Fundamentó su decisión en las disposiciones de la Ley Núm. 4-1985, la cual establece, en esencia, que una parte adversamente afectada podrá solicitar la revisión judicial de una orden o resolución ante el TPI una vez se notifique

⁴⁵ Apéndice 12 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a la pág. 162; Apéndice 3 de la Revisión Administrativa, KLRA202200643, a la pág. 145.

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ Apéndice 10 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 151-153.

⁴⁹ Apéndice 12 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 157-173.

⁵⁰ Apéndice 14 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 176-184.

la reconsideración y decisión final del Comisionado.⁵¹ En vista de ello, determinó que la demanda fue presentada a destiempo y sin que culminara el procedimiento administrativo, por lo que carecía de jurisdicción para atender el asunto.

Inconforme con la determinación del TPI, el 15 de noviembre de 2022, Athena presentó una *Moción de Reconsideración*⁵² ante el TPI mediante la cual alegó que, contrario a lo resuelto por el Tribunal, el asunto que este tenía ante su consideración no se regía por la Ley Núm. 4-1985, sino por las disposiciones de la LPAU, por lo que esta no tenía la obligación de agotar los remedios administrativos. En la misma fecha, el TPI emitió una *Resolución*⁵³ declarando No Ha Lugar la solicitud de reconsideración.

A raíz de la denegatoria de la solicitud de reconsideración, el 21 de noviembre de 2022 Athena tomó dos cursos de acción, a saber:

En **primer lugar**, presentó ante el TPI un *Recurso de Revisión con Demanda de Sentencia Declaratoria e Interdicto Permanente*⁵⁴, seguido nuevamente de una *Solicitud de Interdicto Preliminar*⁵⁵, esto bajo un nuevo caso, a saber, Caso Civil Núm. SJ2022CV10191. En esta acción civil, Athena solicitó nuevamente lo requerido anteriormente en los recursos presentados ante el foro primario, en el Caso Civil Núm. SJ2022CV08153.

En **segundo lugar**, acudió ante esta Curia mediante **recurso de apelación**, Caso Núm. KLAN202200923, imputándole al TPI la comisión de los siguientes errores en el Caso Civil Núm. SJ2022CV08153:

Primer error: Erró el TPI al desestimar la acción civil sin considerar que la APELANTE puede, conforme establecido en la Sección 4.3 de la LPAU y jurisprudencialmente, **no** tener que agotar remedios

⁵¹ 7 LPRA § 2014.

⁵² Apéndice 15 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 185-195.

⁵³ Apéndice 16 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a la pág. 210.

⁵⁴ Apéndice 1 del Recurso Apelativo, KLAN202200008, a las págs. 1-15.

⁵⁵ Apéndice 2 del Recurso Apelativo, KLAN202200008, a las págs. 66-93.

administrativos pudiendo impugnar la validez de un reglamento legislativo en cualquier momento ante el Tribunal de Primera Instancia por razones constitucionales o por otros motivos al ser una persona afectada **por la aplicación** del reglamento promulgado en la Carta Circular.

Segundo error: Erró el TPI al no emitir la sentencia declaratoria e interdicto permanente a pesar de cumplirse ampliamente con los requisitos para ello.

Con relación al segundo curso de acción, Athena presentó, además, ante este foro, una *Moción en Auxilio de Jurisdicción* solicitando la paralización de la vigencia de la *Carta Circular*. Sobre ello, adelantamos que este Tribunal emitió *Resolución* declarando No Ha Lugar la solicitud en auxilio de jurisdicción.

Regresando a los trámites judiciales, con relación al primer curso de acción tomado por Athena⁵⁶ y descrito previamente, intitulado *Recurso de Revisión con Demanda de Sentencia Declaratoria e Interdicto Permanente*, el TPI dictó *Sentencia Parcial* al siguiente día de presentado. En esta, desestimó los remedios interdictales presentados por Athena, entiéndase el *injunction* preliminar y el *injunction* permanente. El TPI concluyó que la falta de daños irreparables impedía que se expidieran los mismos. Cabe mencionar que, ante esta determinación, Athena presentó una *Solicitud de Reconsideración* el 1 de diciembre de 2022, la cual fue denegada.

Entretanto, el 31 de octubre de 2022, Athena presentó también, pero ante la agencia administrativa, una *Moción de Reconsideración sobre Resolución Final en torno a Orden de Cese y Desista*.⁵⁷ En dicha solicitud de reconsideración, Athena enumeró varios incumplimientos de la OCIF durante el procedimiento administrativo. Sin embargo, la OCIF declaró No Ha Lugar la misma el 14 de noviembre de 2022.⁵⁸

⁵⁶ Caso Civil Núm. SJ2022CV10191.

⁵⁷ Apéndice 11 de la Revisión Administrativa, KLRA202200643, a las págs. 160-172.

⁵⁸ Apéndice 12 de la Revisión Administrativa, KLRA202200643, a la pág. 173.

En virtud de la denegatoria de la OCIF en cuanto a la reconsideración solicitada que versa sobre la *Resolución Final en torno a Orden de Cese y Desista*⁵⁹ del 17 de octubre de 2022 y, ante la *Sentencia Parcial* emitida por el TPI⁶⁰, Athena acudió una vez más a este foro intermedio mediante dos recursos distintos.

Por un lado, Athena presentó ante este Tribunal un recurso de Revisión Judicial, KLRA202200643, el 2 de diciembre de 2022. En este señaló la alegada comisión de tres (3) errores por la agencia administrativa, a saber:

Primer error: Erró la OCIF al cometer un acto de reglamentación legislativa por conducto de una carta circular sin haber cumplido con los ineludibles requisitos establecidos por las Secciones 2.1, 2.2, 2.3, 2.8 y 2.11 de la LPAU, 3 LPRA § 9611-9613, 9618 & 9621, por lo que el mismo es nulo e inválido.

Segundo error: Erró la OCIF al emitir y reafirmar una OC&D apoyándose y descansando para ello en la reglamentación legislativa por conducto de una carta circular que es nula *ab initio* e inválida.

Tercer error: Erró la OCIF al emitir una OC&D y su Resolución Final en torno a OC&D habiendo incurrido en numerosos y repetidos incumplimientos con su Reglamento 3920 que invalida y anula todo lo relacionado con estos.

En este punto, corresponde destacar tres asuntos. *Primero*, al igual que como sucedió con la presentación del Recurso de Apelación KLAN202200923, el 2 de diciembre de 2022, Athena presentó una *Moción de Auxilio de Jurisdicción* en el KLRA202200643, solicitando una vez más que se paralizara la vigencia de la *Carta Circular*. El 5 de diciembre de 2022, este Tribunal emitió *Resolución* en la cual declaró No Ha Lugar el auxilio solicitado. A su vez, ordenó la consolidación de los casos KLAN202200923 y KLRA202200643. Asimismo, concedió a OCIF un término para presentar su oposición a los recursos.

⁵⁹ Apéndice 12 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 159-173; Apéndice 3 de la Revisión Administrativa, KLRA202200643, a las págs. 142-156.

⁶⁰ Caso Civil Núm. SJ2022CV10191.

Segundo, ante las determinaciones de este Tribunal en cuanto a los auxilios presentados, Athena presentó dos mociones de reconsideración, una en el recurso KLAN202200923 y otra en el recurso KLRA202200643. El 5 de diciembre de 2022 presentó *Moción de Reconsideración* con respecto a la solicitud de auxilio presentada el 21 de noviembre de 2022, y el 13 de diciembre de 2022 presentó *Moción de Reconsideración* con respecto a la solicitud de auxilio presentada el 2 de diciembre de 2022. Ambas mociones fueron declaradas Sin Lugar por este foro, específicamente, el 6 y el 15 de diciembre de 2022, respectivamente.

Tercero, el 27 de diciembre de 2022, la OCIF compareció ante nos mediante una *Solicitud de Prórroga*, solicitando un tiempo adicional para presentar su oposición a los recursos presentados ante esta Curia hasta ese momento por Athena.

Por otro lado, con relación a la *Sentencia Parcial* relacionada al Caso Civil Núm. SJ2022CV10191, Athena presentó un segundo recurso apelativo, KLAN202300008, el 3 de enero de 2023⁶¹, señalando la comisión de los siguientes errores:

Primer error: Erró el TPI al no considerar favorablemente los remedios extraordinarios ya que, conforme establecido en la Sección 4.3 de la LPAU y jurisprudencialmente, se puede solicitar un remedio extraordinario contra un acto de reglamentación legislativa en cualquier momento ante el TPI por razones constitucionales o por otros motivos al ser una persona afectada **por la aplicación** del reglamento promulgado en la Carta Circular.

Segundo error: Erró el TPI al determinar que no hay daño irreparable por entender que existe un remedio adecuado en ley que en realidad no lo resulta ser.

Siguiendo el mismo curso de acción mostrado, al día siguiente, Athena presentó en referencia a este asunto una *Moción de Auxilio de Jurisdicción*. Antes de pronunciarse sobre ello, este Tribunal emitió una *Resolución* el 10 de enero de 2023, en la que

⁶¹ Con la presentación de este recurso, suman tres los casos que se encuentran ante nuestra consideración.

ordenó la consolidación del Recurso Apelativo KLAN202300008 con los ya consolidados KLAN202200923 y KLRA202200643. Asimismo, le concedió a la parte apelada, OCIF, hasta el 12 de enero de 2023 para que presentara la oposición a la solicitud de auxilio presentada y hasta el 20 de enero de 2023, para la oposición de los primeros dos (2) recursos presentados.

A tales efectos, el 12 de enero de 2023, la OCIF presentó la *Oposición a Moción en Auxilio de Jurisdicción*. Evaluados los recursos y en esa misma fecha, este Tribunal emitió una *Resolución* declarando No Ha Lugar la referida solicitud de auxilio. No obstante, Athena presentó, el 30 de enero de 2023, una *Moción de Reconsideración* en cuanto a la decisión del Tribunal sobre dicho auxilio, la cual resolveremos más adelante en esta *Sentencia*.

