

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL DE ARECIBO, AIBONITO Y UTUADO
PANEL XI

DUPONT AGRICULTURE
CARIBE

APELADA

V.

MUNICIPIO DE MANATÍ,
ET AL

APELANTE

V.

ESTADO LIBRE
ASOCIADO,
DEPARTAMENTO DE
ESTADO, ET AL.

PARTE CON INTERÉS

KLAN20150150

APELACION
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala de
Manatí

Caso Núm.
C CO2013-0001

Panel integrado por su presidente, el Juez González Vargas, la Juez Cintrón Cintrón y la Juez Vicenty Nazario.

González Vargas, Troadio, Juez Ponente.

S E N T E N C I A

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de septiembre de 2015.

La corporación DuPont Agricultural Caribe Industries, Ltd. ("DACI") interpuso una demanda ante el Tribunal de Primera Instancia de Arecibo ("TPI") para impugnar una deficiencia por concepto de patentes que le fue notificada por el municipio de Manatí. El foro de instancia adjudicó la demanda a favor de DACI y ordenó al municipio cancelar la deficiencia notificada y reconocerle un crédito a la corporación. El Municipio apeló ante este Tribunal esa decisión.

I

DuPont Agricultural Caribe Industries, Ltd. ("DACI") es una corporación que se dedica a la manufactura y venta de químicos y

productos químicos para fines agrícolas. En marzo de 2013, enmendada el 31 de mayo de 2013, DACI interpuso una demanda para impugnar una declaración de deficiencia de patentes municipales notificada por el municipio de Manatí. Demandó al referido municipio, a su alcalde, Juan A. Cruz Manzano, y al director de finanzas, Jonathan Figueroa Ríos. Más adelante, y a solicitud e instancia del municipio, el TPI ordenó que se acumularan como partes al Secretario de Estado y a la Oficina de Exención Contributiva Industrial (“OEI”), adscrita al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio.¹

En su demanda, DACI indicó que en el año 2010, al amparo de la Sección 482 del Código de Rentas Internas Federal, el Servicio de Rentas Internas de Estados Unidos (“IRS”) realizó una redistribución de los ingresos brutos de la corporación para propósitos contributivos. El IRS determinó que una parte de esos ingresos no eran atribuibles a sus operaciones en Puerto Rico, sino a las operaciones de una entidad afiliada que hacía negocios en Estados Unidos. Particularmente, se trata de los ingresos brutos para los años contributivos 1999 a 2003. Según DACI, la determinación de la IRS tuvo el efecto de incrementar el ingreso bruto de la afiliada y ello, a su vez, tuvo el efecto correlativo de disminuir los ingresos brutos de DACI en Puerto Rico. Asimismo, DACI afirmó que en septiembre de 2012 el Departamento de Hacienda le reconoció un ajuste correlativo al ajuste del IRS.

DACI apuntó que para el 29 de noviembre de 2012 presentó, junto a su cobeneficiaria, DuPont Electronics Microcircuits

¹ Véase la resolución dictada el 25 de febrero de 2014 por el TPI en la página 155 del apéndice del recurso de apelación. Resaltamos que bajo la anterior Ley de Incentivos Contributivos de 1998, la OEI estaba adscrita al Departamento de Estado, 13 L.P.R.A. sec. 10112 (a). Ahora, bajo la Ley de Incentivos Económicos de 2008, la OEI está adscrita al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio. 13 L.P.R.A. sec. 10652 (a).

Industries, Ltd., una *Solicitud de clarificación del decreto* ante la OECl. Básicamente, le solicitó a la OECl que clarificara el alcance de un decreto de exención previamente concedido a la luz del acuerdo que llegó con el IRS. En febrero de 2013, la Compañía de Fomento Industrial emitió un *Informe suplementario a la solicitud de clarificación del Decreto* en el que endosaba y recomendaba la clarificación solicitada. Luego de varios trámites, los que incluyeron la participación del municipio de Manatí en esa gestión, el 22 de mayo de 2013, la OECl emitió una *Orden de enmienda al Decreto*. En lo pertinente, dicho decreto enmendado, cuya fecha de efectividad es al 1 de enero de 2011, incluye el siguiente lenguaje:

BE IT FURTHER DECREED, that for municipal license tax purposes, a reallocation of the income of Grantees discussed in paragraph 19 above, involving the transfer price on the sale by Grantees of the products manufactured under this Grant, will result in an increase or decrease, as applicable, of the volume of business of Grantees. In the event of a reallocation of income discussed in paragraph 19, Grantees shall reflect said pricing increase or decrease, (including multi-year adjustments), in the volume of business declaration corresponding to the fiscal year that follows the close of the accounting year in which a final or firm order, or agreement, (including but not limited to, an IRS Fast Track Session Report, or similar document), regarding the reallocation is reached with the United States Internal Revenue Service, or foreign taxing jurisdiction;

BE IT FURTHER DECREED, that the effective date of this Amendment to the Grant shall be January 1, 2011, effective date of the Grant;²

En su demanda, DACI aseveró que la aludida *Orden*, firmada por la Directora de la OECl, era final e irrevisable, conforme la Sección 14 del Artículo 1 de la Ley de Incentivos Económicos de 2008, 13 L.P.R.A. sec. 10654 (c). Según la corporación, la *Orden de enmienda* “aclaró que DACI podrá continuar determinando sus patentes municipales aumentando o disminuyendo el volumen de

² Véase la pág. 64 del apéndice de la apelación.

negocios en la Declaración de Volumen de Negocios correspondiente al año fiscal siguiente al cierre del año de contabilidad en el que se llegue a un acuerdo final y firme con el IRS en cuanto a cualquier ajuste realizado al amparo del CRI Federal incluyendo la Sección 482 del mismo, para redistribuir ingresos y que impacten dicho volumen de negocios.”³

