

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

FIRST FINANCE
INTERNATIONAL
BANK, INC.

Recurrente

v.

OFICINA DEL
COMISIONADO DE
INSTITUCIONES
FINANCIERAS

Recurrida

KLRA202300209

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Oficina del
Comisionado de
Instituciones
Financieras

Núm. De Caso:
C-22-D008

Sobre:
Violaciones a la Ley
273-2012

Panel integrado por su presidente, el Juez Rivera Colón, el Juez Ronda Del Toro y la Jueza Díaz Rivera

Ronda Del Toro, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 26 de junio de 2023.

First Finance International Bank, Inc., [en adelante, First Finance, FFIB o recurrente], presentó un Recurso de Revisión Administrativa para que revisemos la *Resolución Final y Orden* emitida por la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras [OCIF] el 27 de marzo de 2023, notificada ese mismo día. Mediante referida determinación la OCIF ordenó el cese y desista de los negocios de First Finance como entidad financiera internacional, le impuso varias multas y le nombró un síndico.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, modificamos la *Resolución y Orden* recurrida.

I.

El 27 de octubre de 2022 la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras ("OCIF") instó una Querrela y Orden de Cese, Desista y Orden Provisional de Nombramiento de Síndico en

contra de First Finance International Bank como una acción de emergencia con el fin de soslayar el peligro para la seguridad de la industria de entidades financieras internacionales. Mediante esta acción, la OCIF expidió una ORDEN para que First Finance cese y desista de llevar a cabo negocios como entidad financiera internacional tras:

1. No cumplir con los requisitos establecidos en el proceso de renovación de licencia, omitiendo presentar evidencia fehaciente de que mantiene el capital requerido por la comisionada.
2. No cumplir con el capital mínimo requerido por el Artículo 2(g) de la Ley Núm. 273-2012;
3. No cumplir con los términos y condiciones establecidos en el *Consent Order* emitido; y
4. Ocultar información relevante sobre los Estados Financieros Auditados de 2021 por un período de dos (2) meses a la OCIF.

Asimismo, la OCIF requirió el pago de varias multas cuya suma ascendía a \$775,000.00, más que First Finance se sometiese a un proceso de disolución y liquidación asegurando los depósitos de sus clientes y la entrega al Secretario del Departamento de Hacienda el dinero correspondiente a un Certificado de Depósito por la suma de \$300,000.00. De igual manera, emitió una orden provisional de nombramiento de síndico.¹

El 4 de noviembre de 2022 First Finance presentó la *Contestación Enmendada a la Querella y orden de Cese y Desiste y Orden Provisional de Nombramiento de Síndico*.

Las vistas administrativas ante el Oficial Examinador se celebraron los días 7 y 9 de noviembre de 2022. Por OCIF testificaron Karem Rosario Meléndez, Comisionada Auxiliar de la

¹ Querella y Orden de Cese y Desista y Orden Provisional de Nombramiento de Síndico, Apéndice 1 de First Finance.

OCIF y Wigberto Lugo Mender, Síndico nombrado por la OCIF. Como testigos de First Finance, declararon Silvino Cepeda Ortiz, Senior Accountant de First Finance, María de los Ángeles Franco Casellas, Office Manager e Ismael Torres, Presidente de First Finance.

El 16 de diciembre de 2022 First Finance presentó un *Memorando post vista* y OCIF hizo lo propio con un *Memorando de Derecho*.

El 12 de enero de 2023 First Finance replicó al memorando de derecho de la OCIF. Entre otros asuntos, explicó que la multa de \$775,000 impuesta por la OCIF era *ultra vires* y no estaba autorizada por ninguna ley o reglamento. Por su parte, el 28 de febrero de 2023 la OCIF presentó un *Memorando en cumplimiento de orden*.

Evaluated el asunto, el 27 de marzo de 2023 la Comisionada de Instituciones Financieras emitió una Resolución Final y Orden mediante la cual confirmó la Orden previa. En esta formuló 94 determinaciones de hechos y decretó acoger el Informe del Oficial Examinador. Entre los hechos medulares expuso los que siguen:

77. Al 31 de diciembre de 2021 el Estado Financiero Auditado de FFIB refleja pérdidas acumuladas de la operación ascendentes a \$4,545,333.00 y un capital neto de \$872,809.00.86 El capital neto de First Finance al 31 de diciembre de 2020 estaba por debajo de la cantidad de \$1,750,000.0087 y, por tanto, el resultado de esa posición de capital es que First Finance está insolvente.

