

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN—CAGUAS

LCDO. ÁNGEL ORTIZ
GUZMÁN Y LCDO. PEDRO
ORTIZ BEY

Peticionarios

V.

DEPARTAMENTO DE
HACIENDA DE PUERTO
RICO REPRESENTADO POR
SU SECRETARIO HON. JUAN
ZARAGOZA; ESTADO LIBRE
ASOCIADO DE PUERTO
RICO, REPRESENTADO POR
EL SECRETARIO DE
JUSTICIA HON. CÉSAR A.
MIRANDA RODRÍGUEZ

Recurridos

KLRA201600459

REVISIÓN
ADMINISTRATIVA
procedente del
Departamento de
Hacienda

Sobre:
Impugnación de
Reglamento Núm.
8723

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa

Ramírez Nazario, Erik Juan, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de junio de 2017.

Comparecen los licenciados Ángel Ortiz Guzmán y Pedro Ortiz Bey (recurrentes), y solicitan que declaremos nulo el Reglamento Núm. 8723, *Reglamento para el Uso del Sistema Electrónico para la Venta e Impresión de Sellos y Comprobantes* de 1 de abril de 2016 (Reglamento Núm. 8723). Además, solicitan en la alternativa, que emitamos un *mandamus* al Secretario del Departamento de Hacienda del Estado Libre Asociado de Puerto, para que aplique el Reglamento Núm. 7506 a la venta electrónica de sellos de rentas internas, por ser éste el único reglamento válido y vigente.

Por los fundamentos que exponremos a continuación, se decreta la nulidad del Reglamento Núm. 8723.

Según surge del expediente, el 26 de febrero de 2016, el entonces Secretario del Departamento de Hacienda, Hon. Juan Zaragoza Gómez (Secretario de Hacienda), le cursó una comunicación al entonces Gobernador de Puerto Rico, Hon. Alejandro García Padilla (Gobernador), en la que le informaba que interesaba presentar el Reglamento Núm. 8723 mediante el procedimiento de emergencia, provisto en la Sección 2.13 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada (LPAU), 3 LPRA sec. 2133. A continuación, transcribimos lo pertinente de su contenido:

“[...], en el ejercicio de las facultades que fueron concedidas y en atención a una necesidad de lograr mayor control sobre la operación de venta, el Departamento ha desarrollado una plataforma tecnológica para la venta de sellos y comprobantes, la cual estará disponible a través de su página de internet (en adelante, nos referimos a la plataforma como “Sistema”). De tal modo, el Departamento no continuará proveyendo el servicio de venta de sellos y comprobantes a través del sistema actual, conocido como sellosycomprobantes.com, el cual es provisto por OPG Technology, Corp. **Con la implementación del Sistema lograremos que el Departamento tenga mayor control de la operación de venta de sellos y comprobantes, lo que a su vez nos permitirá producir informes, fiscalizar a los agentes de ventas autorizados y reducir el tiempo del recibo de los fondos producto de las ventas.**

Como resultado de este cambio en operaciones, el Departamento, a través del Área de Rentas Internas (“ARI”), ha revisado la reglamentación aplicable a fin de que la misma esté en armonía con el trámite administrativo que se ha de seguir tras dicha implementación. A tales efectos, el ARI ha preparado un borrador de reglamento, a ser conocido como el “Reglamento para el Uso del Sistema de Venta e Impresión de Sellos y Comprobantes Electrónicos”, mediante el cual derogaría el actual Reglamento Núm. 59, conocido como “Reglamento para el Sistema de Impresión y Cancelación de Sellos y Comprobantes a través de Internet y para Derogar el Reglamento Núm. 6370 del 25 de octubre de 2001”. **El propósito del Reglamento propuesto es establecer los deberes, responsabilidades y obligaciones de toda persona, natural o jurídica, autorizada por el Secretario de Hacienda para vender e imprimir sellos y comprobantes a través del Sistema. Su promulgación está avalada por el Artículo 6 de la Ley 331-1999.**

Debido a que el Departamento interesa que el Sistema comience a regir al 1 de abril de 2016 es necesario que la vigencia del Reglamento sea efectiva de forma inmediata [...]. (Énfasis suplido).

