

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

COOPERATIVA DE
TRABAJO ASOCIADO
DE SERVICIOS DE
ASESORÍA Y
ASISTENCIA LEGAL Y
NOTARIAL (LEGAL
COOP)

Recurrente

Vs.

CORPORACIÓN
PÚBLICA PARA LA
SUPERVISIÓN Y
SEGURO DE
COOPERATIVAS DE
PUERTO RICO
(COSSEC)

Recurrida

KLRA202300122

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Corporación Pública
para la Supervisión y
Seguro de
Cooperativas de
Puerto Rico

Caso Núm. PA-22-
239-445582-018

SOBRE: CESE Y
DESISTA – OPERAR
SIN PERMISO DE LA
COSSEC SEGÚN
DISPUESTO EN LA
LEY NÚM. 239 y
REGLAMENTO 7108

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Jueza Santiago Calderón y la Jueza Álvarez Esnard.

Hernández Sánchez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de abril de 2023.

El 15 de marzo de 2023, la Cooperativa de Trabajo Asociado de Servicios de Asesoría y Asistencia Legal y Notarial (Legal Coop o apelante) compareció ante nos mediante una *Solicitud de Revisión Judicial* y solicitó la revisión de una *Resolución* que se emitió y notificó el 13 de febrero de 2023 por la Junta de Directores de la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC). Mediante el aludido dictamen, la COSSEC declaró No Ha Lugar a la solicitud de revisión que presentó Legal Coop por falta de jurisdicción.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, **confirmamos** el dictamen recurrido.

I.

El 15 de septiembre de 2022, la presidenta ejecutiva de COSSEC emitió una *Orden de Cese y Desista Sumaria* que fue notificada el 16 de septiembre de 2022.¹ En esta, le ordenó a Legal Coop a cesar y desistir, inmediatamente, de operar como una cooperativa, ya que no contaba con el permiso de la COSSEC según lo dispone el Art. 37.0 de la Ley Núm. 239-2004, según enmendada, también conocida como *Ley General de Sociedades Cooperativas de Puerto Rico de 2004*, 5 LPRA sec. 4645 (Ley Núm. 239-2004). Además, le concedió diez (10) días para notificarle a todos los clientes, con quienes hubiese contratado como cooperativa, que no contaba con el permiso antes descrito y, por ende, está impedida de ofrecer servicio como tal. Por último, señaló una vista para el 28 de septiembre de 2022 para que las partes tuviesen la oportunidad de ofrecer prueba a su favor, examinar la prueba presentada en su contra y contrainterrogar testigos para así poder determinar si la orden de cese y desista se hacía permanente o se revocaba.

La vista se celebró el 28 de septiembre de 2022 y posteriormente, el 3 de noviembre de 2022, el Oficial Examinador que la presidió emitió un *Informe de Recomendación y Determinaciones de Hechos y Conclusiones de Derecho*.² En este, recomendó que la Orden de Cese y Desista que se emitió el 15 de septiembre de 2022 se hiciera permanente. Así pues, el 10 de noviembre de 2022, la presidenta ejecutiva de COSSEC emitió una *Resolución y Orden* que fue notificada el 14 de noviembre de 2022 mediante la cual acogió la recomendación del Oficial Examinador.³ En consecuencia, convirtió en permanente la Orden de Cese y Desista del 15 de septiembre de 2022.

¹ Véase, págs. 88-92 del apéndice del recurso.

² Íd., págs. 29-44.

³ Íd., págs. 24-28. En esta Resolución, la presidenta Ejecutiva le hizo el apercibimiento a Legal Coop de su derecho a solicitar reconfirmación del dictamen o en la alternativa, una revisión ante la Junta.

En desacuerdo con el dictamen antes descrito, el 30 de noviembre de 2022, Legal Coop presentó una *Solicitud de Reconsideración* en la cual solicitó que se reconsiderara la *Resolución y Orden* del 10 de noviembre de 2022 y se dejara sin efecto la Orden de Cese y Desista del 15 de septiembre de 2022.⁴ Específicamente, argumentó que la *Resolución y Orden* del 10 de noviembre de 2022 no procedía por las siguientes razones: (1) por no incluir los apercibimientos sobre el debido proceso de ley que requiere la LPAUG que se incluyan en las determinaciones de las agencias y (2) se pretendía cimentar sobre una denegatoria del permiso de operación que según ellos, no era un asunto final y firme toda vez que se encontraba sometido ante la Junta de Directores de COSSEC y todavía no había transcurrido el término para acudir en alzada ante el Tribunal de Apelaciones.

Evaluada la solicitud de reconsideración, el 6 de diciembre de 2022, la presidenta ejecutiva de COSSEC emitió y notificó una *Resolución* declarando No Ha Lugar la referida solicitud.⁵ En desacuerdo, el 4 de enero de 2023, Legal Coop presentó una *Solicitud de Revisión* [...].⁶ En esta, solicitó que la Junta de Directores de COSSEC (la Junta) revisara y revocara la Orden de Cese y Desista que emitió la presidenta ejecutiva de COSSEC el 15 de septiembre de 2022 bajo los mismos fundamentos que planteó en la solicitud de reconsideración.