78. El Estado Financiero Auditado de First Finance para el año 2021 fue completado por los auditores externos el 30 de junio de 2022. La OCIF recibió copia física y digital de dicho estado el 23 de agosto de 2022.

79. Los estados financieros debieron haber sido entregados inmediatamente a La Junta de Directores de First Finance ya la OCIF luego de su emisión. No obstante, eso no fue lo que ocurrió ya que se recibieron alrededor de 45 días después de haber sido firmados por Valdés, García, Martínez & Marín.

80. El 10 de marzo de 2022, First Finance le envió una carta a la OCIF solicitando una extensión de noventa (90) días para presentar los estados financieros auditados para el año 2021. First Finance tiene una obligación de presentar sus estados financieros auditados en un periodo de noventa (90) días luego del cierre de operación de cada año.

Luego de pautar el derecho aplicable, la OCIF emitió la siguiente Conclusión y Orden:

Por los fundamentos antes expuestos, los poderes y facultades que le confieren a la Comisionada la Ley Núm. 4, la Ley Núm. 273-2012, la Sección 3.9 de la Ley Núm. 38-2017 y los reglamentos emitidos, así como la evaluación de toda la evidencia que obra en el expediente la cual demuestra que la situación financiera y operacional de FIFB es incierta, precaria y de tal naturaleza que está causando o pudiera causar un daño irreparable a los intereses de la misma, o de las personas y entidades con fondos o valores en la institución, se CONFIRMA la ORDEN emitida para que FFIB:

(A) cese y desista de llevar a cabo negocios como entidad financiera internacional

(B) pague inmediatamente una multa de CINCO MIL DÓLARES (\$5,000.00) por no cumplir con el nivel de solvencia y/q capital mínimo requerido por el Artículo 2(g) de la Ley Núm. 273-2012;

(C) pague una multa de CINCUENTA MIL DÓLARES (\$50,000.00), máximo establecido en el Consent Order, por incumplir con el mismo desde el 2 de marzo de 2022 hasta el presente.

(D) **pague una multa de CINCO MIL DÓLARES (\$5,000.00) desde el 1 de abril de 2022 por cada día en que no ha cumplido con la entrega del estado financiero auditado antes mencionado, hasta su entrega final el 23 de agosto de 2022. Dicha multa asciende a SETECIENTOS VEINTE MIL DÓLARES (\$720,000.00).**

(E) se someta a un proceso de disolución y liquidación asegurando los depósitos de sus clientes; y

(F) entregue a la OCIF mediante cheque certificado a nombre del Secretario del Departamento de Hacienda el dinero correspondiente al Certificado de Depósito, según antes mencionado, por la cantidad total de \$300,000.00.

El total de la multa asciende a SETECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL DÓLARES (\$775,000.00) y deberá ser pagadera mediante cheque certificado a favor del Secretario del Departamento de Hacienda dentro de lo

próximos diez (10) días a partir de la fecha de haber sido notificado con copia de la ORDEN. A tenor con lo dispuesto en la Sección 3.20 de la Ley Núm. 38-2017, dicha multa incluirá intereses sobre la cuantía impuesta en la misma desde la fecha en que se ordenó dicho pago y hasta que éste sea satisfecho, al 8.00% anual que es el tipo que para sentencias judiciales de naturaleza civil fija por reglamento la Junta Financiera, según el mismo sea certificado por el Comisionado de Instituciones de Puerto Rico y que esté en vigor al momento de dictarse la decisión.

(G) [...]

La OCIF decretó, además, el nombramiento permanente de un síndico. A esos fines, dispuso lo siguiente:

En vista del escenario de insolvencia que enfrenta FFIB, el cual crea un riesgo de daño irreparable al interés público, según antes descrito, y a la seguridad operacional y adecuación financiera de FFIB, y a tenor con los amplios poderes y facultades que le confieren a la Comisionada la Ley Núm. 4, la Ley Núm. 273-2012, la Sección 3.9 de la Ley Núm. 38-2017 y los reglamentos emitidos para hacer valer dichos estatutos, se ORDENA EL NOMBRAMIENTO PERMANENTE DEL SÍNDICO, Lcdo. Wigberto Lugo Mender.

En cuanto a este asunto, se apercibió que la determinación de la OCIF de nombrar un síndico podrá ser revisada mediante la presentación de un recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones dentro del término de diez (10) días contados a partir de la fecha de la notificación de dicha determinación.