El 31 de marzo de 2016 el Gobernador firmó la siguiente Certificación autorizando que el Reglamento Núm. 8723 entrara en vigor de inmediato, obviando el trámite ordinario:

CERTIFICACIÓN

“De conformidad con lo dispuesto en la Sección 2.13 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” (3 L.P.R.A. §2133), por la presente, certifico que existe la necesidad urgente de implantar las disposiciones del “Reglamento para el Uso del Sistema de Venta e Impresión de Sellos y Comprobantes Electrónicos”.

El Departamento de Hacienda (en adelante, “Departamento”) es responsable de expedir sellos y comprobantes para validar las diferentes actividades en las que se requiere el pago de derechos al estado. Además, es responsable de custodiar y expedir los sellos de instituciones tales como el Colegio de Abogados y la Sociedad para Asistencia Legal, entre otras. El artículo 329 del Código Político, según enmendado, facultó al Secretario de Hacienda para autorizar la venta de sellos de rentas internas y aquellos otros valores que viene obligado a vender, utilizando aquellos métodos que sean necesarios para establecer un sistema completo y adecuado para la venta de estos valores. A su vez, la Ley 331-1999, facultó al Secretario de Hacienda a designar agentes para la venta de los sellos de rentas internas y de aquellos otros valores o comprobantes que vende por disposición de ley, que a su juicio, las necesidades del público requieran.

A tono con lo anterior, en el ejercicio de las facultades que le fueron concedidas, en virtud de los estatutos antes mencionados, y en atención a una necesidad de lograr mayor control sobre la operación de venta, el Departamento ha desarrollado una plataforma tecnológica para la venta de sellos y comprobantes, la cual estará disponible a través de su página de internet y mediante la cual se pretende lograr que el Departamento tenga mayor control de la operación de venta de sellos y comprobantes, lo que a su vez le permitirá producir informes, fiscalizar a los agentes de ventas autorizados y reducir el tiempo del recibo de los fondos producto de las ventas. Por tanto, el propósito del Reglamento es establecer los deberes, responsabilidades y obligaciones de toda persona, natural o jurídica, autorizada por el Secretario de Hacienda para vender e imprimir sellos y comprobantes a través del Sistema. Su promulgación está avalada por el Artículo 6 de la Ley 331-1991.

Debido a que el Departamento interesa que el Sistema comience a regir el 1 de abril de 2016, es necesario que la vigencia del Reglamento sea efectiva de forma inmediata. En tales circunstancias, y en atención al interés público, dispongo que comience a regir de inmediato el “Reglamento para el Uso del Sistema de Venta e

Impresión de Sellos y Comprobantes Electrónicos”, promulgado al amparo del “Código Político” y la Ley Núm. 331-1999 [...]”. (Énfasis suplido).

El 1 de abril de 2016, se presentó ante el Departamento de Estado el Reglamento Núm. 8723, y entró en vigor ese mismo día. A tales fines, el 7 de abril de 2016, el Departamento de Hacienda publicó un Aviso en el periódico El Nuevo Día, en el cual notificó la adopción del Reglamento Núm. 8723 para “establecer los deberes, responsabilidades y obligaciones de toda persona, natural o jurídica, autorizada por el Secretario de Hacienda para vender e imprimir sellos y comprobantes a través del nuevo Sistema Electrónico del Departamento de Hacienda”.

El 2 de mayo de 2016, los recurrentes presentaron el presente Recurso de Revisión Judicial y/o Solicitud de *Mandamus* con el propósito de impugnar la validez del Reglamento Núm. 8723 y señalaron los siguientes errores:

- A. EL REGLAMENTO 8723 ES NULO DEBIDO A QUE NO CUMPLE CON LAS EXIGENCIAS DE PROMULGACIÓN DE REGLAMENTOS DE EMERGENCIA ESTABLECIDOS EN LA SECCIÓN 2.13 DE LPAU.
- B. EL DEPARTAMENTO DE HACIENDA TIENE EL DEBER MINISTERIAL DE APLICAR EL REGLAMENTO 7506 A LA VENTA ELECTRÓNICA DE SELLOS PORQUE EL REGLAMENTO 8723 ES NULO.