En lo que atañe a las deficiencias impugnadas, el 13 de octubre de 2011, DACI rindió ante el municipio de Manatí una *Declaración de Volumen de Negocios* correspondiente al año fiscal 2011-12. Dicha *Declaración* tuvo como base el volumen de negocios reflejado en los Estados Financieros de 2010. En los mismos, el ingreso bruto de ventas fue de \$47,033,645, mucho menor al estimado por DACI en una solicitud de prórroga anteriormente presentada al municipio (\$250,670,374), la que había acompañado con la patente a pagar por la cantidad de \$340,759.77. Según DACI, la diferencia se debió a que –conforme a los General Accepted Accounting Principles (“GAAP”)– los Estados Financieros de 2010 reflejaron el reconocimiento del ajuste del IRS para el período de 31 de diciembre de 2010. Conforme a ello, DACI determinó en la *Declaración* de 2011-12 una patente a pagar de \$115,890.40 porque ya en su solicitud de prórroga había pagado \$340,759.77. Para la *Declaración de Volumen de Negocios* de 2012-13 sucedió algo similar. DACI solicitó una prórroga y con ella estimó una patente a pagar de \$408,257.90, pero reclamó un crédito por los \$224,257.37 de las patentes pagadas en exceso el año anterior. Más adelante rindió la correspondiente *Declaración* en la que determinó que la patente a pagar era de \$401,183.23. Según relató en su demanda: “[c]omo ya había pagado \$183,368.53, junto

³ Véase la pág. 40 del apéndice de la apelación.

a la Solicitud de Prórroga 2012-13 y tenía un crédito de patentes pagadas en exceso al año anterior de \$224,869.37, determinó que existía un crédito a su favor por la cantidad de \$7,074.67.”⁴

DACI señaló que por su parte el municipio de Manatí llevó a cabo una auditoría para los años fiscales 2011-12 y 2012-13. Como producto de la auditoría, el municipio le emitió una notificación preliminar de deficiencia por la cantidad total de \$268,773. La deficiencia respondía a que era improcedente el crédito por la cantidad de \$224,870 en la Declaración de 2011-12 que luego fue reclamado como un crédito contra la patente a pagar en la Declaración de 2012-13. Según el municipio, el ingreso bruto de ventas de DACI para el año terminado el 31 de diciembre de 2010 era de \$250,670,374 y no de \$47,033,645.

En su demanda, DACI detalló el trámite que siguió para impugnar ante el municipio la alegada deficiencia, lo que incluyó una vista administrativa. La contención de DACI era que el ajuste del IRS fue producto de un acuerdo alcanzado con dicha entidad que debía reflejarse en el año de contabilidad finalizado el 31 de diciembre de 2010. No obstante, el municipio mantuvo su decisión de notificarle a DACI la deficiencia, por lo que ésta interpuso la demanda de autos.

DACI alegó en su demanda que la Orden de Enmienda Aclaratoria era un contrato entre ella y el gobierno de Puerto Rico cuyo contenido es final y no admite revisión judicial, por lo que el municipio venía obligado a respetarlo. Adujó que,

[...] DACI estuvo y está requerida a realizar un ajuste correlativo, aumentando o disminuyendo sus ingresos brutos, según sea el caso, cuando el IRS, al amparo de lo dispuesto por la Sección 482 del CRI Federal, redistribuya mediante acuerdo final y firme, los

⁴ Véase la pág. 42 del apéndice de la apelación.

ingresos brutos entre DACI y sus afiliadas con operaciones fuera de Puerto Rico para reflejar claramente el ingreso de las respectivas entidades. Estos ajustes son necesarios para evitar la doble tributación de estos ingresos en Puerto Rico y en Estados Unidos, y para que el Municipio tribute los ingresos que son atribuibles a las operaciones en Puerto Rico.⁵

Como remedio, DACI solicitó al TPI que ordenara la cancelación de la deficiencia notificada, que determinara que se le debía reconocer un crédito por \$224,869.37, que también determinara que DACI tenía derecho a un crédito por \$7,074.67, que se le entregara la cancelación de la fianza prestada y que le impusiera al municipio el pago por gastos, costas y desembolsos incurridos en la tramitación de esta acción.

Luego de diversos trámites procesales, el municipio de Manatí interpuso un escrito titulado *Moción de desestimación parcial y/o sentencia parcial por las alegaciones relacionadas a reclamación bajo la Ley de Patentes Municipales*. Por su parte, el ELA, junto al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, la OECI, el Departamento de Estado y la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico, presentó también una *Moción solicitando desestimación*. Esencialmente, el ELA arguyó que no existía reclamo en su contra que ameritara su inclusión como parte. Tampoco era parte indispensable. En cambio, planteó que de entenderlo necesario el TPI podría requerir su presencia en calidad de *Amicus Curie*. In extenso el ELA explicó:

[...] ni los Decretos concedidos a la Parte Demandada ni el aspecto procesal para su aprobación son controvertidos en el caso de autos. Más bien, la controversia versa sobre la validez de los cálculos que se realizan por parte del Municipio de Manatí versus los cálculos de la parte Demandante para el pago anual de la Patente Municipal a tenor con el Decreto concedido y con la legislación estatal y federal vigente.

⁵ Véase la pág. 45 del apéndice de la apelación.