Así las cosas y luego de otras varias solicitudes de prórrogas solicitadas y concedidas, el 31 de enero de 2023, la OCIF presentó finalmente su oposición a los recursos KLAN202200923 y KLRA202200643. Sobre el recurso apelativo KLAN202200923, adujo que, por cuanto en dicho recurso invoca como error que el TPI falló al no prescindir de la doctrina de agotamiento de remedios, y toda vez que el proceso administrativo culminó y Athena presentó un recurso de revisión judicial ante este foro, dicha apelación resulta académica. Añadió que, aun si este Tribunal no considera que el recurso de apelación se tornó académico, la misma debe ser desestimada. Explicó que los remedios solicitados en la apelación son idénticos a los de la *Demanda* presentada el 21 de noviembre de 2022, por Athena, Caso Civil Núm. SJ2022CV10191, la cual está aún viva en el TPI, puesto que lo único que se desestimó en dicho caso fueron los remedios interdictales. En consecuencia, de no desestimar la apelación, “se crearía la anomalía impermissible de que

una parte esté revisando una actuación administrativa al mismo tiempo en dos foros distintos.”⁶²

Sobre el recurso de Revisión Administrativa, KLRA202200643, destacó de inicio que los argumentos presentados en el recurso no se presentaron previamente ante la agencia administrativa, por lo que Athena no podía utilizar la Resolución recurrida para impugnar por primera vez la legalidad de la *Carta Circular* ante este Tribunal. No obstante, en cuanto a los errores señalados por Athena, apuntó que (i) la *Carta Circular* no constituye una reglamentación legislativa, sino una regla interpretativa, por lo que la OCIF no tenía que llevar a cabo el procedimiento de reglamentación legislativa según lo establece la LPAU; (ii) que toda vez que la *Carta Circular* no es una regla legislativa y no había que llevar a cabo el procedimiento de reglamentación, la misma no es nula *ab initio*; más que si en efecto fuese una regla legislativa, Athena tenía treinta (30) días para impugnar la legalidad de dicho procedimiento bajo la Sección 2.7 de la LPAU y; (iii) por cuanto el procedimiento que se estaba llevando a cabo frente a la agencia era uno de licenciamiento, conforme el *Reglamento para Establecer las Normas de Tramitación para la Expedición de Licencias, Franquicias y Permisos* (en adelante, Reglamento 4088), el Reglamento 3920 no es aplicable a los hechos de este caso.

Por otro lado, con relación al recurso apelativo KLAN202300008, OCIF presentó una *Moción para que se Desestime la Apelación Núm. KLAN202300008 conforme a lo planteado en la Oposición a la Moción en Auxilio de Jurisdicción* el 2 de febrero de 2023.⁶³ Cabe mencionar que Athena se opuso a dicho escrito el 13

⁶² Alegato de OCIF en Oposición a los Recursos KLRA202200643 y KLAN202200923, a la pág. 3.

⁶³ En síntesis, la OCIF planteó que en términos procesales y de economía procesal, lo más prudente era que este Tribunal adoptara sus argumentos ya esbozados en la Oposición y, en consecuencia, desestimara la apelación.

de febrero de 2023, mediante *Oposición a Moción para que se Desestime la Apelación Núm. KLAN202300008*.

Ante este cuadro fáctico y procesal, procedemos a exponer el derecho aplicable.

II

A. Recurso de Apelación

La Regla 52.2(a) de Procedimiento Civil⁶⁴, dispone que los recursos de apelación tienen que presentarse dentro de un término jurisdiccional de treinta (30) días desde el archivo en autos de copia de la notificación de la sentencia recurrida. Como es conocido, un plazo jurisdiccional es de carácter fatal. Ello quiere decir que no admite justa causa, es improrrogable, y que su incumplimiento es insubsanable.⁶⁵ La correcta notificación de una sentencia es una característica imprescindible del debido proceso judicial.⁶⁶ Como corolario de lo anterior, la Regla 13(A) del Reglamento de este Tribunal establece que “[l]as apelaciones contra sentencias dictadas en casos civiles por el Tribunal de Primera Instancia, se presentarán dentro del término jurisdiccional de treinta (30) días contados desde el archivo en autos de una copia de la notificación de la sentencia”.⁶⁷

No obstante, el término de treinta (30) días para acudir en alzada puede quedar interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración fundamentada.⁶⁸ En tal caso, el curso del término para apelar comienza a partir del archivo en autos de la copia de la notificación de la resolución que resuelve la moción.⁶⁹ Esto, a pesar de que se haya declarado la moción No Ha Lugar.

⁶⁴ R.P. Civ. 52.2(a), 32 LPRA Ap. V.

⁶⁵ *Martínez, Inc. v. Abijoe Realty Corp.*, 151 DPR 1, 7 (2000); *Arriaga v. FSE*, 145 DPR 122, 131 (1998); *Loperena Irizarry v. ELA*, 106 DPR 357, 360 (1977).

⁶⁶ *Rodríguez Mora v. García Lloréns*, 147 DPR 305, 309 (1998).

⁶⁷ Regla 13(A) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B.

⁶⁸ R.P. Civ. 47, 32 LPRA Ap. V.

⁶⁹ *Íd.*

B. Revisión Judicial de Decisiones Administrativas

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin delimitar la discreción de los organismos administrativos, para asegurar que ejerzan sus funciones conforme la ley y de forma razonable.⁷⁰ Esta doctrina dispone que corresponde a los tribunales examinar si las decisiones de las agencias administrativas fueron tomadas dentro de los poderes delegados y si son compatibles con la política pública que las origina.⁷¹ A esos efectos, la revisión judicial comprende tres aspectos: la concesión del remedio apropiado, la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial, y la revisión completa de las conclusiones de derecho.⁷² Dentro de este marco, nuestro Tribunal Supremo ha reiterado que los tribunales apelativos, al ejercer su función revisora, deben conceder una gran deferencia a las decisiones emitidas por las agencias debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendados.⁷³ Por un lado, nuestro Tribunal Supremo ha enfatizado que los tribunales, aplicando el criterio de razonabilidad y deferencia, no alterarán las determinaciones de hechos de las agencias, siempre que surja del expediente administrativo evidencia sustancial que las sustente.⁷⁴

Igualmente, las determinaciones de los entes administrativos tienen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales deben respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas.⁷⁵ A la luz de esto, los

⁷⁰ *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011); *Empresas Ferré v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

⁷¹ *Rolón Martínez v. Caldero López*, 201 DPR 26, 35 (2018).

⁷² *Batista, Nobre v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 217 (2012), citando a *Asoc. Fcias v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 279-280 (1999).

⁷³ *Rolón Martínez v. Caldero López*, *supra.*; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, *supra*, en la pág. 940.

⁷⁴ *Rolón Martínez v. Caldero López*, *supra.*; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, *supra*, en la pág. 940.

⁷⁵ *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 892 (2008).

tribunales deben ser cautelosos al intervenir con las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos especializados.⁷⁶

Ahora bien, esta deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas cede en algunas situaciones: (1) cuando la decisión no esté basada en evidencia sustancial; (2) cuando la agencia haya errado en la aplicación de la ley; (3) cuando su actuación resulte ser arbitraria, irrazonable o ilegal; y (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales.⁷⁷

El Tribunal Supremo ha establecido que las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el Tribunal, si se basan en evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad.⁷⁸ La evidencia sustancial es "aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión".⁷⁹ Dicho análisis requiere que la evidencia sea considerada en su totalidad, esto es, tanto la que sostenga la decisión administrativa como la que menoscabe el peso que la agencia le haya conferido.⁸⁰ Ello implica que, de existir un conflicto razonable en la prueba, debe respetarse la apreciación de la agencia.⁸¹ El Tribunal Supremo estableció en *In re Caratini Alvarado*⁸² que: Somos de la opinión, y así lo establecemos en el día de hoy que el criterio a utilizarse por este Tribunal en casos disciplinarios lo es el de "prueba clara, robusta y convincente".

Debido a la presunción de regularidad y corrección de los procedimientos y las decisiones de las agencias administrativas,

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 822 (2012) citando a *Empresas Ferrer v. A.R.Pe.*, supra.

⁷⁸ *Batista, Nobre v. Jta. Directores*, supra, en la pág. 216, citando a *Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond.*, 182 DPR 485, 511-512 (2011); *Domínguez v. Caguas Expressway Motors*, 148 DPR 387, 397-398 (1999).

⁷⁹ *Id.*; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005).

⁸⁰ *Assoc. Ins. Agencias, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425, 437 (1997).

⁸¹ *Hilton v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953).

⁸² 153 DPR 575, 584 (2001).

quien alegue ausencia de evidencia sustancial tendrá que presentar prueba suficiente para derrotar esta presunción, no pudiendo descansar en meras alegaciones.⁸³ Para ello, deberá demostrar que existe otra prueba en el expediente, que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración.⁸⁴

Si la parte afectada no demuestra la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación de la agencia no está basada en evidencia sustancial o que reduzca o menoscabe el valor de la evidencia impugnada, el Tribunal respetará las determinaciones de hecho y no sustituirá el criterio de la agencia por el suyo.⁸⁵ En cambio, las conclusiones de derecho son revisables en todos sus aspectos.⁸⁶ De esta manera, los tribunales, al realizar su función revisora, están compelidos a considerar la especialización y la experiencia de la agencia con respecto a las leyes y reglamentos que administra.⁸⁷ Así pues, si el punto de derecho no conlleva interpretación dentro del marco de la especialidad de la agencia, entonces el mismo es revisable sin limitación.⁸⁸

Sin embargo, aun cuando el Tribunal tiene facultad para revisar en todos sus aspectos las conclusiones de derecho de una agencia, se ha establecido que ello no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta para descartarlas libremente.⁸⁹

Si del análisis realizado se desprende que la interpretación que hace una agencia de su reglamento o de la ley que viene llamada

⁸³ *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003).

⁸⁴ *Gutiérrez Vázquez v. Hernández*, 172 DPR 232, 245 (2007).

⁸⁵ *Otero v. Toyota*, supra.

⁸⁶ *García Reyes v. Cruz Auto corp.*, supra, en la pág. 894.

⁸⁷ *Asoc. Vec. de H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70, 75-76 (2000).

⁸⁸ *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450, 461 (1997).

⁸⁹ *Federation Des Ind. v. Ebel*, 172 DPR 615, 648 (2007); *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603, 626 (2012).

a poner en vigor resulta razonable, el Tribunal debe abstenerse de intervenir.⁹⁰

C. Jurisdicción

La jurisdicción es el poder o la autoridad que posee un Tribunal para resolver las controversias presentadas ante su consideración.⁹¹ Los tribunales adquieren jurisdicción por virtud de ley, por lo que no pueden arrogársela ni las partes pueden otorgársela.⁹² Es norma reiterada en nuestro ordenamiento, que: “los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción y que no tienen discreción para asumir jurisdicción allí donde no la tienen”.⁹³ Es norma reconocida que las cuestiones relativas a la jurisdicción de los tribunales para atender los recursos ante su consideración constituyen materia privilegiada.⁹⁴ De manera que, debido a su naturaleza privilegiada, las cuestiones de jurisdicción deben ser resueltas con preferencia, ya sea porque fuera cuestionada o motu proprio, pues, por su naturaleza, incide directamente sobre el poder que tiene para adjudicar las controversias.⁹⁵

Por tal motivo, cuando un Tribunal carece de jurisdicción, debe declararlo y desestimar la reclamación sin entrar en sus méritos.⁹⁶ De lo contrario, cualquier dictamen en los méritos será nulo y, por ser ultra vires, no se puede ejecutar.⁹⁷ Es decir, una sentencia, dictada sin jurisdicción por un Tribunal, es una sentencia nula en derecho y, por lo tanto, inexistente.⁹⁸

⁹⁰ *Cruz v. Administración*, 164 DPR 341, 357 (2005).