El 12 de mayo de 2016, la Asociación de Abogados de Puerto Rico (AAPR) solicitó comparecer como *amicus curiae* en el presente caso. El 6 de junio de 2016, emitimos una Resolución en la cual declaramos ha lugar dicha solicitud y concedimos a la parte recurrida 30 días para presentar su alegato en oposición.

El 28 de junio de 2016, la Oficina de la Procuradora General (OPG) presentó un Escrito en Cumplimiento de Resolución.

Examinados los escritos de las partes y los documentos que obran en autos, estamos en posición de resolver.

La facultad de reglamentación de los organismos administrativos del gobierno se deriva de la ley orgánica que crea a la agencia. Por su parte, la LPAU establece las características y requisitos que las agencias administrativas deben cumplir en los procesos de reglamentación. Sec. 1.3 y ss. de la LPAU, 3 LPRC sec. 2102 y ss. Así pues, aquella reglamentación que no observe sustancialmente las garantías procesales dispuestas en la LPAU es nula. Sec. 2.7 de la LPAU, 3 LPRC sec. 2127. Véase, además, *Hernández v. Col. Optómetras*, 157 DPR 332, 342-343 (2002).

Por lo tanto, para que un reglamento sea válido, la agencia concernida tendrá la obligación de cumplir con el proceso formal establecido en la LPAU, el cual requiere que se garanticen los siguientes requisitos: (1) notificar al público la reglamentación que ha de aprobarse; (2) proveer una oportunidad para la participación ciudadana; (3) presentar la reglamentación ante el Departamento de Estado para su aprobación y, (4) publicar la reglamentación. Secs. 2.1-2.15 de la LPAU, 3 LPRC secs. 2121-2135. Véase, además, *Grupo HIMA v. Depto. de Salud*, 181 DPR 72, 78-79 (2011); *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, 174 DPR 174 (2008); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673, 690-691 (2000). Cabe señalar que, esta exigencia sólo aplica a aquellas normas que afecten los derechos sustantivos de los individuos, es decir, sólo atañe a las reglas “legislativas”. *Mun. de Toa Baja v. D.R.N.A.*, 185 DPR 684, 697-698 (2012). Este tipo de reglas crea derechos, impone obligaciones y establece un patrón de conducta que tiene fuerza de ley. Ni siquiera la propia agencia tiene discreción para desvincularse de sus efectos, pues se trata de reglas que brindan contenido sustantivo o detallado, o en cierta forma, complementan la ley. *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, *supra*, pág. 182; *Asoc. de Maestros v. Comisión*, 159 DPR 81, 93 (2003).

Ahora bien, la LPAU permite, a modo de excepción, que se obvie el trámite ordinario para la aprobación del reglamento en aquellas situaciones en las que el Gobernador certifique la existencia de una situación de emergencia que así lo justifique.

Grupo HIMA v. Depto. de Salud, supra, pág. 80. Al respecto, la Sección 2.13 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2133, dispone:

“Las disposiciones de las secs. 2121, 2122, 2123 y 2128 de este título podrán obviarse en todos aquellos casos en que el Gobernador certifique que, debido a una emergencia o a cualquier otra circunstancia que lo exija, los intereses públicos requieren que el reglamento o enmienda al mismo empiece a regir sin la dilación que requieren las secs. 2121, 2122, 2123 y 2128 de este título. En todos estos casos, el reglamento o la enmienda al mismo, junto con la copia de la certificación del Gobernador, serán radicados por el Secretario. Una vez así radicado el reglamento, o la enmienda al mismo, la agencia dará cumplimiento a lo dispuesto en las secs. 2121, 2122 y 2123 de este título y, de determinar modificaciones o enmiendas al reglamento radicado al amparo de esta sección, radicará las mismas en la oficina del Secretario de Estado, y se le dará cumplimiento a lo dispuesto en la sec. 2128 de esta ley”.