En respuesta, el 13 de febrero de 2023, la Junta emitió y notificó una *Resolución* mediante la cual declaró No Ha Lugar la solicitud de revisión por falta de jurisdicción.⁷ Explicaron que la parte recurrente presentó una solicitud de revisión de la *Orden de*

⁴ Íd., págs. 9-23.

⁵ Íd., págs. 116-117. Cabe precisar que, la presidenta ejecutiva de COSSEC le hizo los apercibimientos sobre el derecho de la parte apelante a una revisión ante la Junta en la Resolución antes descrita.

⁶ Íd., págs. 68-87.

⁷ Íd., págs. 1-4.

Cese y Desista Sumaria que se emitió el 15 de septiembre de 2022 y no así de la resolución final emitida por la presidenta ejecutiva de COSSEC el 10 de noviembre de 2022 ordenando a que la orden sumaria se hiciera permanente. En vista de ello, resolvió lo siguiente:

Así las cosas, luego de declarada No Ha Lugar la Reconsideración ante la Presidenta Ejecutiva, la Cooperativa tenía que presentar su revisión de dicha Resolución el día 5 de enero de 2023. Pasado el término, esta Junta de Directores no cuenta con jurisdicción para atender la revisión presentada.

Aún inconforme, el 15 de marzo de 2023, Legal Coop presentó el recurso de epígrafe y formuló los siguientes señalamientos de error:

Erró la Junta de COSSEC al negarse a evaluar en los méritos la solicitud de revisión radicada por Legal Coop bajo el fundamento de falta de jurisdicción, a pesar de que el escrito fue radicado dentro del término dispuesto para ello.

Erró la COSSEC al emitir una orden de cese y desista contra Legal Coop que no cumple con los requerimientos mínimos de debido proceso de ley dispuestos en la Ley de Procedimientos Administrativo Uniforme (LPAU), infringiendo con ello los derechos constitucionales de la entidad y sus socios.

Erró la COSSEC al emitir una orden de cese y desista contra Legal Coop a pesar de no contar con jurisdicción para ello, toda vez que el fundamento sobre el cual se pretende sustentar la acción del estado es uno que no es final y firme.

Atendido el recurso, el 20 de marzo de 2023, emitimos una *Resolución* concediéndole a la parte recurrida un término de veinte (20) días para presentar su alegato, contados a partir de la notificación de esta *Resolución*. Oportunamente, la parte recurrida presentó un *Alegato en Oposición* [...] y negó que la Junta cometiera los erros que la parte recurrente le imputó.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes procedemos a resolver. *Veamos*.

II.

-A-

La doctrina de revisión judicial nos encomienda “examinar si las decisiones de las agencias administrativas fueron hechas dentro de los poderes delegados y son compatibles con la política pública que las origina”. *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 35 (2018). Al efectuar tal encomienda, debemos “otorgar amplia deferencia a las decisiones de las agencias administrativas”. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, 202 DPR 117, 126 (2019).

La normativa jurisprudencial ha reiterado que existe en el derecho puertorriqueño una presunción de legalidad y corrección a favor de los procedimientos y decisiones realizadas por las agencias administrativas. *Rolón Martínez v. Caldero López*, supra, pág. 35. Lo anterior responde a la experiencia y pericia que se presume tienen dichos organismos para atender y resolver los asuntos que le han sido delegados. Íd.

Así, el estado de derecho vigente nos impone otorgarle deferencia a la agencia administrativa, siempre que la parte que la impugne no demuestre evidencia suficiente que rebata la presunción de legalidad y corrección. *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, supra, pág.128. Por lo tanto, al realizar nuestra función revisora debemos enfocarnos en determinar si la agencia administrativa: (1) erró en aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente; y (3) si lesionó derechos constitucionales fundamentales. *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 627-628 (2016).

De este modo, si al realizar nuestra función revisora no nos encontramos ante alguna de las situaciones previamente mencionadas, tenemos el deber de validar la determinación realizada por la agencia administrativa. Íd. Ello, aun cuando exista

más de una interpretación posible en cuanto a los hechos. Íd., pág. 627. Ahora bien, es preciso recordar que las conclusiones de derecho, por el contrario, serán revisables en todos sus aspectos.

Sección 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675.

-B-

La Sección 18.02 del Reglamento Núm. 7768 de COSSEC, también conocido como Reglamento de *Procedimientos Investigativos y Adjudicativos*, que fue aprobado el 9 de octubre de 2009, discute todo lo referente a la Reconsideración ante el Presidente/a Ejecutivo/a de COSSEC. En lo pertinente, dispone lo que sigue:

La parte adversamente afectada por una determinación del/la Presidente/a Ejecutivo/a de la Corporación, podrá, dentro de un término de veinte (20) días, contados a partir del archivo en autos de copia de la notificación de la resolución, radicar una solicitud de reconsideración ante el/la Presidente/a Ejecutivo/a. El/la Presidente/a Ejecutivo/a deberá considerar dicha solicitud dentro de los quince (15) días desde su presentación.