⁹¹ *AAA v. Unión Independiente Auténtica de Empleados de la AAA*, 199 DPR 638, 651-52 (2018).

⁹² *Ríos Martínez, Com. Alt. PNP v. CLE*, 196 DPR 289, 296 (2016).

⁹³ *Peerless Oil v. Hnos. Torres Pérez*, 186 DPR 239, 250 (2012); *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 882 (2007); *Ríos Martínez, Com. Alt. PNP v. CLE, supra*.

⁹⁴ *AAA v. Unión Abo. AAA*, 158 DPR 273, 279 (2002).

⁹⁵ *Fuentes Bonilla v. ELA*, 200 DPR 364, 372 (2018).

⁹⁶ Regla 83 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B.

⁹⁷ *Bco. Santander v. Correa García*, 196 DPR 452, 470 (2016); *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 DPR 46, 55 (2007).

⁹⁸ *Montañez v. Policía de Puerto Rico*, 150 DPR 917, 921-922 (2000)

D. Principio de Justiciabilidad: Madurez y Academicidad

El principio de la justiciabilidad recoge una serie de doctrinas de autolimitación basadas en consideraciones prudenciales que prohíben al foro judicial emitir opiniones consultivas. Este principio fue incorporado jurisprudencialmente a nuestro ordenamiento jurídico mediante el caso de *ELA v. Aguayo*.⁹⁹ **La doctrina de justiciabilidad persigue evitar emitir decisiones en casos que realmente no existen o dictar una sentencia que no tendrá efectos prácticos sobre una controversia.**(Énfasis nuestro.)¹⁰⁰ En ese contexto, un asunto no es justiciable cuando (i) se trata de resolver una cuestión política; (ii) una de las partes carece de legitimación activa para promover un pleito; (iii) **después de comenzado el litigio hechos posteriores lo tornan en académico;** (iv) las partes pretenden obtener una opinión consultiva o, (v) **cuando se pretende promover un pleito que no está maduro.** (Énfasis nuestro.)¹⁰¹

Como se observa, entre las referidas doctrinas, se encuentra la doctrina de madurez.¹⁰² Asimismo, una instancia en la que un caso no es justiciable se suscita cuando la controversia se torna académica.¹⁰³

En cuanto a la doctrina de madurez, los tribunales debemos examinar si la controversia sustantiva planteada en el recurso ante nuestra consideración está definida concretamente, de manera que nos permita evaluarla en sus méritos, y si el daño aducido es suficiente para requerir adjudicación.¹⁰⁴ Un recurso judicial es

⁹⁹ 80 DPR 552, 595 (1958). R. Elfrén Bernier y J.A. Cuevas Segarra, Aprobación e interpretación de las leyes en Puerto Rico, 2da ed., San Juan, Ed. Pubs. JTS, 1987, a la pág. 147.

¹⁰⁰ *Moreno Orama v. UPR*, 178 DPR 969, 973 (2010).

¹⁰¹ *Crespo v. Cintrón*, 159 DPR 290, 298 (2003). *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 932 (2011); *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 421–22 (1994); *ELA v. Aguayo*, *supra*, en la pág. 584.

¹⁰² Véase J.J. Álvarez González, *Derecho Constitucional de Puerto Rico y relaciones constitucionales con los Estados Unidos*, Bogotá, Ed. Temis, 2009, a la pág. 89.

¹⁰³ *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, *supra*.

¹⁰⁴ *Com. de la Mujer v. Srio de Justicia*, 109 DPR 715, 722 (1980).

prematureo cuando el asunto del cual se trata no está listo para adjudicación; esto es, cuando la controversia no está debidamente delineada, definida y concreta.¹⁰⁵ Como ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Supremo de Puerto Rico, un recurso prematuro adolece del insubsanable defecto de privar de jurisdicción al Tribunal al cual se recurre.¹⁰⁶

Por otro lado, la doctrina de academicidad persigue (i) evitar el uso inadecuado de recursos judiciales, (ii) asegurar que haya suficiente adversidad para que las controversias se presenten y defiendan competente y vigorosamente y, (iii) obviar precedentes innecesarios.¹⁰⁷ En esencia, se sostiene que un caso es académico cuando se intenta obtener (i) un fallo sobre una controversia disfrazada, que en realidad no existe, (ii) una determinación de un derecho, antes de que haya sido reclamado o (iii) **una sentencia sobre un asunto que al dictarse no podrá tener efectos prácticos sobre una controversia existente.** (Énfasis suplido).¹⁰⁸

Es menester destacar que, cuando un Tribunal atiende un planteamiento de academicidad, nuestro ordenamiento le impone la obligación de desestimar el recurso si de los hechos o del derecho aplicable surge que las circunstancias han variado de tal forma, que no existe una controversia vigente entre partes adversas que amerite su intervención.¹⁰⁹ Nuestro máximo foro ha expresado que “una controversia puede convertirse en académica cuando los cambios fácticos o judiciales acaecidos durante el trámite judicial torna en ficticia su solución, convirtiéndose así en una opinión consultiva

¹⁰⁵ *Torres Martínez v. Torres Ghigliotty*, 175 DPR 83, 98 (2008); *Juliá et al. v. Epifanio Vidal, S.E.*, 153 DPR 357, 366-367 (2001).

¹⁰⁶ *Juliá et al. v. Epifanio Vidal, S.E.*, *supra*, en la pág. 365.

¹⁰⁷ *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, *supra*, en la pág. 931; *Torres Santiago v. Dpto. de Justicia*, 181 DPR 969, 982-983 (2010); *P.N.P. v. Carrasquillo*, 166 DPR 70, 75 (2005); *C.E.E. v. Depto. de Estado*, 134 DPR 927, 935-36 (1993).

¹⁰⁸ *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, *supra*, citando a *San Gerónimo Caribe Project v. A.R.Pe.*, 174 DPR 640, 652 (2008); *ELA v. Aguayo*, *supra*.

¹⁰⁹ *Torres Santiago v. Dpto. de Justicia*, *supra*; *Moreno Orama v. UPR*, *supra*, en la pág. 973.

sobre asuntos abstractos”.¹¹⁰ Por ello, al momento de evaluar la academicidad, debemos concentrarnos en “la relación existente entre los eventos pasados que dieron inicio al pleito y la adversidad presente”.¹¹¹

E. Doctrina de Agotamiento de Remedios Administrativos

A través de la sección 4.2 de la LPAU, se expone lo que se conoce como la doctrina de agotamiento de remedios administrativos.¹¹²

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 o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la Sección 3.15 de esta Ley, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración.¹¹³ (Énfasis suplido)

Esta doctrina tiene como propósito evitar que surja una intervención judicial innecesaria e inoportuna que pueda interferir con el curso y la culminación normal del procedimiento administrativo.¹¹⁴ De esta manera, se pretende lograr que las reclamaciones que se presenten inicialmente en la esfera administrativa lleguen al foro judicial en el momento adecuado.¹¹⁵

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos aplica cuando una parte que instó o tiene instada una acción ante una agencia administrativa, acude al Tribunal sin antes haber

¹¹⁰ *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, supra, en la pág. 933; *San Gerónimo Caribe Project v. A.R.Pe.*, supra, en las págs. 652–653; *Báez Díaz v. E.L.A.*, 179 DPR 605 (2010).

¹¹¹ *P.P.D. v. Gobernador I*, 139 DPR 643, 676 (1995).

¹¹² *Moreno Ferrer v. Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal*, 209 DPR 430, 435 (2022).

¹¹³ 3 LPRA § 9672.

¹¹⁴ *Moreno Ferrer v. Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal*, supra; *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21 (2004); *Mun. de Caguas v. AT&T*, 254 DPR 401 (2001).

¹¹⁵ *Moreno Ferrer v. Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal*, supra; *Igartúa de la Rosa v. ADT*, 147 DPR 318, 331 (1998).

completado todo el trámite administrativo.¹¹⁶ En otras palabras, “el agotamiento de remedios presupone la existencia de un procedimiento administrativo que comenzó, o debió haber comenzado, pero que no finalizó porque la parte concernida recurrió al foro judicial antes de que se completase el referido procedimiento administrativo.”¹¹⁷

Ahora bien, esta doctrina puede evitarse en caso de que se configure alguna de las excepciones contempladas en la LPAU. A tales efectos, la sección 4.3 de la LPAU dispone que el Tribunal puede relevar a una persona de agotar los remedios administrativos cuando (i) ese remedio sea inadecuado; (ii) requerir su agotamiento resulte en un daño irreparable al promovente y, en el balance de intereses, no se justifique agotar esos remedios; (iii) se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales; (iv) sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos; (v) sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, o (vi) sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa.¹¹⁸

F. Reglamentación de las Agencias Administrativas: Reglas Legislativas y Reglas Interpretativas

A través del Derecho Administrativo se reglamentan los trámites, los poderes y las responsabilidades de las agencias administrativas.¹¹⁹ A tenor, las agencias administrativas gozan del poder cuasi legislativo de aprobar reglas y reglamentos.¹²⁰ Para formular, adoptar, enmendar o derogar una regla o un reglamento, la LPAU exige que las agencias administrativas cumplan con

¹¹⁶ *Moreno Ferrer v. Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal*, supra, en la pág. 436.

¹¹⁷ *Moreno Ferrer v. Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal*, supra, citando a J.A. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo puertorriqueño*, 4ta ed. rev., San Juan, Ed. SITUM, 2017, pág. 71.

¹¹⁸ 3 LPRA § 9673. Véase también, *Oficina para Reglamentación de la Industria Lechera v. El Farmer, Inc.*, 204 DPR 229, 241 (2020).

¹¹⁹ *Autoridad de Carreteras y Transportación v. Programa de Solidaridad UTIER*, 2022 TSPR 139, 210 DPR __ (2022).

¹²⁰ *Sierra Club v. Junta de Planificación*, 203 DPR 596, 605 (2019).

determinados requisitos.¹²¹ Así, para que una reglamentación sea válida, la agencia debe cumplir con cuatro (4) requisitos básicos: (i) notificar al público la reglamentación que ha de aprobarse; (ii) proveer oportunidad para la participación ciudadana, incluyendo vistas públicas cuando sea necesario y obligatorio; (iii) presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para la aprobación correspondiente y, (iv) publicar la reglamentación aprobada.¹²² El reglamento que se adopte en contravención de estas disposiciones, será nulo.¹²³

No obstante, este trámite de reglamentación no aplica a toda regulación formulada por las agencias administrativas.¹²⁴ La LPAU, en su sección 1.23(m) define el alcance de una regla o un reglamento y, al mismo tiempo, señala las acciones que no serán consideradas como tal.