Conforme al procedimiento establecido por esta disposición, una vez el Gobernador ha certificado la existencia de una situación de emergencia que justifica obviar el trámite formal para la adopción del reglamento, éste puede comenzar a regir de forma inmediata al ser presentado ante el Departamento de Estado. En estos casos, el trámite de notificación y consulta a la ciudadanía se produce después de la presentación del reglamento ante el Departamento de Estado y del comienzo de su vigencia. *Hernández v. Col. Optómetras, supra; J.P. v. Frente Unido I*, 165 DPR 445 (2005).

En *Grupo HIMA v. Depto. de Salud, supra*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico (TSPR) expresó que, aunque la LPAU guarda silencio sobre lo que constituye una “emergencia” o una circunstancia particular que exija que se obvie el trámite ordinario de aprobación de reglamentos y se emplee la Sección 2.13 de la LPAU, existe jurisprudencia que interpreta dicho término en otros contextos. De este modo, concluyó que, en el ámbito administrativo,

el concepto emergencia no necesariamente se limita a una circunstancia imprevista, sino que comprende un suceso o combinación y acumulación de circunstancias que exigen inmediata actuación. *Id.*, pág. 90. Ello refleja no sólo el entendimiento general que hemos tenido de dicho término, sino que es también cónsono con la flexibilidad que se pretende dar a las agencias para actuar ante situaciones que exigen su intervención inmediata. *Id.*

El TSPR indicó que el concepto “situación extraordinaria”, responde a “una inminente lesión al interés público, de modo que una demora en la expresión gubernamental ofenda el sentido de la justicia; ocasione daños irreparables; perjudique los derechos constitucionales de la ciudadanía; derrote el orden de la ley e incida indefectiblemente sobre la sana convivencia social”. *Id.*, pág. 84, citando a *Meléndez Ortiz v. Valdejully*, 120 DPR 1, 24 (1987). “Emergencia” es sinónimo de “urgencia”, “necesidad”, “prisa”. *Id.*, pág. 85, citando a *Meléndez Ortiz v. Valdejully*, *supra*, págs. 22-23 (1987).

Además, expresó que:

“[y]a que el procedimiento de acción inmediata es una excepción que permite a las agencias desviarse del cauce ordinario que garantiza el derecho al debido proceso de ley, las circunstancias que invoque la agencia deben evaluarse cuidadosamente, tomando en cuenta que la situación debe ser una extraordinaria y realmente excepcional, que implique la existencia de un peligro inminente para la seguridad y el bienestar públicos. (Citas omitidas). Por ello, el criterio rector en estos casos debe ser si la dilación que conlleva emprender un procedimiento ordinario permitiría que ocurra, precisamente, lo que la acción sumaria pretende evitar.

De lo anterior se desprende que para que la actuación sumaria esté justificada debe estar en juego un interés apremiante del Estado que pudiera ser afectado por una situación extraordinaria que no pueda protegerse mediante los mecanismos ordinarios del andamiaje gubernamental. En tales casos, el derecho a ser oído puede ceder”. *Id.*, pág. 85, citando a *San Gerónimo Caribe Project v. A.R.Pe.*, 174 DPR 640, 665 (2008).

Finalmente, el TSPR concluyó que en aquellos casos en los cuales la agencia administrativa invoque el **mecanismo**

excepcional que dispone la Sección 2.13 de la LPAU, el cual se desvía del procedimiento ordinario de aprobación de reglas y reglamentos, **debe interpretarse de forma restrictiva**. Por ello, se deberá consignar en el expediente del Reglamento las razones que justifican el uso del mecanismo extraordinario, de forma tal que, tanto el público afectado por el Reglamento, como los tribunales, estén en mejor posición de entender y revisar las razones que tuvo el Estado para actuar de forma inmediata. *Grupo HIMA v. Depto. de Salud, supra*, pág. 91.