[...] El Artículo 1, Sección 14 de la Ley de Incentivos para el Desarrollo de Puerto Rico, 13 L.P.R.A. sec. 10654, establece que los decretos son un contrato entre la entidad y el Gobierno de Puerto Rico. Así, las determinaciones y decisiones del Secretario del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, en cuanto al contenido de los mismos con finales y no admiten revisión administrativa o judicial. Así, incluir como partes en este caso a funcionarios y entidades gubernamentales cuya función respecto a los decretos emana de la Ley de Incentivos de 2008, supra, en ausencia de base legal para establecer violaciones al debido proceso de ley que afecten los derechos de la empresa o del Municipio, tiene el efecto de exponer a dichos funcionarios o entidades gubernamentales, innecesariamente al proceso del trámite judicial y los gastos que esto implica. La corrección y validez de los decretos se presume.

En el aspecto procesal, la enmienda fue solicitada con el propósito de aclarar el Decreto concedido a los fines de incluir en el mismo aquellas disposiciones relacionadas a los ajustes en los ingresos a tenor con la legislación federal. Para esto, la OECI siguió el trámite procesal que contempla la Ley de Incentivos del 2008. Este trámite procesal incluye, y en este caso incluyó, la participación del municipio en la aprobación del mismo. Habiéndose garantizado el derecho que la ley concede al Municipio a participar en los procesos de aprobación o enmiendas a los Decretos de Exención Contributiva, es improcedente el planteamiento de que el mismo no fue otorgado conforme a derecho. Por el contrario, el proceso de aprobar el decreto era el foro adecuado para que el Municipio se expresara sobre la validez del mismo.⁶

El 15 de septiembre, notificada el 17 de septiembre de 2014, el TPI dictó una *Resolución y Sentencia Parcial* en la que declaró *no ha lugar* las mociones de desestimación presentadas por el municipio de Manatí y *ha lugar* la moción de desestimación del ELA. Como consecuencia, el TPI emitió sentencia parcial a los efectos de desestimar la demanda en contra del ELA.⁷

Oportunamente el municipio de Manatí solicitó reconsideración. En ella reiteró que la enmienda aclaratoria del decreto en cuestión era inválida, ya que la Directora de la OECI no

⁶ Véase la pág. 291 y la pág. 293 del apéndice de la apelación.

⁷ La Sentencia Parcial dictada no es un final por no cumplir con lo requerido en la Regla 42.3 de Procedimiento Civil.

tenía autoridad para aprobarla. Según el municipio, esta era facultad única del Secretario de Desarrollo Económico. El municipio trajo además a colación que la desestimación a favor del ELA y sus funcionarios era inconsistente con la resolución de las controversias dilucidadas en el pleito. Adicionalmente, más adelante el municipio interpuso una *Moción de sentencia por las alegaciones y/o sentencia sumaria a tenor con Resolución del Tribunal*.

Por su parte, DACI sometió una solicitud de enmiendas a determinaciones de hecho, conclusiones de derecho y reconsideración. Aseveró que era innecesaria e incorrecta la siguiente determinación del TPI: “[...] habría que determinar si el decreto anterior (vigente hasta el 31 de diciembre de 2010) permitía a DACI realizar los ajustes correlativos, como los del IRS, relacionados con la Sección 482 del Código de Rentas Internas Federal.”⁸ La incorrección de esta determinación se sustentaba – según DACI– en que la Orden de enmienda aclaratoria era efectiva al 1 de enero de 2011. DACI también arguyó que era inaplicable la Sección 7 (b) de la Ley de Patentes Municipales, según daba a entender el TPI en su sentencia parcial.

El 8 de diciembre de 2014, notificada el 12, el TPI acogió la solicitud de enmiendas y reconsideración de DACI y dictó Sentencia.⁹ Entre las determinaciones de hechos pertinentes, el foro de instancia subrayó que DACI era cobeneficiaria de un decreto de exención contributiva emitido al amparo de la Ley de Incentivos Contributivos de 1998, Ley 135 de 23 de diciembre de 1997, 13 L.P.R.A. sec. 10101, vigente hasta el 30 de junio de 2001. También, DACI era cobeneficiaria de un decreto de exención contributiva

⁸ Véase la pág. 361 del apéndice de la apelación.

⁹ Aunque el Foro Primario no notificó adecuadamente la Moción de Reconsideración presentada, no tenemos duda que emitir una nueva sentencia resuelve la moción de reconsideración presentada por ambas partes.

renegociado y emitido al amparo de la Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico, Ley 73 de 28 de mayo de 2008, 13 L.P.R.A. sec. 10641. Además, ésta gozaba de un 60% de exención de patentes municipales, conforme la Ley de Incentivos de 2008 y el decreto.

El TPI descansó en que el municipio notificó esta deficiencia por la cantidad de \$268,773 para los años fiscales 2011-12 y 2012-13 bajo el entendido de que era improcedente el crédito de \$224,870 reclamado por DACI en su declaración de 2011-12. Sin embargo, para el 29 de noviembre de 2012, DACI presentó ante la OECl la solicitud de clarificación del decreto anteriormente referida y el municipio de Manatí participó durante el proceso de enmienda, oponiéndose. Finalmente, el OECl emitió una Orden de Enmienda de Decreto, clarificándolo según lo recomendado por la Compañía de Fomento.

Luego de referirse a las normas aplicables a la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, a la Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico, y a la Ley de Patentes Municipales, el TPI resolvió que la Ley de Incentivos Económicos permitía al Secretario de Desarrollo delegar en el Director o Directora de la OECl la facultad de otorgar una enmienda aclaratoria de los decretos ya aprobados. Ello, conforme la Sección 3 del Artículo 1 de la referida Ley, la cual dispone:

El Secretario de Desarrollo, podrá delegar al Director [de la OECl] las funciones que a su discreción estime convenientes, a fin de facilitar la administración de este capítulo, excepto la función de aprobar o denegar concesiones originales de exención contributiva, con excepción de las concesiones que se otorguen bajo los incisos (b) y (d) (1) (E) de la sec. 10642 de este título. 13 L.P.R.A. sec. 10653 (a) (2) (G).