(m) Regla o reglamento — Significa cualquier norma o conjunto de normas de una agencia que sea de aplicación general que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia que tenga fuerza de ley. El término incluye la enmienda, revocación o suspensión de una regla existente. Quedan excluidos de esta definición:

- 1) Reglas relacionadas con la administración interna de la agencia o comunicaciones internas o entre agencias que no afectan los derechos o los procedimientos o prácticas disponibles para el público en general.
- 2) Documentos guía según definidos en esta Ley.
- 3) Órdenes de precios del Departamento de Asuntos del Consumidor y otros decretos u órdenes similares que se emitan o puedan emitir en el futuro por otras agencias, y que meramente realizan una determinación de uno o varios parámetros de reglamentación con base a un reglamento previamente aprobado y que contiene las normas para su expedición.

¹²¹ 3 LPRA § 2121-2141. Véase también, *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, 185 DPR 684, 694 (2012).

¹²² *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, *supra*; *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 690-91 (2000).

¹²³ 3 LPRA § 9617(a).

¹²⁴ *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, *supra*; *Tosado v. A.E.E.*, 165 DPR 377, 389 (2005).

- 4) Formas y sus instrucciones, siempre que no constituyan documentos guía.

Como se aprecia, los entes administrativos pueden formular reglas legislativas y reglas no legislativas.¹²⁵ El procedimiento para la aprobación, derogación o enmienda dependerá del tipo de regla que se trate.¹²⁶

Una regla legislativa es aquella que “crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley”.¹²⁷ En otras palabras, “cualquier regla que tenga un efecto obligatorio significativo en los derechos sustantivos de un individuo constituye una regla legislativa.”¹²⁸ Por la importancia que revisten las reglas legislativa, y por el efecto que puedan producir en el público en general, se requiere que se cumpla con el procedimiento de reglamentación establecido por la LPAU para la promulgación de estas.¹²⁹

Por otro lado, las reglas no legislativas “constituyen pronunciamientos administrativos que no alteran los derechos, ni las obligaciones de los individuos.”¹³⁰ Específicamente estas responden a la aprobación de directrices o reglamentaciones informales que tienen como fin uniformar los procesos, promulgar la discreción administrativos u otros dines internos.¹³¹ En consecuencia, las reglas no legislativas no alteran los derechos ni las obligaciones de los individuos.¹³² Bajo las enmiendas recientes a

¹²⁵ *Sierra Club v. Junta de Planificación, supra.*

¹²⁶ *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A., supra*, en la pág. 696; *Asociación Maestros v. Comisión*, 153 DPR 81, 92 (2003).

¹²⁷ *Sierra Club v. Junta de Planificación, supra*, citando a *Mun. de San Juan v. J.C.A., supra*, en la pág. 692.

¹²⁸ *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A., supra*, en la pág. 697, citando a Fernández Quiñones, *Derecho administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2da ed., Bogotá, Ed. Forum, 2001, págs. 123.

¹²⁹ *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A., supra*, en la pág. 697-98, citando a *Asociación Maestros v. Comisión, supra*, en la pág. 93.

¹³⁰ *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A., supra*, en la pág. 696; *Asociación Maestros v. Comisión, supra.*

¹³¹ *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A., supra; Tosado v. A.E.E., supra*, en las págs. 390-91; *Mun. de San Juan v. J.C.A., supra*, en las págs. 691-92.

¹³² *Id.*

la sección 1.3(m), las reglas no legislativas se dividen entre las reglas internas y los documentos guías.

La LPAU define en su sección 1.3 un documento guía como:

(c) Un documento físico o electrónico de aplicabilidad general desarrollado por una agencia, que carece de fuerza de ley pero expresa la interpretación de la agencia sobre alguna legislación, la política pública de la agencia o que describe cómo y cuándo la agencia ejercerá sus funciones discrecionales. Incluye interpretaciones oficiales, según definidas en esta Ley. Este término no incluye documentos que son reglamentos o reglas según definidas en esta Ley.

...

(e) Interpretación oficial – Significa la interpretación oficial de la agencia sobre alguna ley o reglamento que esté bajo su administración, que se expide a solicitud de parte o por iniciativa de la agencia, y se hace formar parte del repertorio formal de interpretaciones de la agencia.¹³³

De conformidad con lo anterior, los documentos guía incluyen reglas interpretativas que emite una agencia sobre una ley o reglamento bajo su jurisdicción o sobre su política pública. Siendo así, las reglas interpretativas y procesales aclaran el alcance de una ley y los reglamentos legislativos promulgados por una agencia.¹³⁴

En estos casos, la LPAU exceptúa las reglas no legislativas del procedimiento formal de reglamentación.¹³⁵

G. Impugnación de Reglamento: De su faz y en su aplicación

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce dos procedimientos que se pueden llevar a cabo para la impugnación de un reglamento emitido por una agencia administrativa, a saber: impugnación de su faz e impugnación en su aplicación. La sección 2.7 de la LPAU dispone en cuanto al proceso disponible para impugnar de su faz una reglamentación aprobada por alguna agencia administrativa.

En lo pertinente, la LPAU establece lo siguiente:

(a) Una regla o reglamento aprobado después de la fecha de efectividad de esta Ley será nulo si no

¹³³ 3 LPRA § 9603.

¹³⁴ *Asoc. de Maestros v. Comisión*, 159 DPR 81, 93 (2003); *Agosto Serrano v. F.S.E.*, 132 DPR 866, 872 (1993).

¹³⁵ *Sierra Club v. Junta de Planificación*, *supra*.

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. (Énfasis nuestro).¹³⁶

Al amparo de esta disposición, una causa de acción para impugnar un reglamento se puede instar cuando se alegue la violación de uno de los requisitos formales de la LPAU en cuanto a la adopción de una regla legislativa.¹³⁷ “Si la regla o reglamento no se conforma y ajusta a lo establecido [en la LPAU], carecerá de fuerza de ley y estará sujeto a que se cuestione judicialmente. La agencia está impedida de sustituir el procedimiento de la ley so pena de que se vicie de nulidad la reglamentación adoptada.”¹³⁸

Así, cualquier persona puede presentar una acción para impugnar una regla o un reglamento ante este Tribunal de Apelaciones, independientemente de si participó o no de las vistas públicas, formó parte de los procedimientos para su aprobación o si se ha visto afectada por la aplicación de la referida reglamentación.¹³⁹

Por otro lado, distinta a la impugnación de su faz, una persona puede impugnar un reglamento demostrando que fue afectado en su aplicación. En otras palabras, **una persona que alegue ser afectada personalmente por la aplicación de un reglamento,**

¹³⁶ 3 LPRA § 9617.

¹³⁷ *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, 174 DPR 174, 186 (2008).

¹³⁸ D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Colombia, Ed. Forum, 2013, pág. 138.

¹³⁹ *J.P. v. Frente Unido I*, 165 DPR 445, 462–63 (2005).

puede impugnar su validez ante el TPI.¹⁴⁰ Esta acción, a diferencia de la impugnación de su faz, se trata de un proceso que puede entablar cualquier ciudadano agraviado por la acción de una agencia, tras un procedimiento de adjudicación o a raíz de la aplicación de un reglamento que, a su entender, carece de validez.¹⁴¹

H. Ley 4-1985 y Reglamento 3920

La OCIF es una entidad gubernamental que formuló la Ley Núm. 4-1985.¹⁴² Esta, tiene como propósito principal fiscalizar y supervisar las instituciones financieras que operan y realizan negocios en Puerto Rico.¹⁴³ En su Artículo 10, la Ley Núm. 4-1985 establece que el Comisionado tiene, entre otras, la facultad para emitir ordenes de cese y desista luego de una notificación, excepto que haya una ley que disponga lo contrario.¹⁴⁴ En caso de que el Comisionado entienda que a referida violación causa o puede causar un grave daño inmediato a la industria, ciudadanía o persona en particular, se podrá emitir una orden de cese y desista en carácter sumario, prescindiendo del requisito de notificación y celebración de la vista, hasta que se disponga de manera final la cuestión.¹⁴⁵

De conformidad con la Ley Núm. 4-1985, la OCIF adoptó el Reglamento 3920.¹⁴⁶ Este reglamento aplica a los procedimientos adjudicativos que se ventilen ante la OCIF.¹⁴⁷ Bajo este reglamento, se establecen dos maneras en las que se puede comenzar un procedimiento de adjudicación formal ante la OCIF: mediante querrela presentada por una parte o mediante una querrela originada por la propia agencia.¹⁴⁸

¹⁴⁰ *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, *supra*, en las págs. 184-85.

¹⁴¹ *Id.*, en la pág. 185.

¹⁴² Ley de la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras, Ley Núm. 4 de 11 de octubre de 1985, 7 LPRA § 2001 *et seq.*

¹⁴³ 7 LPRA § 2003.

¹⁴⁴ 7 LPRA § 2010.

¹⁴⁵ 7 LPRA § 2010.

¹⁴⁶ Regla 1, Reglamento Núm. 3920.

¹⁴⁷ Regla 1, Reglamento Núm. 3920.

¹⁴⁸ Reglas 3.1 y 3.2., Reglamento Núm. 3920.

En cuanto a las querellas que son originadas por la OCIF, la Regla 3.2 del Reglamento dispone, en lo pertinente, que estas deben contener: (i) el nombre y dirección postal del querellado; (ii) los hechos constitutivos de la infracción y, (iii) las disposiciones legales o reglamentarias por las cuales se le imputa la violación.¹⁴⁹ Asimismo, dispone en la Regla 3.4 que la querella debe ser notificada oportunamente al querellado, por correo ordinario o personalmente.¹⁵⁰

Por otro lado, una vez notificada la querella, la OCIF podrá conceder al querellado un término de veinte (20) días para presentar su contestación. Este periodo comenzará a correr a parte de la notificación de la querella. No obstante, el término podrá prorrogarse o acortarse por causa justificada y a discreción de la OCIF.¹⁵¹

Finalmente, el Reglamento 3920 establece en su capítulo II el proceso que deberá seguir la OCIF al momento de notificar una vista.

La oficina notificará por escrito a todas las partes con fecha, la hora y el lugar que se celebrará la vista adjudicativa.

La notificación se deberá efectuar por correo ordinario o personalmente con no menos de quince (15) días de anticipación a la fecha de la vista.”¹⁵²

Esta notificación debe contener la siguiente información:

- (a) Fecha, hora y lugar en que se celebrará la vista, así como su naturaleza y propósito;
- (b) Advertencia de que las partes podrán comparecer asistidas de abogados, pero que no estarán obligadas a estar así representadas;
- (c) Cita de la disposición legal o reglamentaria que autoriza la celebración de la vista;
- (d) Referencia de las disposiciones legales o reglamentarias presuntamente infringidas, si se le imputa una infracción a las mismas, y a los hechos constitutivos de tal infracción;

¹⁴⁹ Regla 3.2, Reglamento Núm. 3920.

¹⁵⁰ Regla 3.4, Reglamento Núm. 3920.

¹⁵¹ Regla 4, Reglamento Núm. 3920.

¹⁵² Regla 10, Reglamento Núm. 3920.

(e) Apercibimiento de las medidas que la agencia podrá tomar su una parte no comparece a la vista;

(f) Advertencia de que la vista no podrá ser suspendida.