Por otro lado, la Sección 2.7 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2127, reconoce la importancia de cumplir cabalmente con los requisitos de notificación, participación ciudadana, presentación y publicación para otorgarle validez a la reglamentación propuesta. Al mismo tiempo, reconoce una acción de nulidad en caso de que la agencia actué en contravención al proceso de reglamentación autorizado. A tales efectos, dispone que:

“(a) Una regla o reglamento aprobado [...] será nulo si no cumpliera sustancialmente con las disposiciones de [la LPAU].

(b) Cualquier acción para impugnar la validez de su faz de una regla o reglamento por el incumplimiento de las disposiciones de este Capítulo deberá iniciarse en el Tribunal de Apelaciones dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de vigencia de dicha regla o reglamento. [...].

(c) La acción que se inicie para impugnar el procedimiento seguido al adoptar las reglas o reglamentos de que se trate no paralizará la vigencia de los mismos, a menos que la Ley al amparo de la cual se adopta disponga expresamente lo contrario”. 3 LPRA sec. 2127.

Por tanto, cualquier persona podrá impugnar la validez de una regla o reglamento aprobado por una agencia administrativa, siempre que se alegue el incumplimiento con las disposiciones de la LPAU. Para ello, tendrá un término de 30 días, sin importar si participó o no del proceso de reglamentación y si puede verse afectado por su aplicación. En estos casos, la impugnación de su faz del reglamento se limita a aquellas situaciones en que se alegue el

incumplimiento con las garantías procesales mínimas que impone la LPAU para lo cual el Tribunal de Apelaciones tendrá jurisdicción. No obstante, aquel que se afecta con la aplicación de la regla o reglamento de que se trate, podrá impugnar la validez constitucional en cualquier momento, ante el Tribunal de Primera Instancia. *J.P. v. Frente Unido Pro Defensa I, supra*, págs. 462-463. Sobre este particular, el TSPR expresó que:

“[A]l establecerse que la impugnación del reglamento es “de su faz” se prescinde de la necesidad de considerar hechos relativos a la aplicación concreta del mismo. Es decir, no se requiere demostrar una lesión a un interés individualizado del litigante para que proceda la revisión, ya que ésta busca invalidar el reglamento en toda circunstancia en que pueda ser aplicable. No obstante, de acuerdo con el propio texto de la Sec. 2.7 de la LPAU, *supra*, esa impugnación “de su faz” se circunscribe a los casos en que se alegue el incumplimiento con las garantías procesales de la propia ley”. (Énfasis en el original y citas omitidas). *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb., supra*, pág. 186.

III

Los recurrentes alegan que el Reglamento Núm. 8723 es nulo porque la llamada Certificación del Gobernador no indica cuál es la situación de emergencia o interés público que se pretende proteger para justificar la aprobación del Reglamento.

Por su parte, la OPG sostiene que la carta del Secretario de Hacienda y la Certificación emitida por el Gobernador explican “en detalle” las circunstancias de alto interés público que justificaban la aprobación del Reglamento Núm. 8723 mediante el procedimiento excepcional de emergencia. Aduce que, según dichos documentos, la vigencia inmediata del Reglamento era necesaria para que el Departamento de Hacienda, “**y sobre todo el erario público**”, “pueda tener un mayor control sobre la venta de sellos de rentas internas y comprobantes, fiscalizar a los agentes de venta autorizados y reducir el tiempo del recibo de los fondos producto de las ventas”.

Hemos evaluado detenidamente los argumentos de las partes, y concluimos que, en este caso, el Departamento de Hacienda no cumplió con el estándar requerido para aprobar el reglamento de emergencia.

Según la jurisprudencia reseñada, el **mecanismo excepcional** que dispone la Sección 2.13 de la LPAU, *supra*, el cual se desvía del procedimiento ordinario de aprobación de reglas y reglamentos, **debe interpretarse de forma restrictiva**. Por ello, se deberá consignar en el expediente del Reglamento las razones que justifican el uso del mecanismo extraordinario, de forma tal que, tanto el público afectado por el Reglamento, como los tribunales, estén en mejor posición de entender y revisar las razones que tuvo el Estado para actuar de forma inmediata. Véase, *Grupo HIMA v. Depto. de Salud, supra*, pág. 91.