Según instruido, el 5 de abril de 2023 First Finance presentó un recurso de revisión administrativa ante este Tribunal de Apelaciones el cual fue asignado a la causa KLRA202300158. Allí objetó la decisión del 27 de marzo de 2023 en cuanto al nombramiento permanente del síndico por insolvencia. Solicitó que se dejase sin efecto esa determinación, al entender que la OCIF actuó *ultravires* al emitir una orden imponiendo al síndico, cuando el banco no estaba en la situación de insolvencia, según

se define en la Ley 243-2012, artículo 2 (g). Agregó que en octubre de 2022 no estaba insolvente.²

Al examinar el referido recurso, el panel se percató de que el recurso no cumplía con la Regla 59 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones³. Luego de darle término al recurrente para que perfeccionara el recurso, sin que así lo hiciera, el 8 de mayo de 2023, este foro desestimó la acción por incumplir con la Regla 59 (d) y (f)⁴ del Reglamento del Tribunal de Apelaciones.

Entretanto, el 12 de abril de 2023 First Finance solicitó reconsideración ante OCIF, en torno a la decisión de esta agencia del 27 de marzo de 2023. La solicitud no fue atendida⁵, por lo que, el 10 de mayo de 2023, instó el presente recurso. En este imputó la comisión de los siguientes errores:

Primero: Cometió error OCIF actuando *ultravires* al imponer el síndico y emitir la orden cuando FFIBI estaba solvente.

Segundo: Cometió error OCIF al resolver que FFIBI ha renunciado a su licencia.

La recurrida OCIF presentó su posición en torno al recurso.

Con el beneficio de ambos escritos, disponemos.

II.

A.

La jurisdicción "[e]s el poder o autoridad con el que cuenta un tribunal para considerar y decidir los casos y controversias ante su consideración". Metro Senior v. AFV, 2022 TSPR 47; 209 DPR __ (2022); Beltrán Cintrón et al. v. ELA et al., 204 DPR 89, 101 (2020). Así pues, el primer factor para considerar en toda

² Tomamos conocimiento de la causa KLRA202300158. Véase, además, Oposición a Recurso de Revisión Administrativa, página 11. First Finance no incluyó la solicitud de reconsideración en su apéndice.

³ Regla 59 del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 59.

⁴ Supra.

⁵ Oposición a Recurso de Revisión Administrativa, página 11, párrafo 69; Véase Moción en cumplimiento de orden presentada por First Finance el 20 de junio de 2023.

situación jurídica que se presente ante un foro adjudicativo es precisamente el aspecto jurisdiccional. Torres Alvarado v. Madera Atilés, 202 DPR 495 (2019); Ruiz Camilo v. Trafon Group, Inc., 200 DPR 254 (2018); Horizon v. Jta. Revisora, RA Holdings, 191 DPR 228, 233–234 (2014). Al cuestionarse la jurisdicción de un tribunal por alguna de las partes o, incluso, cuando no haya sido planteado por éstas, dicho foro examinará y evaluará con rigurosidad el asunto jurisdiccional como parte de su deber ministerial, pues éste incide directamente sobre el poder mismo para adjudicar una controversia. Torres Alvarado v. Madera Atilés, *supra*; Ruiz Camilo v. Trafon Group, Inc., *supra*; Yumac Home v. Empresas Massó, 194 DPR 96, 103 (2015); Souffront v. A.A.A., 164 DPR 663, 674 (2005). Si el tribunal no tiene jurisdicción debe desestimar la reclamación sin entrar en sus méritos. Metro Senior v. AFV, *supra*; Beltrán Cintrón et al. v. ELA et al., *supra*, pág. 102; Torres Alvarado v. Madera Atilés, *supra*, pág. 501.

B.

La doctrina de cosa juzgada requiere que entre el caso resuelto mediante sentencia y el caso en que se invoca la misma concurra la más perfecta identidad entre las cosas, las causas, las personas de los litigantes y la calidad en que lo fueron. Fonseca et al. v. Hosp. HIMA, 184 DPR 281, 294 (2012); Méndez v. Fundación, 165 DPR 253, 267 (2005); Pagán Hernández v. UPR, 107 DPR 720, 732 (1978). En el contexto del derecho administrativo, la doctrina de cosa juzgada podría aplicar en tres vertientes: (1) dentro de la misma agencia; (2) interagencialmente, es decir, de una agencia a otra; y (3) entre las agencias y los tribunales. Mun. de San Juan v. Bosque Real, S.E., 158 DPR 743, 770 (2003); Pagán Hernández v.