Además, el mismo reglamento dispone el procedimiento en caso de que una parte solicite la suspensión de una vista administrativa señalada. A tales efectos, la solicitud debe ser presentada con no menos de cinco (5) de anticipación a la fecha de la vista. La parte que hace la solicitud de suspensión debe notificar a las demás partes e interventores dentro de esos cinco (5) días señalados. En virtud de dicha solicitud por escrito, con expresión de las causas que justifican la suspensión, el oficial examinador podrá suspender la vista únicamente por justa causa.

Regla 11.2: Suspensiones

El oficial examinador podrá suspender una vista señalada solo por justa causa y mediante solicitud por escrito con expresión de las causas que justifican dicha suspensión.

Dicha solicitud será sometida con no menos de cinco (5) días de anticipación a la fecha de la vista. El solicitante deberá notificar su solicitud a las partes e interventores dentro de los cinco (5) días señalados. De el [sic] oficial examinador no contestar la solicitud la misma se entenderá rechazada.¹⁵³

I. Interdicto Preliminar y Permanente

El recurso de *injunction* o interdicto es un remedio extraordinario discrecional que procura la expedición de un mandamiento judicial que le exige a una persona a actuar o le prohíbe realizar determinada conducta que infringe o perjudica derechos de otra.¹⁵⁴ Dicho de otra manera, se trata de un remedio que busca prohibir u ordenar la ejecución de determinado acto, con el fin de evitar que se causen perjuicios inminentes o daños irreparables a alguna persona, en casos en los que no hay otro remedio adecuado en ley.¹⁵⁵

¹⁵³ Regla 11.2, Reglamento Núm. 3920.

¹⁵⁴ CÓDIGO DE ENJUICIAMIENTO CIVIL DE PUERTO RICO, 32 LPRA § 3521. Véase, además, *E.L.A. v. Asoc. de Auditores*, 147 DPR 669, 679 (1999).

¹⁵⁵ *VDE Corporation v. F & R Contractors*, 180 DPR 21, 40 (2010).

La regulación del *injunction* descansa principalmente en la Regla 57 de las Reglas de Procedimiento Civil.¹⁵⁶ y en los artículos 675 a 687 del Código de Enjuiciamiento Civil, respectivamente.¹⁵⁷ Toda vez que se trata de un recurso extraordinario, los tribunales pueden expedir un *injunction* únicamente en aquellos casos en los que no hay otro remedio adecuado en el curso ordinario de la ley.¹⁵⁸

La Regla 57 de Procedimiento Civil establece tres modalidades de *injunction*, a saber, el *injunction* permanente, el *injunction* preliminar y el entredicho provisional.¹⁵⁹ El *injunction* permanente requiere la celebración de vista y que, luego del juicio en sus méritos y antes de ordenar el *injunction* permanente, el TPI debe considerar (i) si el demandante ha prevalecido en un juicio en sus méritos; (ii) si el demandante posee algún remedio adecuado en ley; (iii) el interés público involucrado y, (iv) el balance de equidades.¹⁶⁰

Sobre este remedio, el Tribunal Supremo ha expresado que se debe conceder el *injunction* si la parte que lo solicita demuestra que no tiene ningún otro remedio en ley para evitar un daño: “Procede un *injunction* para evitar daños irreparables o una multiplicidad de procedimientos. [Citas omitidas.] El concepto de evitación de daños irreparables o de una multiplicidad de procedimientos constituye un aspecto de la regla básica de que procede un *injunction* cuando el remedio existente en el curso ordinario de la ley es inadecuado.”¹⁶¹

En adición, el máximo foro ha establecido que para determinar si en un caso procede el recurso extraordinario de *injunction*, debe existir un agravio de patente intensidad al derecho de la persona que reclame urgente reparación para que se

¹⁵⁶ 32 LPRA Ap. V, R. 57.

¹⁵⁷ 32 LPRA § 3421-3533.

¹⁵⁸ *E.L.A. v. Asoc. de Auditores, supra*.

¹⁵⁹ 32 LPRA Ap. V, R. 57.1; 32 LPRA Ap. V, R. 57.2. Véase también, *Next Step Medical v. Bromedicon*, 190 DPR 474, 486 (2014).

¹⁶⁰ David Rivé, *Recursos Extraordinarios*, 2da Edición Revisada, Programa de Educación Jurídica Continuada, Facultad de Derecho Universidad Interamericana de Puerto Rico, 1996, San Juan, PR, págs. 44-45.

¹⁶¹ *Mun. de Loíza v. Sucns. Suárez et al.*, 154 DPR 333, 367 (2001).

emita un *injunction*.¹⁶² Asimismo, la parte promovente deberá demostrar que de no concederse el *injunction*, sufriría un daño irreparable.¹⁶³

El *injunction* preliminar, por su parte, se emite en cualquier momento antes del juicio en su fondo.¹⁶⁴ Este remedio tiene como propósito fundamental conservar el status quo hasta que se celebre el juicio en sus méritos.¹⁶⁵ De esta manera, la orden del interdicto preliminar evita que la conducta del demandado produzca una situación que convierta la sentencia que finalmente se dicte en académica, o que se le ocasionen daños de mayor consideración al peticionario mientras se ventila el litigio.¹⁶⁶

Para determinar si procede o no conceder un *injunction* preliminar, se deben tomar en cuenta los siguientes criterios:

- (1) La naturaleza de los daños que pueden ocasionárseles a las partes de concederse o denegarse el *injunction*;
- (2) Su irreparabilidad o la existencia de un remedio adecuado en ley;
- (3) La probabilidad de que el promovente prevalezca eventualmente al resolverse el litigio en su fondo;
- (4) La probabilidad de que la causa se torne académica de no concederse el *injunction*, y
- (5) El posible impacto sobre el interés público del remedio que se solicita.¹⁶⁷

A la par, deben considerarse los criterios de la Regla 57.3 de Procedimiento Civil¹⁶⁸, los cuales incorporan a estos criterios ya mencionados, el criterio de diligencia y la buena fe con la que ha obrado la parte peticionaria.¹⁶⁹

¹⁶² *Com. Pro. Perm. de la Bda. Morales v. Alcalde*, 158 DPR 195, 205 (2002).

¹⁶³ *Misión Industrial v. Junta Planificación*, 142 DPR 656, 681 (1997).

¹⁶⁴ David Rivé, *Recursos Extraordinarios*, 2da Edición Revisada, Programa de Educación Jurídica Continuada, Facultad de Derecho Universidad Interamericana de Puerto Rico, 1996, San Juan, PR, a la pág. 21.

¹⁶⁵ *Mun. de Ponce v. Gobernador*, 136 DPR 776, 784 (1994).

¹⁶⁶ *Id.*

¹⁶⁷ *VDE Corporation v. F & R Contractors*, *supra*, en las págs. 40-41; *Rullán v. Fas Alzamora*, 166 DPR 742, 764 (2006).

¹⁶⁸ 32 LPRA Ap. V., R. 57.3.

¹⁶⁹ *Next Setp Medical v. Bromedicon et al.*, *supra*, en la pág. 487.

El Tribunal Supremo ha reconocido que, a pesar de que el cuarto criterio es el más importante, el mismo está vinculado con el segundo criterio: la irreparabilidad de los daños o la existencia de un remedio adecuado en ley.¹⁷⁰ De conformidad, al aplicar los criterios antes enumerados, se ha reiterado que la concesión o la denegatoria de un *injunction* exige que la parte que lo solicita demuestre que no existe un remedio adecuado en ley.¹⁷¹ En adición, nuestro más alto foro ha reiterado la necesidad de que la parte promovente demuestre la existencia de un daño irreparable "que no puede ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles."¹⁷²

Ahora bien, corresponde puntualizar que la concesión de un *injunction* preliminar o entredicho provisional descansa en la sana discreción del Tribunal. Por ende, la decisión que tome el foro primario no debe ser revocada por este Tribunal Apelativo a menos que se demuestre que el TPI abusó de su facultad discrecional.¹⁷³

III

KLAN202200923

En el primer caso que este Tribunal tiene ante su consideración, la parte apelante señala como *primer error* que el TPI erró al desestimar la acción civil por no haber agotado los remedios administrativos, ya que, al impugnar la validez de un reglamento por razones constitucionales o por otros motivos, al ser una persona afectada por la aplicación del reglamento promulgado por la *Carta Circular*, podría prescindir de agotar los remedios. Por su parte, OCIF aduce que, toda vez que el procedimiento ante la agencia

¹⁷⁰ *VDE Corporation v. F & R Contractors, supra*, en la pág. 41; *Rullán v. Fas Alzamora, supra*.

¹⁷¹ *Asoc. Vec. V. Caparra v. Asoc. Fom. Educ.*, 173 DPR 304, 319 (2008); *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A., supra*.

¹⁷² *Asoc. Vec. V. Caparra v. Asoc. Fom. Educ. supra*, citando a *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A., supra*; *Com. Pro. Perm. Bda. Morales v. Alcalde, supra*.

¹⁷³ *E.L.A. v. Asoc. de Auditores, supra*, en la pág. 680; *Delgado v. Cruz*, 27 DPR 877, 880 (1919).

culminó y, en efecto, Athena agotó los remedios ante la OCIF, el asunto se tornó académico.

Como es sabido, cuando ocurren cambios durante el trámite judicial de una controversia y esta última pierde su actualidad, los tribunales pierden su jurisdicción. En consecuencia, el remedio que pueda dictar el Tribunal no tendría un efecto real, sino que el mismo sería académico. Recordemos que se entiende que un caso es académico cuando, entre otros, se intenta obtener **una sentencia sobre un asunto que al dictarse no podrá tener efectos prácticos sobre una controversia existente**.¹⁷⁴

En el presente caso, con respecto al procedimiento de licenciamiento, el 7 de septiembre de 2022, la OCIF expidió *Resolución Final y Orden de Cese y Desista*, notificada al día siguiente.¹⁷⁵ Posteriormente y, luego de varios trámites procesales en la agencia, esta emitió *Resolución Final en torno a Orden de Cese y Desista*¹⁷⁶ el 17 de octubre de 2022. Oportunamente, el 31 de octubre de 2022, Athena presentó ante la agencia administrativa, una *Moción de Reconsideración sobre Resolución Final en Torno a Orden de Cese y Desista*.¹⁷⁷ Dicha solicitud fue declarada No Ha Lugar por la OCIF el 14 de noviembre de 2022.¹⁷⁸

Cabe mencionar que, si bien al momento de presentar la acción civil ante el TPI, Caso Civil Núm. SJ2022CV08153, Athena no había agotado los remedios ante la agencia, el recurso de apelación KLAN202200923 fue presentado cuando ya se habían agotado los remedios administrativos. Por ende, al no haber una controversia existente, una determinación sobre ese asunto no

¹⁷⁴ *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz, supra*, en la pág. 931, citando a *San Gerónimo Caribe Project v. A.R.Pe., supra*; *ELA v. Aguayo, supra*.