Según el TPI, la Ley sólo limita la facultad del Secretario de Desarrollo con respecto a la aprobación o denegación de concesiones originales de exención contributiva. Lo mismo dispone una orden administrativa del Secretario de Desarrollo. En ese sentido, el TPI concluyó que la Directora de la OECl tenía facultad para emitir una orden de enmienda aclaratoria de un decreto ya aprobado, como el aquí en cuestión.

Distinto a lo propuesto por el Municipio, el TPI determinó que mediante los decretos de exención contributiva podía pactarse autorizar los ajustes correlativos de la forma en que DACI acordó con el Estado en el decreto enmendado, incluyendo los ajustes referentes a la Sección 482 del Código de Rentas Internas Federal. En esa dirección, el TPI entendió “que el propósito principal de la enmienda al decreto fue aclarar para fines de las patentes municipales a pagar, que DACI podía realizar los ajustes requeridos de acuerdo a los ajustes que, a su vez, realizara el IRS y que afectarían los ingresos a reportar.”¹⁰

En cuanto a la aplicabilidad de la enmienda aclaratoria del decreto, cuya efectividad tenía fecha de 1 de enero de 2011, por ser la patente a pagar la correspondiente al año fiscal 2011-12, el decreto actual enmendado le era de aplicación. Ello así, puesto que, como cuestión de hecho y de derecho las patentes son pagadas por anticipado. Además, las leyes de incentivos y patentes definen el año fiscal como todo período de doce meses consecutivos entre el primer día del mes de julio de cada año natural y el día 30 de junio del año natural siguiente. En segundo lugar, el TPI resaltó que, según el texto de la enmienda aclaratoria del decreto, DACI podía determinar sus patentes municipales

¹⁰ Véase la pág. 431 del apéndice de la apelación.

aumentando o disminuyendo el volumen negocios en la declaración para esos fines correspondiente al año fiscal del gobierno siguiente al cierre del año de contabilidad de DACI en el que se llegara a un acuerdo final y firme con el Servicio de Rentas Internas Federal en cuanto a los ajustes correlativos. De igual forma, el TPI dispuso que la Ley de Patentes Municipales establece: “[c]uando se haya hecho un pago en exceso de cualquier patente impuesta por autorización de las secs. 651 a 652y de este título, el monto de dicho pago en exceso se acreditará contra cualquier patente sobre volumen de negocio o plazo de la misma entonces exigible a la persona, y cualquier remanente se reintegrará inmediatamente a la persona.” 21 L.P.R.A. sec. 652f (a) (1).

En fin, el TPI declaró *ha lugar* la moción desestimación del ELA y *ha lugar* la demanda. Consecuentemente, el foro de instancia ordenó al municipio a cancelar la deficiencia notificada por concepto de patentes municipales, que se entregara la cancelación de la fianza prestada y se le reconozca a DACI un crédito de \$224,869.37, según determinado por esta empresa en su Declaración de Volumen de Negocios de 2011-12, a reclamarse contra la patente a pagar en la Declaración de Volumen de Negocios de 2012-13. Además, le reconoció un crédito de \$7,074.67, según determinado en la Declaración de Volumen de Negocios de 2012-13, a ser reclamado contra la patente a pagar correspondiente a los años subsiguientes.

Insatisfecho, el 10 de febrero de 2015, el municipio de Manatí presentó el recurso de apelación de autos. Le imputó los siguientes errores al foro de instancia:

A. Erró el TPI al declarar “no ha lugar” la moción de desestimación del Municipio, y “con lugar” la

Demanda, al amparo de la Orden de Enmienda toda vez que:

- 1. La Directora de la OECl no tiene facultad para aprobar enmiendas y, por ende, la Orden de Enmienda en la cual DACI descansa es nula;**
- 2. Para la aprobación de la Orden Enmienda no se siguió el trámite requerido por la ley y, por ende, dicha enmienda no es válida;**
- 3. La Orden de Enmienda constituye una intromisión indebida a las facultades de la rama judicial en violación a la doctrina de separación de poderes estatuida en la LPM y la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y;**
- 4. En cualquier caso, la Orden de Enmienda no es aplicable a los periodos objeto de deficiencia en este caso.**

B. Erró el TPI al declarar “con lugar” la demanda por el hecho de haber determinado que no procedían las mociones de desestimación y/o de sentencia por las alegaciones del Municipio.

C. Erró el TPI al no declarar con lugar la solicitud de desestimación y/o sentencia sumaria del Municipio.

Por su parte, el 12 de marzo de 2015, DACI presentó su alegato. Posteriormente, el ELA, junto al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, la OECl, el Departamento de Estado y la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico, presentó el suyo.

Trata esencialmente este recurso de una notificación de deficiencia sustentada en la interpretación que hace el municipio en cuanto a cómo aplicar una enmienda a un decreto de exención contributiva. Por un lado, el municipio afirma que DACI no tiene derecho al crédito reportado para el año fiscal 2011-12. Por otro,

DACI expone que la enmienda al decreto establece categóricamente su derecho, efectivo desde el 1 de enero de 2011.

Asimismo, prestamos especial consideración al asunto de si puede el municipio en un procedimiento judicial de esta naturaleza cuestionar colateralmente la efectividad de tal enmienda.

Asimismo, prestamos especial consideración al asunto de si puede el municipio en un procedimiento judicial de esta naturaleza cuestionar colateralmente la efectividad de tal enmienda.