UPR, supra, pág. 733. Cuando una agencia administrativa actúa en una capacidad judicial y resuelve controversias de hechos ante sí, las cuales las partes han podido litigar en forma oportuna y adecuada, los tribunales no han vacilado en aplicar la doctrina de cosa juzgada para imponer descanso en la controversia. Pagán Hernández v. UPR, supra, pág. 734. De modo que, la doctrina de cosa juzgada impide que, luego de emitida una sentencia en un pleito anterior, las mismas partes relitiguen en un pleito posterior las mismas causas de acción y cosas, las controversias ya litigadas y adjudicadas, y aquellas que pudieron haberse litigado. Fonseca et al. v. Hosp. HIMA, supra, pág. 294; Mun. de San Juan v. Bosque Real, S.E., supra, pág. 769; Acevedo Santiago v. Western Digital, 140 DPR 452, 464 (1996). Ello es así por consideraciones de orden público y necesidad. Fonseca et al. v. Hosp. HIMA, supra, pág. 294. Al mismo tiempo, vela por el interés gubernamental en que se finalicen los pleitos y en que se les dé la debida dignidad a los fallos de los tribunales. Fonseca et al. v. Hosp. HIMA, supra, pág. 294.

De esta manera, el principio de cosa juzgada, cuando aplique, es concluyente aun con relación a aquellos asuntos que pudieron haber sido planteados y no lo fueron. S.L.G. Font Bardón v. Mini-Warehouse, 179 DPR 322, 333 (2010). Por ende, al momento que una determinación advenga a ser final y firme, la misma tendrá el efecto de cosa juzgada y le cerrará las puertas a la parte perjudicada a instar pleitos subsiguientes por los mismos hechos o causas de acción. Sánchez Rodríguez v. Adm. De Corrección, 177 DPR 714, 721 (2009). No obstante, su aplicación no procede de forma inflexible y automática si hacerlo derrotara los fines de la justicia o consideraciones de orden público. Fonseca et al. v. Hosp. HIMA, supra.

C.

El objetivo principal de la revisión judicial se enfoca en asegurar que las agencias administrativas actúen conforme a las facultades concedidas por ley. Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, 211 DPR ____, 2023 TSPR 6, res. 25 de enero de 2023; OEG v. Martínez Giraud, 2022 TSPR 93, 210 DPR ____ (2022); Pérez López v. Depto. Corrección, 208 DPR 656 (2022). Es norma reiterada que los tribunales están llamados a concederles amplia deferencia a determinaciones de las agencias administrativas. Moreno Lorenzo y otros v. Depto. Fam., 207 DPR 833 (2021); Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, LLC, 202 DPR 117, 126 (2019).

Claro está, la deferencia cede cuando las determinaciones administrativas no están basadas en evidencia sustancial, cuando el organismo erró en aplicar la ley o cuando la actuación de la agencia haya sido arbitraria, irrazonable o contraria a derecho. Moreno Lorenzo y otros v. Depto. Fam., *supra*; The Sembler Co. v. Mun.de Carolina, 185 DPR 800, 822 (2012); Otero v. Toyota, 163 DPR 716, 729 (2005). También cuando su actuación constituya un abuso de discreción. Calderón Otero v. CFSE, 181 DPR 386 (2011). De igual forma, si la actuación administrativa lesionó derechos constitucionales fundamentales. Torres Rivera v. Policía de Puerto Rico, 196 DPR 606, 627-628 (2016).

El principio rector en la revisión judicial de las determinaciones administrativas será el criterio de la razonabilidad en la actuación de la agencia recurrida. Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, *supra*; Torres Rivera v. Policía de PR, *supra*, pág. 626. Así pues, la revisión judicial se limitará a determinar si la agencia actuó de forma arbitraria o

ilegal, o de manera tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. Íd.

Para esta encomienda de la revisión judicial, la Sec. 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRC sec. 9675, dispone que los tribunales se ceñirán a evaluar estos tres (3) aspectos: (1) si el remedio concedido fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad, y (3) si se sostienen las conclusiones de derecho realizadas por la agencia. Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, *supra*; Moreno Lorenzo y otros v. Depto. Fam., *supra*, págs. 839-840; Capó Cruz v. Jta. Planificación et al., 204 DPR 581, 591 (2020); Torres Rivera v. Policía de PR, *supra*, págs. 626-627.