¹⁷⁵ Apéndice 1 del Recurso Apelativo, KLAN20220093, a las págs. 56-70.

¹⁷⁶ Apéndice 12 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 159-173; Apéndice 3 de la Revisión Administrativa, KLRA202200643, a las págs. 142-156.

¹⁷⁷ Apéndice 11 de la Revisión Administrativa, KLRA202200643, a las págs. 160-172.

¹⁷⁸ Apéndice 12 de la Revisión Administrativa, KLRA202200643, a la pág. 173.

tendría efectos prácticos. En consecuencia, nos corresponde abstenernos de entrar en los méritos del primer error señalado por Athena, por falta de jurisdicción, al haberse tornado académico.

Como *segundo error*, Athena esgrime que el TPI incidió al no emitir una sentencia declaratoria e interdicto permanente a pesar de que se cumplían los requisitos para ello. En su Sentencia, el TPI concluyó que la controversia llevada ante su consideración se presentó a destiempo y sin que la controversia estuviese madura. Dado a que Athena no había agotado los remedios administrativos, el TPI resolvió que carecía de jurisdicción para atender los planteamientos de la aquí apelante.

El 8 de septiembre de 2022, la OCIF notificó *Resolución Final y Orden de Cese y Desista*. Por medio de esta, reiteró la denegatoria de la solicitud presentada por Athena y así, se puso punto final al asunto de la licencia. Ahora bien, en la misma Resolución Final, la OCIF emitió una Orden de Cese y Desista contra Athena, por razón de que esta no estaba autorizada a operar en Puerto Rico, como consecuencia de la falta de licencia.¹⁷⁹ A tenor, la OCIF le proveyó a Athena término para presentar sus alegaciones responsivas y, a su vez, señaló una vista administrativa con el propósito de que Athena se expresara en cuanto a la referida orden. Posteriormente, la OCIF emitió su *Resolución Final en torno a Orden de Cese y Desista*, el 17 de octubre de 2022.¹⁸⁰ Así lo informó la OCIF al TPI mediante mociones informativas sobre dicha resolución.¹⁸¹

Luego de evaluar los planteamientos de las partes, el TPI dictó *Sentencia* el 10 de noviembre de 2022 en el Caso Civil Núm. SJ2022CV08153.¹⁸² En síntesis, resolvió desestimar la demanda instada por Athena, toda vez que la Ley Núm. 4-1985 establece, en

¹⁷⁹ Apéndice 1 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a la pág. 56.

¹⁸⁰ Apéndice 12 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 159-173; Apéndice 3 de la Revisión Administrativa, KLRA202200643, a las págs. 142-156.

¹⁸¹ Apéndice 12 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 157-173.

¹⁸² Apéndice 14 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 176-184.

lo pertinente, que una parte adversamente afectada podrá solicitar la revisión judicial de una orden o resolución ante el TPI luego de notificada la reconsideración y decisión final del Comisionado.¹⁸³ En vista de ello, determinó que la demanda fue presentada a destiempo y sin que hubiese culminado el procedimiento administrativo, por lo que adolecía de jurisdicción para atender el asunto.

Es hartamente sabido que un recurso judicial es prematuro cuando el asunto del cual se trata no está listo para adjudicación. Esto es, cuando la controversia no está debidamente delineada, definida y concreta.¹⁸⁴ Como ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Supremo, un recurso prematuro priva de jurisdicción al Tribunal al cual se recurre.¹⁸⁵ Por otro lado, es sabido también, que nuestro ordenamiento reconoce la doctrina de agotamiento de remedios administrativos. Específicamente, la LPAU dispone que una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia puede solicitar la revisión ante el Tribunal de Apelaciones, **una vez que se hayan agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente**.¹⁸⁶

Bien puede observarse que, tanto la Ley Núm. 4-1985 como la LPAU, reconocen que las partes tienen el deber de agotar todos los remedios administrativos antes de solicitar ante un Tribunal la revisión de una determinación administrativa.

De los autos se desprende que, al momento de presentar su demanda ante el TPI, Athena no había agotado todos los remedios administrativos disponibles ante la OCIF. Aunque la Agencia emitió su Resolución Final para la fecha del 17 de octubre de 2022, los remedios no se habían agotado toda vez que Athena tenía disponible

¹⁸³ Artículo 15 de la Ley Núm. 4, *supra*, § 2014.

¹⁸⁴ *Torres Martínez v. Torres Ghigliotty, supra; Juliá et al. v. Epifanio Vidal, S.E., supra.*

¹⁸⁵ *Juliá et al. v. Epifanio Vidal, S.E., supra.*

¹⁸⁶ 3 LPRA § 9672.

aún el recurso de reconsideración. Tanto así, que el 31 de octubre de 2022, sometió su reconsideración ante la OCIF.

Por otra parte, coincidimos con el TPI en que, en este caso en particular, ninguno de los supuestos que eximirían a Athena de agotar los remedios administrativos, se encuentran presentes. En consecuencia, el TPI carecía de jurisdicción para entender en los méritos de la reclamación, según presentada, como correctamente concluyó. Conforme a lo antes expuesto, no erró el TPI al desestimar el pleito en ausencia de jurisdicción por no haber agotado los remedios administrativos.

KLRA202200643

En el recurso de Revisión Administrativa, Athena plantea como *primer error*, que la OCIF erró al implementar una reglamentación legislativa por conducto de la *Carta Circular*, sin haber cumplido con los requisitos que exige la LPAU para ello, por lo que la misma es nula e inválida. Como *segundo error*, Athena manifiesta que erró la OCIF al emitir y reafirmar una Orden de Cese y Desista apoyándose en una reglamentación legislativa por conducto de la *Carta Circular*, que, nuevamente alega, es nula *ab initio* e inválida. OCIF, por su parte, señala que la *Carta Circular* no constituye una reglamentación legislativa, sino una *declaración interpretativa* que tuvo como único propósito clarificar el alcance interpretativo del estatuto.

Por su vínculo, discutiremos ambos errores en conjunto. Más, antes de entrar en la discusión, conviene discutir lo siguiente sobre los argumentos esbozados por Athena en este recurso judicial, en cuanto a los incumplimientos de la OCIF con su Reglamento 3920. En su oposición, la OCIF alega que los mismos no fueron previamente presentados ante la agencia administrativa. En consecuencia, planta que Athena no puede utilizar la Resolución

final emitida por la agencia para impugnar por primera vez la legalidad de la *Carta Circular* ante esta Curia.

No obstante, según surge de los autos, en la *Moción sobre Orden Urgente del 19 de septiembre de 2022*, Athena levantó ante la agencia varios de los incumplimientos que aquí se señalan.¹⁸⁷ Asimismo, en la *Moción de Reconsideración* presentada por Athena ante la OCIF, el 31 de octubre de 2022¹⁸⁸, esta levantó nuevamente el asunto de los incumplimientos de la agencia con su Reglamento 3920, en dicha ocasión, exactamente los mismos incumplimientos que se presentan en este recurso de revisión judicial. Si bien la OCIF emitió su *Resolución*¹⁸⁹ y nada dijo sobre ello, no es correcto plantear que Athena no alzó los incumplimientos que le imputa a la OCIF durante el procedimiento administrativo.

Aclarado el asunto, procedemos a evaluar los méritos de la impugnación que hace Athena. Para ello, nos corresponde, en primer lugar, evaluar si la *Carta Circular* emitida por Athena constituye una regla legislativa o una regla no legislativa. Veamos.

Las disposiciones de la LPAU en cuanto al proceso de reglamentación que se exige para que una reglamentación sea válida, aplican dependiendo del tipo de regla que se trate, entiéndase si es una regla legislativa o una regla no legislativa. Específicamente, dicho proceso aplica a las reglas legislativas. Una regla legislativa “crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley”.¹⁹⁰ Por el contrario, las reglas no legislativas no alteran los derechos ni las obligaciones de los individuos.¹⁹¹ Se trata más bien de pronunciamientos

¹⁸⁷ Apéndice 7 de la Revisión Administrativa, KLRA202200643, a las págs. 130-137.

¹⁸⁸ Apéndice 11 de la Revisión Administrativa, KLRA202200643, a las págs. 160-172.

¹⁸⁹ Apéndice 12 de la Revisión Administrativa, KLRA202200643, a la pág. 173.

¹⁹⁰ *Sierra Club v. Junta de Planificación*, *supra*, citando a *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, *supra*, en la pág. 692.

¹⁹¹ *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, *supra*.

administrativos que tienen como objetivo uniformar los procesos, promulgar la discreción administrativa u otros fines internos.¹⁹²

En el caso ante nos, la OCIF emitió la *Carta Circular* en la que surge de manifiesto su propósito: establecer el requisito de licencia para los negocios de servicios monetarios, incluyendo aquellos que operan moneda virtual. Surge así tanto del asunto de la *Carta Circular*, el cual lee: *Requisito de Licenciamiento para los Negocios de Servicios Monetarios al amparo de la Ley Núm. 136 de 21 de septiembre de 2010, según enmendada*, como de la Sección II de la misma.

Sección II. Propósito

El propósito de esta Carta Circular es **disponer del requisito de licenciamiento para todos los negocios de servicios monetarios**, incluyendo aquellos que manejan moneda crypto o “crypto currency” o moneda virtual convertible, (en adelante, “moneda virtual convertible”); como lo son el Bitcoin, Bitcoin Cash, Ethereum, Litecoin, Cardano, Tether, entre otros. (Énfasis nuestro.)

De una simple lectura, podría entenderse que la *Carta Circular* está estableciendo un nuevo requisito de licenciamiento para los negocios de servicios monetarios, específicamente aquellos que operan máquinas tipo ATM para la compra y venta de monedas virtuales en Puerto Rico. No obstante, **colegimos que la Carta Circular supone más bien una interpretación de la Ley Núm. 136-2010, en cuanto a cuáles son aquellos negocios de servicios monetarios que vienen obligados a cumplir con el requisito de licencia que establece la referida ley.**

Recordemos nuevamente que, como parte de sus prerrogativas, las agencias administrativas pueden aprobar directrices o reglamentaciones menos formales dirigidas a dar uniformidad a sus procesos.¹⁹³ Estas reglas no legislativas se

¹⁹² *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, *supra*; *Tosado v. A.E.E.*, *supra*; *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, *supra*, en las págs. 691-92.

¹⁹³ *Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud*, 156 DPR 105, 146-46 (2002) citando a *Agosto Serrano v. F.S.E.*, *supra*, en la pág. 873.

dividen entre las reglas internas y los documentos guías.¹⁹⁴ Los documentos guía incluyen precisamente las reglas interpretativas que emite una agencia sobre una ley o reglamento bajo su jurisdicción o sobre su política pública.¹⁹⁵ Toda vez que las reglas no legislativas están exceptuadas del procedimiento formal de reglamentación,¹⁹⁶ no procede tampoco su impugnación.