En el presente caso, notamos que la Certificación del Gobernador es en extremo sucinta y carente de una explicación que justificara el uso del mecanismo de emergencia. Dicha Certificación, al igual que la carta del Secretario de Hacienda, se limitó a exponer las disposiciones legales que autorizan al Secretario de Hacienda establecer mediante reglamentación, el sistema para la venta de sellos de rentas internas y otros valores. Además, consignó que la implementación del nuevo sistema electrónico para la venta de sellos y comprobantes “pretende lograr que el Departamento tenga mayor control de la operación de venta de sellos y comprobante, lo que a su vez le permitirá producir informes, fiscalizar a los agentes de ventas autorizados y reducir el tiempo del recibo de los fondos producto de las ventas”. Al actuar de esa forma, el Estado no explicó el “estado de emergencia” que justificara utilizar el procedimiento de aprobación inmediata para la adopción del reglamento.

Asimismo, las razones que aduce la OPG para utilizar el mecanismo excepcional de reglamentación no constituyen

realmente una “emergencia”, ni se refiere a circunstancias que requieran una acción inmediata. El interés del Departamento de Hacienda en proveer la venta de sellos de rentas internas o comprobantes y validar las diferentes actividades en las que se requiere el pago de derechos, no estuvo amenazado o afectado por una situación extraordinaria que no pudiera protegerse mediante el trámite ordinario que dispone la LPAU. Véase, *Grupo HIMA v. Depto. de Salud*, *supra*, pág. 85; *San Gerónimo Caribe Project v. A.R.Pe.*, *supra*, pág. 666.

Por último, destacamos que el Departamento de Hacienda tenía programado lanzar su sistema de venta electrónica de sellos de rentas internas y comprobantes **el 1 de abril de 2016**. No obstante, **el 26 de febrero de 2016**, el Secretario de Hacienda le solicitó al Gobernador que emitiera una Certificación para aprobar mediante el mecanismo excepcional de emergencia el Reglamento Núm. 8723. Es decir, el Secretario de Hacienda dejó transcurrir el tiempo para la aprobación de dicho Reglamento, aun cuando sabía que debía crear un reglamento que estableciera el procedimiento para los servicios de venta de sellos de rentas internas o comprobantes. Por tanto, la “emergencia” o el “interés público” que reclama el Secretario de Hacienda para obtener la Certificación del Gobernador no es real, pues la misma fue creada por la demora y falta de acción afirmativa del propio Secretario de Hacienda para crear la reglamentación.

En fin, el expediente ante nuestra consideración no demuestra que existe una “situación de emergencia” o “justa causa” para que el Reglamento Núm. 8723 entre en vigor inmediatamente. En estas circunstancias, concluimos que el Reglamento Núm. 8723 es nulo por desviarse del procedimiento formal ordinario de aprobación de reglamentos establecido por la LPAU.

Finalmente, los recurrentes alegan que el Reglamento Núm. 8723 es contrario a la Ley porque autoriza a los bancos a cobrar un cargo por servicio sobre el valor de los sellos y dicha acción no está autorizada por la Ley, pues el Artículo 329A del Código Político, 13 LPRA sec. 475a, no faculta al Secretario de Hacienda a autorizar la imposición de un cargo por servicio por encima del valor del sello y, por ende, a cobrar más por el sello de lo que es su valor. En vista del resultado alcanzado, entendemos que es innecesario discutir dicho señalamiento.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, declaramos nulo el Reglamento Núm. 8723, *Reglamento para el Uso del Sistema Electrónico para la Venta e Impresión de Sellos y Comprobantes* de 1 de abril de 2016.

Notifíquese inmediatamente.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal. El Juez Candelaria Rosa disiente con opinión escrita.

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