Mientras, la deferencia antes reseñada no se extiende de manera automática a las conclusiones de derecho emitidas por la agencia, ya que éstas serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. Véanse Sec. 4.5 de la LPAU, *supra*; Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, *supra*; ECP Incorporated v. OCS, 205 DPR 268, 281-282 (2020). Esto es, que el tribunal las puede revisar sin sujeción a norma o criterio alguno. Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, *supra*; Batista, Nobbe v. Jta. Directores, *supra*, pág. 217. Claro está, la revisión judicial no es equivalente a una sustitución automática del criterio e interpretación del ente administrativo. Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, *supra*; Capó Cruz v. Jta. Planificación et al., *supra*, pág. 591. Por el contrario, "los tribunales revisores descartarán el criterio de los entes administrativos cuando 'no se pueda hallar fundamento racional que explique o justifique el dictamen administrativo'". Hernández Feliciano v. Municipio de

Quebradillas, supra; Rolón Martínez v. Supte. Policía, 201 DPR 26, 36 (2018).

En el ejercicio de nuestra función revisora, los foros apelativos debemos diferenciar entre asuntos de interpretación estatutaria, en la que los tribunales son especialistas, y los asuntos propios de la discreción o la pericia administrativa. Hernández Feliciano v. Municipio de Quebradillas, supra; OCS v. Point Guard Ins., 205 DPR 1005, 1028 (2020).

D.

Mediante la ley número 4 de 11 de octubre de 1985, según enmendada, (Ley 4-1985) se creó la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras, con la responsabilidad primordial de fiscalización y supervisión de las instituciones financieras que operen o hagan negocios en Puerto Rico. Artículo 3, 7 LPRA sec. 2003.

A tenor con el Artículo 10 de la Ley 4-1985, la Legislatura delegó en el Comisionado de referida agencia, el poder y la autoridad para, entre otros asuntos,

Atender, investigar y resolver las querellas presentadas a la Junta o a la Oficina del Comisionado.

Interponer cualesquiera remedios, acciones o procedimientos legales que fueran necesarios o convenientes para hacer efectivos los propósitos de esta ley o cualquier otra ley o reglamento, cuyo cumplimiento o fiscalización le haya sido asignada, ya sea representado por sus abogados o por el Secretario de Justicia, previa solicitud a tales efectos.

Imponer multas administrativas por las violaciones a las leyes que administra o las reglas, reglamentos y órdenes aprobados o dictados por él, según se señala en el Artículo 20 de esta ley.

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]. Artículo 10 a, incisos 3, 4 y 9, 7 LPRA sec. 2010.

En cuanto al nombramiento de un síndico, el Artículo 10 b, de la Ley 4-1985, 7 LPRA sec. 2010, indica que,

Si como consecuencia de una auditoría, examen o inspección o de un informe rendido por un examinador, se demuestre que la institución financiera carece de una situación económica y financiera sólida o que está operada o administrada de tal manera que el público o las personas y entidades que tengan fondos o valores bajo su custodia estén en peligro de ser defraudados y en ausencia de disposición específica en la ley que regule la institución financiera en cuestión y que lo faculte similarmente, el Comisionado podrá asumir la dirección y administración de la institución financiera, y nombrar con prontitud un síndico, que en el caso de instituciones financieras aseguradas podrá ser su ente asegurador. El Comisionado deberá celebrar una vista antes de emitir una orden para colocar una institución financiera bajo su dirección o la de un síndico.

[...]

La determinación del Comisionado de asumir la administración y dirección de una institución financiera o de nombrar un síndico podrá ser revisada por el Tribunal del Circuito de Apelaciones, mediante recurso radicado dentro del término de **diez días** contados a partir de la fecha de la determinación. (Énfasis dado).

De otro lado, el aludido Artículo 20 de la Ley 4-1985, 7 LPRA sec. 2020, dispone como sigue:

Penalidades.

(a) Cualquier institución financiera o persona que viole las disposiciones de esta ley o de los reglamentos promulgados a su amparo estará sujeta a una multa administrativa a ser determinada por el Comisionado, **que en ningún caso excederá de cinco mil dólares (\$5,000)**. Cualquier institución financiera o persona que viole las disposiciones de las otras leyes y reglamentos bajo la administración y jurisdicción del Comisionado estará sujeta a la penalidad dispuesta para tal violación en la ley o reglamento que sea aplicable.

[...]

(c) El Comisionado podrá imponer una multa administrativa que no excederá de cinco mil dólares (\$5,000) **por cada día que una institución financiera deje de cumplir con las órdenes dictadas bajo las disposiciones de esta ley; Disponiéndose, que en ningún caso la acumulación de las multas excederá de cincuenta mil dólares (\$50,000)**. El Comisionado

podrá iniciar una acción civil para el cobro de dicha multa administrativa en el Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico, Sala de San Juan, el cual tendrá jurisdicción exclusiva para entender en ese procedimiento. (Énfasis nuestro).