[...]

Si el/la Presidente/a Ejecutivo/a hiciere alguna determinación respecto a la solicitud de reconsideración dentro del mencionado término de quince (15) días, el término para solicitar revisión ante la Junta de Directores comenzará a transcurrir desde la fecha en que se archive en autos copia de la notificación de la resolución del/la Presidente/a Ejecutivo/a resolviendo definitivamente la solicitud de reconsideración.

[...]

Ahora bien, la Sección 18.03 del referido reglamento preceptúa lo relacionado a la Revisión ante la Junta de Directores de la Corporación. En lo pertinente, dicha sección lee como sigue:

La parte adversamente afectada por una resolución final del Presidente/a Ejecutivo/a podrá presentar una Solicitud de Revisión de dicha Resolución ante la Junta de Directores de la Corporación, dentro del término de treinta (30) días a partir de la fecha de archivo en autos de la notificación de la misma. Si la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la resolución es distinta a la del depósito en el correo de dicha notificación el término se calculará a partir de la fecha del depósito en el correo.

[...]

III.

En su primer señalamiento de error, la parte apelante argumentó que la Junta de Directores de COSSEC erró al determinar que no tenía jurisdicción para atender en sus méritos la *Solicitud de Revisión* [...] que se presentó el 4 de enero de 2023 a pesar de que esta se radicó en el término provisto para ello. Ahora bien, de entrada, cabe precisar que, no tenemos jurisdicción para atender el segundo y tercer señalamiento de error formulado, ya que tratan sobre asuntos que no se adjudicaron en el dictamen recurrido. En consecuencia, únicamente atenderemos el asunto que se impugnó en el primer señalamiento de error.

Conforme al expediente ante nuestra consideración, el **15 de septiembre de 2022**, la presidenta ejecutiva de COSSEC emitió una *Orden de Cese y Desista Sumaria* que fue notificada el 16 de septiembre de 2022. Posteriormente, se celebró una vista el 28 de septiembre de 2022 concediéndole a las partes una oportunidad para exponer sus argumentos y ofrecer prueba a su favor para así poder determinar si en efecto la orden de cese y desista se hacía permanente o se revocaba. Luego de evaluar los planteamientos de las partes y la prueba presentada, el Oficial Examinador que presidió la vista emitió un informe en el cual recomendó que la orden de cese y desista se hiciera permanente.

Así pues, el **10 de noviembre de 2022** la presidenta ejecutiva de COSSEC emitió una *Resolución y Orden* la cual fue notificada el **14 de noviembre de 2022**, acogiendo la recomendación del Oficial Examinador y, en consecuencia, convirtió en permanente la Orden de Cese y Desista Sumaria del 15 de septiembre de 2022. Oportunamente, Legal Coop presentó una solicitud de reconsideración que posteriormente fue denegada mediante una *Resolución* que se emitió y notificó el **6 de diciembre de 2022**.

En desacuerdo con el dictamen antes mencionado, el 4 de enero de 2023, la parte apelante presentó una *Solicitud de Revisión* [...]. **Sin embargo, en esta, solicitó la revisión de la Orden de Cese y Desista Sumaria que se emitió el 15 de septiembre de 2022.** Específicamente argumentó que dicha orden no cumplía con los mínimos requerimientos de la LPAUG en cuanto a los apercibimientos del debido proceso de ley que le asisten. Además, planteó que la referida orden se cimentaba sobre una denegatoria del permiso de operación que todavía estaba ante la consideración de la Junta y, por ende, no era una asunto final y firme.

Tal y como discutimos en el derecho que antecede, Legal Coop tenía el derecho a presentar una Solicitud de Revisión ante la Junta de COSSEC en un término de (30) días a partir de la fecha en que se archivara en autos copia de la notificación de la resolución de la presidenta ejecutiva resolviendo definitivamente la solicitud de reconsideración. Dicho esto, la parte apelante tenía hasta el 5 de enero de 2023 para presentar su solicitud de revisión de la resolución final que dictó la presidenta ejecutiva el 10 de noviembre de 2022. Si bien es cierto que Legal Coop presentó una solicitud de revisión el 4 de enero de 2023, **esta no versaba sobre la resolución final antes descrita, sino sobre la Orden de Cese y Desista Sumaria que se emitió el 15 de septiembre de 2022.** Por lo tanto, dicha solicitud se consideró como no puesta y, por ende, no cabe duda de que la parte apelante no presentó su solicitud de revisión dentro del término provisto.

En vista de lo antes expuesto, resolvemos que la Junta no erró al determinar que no tenía jurisdicción para atender la solicitud de revisión que se presentó el 4 de enero de 2023. A la parte apelante le correspondía presentar una solicitud de revisión de la *Resolución y Orden* que la presidenta ejecutiva de COSSEC emitió el 10 de noviembre de 2022 en la cual hizo permanente la Orden de Cese y

Desista del 15 de septiembre de 2022. Esta *Resolución y Orden* era la que era revisable ante la Junta ya que constituía la decisión final de la presidenta ejecutiva de COSSEC.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, **confirmamos** el dictamen recurrido.

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