Reiteramos que es nuestro parecer que la *Carta Circular* no impone un requisito de licencia, sino que, mediante interpretación, se precisa cuáles son aquellos negocios de servicios monetarios que necesitan una licencia para poder operar en Puerto Rico. Por cuanto, **aun cuando la OCIF no hubiese emitido la *Carta Circular*, Athena, de ser un negocio de servicios monetarios, vendría obligada por la Ley 136-2010 a obtener la licencia.**

Habiendo concluido que la *Carta Circular* emitida por la OCIF es una regla no legislativa, no procede evaluar la alegación de Athena con respecto a su impugnación. Es decir, toda vez que una regla no legislativa está eximida del proceso de reglamentación que dispone la LPAU, no procede evaluar la impugnación de la *Carta Circular*, puesto que no se trata de una reglamentación que pueda ser impugnada. Por ende, entendemos que el primer y el segundo error de este recurso no se cometieron.

Previo a entrar en la discusión del *tercer error*, es menester aclarar un asunto. Veamos. En su *Alegato en Oposición*, OCIF alega, y citamos:

[E]s importante señalar que el proceso administrativo que se llevaba a cabo ante OCIF era un procedimiento de licenciamiento conforme el Reglamento para Establecer las Normas de Tramitación para la Expedición de Licencias, Franquicias, y permisos, Reglamento Núm. 4088 de 16 de enero de 1900 (el “Reglamento 4088”) El Reglamento 3920, por lo tanto, no es aplicable a los presentes hechos.

¹⁹⁴ 3 LPRA § 9603.

¹⁹⁵ *Asoc. de Maestros v. Comisión, supra.*; *Agosto Serrano v. F.S.E., supra*, en la pág. 872.

¹⁹⁶ *Sierra Club v. Junta de Planificación, supra.*

Esta conclusión de la OCIF es errónea. No debemos perder de vista que en este caso se manejaron dos asuntos distintos ante la agencia administrativa. En primer lugar, se llevó a cabo el procedimiento de licenciamiento, al cual Athena se sometió. Sobre ese asunto, en el cual la OCIF emitió la correspondiente Resolución Final, bien aplicaba el Reglamento 4088 al que hace mención la OCIF. Empero, en la misma Resolución Final sobre el proceso de licenciamiento, la OCIF emitió la Orden de Cese y Desista, para la cual señaló una vista administrativa. Al emitir esta orden, se creó una segunda vertiente del proceso administrativo. Es decir, un procedimiento de adjudicación. Nos explicamos.

La Ley 4-1985 faculta al Comisionado, en su Artículo 10 (10)(A) a emitir, previa notificación y vista, órdenes de cese y desista. No obstante, tales órdenes para cesar y desistir también pueden emitirse de manera sumaria.

(A) Cuando alguna de las leyes y reglamentos que administre no disponga lo contrario, emitir previa notificación y vista, órdenes para cesar y desistir y prescribir los términos y determine son para el beneficio del público [sic]. **Cuando de acuerdo al Comisionado la referida violación causa o puede causar un grave daño inmediato a la industria, ciudadanía o personas en particular, éste podrá emitir dicha orden de carácter sumario, obviando el requisito de notificación y celebración de la vista, hasta tanto se disponga en forma final cualquier procedimiento instituido de acuerdo con este Artículo.** (Énfasis nuestro.)¹⁹⁷

Igual disposición recoge el Reglamento 3920:

Cuando, de acuerdo a la Oficina, exista un peligro inminente para la seguridad de la industria, la ciudadanía o el orden público, que requiera acción inmediata, el Comisionado podrá emitir una orden o una resolución de carácter sumario. Dicha orden o resolución sumaria se dictará sin necesidad de notificación y celebración de vista previa.¹⁹⁸

Añade, además, el Reglamento 3920:

Una vez emitida la orden o resolución sumaria se entenderá que la misma **constituye una querrela bajo**

¹⁹⁷ 7 LPRA § 2010.

¹⁹⁸ Regla 21.1, Reglamento Núm. 3920.

el capítulo II de este reglamento, dando así inicio al proceso de adjudicación formal.¹⁹⁹

En vista de lo anterior, el reglamento que aplica con respecto a la Orden de Cese y Desista es, en efecto, el Reglamento 3920. Además, en la propia *Resolución Final en torno a Orden de Cese y Desista*, específicamente en la sección V sobre apercibimientos, la OCIF expresa y citamos “[a] tenor con la Ley Núm. 38-2017, **así como el Reglamento Núm. 3920** se apercibe a Athena...” (Énfasis nuestro).²⁰⁰ Reiteramos que el reglamento que aplica a este asunto es el Reglamento 3920.

Aclarado el asunto, procedemos a discutir el *tercer error* señalado. Athena aduce que la OCIF erró al emitir una Orden de Cese y Desista y la Resolución Final contra esta, incurriendo en varios incumplimientos con su Reglamento 3920, lo que provoca que todo lo relacionado a estas determinaciones sea nulo e inválido. Por su parte, OCIF, aun cuando niega que en este caso es de aplicación el Reglamento 3920, señala que a Athena se le proveyeron múltiples oportunidades para que se encaminara a la expedición de la licencia.

Discutamos los incumplimientos señalados por Athena según el orden del Reglamento 3920. En **primer lugar**, Athena aduce que OCIF incumplió con la Regla 3.2 del Reglamento 3920, puesto que no incluyó en la notificación de la Orden de Cese y Desista la dirección postal de Athena. La referida regla dicta que toda notificación de querellas originadas por la OCIF debe incluir, entre otros, el nombre y la dirección postal de la parte querellada.²⁰¹ Evaluada la Orden de Cese y Desista, no surge del documento que la OCIF haya incluido la dirección postal de la aquí apelante, Athena. La OCIF no incluyó, ni en el documento ni en la notificación de este, una dirección postal de Athena. En vista de ello,

¹⁹⁹ Regla 21.5, Reglamento Núm. 3920.

²⁰⁰ Apéndice 12 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 154-173.

²⁰¹ Regla 3.2, Reglamento Núm. 3920.

concluimos que la OCIF incumplió con las disposiciones de la Regla 3.2 del Reglamento 3920.

En **segundo lugar**, Athena esgrime que OCIF erró al no notificar la Orden de Cese y Desista personalmente o por correo ordinario, tal cual dispone la Regla 3.4 del referido Reglamento. Arguye que el Reglamento 3920 no dispone ni permite notificaciones de querellas por correo electrónico. Si bien este último hecho es cierto, reseñamos anteriormente la sección 3.2 de la LPAU que específicamente permite el uso de correspondencia electrónica en cualquier parte del proceso administrativo.²⁰² Con todo, **es forzoso concluir que Athena no tiene razón en cuanto a este particular.**

En **tercer lugar**, alega Athena que, contrario al término de veinte (20) días dispuesto en la Regla 4 del Reglamento 3920²⁰³ para contestar una querella, la OCIF acortó el mismo y le concedió únicamente quince (15) días para presentar su contestación. Veamos.

Según surge de los autos, la Orden de Cese y Desista fue emitida el día 7 de septiembre de 2022. Mediante esta, OCIF dispuso que la parte podía presentar alegaciones responsivas a lo ordenado en el término de diez (10) días, contados a partir del recibo de la Orden.²⁰⁴ Partiendo de ello, se observa sin más que la OCIF incumplió con lo que establece el Reglamento 3920 en cuanto al término que se debe proveer para contestar la querella. Aun cuando Athena expresa que se le concedió un término de quince (15) días para contestar, surge expresamente que solo le proveyó un periodo de diez (10) días para presentar sus alegaciones responsivas.²⁰⁵

La precitada Regla 4 del Reglamento 3920, dispone también que dicho término de veinte (20) días puede ser prorrogado o

²⁰² 3 LPRA § 9642.

²⁰³ Regla 3.4, Reglamento Núm. 3920.

²⁰⁴ Apéndice 1 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 56-70.

²⁰⁵ *Id.*

acortado por la OCIF, **por causa justificada y a discreción de esta.**²⁰⁶ De una evaluación de los autos, no observamos exposición alguna en la que la OCIF justifique la necesidad de ejercer su discreción y exponga la razón por la cual se debe acortar el término que se debe proveer para contestar la querrela. **En vista de ello, consideramos que la OCIF incumplió con la Regla 4 del Reglamento 3920.**

En **cuarto lugar**, Athena arguye que la OCIF incumplió con su reglamento toda vez que realizó dos (2) señalamientos de vista fuera del término provisto para ello. Según Athena, en la Orden de Cese y Desista, notificada el 8 de septiembre de 2022, Athena señaló una vista para doce (12) días después, entendiéndose el 20 de septiembre de 2022. En adición a ello, alega que, el 19 de septiembre de 2022, la OCIF realizó otro señalamiento de vista para el 23 de septiembre de 2022, es decir, con solo cuatro (4) días anticipación. Cabe aclarar que se trata de la misma vista administrativa. Es decir, el segundo señalamiento supone un reseñalamiento de la vista inicialmente señalada para el 20 de septiembre de 2022, la cual fue pospuesta por razón de la suspensión de labores en las agencias administrativas tras el paso del Huracán Fiona por la Isla de Puerto Rico.

Como adelantado, la Regla 10.1 del Reglamento 3920, dispone que la notificación de una vista administrativa debe efectuarse con no menos de quince (15) días de anticipación a la fecha de la vista.²⁰⁷ En estricto cumplimiento con ello, tiene razón la aquí apelada en cuanto a que la OCIF señaló la vista, dentro de un término de tiempo que no cumplía con los quince (15) días que dicta su Reglamento 3920. La Orden de Cese y Desista, notificada el 8 de septiembre de 2022, dispuso que la vista se llevaría a cabo el 20 de septiembre de

²⁰⁶ Regla 3.4, Reglamento Núm. 3920.

²⁰⁷ Regla 10.1, Reglamento Núm. 3920.

2022, esto es, doce (12) días después de la notificación. Este señalamiento supone un término de tres (3) días menos de lo que exige la Regla 10.1 del Reglamento 3920.

Si bien el reseñalamiento de la vista para el 23 de septiembre de 2022, supondría que el periodo de tiempo entre la notificación y la vista sería de quince (15) días, tal reseñalamiento no se realizó con el propósito de cumplir con la Regla 10.1 del Reglamento 3920. Según surge de los autos, el Oficial Examinador reseñó la vista por motivo del paso de Huracán Fiona por la Isla de Puerto Rico. Por ende, el reseñalamiento de la vista que extendió la fecha de esta, no subsana la falta de señalar la vista inicialmente dentro de los términos que dispone el Reglamento 3920. **Concluimos, pues, que la OCIF erró al no cumplir con la Regla 10.1 de su Reglamento 3920 al momento de señalar la vista administrativa.**

En **quinto lugar**, la apelante esgrime que la notificación de la vista no cumplió con los requisitos que exige la Regla 10.2 (a) del Reglamento 3920. Dicha disposición establece que la notificación de una vista administrativa debe contener, entre otras, la fecha, la hora y lugar en que se celebrará la misma.²⁰⁸ Athena indica que, en la Orden de Cese y Desista donde se señala la vista administrativa, no se incluye el lugar en donde se llevará a cabo la misma. Evaluados los autos, la notificación de la vista incluye el día y la hora en que se celebrará, más no indica el lugar. Ante ello, **resulta evidente que la OCIF incumplió con la Regla 10.2 de su Reglamento 3920.**

En **sexto lugar**, Athena señala que la OCIF incumplió con la Regla 10.2 (b), la cual exige que, en la notificación de la vista administrativa, se advierta a las partes que podrán comparecer a la vista asistidas de abogados, pero que no estarán obligadas a estar así representadas.²⁰⁹ Nuestra evaluación nos lleva a concluir que,

²⁰⁸ Regla 10.2 (a), Reglamento Núm. 3920.