Por otro lado, la ley número 273 de 25 de septiembre de 2012, conocida como la *Ley Reguladora del Centro Financiero Internacional*, (Ley 273-2012) fue creada para reglamentar la organización y operación de entidades financieras internacionales en Puerto Rico autorizadas por la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras.

La Ley 273-2012, le otorga al Comisionado la facultad de revisar y llevar a cabo investigaciones con respecto a todas las solicitudes de licencias para operar entidades financieras internacionales; aprobar, conceder aprobación condicionada o denegar solicitudes de permisos y licencias para operar entidades financieras internacionales; cualquier persona cuya solicitud haya sido denegada o condicionalmente aprobada podrá solicitar una vista con arreglo al reglamento provisto en el Artículo 20 de esta Ley. Podrá a su vez, revocar o suspender una licencia para operar una entidad financiera internacional o imponer otras sanciones que pueda creer necesarias y apropiadas a tenor con los Reglamentos del Comisionado. Artículo 3 a, incisos (4), (5), (9), 7 LPRA sec. 3082.

El Artículo 15 de la Ley 273-2012, 7 LPRA sec. 3094, estatuye la presentación de informes. Dispone que,

Toda entidad financiera internacional deberá someter al Comisionado todos aquellos informes que le sean requeridos por los reglamentos del Comisionado, incluyendo un estado financiero anual preparado por contadores públicos autorizados, licenciados para practicar en Puerto Rico, así como estados financieros interinos.

De otro lado, el Artículo 16 de la Ley 273-2012, 7 LPRA sec. 3095, dispone que la licencia expedida bajo esta Ley estará sujeta

a ser revocada o suspendida por el Comisionado, previa notificación y vista con arreglo al reglamento provisto en el Artículo 20 de esta Ley, si se cumple con las condiciones que menciona el artículo.

En tales casos, el Comisionado podrá, entre otras alternativas, nombrar un síndico y ordenar la disolución de una entidad financiera internacional si la licencia de dicha entidad financiera internacional o de la persona de la cual dicha entidad financiera internacional es una unidad es revocada o renunciada, a tenor con el Artículo 16 de esta Ley. Artículo 17, de la Ley 273-2012, 7 LPRA sec. 3096.

Referente a las penalidades, el Artículo 18 de la Ley 273-2012, 7 LPRA sec. 3097 concede la facultad al Comisionado para imponer multas administrativas por violaciones a esta Ley o a los reglamentos del Comisionado.

Por último, la OCIF aplicó en este caso el Reglamento Núm. 5653 adoptado por la agencia bajo la Ley Núm. 52-1989, a los fines de implementar la "Ley Reguladora del Centro Bancario Internacional", según enmendada.

El Artículo 11 del Reglamento 5653 dispone que toda Entidad Bancaria Internacional ("EBI") deberá remitir al Comisionado:

- a. [...]
- b. Sus estados financieros anuales auditados al cierre de su año fiscal o los de la persona de al cual es una unidad, de ser este el caso, preparados en forma consistente con los informes de condición rendidos trimestralmente. [...] Los estados financieros deberán ser recibidos por el Comisionado dentro de noventa (90) días del cierre del año fiscal de la EBI y los mismos deberán cumplir con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados ("Generally Accepted Accounting Principles") o, con la aprobación del Comisionado, con los requisitos equivalentes de otras jurisdicciones con los ajustes, notas y explicaciones necesarias para conformarlos con los

Principios de Contabilidad Generalmente
Aceptados en los Estados Unidos de América.

Por su parte, el Artículo 13 sobre Remedios y Sanciones expresa lo siguiente:

2. Penalidades

Cualquier violación a la Ley o a este Reglamento será sancionada con las penalidades fijadas por la Ley y de no proveerse en la Ley penalidad para alguna violación, el Comisionado podrá imponer la multa administrativa que estime apropiada que no sea menor de quinientos dólares (**US \$500**) ni mayor de **cinco mil dólares (US \$5,000) por cada violación separada.** (Énfasis suplido).

Presentada la normativa jurídica que enmarca las controversias, disponemos.

III.