II

La Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico de 28 de mayo de 2008 (Ley núm. 73), 13 L.P.R.A. sec. 10641 *et seq.*, faculta a la Oficina de Exención Contributiva Industrial (OECI), adscrita al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, a tramitar todo lo relacionado con las exenciones contributivas con miras a estimular la competencia económica de la Isla.¹¹ La base para ello son los decretos de exención contributiva. Un decreto es “un instrumento que utiliza Puerto Rico, para fomentar la industria y la inversión productiva, todo con el alto objetivo final de hacer posible una vida civilizada, material y espiritual, para los habitantes del país.” Textile Dye Works, Inc. v. Srio. de Hacienda, 95 D.P.R. 708, 713 (1968). Los decretos “se consideran un contrato entre el concesionario, sus accionistas,

¹¹ En su Artículo 1, la Ley de Incentivos Económicos plasma en siete incisos la declaración de política pública que la inspira. A grandes rasgos se propone (1) proveer el ambiente y las oportunidades adecuadas para desarrollar la industria local; (2) ofrecer a las industrias de alta tecnología y alto valor añadido una propuesta contributiva atractiva; (3) garantizar una relación entre el Estado y la industria que se fundamente en la estabilidad, certeza y credibilidad. En tal medida, todos los componentes de la sociedad deben ofrecer un apoyo férreo a este programa y al respeto y cumplimiento de los compromisos que forman parte del mismo, por el bien de Puerto Rico; (4) apoyar las iniciativas del sector privado, la academia, las empresas comunitarias y los municipios con el propósito de contribuir con el desarrollo económico por medio de la innovación, la investigación y desarrollo e inversión en infraestructura necesaria para una mejor calidad de vida y eficiencia en las operaciones industriales; (5) atenuar los altos costos operacionales y flexibilizar las limitaciones reglamentarias que desalientan la posición competitiva de Puerto Rico; (6) tomar acción contundente para reducir los costos de energía; (7) reconocer la importancia de la descentralización del gobierno. 13 L.P.R.A. sec. 10641.

socios o dueños y el Gobierno de Puerto Rico, y dicho contrato será la ley entre las partes.” 13 L.P.R.A. sec. 10654 (a). No todos los decretos son idénticos, “ya que cada negocio solicitante tiene sus preocupaciones y necesidades particulares.” Pepsi-Cola v. Mun. Cidra et al., 186 D.P.R. 713, 749 (2012). Es decir, “cada Decreto es único y su negociación ha conllevado un estricto análisis de la solicitud y las circunstancias particulares de los contratantes.” Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja, 182 D.P.R. 267, 283 (2011).

La aludida Ley 73 dispone que en la confección de un decreto, el Secretario de Desarrollo Económico tendrá discreción para incluir “aquellos términos y condiciones, concesiones y exenciones que sean consistentes con el propósito de este capítulo y que promuevan la creación de empleos mediante el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico, tomándose en consideración la naturaleza de la petición o acción solicitada, así como los hechos y circunstancias relacionadas de cada caso en particular que puedan ser de aplicación.” 13 L.P.R.A. sec. 10654 (a). Como vemos, el Secretario tiene vasta potestad para adoptar y condicionar un decreto, de acuerdo a las particularidades de la industria y el mejor interés económico de Puerto Rico.

La Ley 73 establece un trámite interagencial en la consideración de la concesión de decretos o de enmiendas a decretos existentes, que incluye también la participación de los municipios y de otros entes gubernamentales. 13 L.P.R.A. sec. 10653. Tal trámite se ventila ante la Oficina de Exención Contributiva Industrial (OECI). En lo pertinente, la Ley 73 dispone que es el Secretario de Desarrollo Económico quien tiene la potestad para aprobar los decretos, pero en ciertas circunstancias

éste también puede delegar otras tareas relacionadas al Director de la OECl:

(G) El Secretario de Desarrollo podrá delegar al Director las funciones que a su discreción estime convenientes, a fin de facilitar la administración de este capítulo, excepto la función de aprobar o denegar concesiones originales de exención contributiva, con excepción de las concesiones que se otorguen bajo los incisos (b) y (d) (1) (E) de la sec. 10642 de este título. 13 L.P.R.A. sec. 10653 (a) (2) (G); véase además la Orden Administrativa número OA-0002-2008 en las páginas 237-238 del apéndice de la apelación.

Ahora bien, la Ley 73 explícitamente limita la intervención judicial posterior a la determinación del Secretario de Desarrollo relacionada con la denegatoria o enmienda a un decreto. Es decir, las decisiones del Secretario en cuanto a este tema son finales:

Todas las decisiones y determinaciones del Secretario de Desarrollo bajo este capítulo, en cuanto a la conexión del decreto y su contenido, serán finales y contra las mismas no procederá revisión judicial o administrativa u otro recurso, a menos que específicamente se disponga de otra forma. Disponiéndose, que una vez concedido un decreto bajo este capítulo, ninguna agencia, instrumentalidad pública, subdivisión política, corporación pública, o municipio, sea éste autónomo o no, del Gobierno de Puerto Rico que no sea el Secretario de Desarrollo o el Gobernador, podrá impugnar la legalidad de dicho decreto o cualquiera de sus disposiciones. 13 L.P.R.A. sec. 10654 (c) (1).

Sólo se reserva la revisión judicial para aquellos casos en los que se revoque o cancele un decreto: “[c]ualquier concesionario adversamente afectado o perjudicado por cualquier acción tomada por el Secretario de Desarrollo, revocando y/o cancelando un decreto de exención de acuerdo con la sec. 10653 (e) (2) de este título, tendrá derecho a revisión judicial de la misma mediante la presentación de un recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico”. 13 L.P.R.A. sec. 10654 (c) (2).