²⁰⁹ Regla 10.2 (b), Reglamento Núm. 3920.

en efecto, la OCIF no incluyó tal advertencia como parte de su notificación. Por tanto, **incumplió la OCIF con la Regla 10.2 (b) al no advertir a las partes que estas podían acudir a la vista acompañadas de abogados.**

En **séptimo lugar**, Athena alega que OCIF faltó al Reglamento 3920, específicamente a la Regla 11.2 sobre suspensiones. Arguye Athena que, distinto a lo que dispone la Regla 11.2, en cuanto a que las suspensiones deben realizarse por escrito, a solicitud de parte y con al menos cinco (5) días de anticipación, no hubo en este caso ninguna solicitud²¹⁰ por escrito de la OCIF, ni del Oficial Examinador, ni de su representación legal y, mucho menos cinco (5) días ante de la vista, es decir, en o antes del jueves 15 de septiembre de 2022.

En el caso ante nos, la OCIF suspendió la vista administrativa un (1) día antes a la fecha para la cual estaba señalada. El Oficial Examinador esgrimió que, puesto que las labores de las agencias del Gobierno de Puerto Rico fueron suspendidas durante los días 19 y 20 de septiembre de 2022 tras el paso del Huracán Fiona, la vista se celebraría entonces el 23 de septiembre de 2022.²¹¹

Como se observa, es cierto que ninguna de las partes presentó una solicitud a los efectos de suspender la vista administrativa por razón del paso del Huracán Fiona. Siendo así, se entendería que la OCIF incidió al no cumplir con la Regla 11.2 del Reglamento 3920. No obstante, no podemos descansar en esa conclusión. La vista administrativa, tuvo que ser reseñada puesto que las labores en las agencias del Gobierno de Puerto Rico fueron suspendidas por dos (2) días. Entre ellos, el 20 de septiembre de 2022, precisamente

²¹⁰ Corresponde aclarar que, si hubo dos (2) solicitudes por parte de Athena para que se suspendiera la vista administrativa, más, dichas solicitudes estuvieron fundamentadas en razones distintas a las que dieron paso a la suspensión de la vista. Por tanto, se entiende que el argumento de Athena en cuanto a que no hubo una solicitud se refiere a que no se solicitó la suspensión de la vista administrativa por las razones que esgrimió el Oficial Examinador en su Orden Urgente.

²¹¹ Apéndice 5 de la Revisión Administrativa, KLRA202200643, a la pág. 32.

el día señalado para la vista. **La vista no fue suspendida sin más, sino ante el hecho de que, como consecuencia del paso del Huracán Fiona y, ante la respuesta del Gobierno, las labores en las agencias administrativas, incluyendo la OCIF, quedaron interrumpidas.**

Ante esto, no podemos interpretar que la OCIF incumplió con su Reglamento 3920 en cuanto a este particular.

En resumen, colegimos que la OCIF incumplió con las siguientes reglas de su Reglamento 3920:

1. Regla 3.2, al no incluir en la notificación de la Orden de Cese y Desista la dirección postal de Athena.
2. Regla 4, al no expresar causa que justificara la necesidad de ejercer su discreción para acortar el término para contestar la querrela a menos de veinte (20) días.
3. Regla 10.1, al señalar una vista administrativa para un término menor de quince (15) días.
4. Regla 10.2 (a), al no disponer en la notificación de la Orden de Cese y Desista en cuanto al lugar en donde se celebraría la vista.
5. Regla 10.2 (b), al no incluir en la notificación de la Orden de Cese y Desista la advertencia a los efectos de que las partes podían presentarse a la vista acompañadas de su representación legal.

Examinado el Reglamento 3920, **no surge disposición alguna que exima a la OCIF de cumplir en todo o en parte con las reglas aquí reseñadas.** A la luz de todo lo anterior, es claro que la OCIF no siguió el proceso administrativo según establecido. Además, cabe destacar una vez más que varias de estas faltas fueron señaladas por Athena al momento de solicitar la paralización de la vista administrativa, así como al momento de solicitar la reconsideración.²¹² Sin embargo, la OCIF ignoró tales señalamientos y prosiguió con el cauce administrativo, hasta emitir su Resolución Final en torno a la Orden de Cese y Desista y, hasta finalmente

²¹² Apéndice 7 de la Revisión Administrativa, KLRA202200643, a las págs. 130-137.

declarar No Ha Lugar la Reconsideración. El Tribunal Supremo ya ha dicho y reiterado que **las agencias administrativas están obligadas a observar estrictamente las reglas que ellas mismas promulgan y, una vez se ha adoptado una norma, estas deben cumplirla y aplicarla en la manera en la que está concebida, sirviendo siempre a los propósitos, objetivos y política pública que la forjaron.**²¹³

Reiteramos que, **de nuestra evaluación surge indubitadamente que la OCIF incumplió con las disposiciones del Reglamento 3920 para con el proceso administrativo celebrado y que se presenta ante nos para revisión.**

Para culminar, cabe señalar que, Athena señala que la OCIF, además, en dos ocasiones, realizó una determinación de hecho en la que le atribuyó operar una BTM²¹⁴ en el Municipio de Manatí.²¹⁵ Según Athena, esta nunca ha operado una BTM en el municipio de Manatí. Examinado el expediente, no surge de este, prueba que sustente tal determinación de hecho. No obstante, toda vez que nos vemos en la obligación de concluir que **el tercer error señalado en el recurso de Revisión Administrativa KLRA202200643 fue cometido**, el procedimiento administrativo deberá llevarse a cabo nuevamente, por lo que esa determinación de hecho podrá ser dispuesta en dicho proceso.

KLAN202300008

En el tercer caso y último ante nuestra consideración, Athena señala como *primer error* que el TPI erró al no considerar los remedios extraordinarios, a saber, el *injunction* preliminar y el *injunction* permanente, toda vez que la Sección 4.3 de la LPAU y su

²¹³ *Benitez Nieves v. Estado Libre Asociado*, 202 DPR 818, 828 (2019), citando a *Torres v. Junta de Ingenieros*, 161 DPR 696, 712 (2004) y a *T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 81 (1999).

²¹⁴ Bitcoin Teller Machine.

²¹⁵ Apéndice 1 y 12 del Recurso Apelativo, KLAN202200923, a las págs. 56-70 y 154-173, respectivamente.

jurisprudencia interpretativa establecen que se puede solicitar un remedio extraordinario contra un acto de reglamentación legislativa en cualquier momento ante el TPI por razones constitucionales o por otros motivos, al ser una persona alegadamente afectada por la aplicación del reglamento promulgado en la *Carta Circular*. Además, indicó como *segundo error* que incidió el TPI, al determinar que no existe un daño irreparable que justifique la concesión de un remedio de *injunction*, puesto que entiende, contrario a la conclusión del TPI, que no existe un remedio adecuado en ley.

Por estar íntimamente relacionados entre sí, discutiremos los errores señalados en conjunto.

Como ya discutido, la *Carta Circular* emitida por la OCIF constituye una regla no legislativa. Repetimos que, las reglas no legislativas no alteran los derechos ni las obligaciones de los individuos.²¹⁶ Por ende, estas no están sujetas a cumplir con el procedimiento de reglamentación dispuesto por la LPAU. Toda vez que la *Carta Circular* es una regla no legislativa y está eximida del proceso de reglamentación que dispone la LPAU, la misma no puede ser impugnada mediante los mecanismos que concede la ley para impugnar reglas o reglamentos, a saber, de su faz o en su aplicación.

Ahora bien, ello no significa que una parte adversamente afectada por una determinación de una agencia esté desprovista de remedios que reexaminen los procedimientos ante la agencia. Tanto la LPAU como la Ley Núm. 4-1985 disponen que, una parte adversamente afectada por una determinación final de la agencia administrativa puede solicitar la revisión judicial ante el foro judicial. Recordemos que el recurso de *injunction* se puede expedir únicamente en aquellos casos en los que no hay otro remedio adecuado en el curso ordinario de la ley.²¹⁷

²¹⁶ *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A., supra.*

²¹⁷ *E.L.A. v. Asoc. de Auditores, supra.*

El Tribunal Supremo ha reiterado que la concesión o la denegatoria de un *injunction* exige que la parte que lo solicita demuestre que, en efecto, no existe un remedio adecuado en ley.²¹⁸ Asimismo, la parte promovente debe demostrar la existencia de un daño irreparable "que no puede ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles."²¹⁹

Ante este marco doctrinal, resolvemos que el TPI no cometió los errores señalados en este recurso. Coincidimos con los fundamentos de este en cuanto a que el remedio adecuado para un proceso administrativo es la revisión judicial ante el foro judicial. Reiteramos que tanto la LPAU como la Ley Núm. 4-1985 proveen el remedio de la revisión ante el foro judicial para todas las partes adversamente afectadas por una determinación final de una agencia administrativa.

Existiendo un remedio en ley disponible, no procede conceder los remedios interdictales solicitados. Puesto que el TPI no abusó de su discreción en su determinación, resolvemos que este segundo error no se cometió.

IV

Por los fundamentos expuestos, resolvemos como sigue: (i) en el caso **KLAN202200923**, se confirma la sentencia apelada; (ii) en el caso **KLRA202200643**, se revoca la Resolución Administrativa emitida el 17 de octubre de 2022 y se devuelve el caso a la OCIF para que el proceso administrativo se lleve a cabo conforme a derecho, cumpliendo con las disposiciones del Reglamento 3920; (iii) en el caso **KLAN202300008**, se declara No Ha Lugar la solicitud de reconsideración sobre auxilio de jurisdicción presentada por Athena el 30 de enero de 2023, se confirma la Sentencia Parcial emitida por

²¹⁸ *Asoc. Vec. V. Caparra v. Asoc. Fom. Educ., supra.; Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A., supra.*

²¹⁹ *Asoc. Vec. V. Caparra v. Asoc. Fom. Educ. supra., citando a Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A., supra.; Com. Pro. Perm. de la Bda. Morales v. Alcalde, supra.*

el TPI y se devuelve el caso al foro primario para la continuación de los procedimientos.

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