En el primer señalamiento de error First Finance alega que incidió el OCIF al imponer el síndico a pesar de que estaba solvente. Adujo que ese planteamiento fue presentado en el caso KLRA202300158, pero fue desestimado. No obstante, indican que al ser su argumento central que la OCIF actuó *ultravires* y toda la orden es nula, lo repitieron en esta acción.⁶

El recurrido OCIF nos solicita la desestimación de esta parte de la reclamación por la doctrina de cosa juzgada. Indicó que First Finance ejerció su derecho a objetar el nombramiento permanente de un síndico en el recurso de revisión administrativa KLRA202300518. Indicó que en esa acción esbozó los mismos argumentos que realiza en el primer señalamiento del presente caso, no obstante, referida acción fue desestimada. Sostuvo que, si ya existe una decisión confirmando una sindicatura permanente sobre el banco, esa misma determinación incide sobre la revocación de la licencia. Mencionó que ambos temas tienen un

⁶ Recurso de Revisión Administrativa, págs. 3 y 4.

mismo hilo conductor, el cual quedó probado por la OCIF. Por ende, la decisión de nombrar un síndico, revocar la licencia del banco y proceder con la liquidación de First Finance es final y firme, conforme la doctrina de cosa juzgada.

Evaluamos. La OCIF está facultada para nombrar un síndico cuando, entre otros, se demuestra que una institución financiera carece de una situación económica y financiera sólida.⁷ En este caso, la OCIF emitió una orden permanente para nombrar un síndico en vista del "escenario de insolvencia que enfrenta FFIB"⁸. Obsérvese, la agencia decretó que First Finance estaba insolvente, razón por la cual le nombró el síndico. Para cuestionar esta determinación ante este foro apelativo, el recurrente disponía de un término de diez días.

Acorde a ello, First Finance acudió a este foro revisor mediante recurso de revisión administrativa asignada al KLRA202300158. Esa acción fue desestimada, mediante sentencia del 8 de mayo de 2023 debido a que el First Finance incumplió con las disposiciones de la Regla 59 (d) y (f) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones⁹. A raíz de ello, el asunto relacionado a la sindicatura por insolvencia quedó debidamente atendido y resuelto.

Ahora, mediante la presente acción, First Finance reprodujo, en el primer señalamiento de error, los mismos argumentos relacionados a la sindicatura y la solvencia, que había interpuesto en la solicitud de revisión administrativa KLRA202300158. Como indicáramos, esa acción que fue desestimada, por lo que nada nos queda por disponer, pues la doctrina de cosa juzgada impide que,

⁷ Véase Artículo 10 (b) de la Ley 4-1985.

⁸ Resolución final y orden.

⁹ 4 LPRA Ap. XXII-B, R.59(e) y (f)

luego de emitida una sentencia en un pleito anterior, las mismas partes relitiguen en un pleito posterior las mismas causas de acción y cosas, las controversias ya litigadas y adjudicadas, y aquellas que pudieron haberse litigado. Fonseca et al. v. Hosp. HIMA, *supra*, pág. 294.

De modo que, todo lo relacionado al nombramiento del síndico y la insolvencia de First Finance quedó solventado en un pleito anterior, lo que nos priva de jurisdicción para entender nuevamente en referido tema por la doctrina de cosa juzgada.

En el segundo señalamiento First Finance alega que no hay evidencia de que haya renunciado a su licencia. También indicó que la multa que OCIF le impuso por la entrega tardía del estado financiero del año 2021 no tiene base en derecho. Explicó que el informe se le entregó de forma inmediata, luego de estar disponible referido estado, según el testimonio no controvertido de la Sra. Mariangie Lozada. Agregó que la multa solo agrava la situación económica de First Finance.

Sobre este señalamiento la OCIF ripostó, primeramente, que en ningún lugar de la Resolución Final y Orden se llega a la conclusión de que First Finance renunció a su licencia. En cuanto a las multas, indica que los estados financieros auditados del año 2021 fueron emitidos desde el 30 de junio de 2022 o, al menos, estuvieron disponibles, no obstante, First Finance escogió dilatar la entrega del estado financiero auditado.

Revisamos.

Surge de la Resolución Final y Orden que, "dado el incumplimiento con la entrega a tiempo del Estado Financiero al cierre del año 2021, la OCIF impuso una multa de cinco mil dólares (\$5,000.00) **por cada día**, desde el 1 de abril de 2022, en que la institución no había cumplido con la entrega del estado financiero

auditado del año 2021 el cual finalmente fue entregado el 23 de agosto de 2022. El total de la multa asciende a setecientos veinte mil dólares (\$720,000.00) y se sustenta conforme al Artículo 13 del Reglamento Núm. 5653, antes citado.”

Vemos que el Comisionado impuso una multa de \$5,000 **diarios**, desde el 1ro de abril de 2022 hasta el 23 de agosto de 2022, fecha en que First Finance suplió el estado financiero auditado de 2021. Dicha multa ascendió a \$720,000.00. Esta determinación no se sustenta con los hechos aquí reseñados. Explicamos.