Las razones del legislador para prohibir la revisión judicial parecen ser varias. La principal responde a la pericia particular de

la agencia y a la necesidad de poner trabas judiciales, incluyendo la apelativas, a procedimientos que deben discurrir con celeridad. De ordinario, se trata de materias densamente técnicas o consideraciones puramente económicas, vedadas a la injerencia judicial.¹²

En esta situación se trata de decretos aprobados por el Secretario de Desarrollo Económico en los que se dilucidan cuestiones de política pública en extremo discrecionales, técnicas y complejas, de elevado contenido económico. Por su parte, la jurisprudencia reciente recalca la importancia de los incentivos contributivos y la cautela en cuanto a la revisión judicial en estos asuntos. Por ejemplo, en Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja, *supra*, al hacer referencia a la anterior Ley de Incentivos de 1998, la que también contenía un estatuto que prohibía la revisión judicial, el Tribunal Supremo acentuó:

[...] considerando las necesidades cambiantes de la industria y para asegurar que Puerto Rico se mantenga competitivo a nivel mundial, la Asamblea Legislativa ha creado un procedimiento que otorga gran discreción al funcionario contratante para aceptar ofertas o requerir condiciones que redunden en los mejores intereses económicos y sociales de nuestra Isla. No sólo esto, sino que además la Ley Núm. 135, *supra* da fuerza de Contrato al decreto resultante y dispone que su determinación será final y no revisable. **Esto no tiene otro objetivo que dar seguridad y confianza a las corporaciones que hacen negocios en Puerto Rico.** *Id.*, pág. 293, (énfasis suplido); véase, además, Pepsi-Cola v. Mun. Cidra et al., 186 D.P.R. 713, 746 (2012).

¹² Por analogía, al interpretar qué tipo de órdenes emitidas por la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico son revisables, el Tribunal Supremo explicó lo siguiente en Luce & Co. Junta Relaciones del Trabajo, 82 D.P.R. 96 (1961):

Parece obvio que si la decisión de la Junta de negarse a expedir una querrela a base de la presentación de cargos por prácticas ilícitas estuviera sujeta a revisión judicial, no sólo se inundarían los tribunales con recursos de esta clase, sino que en efecto se estaría sustituyendo la práctica administrativa uniforme establecida, desarrollada y orientada de un organismo especializado por el criterio judicial. Y esto nos llevaría con toda probabilidad a la incertidumbre en el campo del derecho obrero-patronal debido a las diferencias entre las distintas filosofías socio-económicas de los jueces. *Id.*, págs. 101-102.

Por esto, en el referido caso, al hacer mención a una determinación del Secretario de Estado relacionada con la manera de tributar ciertos ingresos de una farmacéutica, el Tribunal Supremo apuntó que "[n]o le compete a los tribunales pasar juicio sobre la sabiduría de esa determinación". Pharm. v. Mun. de Vega Baja, *supra*, pág. 294. Ahora bien, esta norma –como todas– no es absoluta. Id. En otras palabras, el mandato legislativo respecto a la finalidad de las decisiones y determinaciones del Secretario "no inmuniza por completo los decretos [...] de revisión en los foros judiciales." Pepsi-Cola v. Mun. Cidra et al., *supra*, pág. 746. Hay ciertas instancias en las que la revisión es permisible, "particularmente cuando se han producido resultados contrarios al propósito de la ley y se ha señalado alguna transgresión a la Constitución."

Sin embargo, es claro que el legislador puede establecer que ciertas decisiones administrativas discrecionales se ubiquen fuera del ámbito de revisión judicial, como ocurre en este caso. Federación v. Molina, 160 D.P.R. 571 (2003).¹³ No obstante, como adelantamos, tal prohibición no puede menoscabar derechos constitucionales o estatutarios de las partes. D. Fernández Quiñones, *op. cit.*, pág. 420; Pepsi-Cola v. Mun. Cidra et al., *supra*, pág. 746. En situaciones excepcionales como esas, el acceso a los tribunales estaría disponible, puesto que "[b]ajo nuestro sistema constitucional la Asamblea Legislativa no puede impedir directa o

¹³ La norma es que al hacerlo la Asamblea Legislativa debe expresarlo "en forma expresa y clara." D. Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 2da ed, Ed. Forum, 2001, pág. 420. El Tribunal Supremo de Estados Unidos ha indicado que la presunción a favor de la revisión judicial sólo puede superarse cuando se establezca un llamado directo y claro en contra de la revisión judicial, "only upon a showing of 'clear and convincing evidence' of a contrary legislative intent should the courts restrict access to judicial review." Board of Governors, FRS v. MCorp Financial, Inc. 502 U.S. 32, 44 (1991), citando a Abbott Laboratories v. Gardner, 387 U.S. 136, 141 (1967); véase, además, Traynor v. Turnage, 485 U.S. 535, 542 (1988).

indirectamente que los tribunales de justicia ejerzan sus facultades revisoras en casos en que se ha actuado, o puede actuarse, por las agencias administrativas en forma contraria a imperativos preceptos constitucionales.” Hernández Montero v. Cuevas, Director, 88 D.P.R. 785, 803 (1963); véase, además, U.P.R. v. Asoc. Pur. Profs. Universitarios, 136 D.P.R. 335, 350 (1994).¹⁴

La revisión judicial puede proceder adicionalmente cuando el organismo administrativo haya actuado *ultra vires*, en exceso del poder delegado o en contra de las prohibiciones específicas contenidas en su estatuto orgánico. Pepsi-Cola v. Mun. Cidra et al., *supra*, págs. 746-747. Véase, Leedom v. Kyne, 358 U.S. 184 (1958), en el que se dijo que: “[t]his Court cannot lightly infer that Congress does not intend judicial protection of rights it confers against agency action taken in excess of delegated powers.” *Id.*, pág. 190.