El Artículo 11 del Reglamento 5653 dispone que los estados financieros auditados deben presentarse en un periodo de noventa (90) días luego del cierre de operación de cada año. Esto es, a finales de marzo de 2022. El 10 de marzo de 2022, First Finance le envió una carta a la OCIF solicitando una extensión de noventa (90) días para presentar los estados financieros auditados para el año 2021.¹⁰ De haberse concedido la prórroga, ese término vencería el 30 de junio de 2022. Ahora bien, surge de la determinación de hechos número 78 que el Estado Financiero Auditado para el año 2021 fue completado por los auditores externos el 30 de junio de 2022. La OCIF recibió copia física y digital de dicho estado el 23 de agosto de 2022. Estos hechos no están en controversia. Por tanto, de haberse concedido la prórroga, el término para suplir el informe vencía el 30 de junio de 2022, fecha en que fue completado. No obstante, el informe fue entregado el 23 de agosto de 2022. Por lo que, los días contados por atrasos debieron transcurrir desde el 30 de junio de

¹⁰ Resolución Final y Orden, determinación de hechos número 80.

2022 y no desde el 1ro de abril de 2022. Por tanto, el cómputo de días por atrasos está incorrecto.

Independientemente a lo anterior, la multa de \$720,000, equivalentes a \$5,000 **diarios** por la tardanza de First Finance en proveer los estados financieros auditados del año 2021, es contraria a lo que establece la legislación y el Reglamento 5653.

La OCIF aludió al Artículo 13 del Reglamento Número 5653 para imponer una multa diaria, a partir del 1ro de abril de 2022 hasta el 23 de agosto de 2022 por la entrega tardía del informe financiero auditado de First Finance correspondiente al año 2021.

No obstante, al revisar el Artículo 13, del Reglamento Núm. 5653, nos percatamos que en ningún lugar se permite la imposición de multas diarias. Este inciso dispone que "el Comisionado podrá imponer la multa administrativa que estime apropiada que no sea menor de quinientos dólares **(US \$500) ni mayor de cinco mil dólares ni mayor de cinco mil dólares (US \$5,000) por cada violación separada.**"

De igual modo, el Artículo 20 de la Ley Núm. 4-1985, dispone que "[c]ualquier institución financiera o persona que viole las disposiciones de esta ley o de los reglamentos promulgados a su amparo estará sujeta a una multa administrativa a ser determinada por el Comisionado, **que en ningún caso excederá de cinco mil dólares (\$5,000).**"

De lo anterior, surge de forma clara y precisa que las multas por violación al reglamento o a la ley **no** deben exceder los **\$5,000**. Por tanto, la multa que impuso la OCIF de \$720,000, a razón de \$5,000 diarios, no se encuentra dentro de los poderes delegados a la OCIF conforme la Ley Núm. 4-1985, ni está dentro del Reglamento 5653 administrado por la agencia.

Consecuentemente, por la violación de no suplir el Informe Financiero Auditado de 2021 oportunamente la multa se reduce a \$5,000 que es la cantidad máxima permitida por violación al Reglamento.

Por otro lado, la única multa diaria que el Artículo 20 de la Ley Núm. 4-1985 permite es por incumplimiento a las órdenes dictadas por la agencia. Estas también tienen un tope que, en ningún caso la acumulación excederá de cincuenta mil dólares (\$50,000). Lo anterior, reafirma que la multa de \$720,000 es excesiva y contraria al Reglamento 5653 y al Artículo 20 de la Ley Núm. 4-1985.

Concluimos que la determinación de la OCIF de imponer una multa de \$720,000 excedió sus facultades conferidas en Ley y Reglamento para imponer sanciones. Ante ello, la reducimos a \$50,000.00.

Por último, el peticionario propuso, en la alternativa, que se le permita la venta de acciones o interés a posibles nuevos inversionistas o a seguir operando a modo de deudor en posesión con el síndico, entre otros.

Sobre este petitorio, la OCIF aduce que esta es una aparente oferta transaccional, que no incluye elementos de hecho y derechos a las controversias de este caso, por lo que debe ser eliminada del récord.

Revisamos y nada podemos disponer sobre este particular, pues se trata de asuntos internos de administración, que están fuera del ámbito de nuestra jurisdicción.

IV.

Por los fundamentos antes expresados, que se hacen formar parte de esta sentencia, modificamos la Resolución Final y Orden a los efectos de reducir la multa de \$720,000 impuesta a First

Finance por no rendir a tiempo el informe auditado del año 2021 a \$50,000.00 y así modificada se confirma.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaría del Tribunal de Apelaciones.

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