En conclusión, las excepciones a la no revisión judicial son tres: (1) cuando las determinaciones del organismo administrativo afecten derechos constitucionales de las partes; (2) cuando se ignore una prohibición expresa contenida en la ley; y, (3) cuando la actuación administrativa descansa en una interpretación claramente errónea de la ley. Federación v. Molina, *supra*, a la pág. 588, (4) si la agencia actúa sin jurisdicción o de la manera *ultra vires*.

III

En este caso el estatuto en cuestión veda clara y expresamente la revisión judicial. El texto dispone manifiestamente que las decisiones del Secretario de Desarrollo serán respetadas por todas las agencias e instrumentalidades que forman parte del gobierno, incluyendo los municipios. Además, el estatuto preceptúa

¹⁴ “La obra legislativa debe responder o ajustarse a las normas constitucionales. Si las viola abiertamente la obra legislativa de nada sirve; a nadie obliga.” Hernández Montero v. Cuevas, Director, *supra*, a la pág. 805.

de manera inequívoca que ninguno de los organismos gubernamentales podrá impugnar la legalidad del decreto o cualquiera de sus disposiciones. Véase, 13 L.P.R.A. sec. 10654 (c) (1). Como mencionamos, la jurisprudencia permite ciertas instancias en las que excepcionalmente puede permitirse la revisión judicial. Sin embargo, no se nos ha persuadido de que alguna de ellas se manifieste en este caso. En esencia, mediante el pleito bajo consideración, de manera colateral, el Municipio pretende que se revise y se juzgue la corrección y procedencia de esta enmienda al decreto en controversia, sin que cuente el Tribunal con jurisdicción o competencia para ello por mandato legislativo, según el texto legal antes citado. Como pudimos observar tal acción administrativa es final y obligatoria, incluyendo para los municipios. Los cuestionamientos del Municipio apelante, aunque enmarcados *prima facie* en su reclamo de patentes, en gran medida la disposición de esa controversia obliga pasar juicio sobre la referida enmienda al decreto. Ello esencialmente implica el cuestionamiento colateral del decreto y ello está vedado por ley. Esta situación de suyo bastaría para disponer del caso en su totalidad. No obstante, por la estrecha relación de los demás planteamientos con esta situación habremos de expresarnos sobre los otros asuntos planteados.

En su escrito de apelación el municipio cuestiona la validez de la enmienda al decreto y con ello la decisión de la agencia, porque fue expedida por la Directora de la OECl, y no por el Secretario de Desarrollo Económico. Segundo, porque que no se siguió el trámite requerido por la Ley de Incentivos Económicos durante la aprobación de la enmienda. Tercero, señala que la orden de enmienda constituye una intromisión indebida en las facultades de

la rama judicial y que violenta la doctrina de separación de poderes. Cuarto, advierte que la orden de enmienda al decreto no es aplicable a los períodos objeto de deficiencia en este caso.

Con respecto al primero y el segundo señalamiento se aduce el argumento de "actuación *ultra vires*", en la medida que se pretende impugnar la capacidad de la Directora de la OECl para aprobar enmiendas a un decreto anteriormente aprobado. Tal aseveración, en cambio, no es correcta. Como determinó el TPI, conforme a la Ley de Incentivos Económicos, el Secretario de Desarrollo podía delegar en la Directora de la OECl la facultad para **enmendar** un decreto previo. Véase, la Sección 13 del Artículo 1 de la Ley de Incentivos Económicos de 2008, 13 L.P.R.A. sec. 10653 (a) (2) (G). Tal artículo sólo prohíbe la delegación para aprobar o denegar decretos, los que no es la situación en este caso en particular.

En cuanto al tercer señalamiento de error, el municipio señala que la orden de enmienda al decreto tramitada ante la OECl se expidió luego de haberse notificado las deficiencias por el municipio y después de haberse presentado la demanda en el presente caso. Según el municipio, “[e]l propósito manifiesto de la Directora de la OECl mediante la Orden de Enmienda fue influenciar la adjudicación de las controversias que el tribunal ya tenía ante sí e impedir el ejercicio de su jurisdicción mediante una determinación administrativa.”¹⁵ Sin embargo, la validez de las enmiendas de los decretos no está ni puede estar supeditado a que en los tribunales haya una demanda relacionada con las patentes afectadas por el decreto en algún municipio. Distinto a lo que plantea el apelante, la Sección 16 de la Ley de Patentes Municipales no prohíbe

¹⁵ Véase la página 20 del escrito de apelación.

expresamente situaciones como esas, puesto que lo relevante no es el momento en que se emita la enmienda, ni si el asunto está o no en controversia judicial, sino la autoridad y validez de la acción del Secretario al adoptar la enmienda.

En la medida que cada rama de gobierno actúa sobre este asunto de manera independiente en el descargo de sus respectivas funciones constitucionales (ejecutiva y judicial) no incide la acción aquí impugnada con el principio de separación de poderes. Recuérdese, además, que las limitaciones para fines de la revisión judicial de este decreto, en última instancia, no emanan de la referida enmienda, sino por virtud de ley, como ya comentamos.

En lo que respecta al cuarto error, los apelantes aseveran que la enmienda no es aplicable al período que DACI quiere aplicarla porque "la patente a pagarse ha de determinarse en función del volumen de negocios generado por el contribuyente durante el año de contabilidad inmediatamente anterior, en este caso, aquel que reflejan los estados financieros de DACI al 31 de diciembre de 2010."¹⁶ Este error se apoyó en la postura del municipio en no aceptar el efecto retroactivo de la enmienda y en la interpretación laxa que se hace del mismo. En este caso, DACI arribó a un acuerdo final con el IRS durante su año de contabilidad que terminó el 31 de diciembre de 2010. Por eso, conforme a la orden de enmienda aclaratoria, el ajuste se refleja en la declaración de volumen de negocios correspondiente al año fiscal 2011-12.

Por otro lado, el municipio plantea que la base sobre la cual se calcula la patente municipal es independiente al reconocimiento de ajuste bajo el Código de Rentas Internas federal. De ahí que, el municipio señale que en este caso es inaplicable la exención

¹⁶ Véase la página 23 del escrito de apelación.

dispuesta en la Sección 9 (27) de la Ley de Patentes Municipales.

Esta sección dispone:

Se exime del pago de las patentes impuestas por autorización de las disposiciones de las secs. 651 a 652y de este título a:

[...] (27) Los ingresos, no atribuibles a operaciones en Puerto Rico, de corporaciones exentas bajo las secs. 10038 et seq. del Título 13 [Ley 8-1987], y leyes de incentivos industriales anteriores, de conformidad con las disposiciones de las Secciones 936 y 482 del Código Federal de Rentas Internas. 21 L.P.R.A. sec. 651h (27).

Bajo este estatuto, según el municipio, DACI no puede excluir de sus pagos de patentes municipales el ingreso objeto de ajuste de la Sección 482 del Código de Rentas Internas federal por ostentar decretos bajo leyes posteriores a la Ley de Incentivos Industriales de 1987. Vemos que, nuevamente el municipio pretende ignorar la validez de la enmienda al decreto de DACI. Sin embargo, el planteamiento no procede en la medida en que DACI no reclama un derecho a la exención que concede la Sección 9 (27) de la Ley de Patentes Municipales, sino la aplicación concreta de la enmienda al decreto. Realmente, el ajuste hecho por DACI, conforme el decreto enmendado y el acuerdo que llegó con el IRS, tuvo como consecuencia transferir los ingresos a otra entidad distinta a DACI, que no opera en Puerto Rico. Como tal, no son ingresos de DACI y no forman parte de los ingresos informados en sus estados financieros auditados. Conforme al decreto enmendado, el municipio no tiene autoridad para tributar los ingresos sobre los cuales sostiene las alegadas deficiencias.

Se recordará que "los municipios no pueden imponer contribuciones sobre los ingresos que el Gobierno haya designado exento." Pepsi-Cola v. Mun. Cidra et al., *supra*, pág. 748. Como hemos indicado, los municipios no tienen potestad para intervenir

con las decisiones de la OECl, puesto que: “[l]a Ley de Incentivos Contributivos de 1998, al igual que sus antecedentes y la ley que luego la reemplazó, modificaron la facultad impositiva de los municipios al proveer para la otorgación de decretos de exención contributiva a través de la OECl.” Id. Sin duda, “los términos específicos de cada decreto individual obligan a los municipios”. Id., pág. 749. Reiteramos que:

Los decretos de exenciones contributivas [...] representan una limitación adicional al poder de los municipios de imponer patentes municipales sobre los ingresos devengados por negocios en su demarcación geográfica. Teniendo en cuenta su naturaleza de contrato, éstos tienen fuerza de ley supletoria que vinculan a los municipios a la hora de ejercer su delegada facultad tributaria. Id., pág. 750; véase, además, Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja, *supra*, pág. 287-288.

Sencillamente, el municipio, quien participó activamente del proceso de enmienda al decreto en controversia, presentando objeciones, está obligado por el decreto otorgado y ello, como hemos señalado reiteradamente, no es un asunto sujeto a revisión judicial, sino que es final y obligatorio. Debe recordar, además, el Municipio que:

La política pública económica y fiscal de Puerto Rico tiene que coordinar a todos sus entes, entre ellos los municipios. Es por ello que éstos participan del procedimiento que finaliza en un Decreto. Ciertamente los municipios gozan de gran autonomía fiscal y están autorizados a imponer el pago de patentes. No obstante, estas contribuciones no pueden ser incompatibles con la tributación que impone el Estado, y tienen que estar dentro de las facultades que se le han conferido. Pfizer Pharm. v. Mun. de Vega Baja, *supra*, pág. 294.

Por último, el municipio de Manatí plantea que de todas maneras el TPI no podía dictar la sentencia aquí apelada. Plantea que no tuvo oportunidad de presentar sus defensas. No le asiste la razón. Hemos hecho un análisis minucioso del caso y estamos

convencidos de que por la naturaleza de la controversia planteada el TPI podía disponer de la misma del modo que lo hizo. Los escritos de todas las partes colocaron al TPI en posición de dictar la sentencia que aquí revisamos, sin necesidad de ulteriores procedimientos. Nótese que mediante moción el propio municipio solicitó al TPI que emitiera sentencia por las alegaciones y así era procedente hacerse, con la sola diferencia que de que el foro de instancia dicto sentencia, pero no de la manera solicitada por el municipio. Recuérdese que los tribunales pueden dictar el remedio que en derecho proceda cuando ya estén en posición de concederlo. Regla 42.4 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V; véase, Sánchez v. Eastern Air Lines, 114 D.P.R. 691, 695 (1983). Esto incluye la determinación sumaria de un pleito a solicitud de parte y cuando sea apropiada. Conforme las alegaciones, los escritos de las partes y el derecho pertinente, somos del parecer que este error tampoco fue cometido.

IV

En vista de todo lo anterior, confirmamos la sentencia aquí apelada.

Lo acuerda y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria.

La Juez Cintrón Cintron concurre sin opinión escrita.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones