

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS
PANEL V

YAMIL ROMÁN PÉREZ;
ELIZABETH PORTALATÍN
RODRÍGUEZ,

Recurrente,

v.

SECRETARÍA DE
PROCEDIMIENTO
ADJUDICATIVO DEL
DEPARTAMENTO DE
HACIENDA; NEGOCIADO
DE SERVICIO AL
CONTRIBUYENTE,
DEPARTAMENTO DE
HACIENDA,

Recurrida.

KLRA201700601

REVISIÓN
procedente de la
Secretaría de
Procedimiento
Adjudicativo del
Departamento de
Hacienda.

Caso núm.
2016-DQ-1593.

Sobre:
deuda contributiva.

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, la Jueza Soroeta Kodesh y la Jueza Romero García.

Romero García, jueza ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de agosto de 2017.

La parte recurrente, compuesta por los esposos Yamil Román Pérez (Sr. Román) y Elizabeth Portalatín Rodríguez (Sra. Portalatín), instó el presente recurso de revisión el 18 de julio de 2017. En él, impugnó la resolución emitida y notificada el 21 de junio de 2017, por la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo del Departamento de Hacienda. Mediante esta, dicha Secretaría archivó la solicitud de reconsideración de aviso de deuda contributiva presentada por la parte recurrente, por no contar con una determinación final y revisable.

Luego de evaluar el recurso, nos es forzoso desestimarlos por falta de jurisdicción.

I.

En lo atinente, el 29 de junio de 2016, un empleado del Distrito de Cobro de Contribuciones del Centro Gubernamental de Arecibo, adscrito al Departamento de Hacienda, se presentó a las instalaciones del Centro de

Terapia Renacer, CSP¹, y solicitó reunirse con la Sra. Portalatín. A la luz de que dicha parte no se encontraba allí, el mencionado empleado dejó con la Administradora del referido Centro un *Aviso de Cobro/A la Mano*².

Se desprende de los autos que dicho aviso está dirigido al Sr. Román y le imputa una deuda contributiva ascendente a \$320,161.99, computada hasta el 11 de julio de 2016. Además, el aviso apercibe al Sr. Román que, de contar con alguna evidencia de pago, la debía presentar en las Oficinas de Servicio al Contribuyente localizadas en Mayagüez, Bayamón o San Juan. También, el aviso consigna la información pertinente para hacer el pago, de así desearlo. Por último, dispone que, de no cumplir con lo anterior, la ley faculta al Secretario de Hacienda a embargar sus bienes, entre otras medidas.

Así las cosas, el 12 de julio de 2016, el Sr. Román acudió al Negociado de Servicio al Contribuyente que radica en San Juan. Luego, el 14 de julio de 2016, la parte recurrente presentó una *Reconsideración administrativa impugnando alegada deuda contributiva y solicitud urgente de cese y desista a gestiones ilegales de cobro de dinero que conlleva grave daño a los contribuyentes y sus negocios*³ ante la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo del Departamento de Hacienda y negó adeudar cantidad alguna.

Posteriormente, el 3 de octubre de 2016, la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo notificó a la parte recurrente que su querella estaba incompleta. Lo anterior, pues no contaba con una determinación final de la oficina correspondiente, sujeta a ser revisada por la referida Secretaría. Así, concedió un breve término a la parte recurrente para que remitiera la información solicitada.

¹ La Sra. Portalatín es terapeuta física licenciada, accionista y empleada de dicho Centro; el Sr. Román recibe ingresos por incapacidad del Seguro Social.

² Según expresado por la propia parte recurrente, esta no ha recibido una notificación de deficiencia conforme a la sec. 6010.02 (a) (1) de la Ley Núm. 1-2011, *Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico*, 13 LPRA sec. 33002 (a) (1).

³ Surge de esta que, al acudir al Distrito de Cobro de Contribuciones de Arecibo y al referido Negociado en San Juan, la parte recurrida presuntamente no fue atendida adecuadamente por los funcionarios correspondientes.

Por ello, el 14 de octubre de 2016, la parte recurrente presentó una *Moción aclaratoria y en cumplimiento de solicitud de información*. Mediante esta, explicó que no había presentado una querrela, sino una solicitud de reconsideración. De otra parte, arguyó que el aviso de cobro era el único documento que había recibido y que este no le apercibía de proceso alguno para impugnar la veracidad de la supuesta deuda.

Luego, el 14 de febrero de 2017, la parte recurrente presentó una solicitud de desestimación por el fundamento de que había transcurrido más de seis meses desde que presentó la solicitud de reconsideración del aviso de deuda, sin que la parte recurrida tomase acción alguna. Ello, en contravención a lo dispuesto en la Sección 3.13 de la recién derogada Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3 LPRA sec. 2163⁴.

El 21 de junio de 2017, la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo emitió y notificó la resolución impugnada ante nos. En síntesis, archivó la solicitud de la parte recurrente por falta de jurisdicción, al no contar con una determinación final que estuviere sujeta a revisión⁵ o con una determinación preliminar que pudiese ser evaluada por la Secretaria Auxiliar de Apelaciones Administrativas, conforme a la sec. 6010.02 (a) (1) de la Ley Núm. 1-2011, 13 LPRA sec. 33002 (a) (1). En su consecuencia, concluyó que la parte recurrente debía agotar los remedios administrativos.

Insatisfecha, la parte recurrente incoó el presente recurso y señaló los siguientes errores:

Primer Error:

El aviso de cobro por deuda contributiva objeto de esta revisión carece de notificación adecuada y constituye una privación a la propiedad de los recurrentes sin un debido proceso de ley. Erró la Secretaría de Procesos Adjudicativos

⁴ Dicha sección, que establece cómo se llevarán a cabo los procedimientos en las vistas administrativas y dispone un término de seis meses para resolver todo caso **sometido** a un procedimiento administrativo, también está recogida en la nueva Sec. 3.13 de la Ley Núm. 38-2017, *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, que entró en vigor el 1 de julio de 2017.

⁵ Específicamente, invocó el *Reglamento para Establecer un Procedimiento Uniforme de Adjudicación para los Asuntos bajo la Jurisdicción del Departamento de Hacienda que deban ser Objeto de Adjudicación Formal; y para Derogar el Reglamento Núm. 3991 del 15 de agosto de 1989*, Núm. 7389 del Departamento de Hacienda de 13 de julio de 2017, que establece el procedimiento formal para la presentación de querellas.

al no atender la alegación de ausencia de notificación adecuada; provocando grave daño económico, a la reputación, capacidad de generar ingresos, así como daño emocional a los recurrentes/peticionarios. Por todo esto, a tenor con la sección 4.3 de LPAU, el Tribunal de Apelaciones puede relevar a los recurrentes/peticionarios de tener que agotar y esperar indefinidamente por los remedios administrativos.

Segundo Error:

El transcurso de un término mayor a 6 meses sin que la Secretaría de Proceso Adjudicativo realice un solo acto en el caso ante su consideración; y sin que prorrogue por justa causa el término, constituye una violación a la sección 13 (g) de LPAU; a la luz de la jurisprudencia vigente, y le priva de jurisdicción para atender el asunto; por lo que procede en derecho que el Tribunal de Apelaciones adquiera jurisdicción sobre el asunto ante la Secretaría de Proceso Adjudicativo del Departamento de Hacienda.

Tercer Error:

Erró la Secretaría de Proceso Adjudicativo del Departamento de Hacienda al no cumplir con los términos y requerimientos de la Ley de Procedimientos Adjudicativos Uniformes sin prorrogar, por justa causa, el término establecido en el Artículo 13 (g) de la Ley Núm. 170 de 1998 y al no determinar que no procedía en derecho el aviso de cobro ni incluir la deuda en la certi[fi]cación de deuda de los recurrentes.

(Mayúsculas suprimidas).

II.

A.

La doctrina prevaleciente dispone que los tribunales tenemos la obligación de ser los guardianes de nuestra propia jurisdicción. También, que la ausencia de jurisdicción no puede ser subsanada, ni un tribunal asumirla, atribuírsela o arrogársela cuando no la tiene. *Martínez v. Junta de Planificación*, 109 DPR 839, 842 (1980); *Maldonado v. Pichardo*, 104 DPR 778, 782 (1976). De determinarse que no hay jurisdicción sobre un recurso o sobre una controversia determinada, procede su desestimación. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009).

De otra parte, la falta de jurisdicción sobre la materia: (1) no es susceptible de ser subsanada; (2) las partes no pueden voluntariamente otorgarle jurisdicción sobre la materia a un tribunal ni el tribunal lo puede hacer *motu proprio*; (3) los dictámenes son nulos (nulidad absoluta); (4) los tribunales deben auscultar su propia jurisdicción; (5) los tribunales

apelativos deben examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso y, (6) el planteamiento sobre jurisdicción sobre la materia puede hacerse en cualquier etapa del procedimiento por cualquiera de las partes o por el tribunal *motu proprio*. *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 DPR 513, 537 (1991).

De determinarse que no hay jurisdicción sobre un recurso o sobre una controversia determinada, procede su desestimación. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009). Por su parte, la Regla 83 (C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 83 (C), nos permite desestimar un recurso de apelación o denegar un auto discrecional, a iniciativa propia, por los motivos consignados en el inciso (B) de la Regla 83. En específico, la Regla 83 (B) (1) provee para la desestimación de un pleito por falta de jurisdicción.

B.

La Ley Núm. 201-2003, *Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 4 LPRA sec. 24 *et seq.*, establece en su Art. 4.006 que este Tribunal podrá revisar, mediante distintos recursos, las resoluciones, órdenes o sentencias emitidas por el Tribunal de Primera Instancia y los dictámenes emitidos por agencias administrativas. 4 LPRA sec. 24y.

Por su parte, la Sec. 4.2 de la Ley Núm. 38-2017, *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU), establece el procedimiento que la parte adversamente afectada deberá seguir para solicitar la revisión, ante este Tribunal, de **una determinación final de una agencia administrativa, luego de agotar todos los remedios**.

Es pertinente recalcar que la Sec. 4.2 es clara, a los efectos de que las órdenes y resoluciones interlocutorias de una agencia no son revisables directamente, ello incluye “**aquellas que se emitan en procesos que se desarrollen por etapas**”. (Énfasis nuestro). De querer impugnar una disposición interlocutoria, esta “podrá ser objeto de un señalamiento de

error en el recurso de revisión de la orden o resolución **final** de la agencia”⁶. Véase, sec. 4.2 de la LPAU. (Énfasis suplido).

Valga señalar que, “para que una orden o resolución sea considerada final, se requiere que esta le ponga fin al caso ante la agencia y que tenga efectos sustanciales sobre las partes”. *Crespo Claudio v. O.E.G.*, 173 DPR 804, 812-813 (2008). Además, debe incluir determinaciones de hecho, conclusiones de derecho, y una advertencia sobre el derecho de solicitar la reconsideración o revisión. Igualmente, dicha determinación debe estar firmada por el jefe de la agencia o por algún funcionario autorizado para emitir la decisión final de la agencia. *Id.*, a la pág. 813.

En ese sentido, **un dictamen final es el que pone fin a todas las controversias presentadas ante el organismo administrativo**, “sin dejar pendiente una para ser decidida en el futuro”. *Comisionado Seguros v. Universal*, 167 DPR 21, 29 (2006). La finalidad de una determinación administrativa puede equipararse a una sentencia en los procedimientos judiciales, “porque resuelve finalmente la cuestión litigiosa y de la misma puede apelarse o solicitarse revisión”. *Id.*

Esta norma se adoptó de la jurisdicción federal, en la que se estableció que el derecho a la revisión judicial solo se activa cuando se emite una “acción administrativa final”. *Crespo Claudio v. O.E.G.*, 173 DPR, a la pág., 813. Así pues, “el legislador se aseguró de que la intervención judicial se realizara después de que concluyeran los trámites administrativos y se adjudicaran todas las controversias pendientes ante la agencia, de manera que no haya una intromisión de los tribunales a destiempo”. *Id.*

Acorde con lo anterior, es evidente que es prematuro presentar un recurso de revisión judicial para impugnar una determinación administrativa que no es final. “Ello, a su vez, es cónsono con la finalidad del requisito de madurez empleado por los tribunales [...]”. *Id.*

⁶ Ello sin perjuicio de aquellas instancias en las que una agencia carece de jurisdicción para adjudicar un caso, lo que constituiría una actuación *ultra vires*. *J. Exam. Tec. Med. v. Elías et al.*, 144 DPR 483, 492 (1997).

C.

El Art. 4 del *Reglamento para Establecer un Procedimiento Uniforme de Adjudicación para los Asuntos bajo la Jurisdicción del Departamento de Hacienda que Deban Ser Objeto de Adjudicación Formal; y para Derogar el Reglamento Núm. 3991 del 15 de agosto de 1989, Núm. 7389 del Departamento de Hacienda de 13 de julio de 2007 (Reglamento Núm. 7389)*, dispone que la política pública del Departamento de Hacienda, con respecto a las controversias suscitadas con contribuyentes, es la resolución **informal** de estas, de modo que resulte innecesario un procedimiento formal. Lo anterior, sin perjuicio de que las personas que tuviesen derecho a una adjudicación formal ejerzan tal derecho.

Por su parte, el Art. 5 del Reglamento Núm. 7389 define los distintos procedimientos de la siguiente manera:

.

(g) Procedimientos Administrativos Informales.- Se refiere a los mecanismos disponibles para el análisis y dilucidación de controversias por especialistas de los diversos Negociados, Oficinas, Áreas y programas del Departamento a tenor con la naturaleza del Asunto, encaminados a producir una solución rápida a la cuestión planteada.

.

(h) Procedimiento Adjudicativo Formal.- Es el proceso de adjudicación bajo este Reglamento, de toda querella originada por una controversia **que no ha podido ser resuelta mediante los procedimientos informales del Departamento**.

(i) Querella.- Cualquier reclamo presentado por escrito ante la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo **basado en una decisión final adversa** del Departamento o en el incumplimiento de una ley o reglamento.

.

(Énfasis nuestro).

A raíz de ello, el Departamento de Hacienda, a través de su página de internet⁷, contiene documentos guía⁸ sobre los procedimientos

⁷ <http://www.hacienda.pr.gov/>.

⁸ La Sección 1.3 (c) de la Ley Núm. 38-2017, *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, define **documento guía** como:

Significa un documento físico o electrónico de aplicabilidad general desarrollado por una agencia, que carece de fuerza de ley pero expresa

adjudicativos y las apelaciones administrativas aplicables a ciertos contribuyentes. A esos efectos, dispone que:

¿Cuándo la Oficina de **Procedimiento Adjudicativo** es el lugar adecuado para el contribuyente?

La Oficina de Procedimiento Adjudicativo es el lugar adecuado para el contribuyente, si cumple con los siguientes requisitos:

La carta recibida de Hacienda **explica su derecho** a objetar una determinación adversa del Departamento, a través de la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo.

No está de acuerdo con la determinación adversa. Un ejemplo de una determinación adversa puede ser una multa, una denegatoria de exención, un error matemático, entre otros.

¿Cuándo la Oficina de Procedimiento Adjudicativo **no** es el lugar adecuado para usted?

La Oficina de Procedimiento Adjudicativo no es el lugar adecuado para usted, si se cumple con alguno de los siguientes requisitos:

La carta recibida de Hacienda es un Requerimiento de Cobro y no hace mención de la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo.

La única preocupación es que no puede pagar la cantidad que debe.

Recibió de Hacienda una Notificación de Deficiencia Contributiva.

Recibió una denegatoria de reintegro o crédito, podrá recurrir ante el Tribunal de Primera Instancia.

.

(Énfasis nuestro)⁹.

Con respecto a las **apelaciones administrativas**, el Departamento de Hacienda consignó lo siguiente:

¿Cómo saber si la Oficina de Apelaciones Administrativas es el lugar adecuado para un contribuyente?

La Oficina de Apelaciones Administrativas es el lugar adecuado para todo aquel que cumpla con los siguientes requisitos:

la interpretación de la agencia sobre alguna legislación, la política pública de la agencia o que describe cómo y cuándo la agencia ejercerá sus funciones discrecionales. Incluye interpretaciones oficiales, según definidas en esta Ley. Este término no incluye documentos que son reglamentos o reglas según definidas en esta Ley.

⁹ Véase, <http://www.hacienda.pr.gov/apelaciones/procedimiento-adjudicativo> (última visita, 23 de agosto de 2017).

Ha recibido una carta de Hacienda **explicando su derecho a objetar la determinación preliminar de deficiencia del Departamento a través de la Secretaría de Apelaciones Administrativas.**

No está de acuerdo con la determinación de Hacienda.

No ha firmado la Hoja de Caso Convenido que Hacienda le envió.

¿Cuándo la Oficina de Apelaciones Administrativas no es el lugar adecuado para el contribuyente?

La Oficina de Apelaciones Administrativas no es el lugar adecuado, si se cumple alguno de estos requisitos:

La carta que el contribuyente recibió de Hacienda es un Requerimiento de Cobro y no hace mención de la Secretaría de Apelaciones Administrativas

La única preocupación es que no puede pagar la cantidad que debe

Recibió una Notificación de Error Matemático

Recibió una denegatoria de reintegro o crédito

Recibió una multa administrativa

.

(Énfasis nuestro)¹⁰.

III.

En su recurso, la parte recurrente arguyó que la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo erró al archivar su solicitud de reconsideración sobre el aviso de deuda contributiva, sin haber seguido el debido proceso de ley. Evaluada la petición ante nos, concluimos que carecemos de jurisdicción para atender el presente recurso, al ser este prematuro.

En síntesis, la controversia inició a raíz de un *Aviso de Cobro/A la Mano* remitido a la parte recurrente, mediante la cual fue notificada de una presunta deuda contributiva. Valga aclarar que dicho aviso no constituye una notificación de deficiencia contributiva; tampoco apercibe a la parte recurrente sobre su derecho a objetar la determinación a través de la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo o a través de la Secretaría de Apelaciones Administrativas.

¹⁰ Véase, <http://www.hacienda.pr.gov/apelaciones/apelaciones-administrativas> (última visita, 23 de agosto de 2017).

De otra parte, dicho aviso advierte a la parte recurrente de que, de contar con alguna evidencia de pago, la debía presentar en las Oficinas de Servicio al Contribuyente localizadas en Mayagüez, Bayamón o San Juan. También, el aviso consigna la información pertinente para hacer el pago, de así desearlo. Por último, dispone que, de no comunicarse con la oficina correspondiente o cumplir con lo consignado, la ley faculta al Secretario de Hacienda a embargar sus bienes, entre otros remedios. Así, instruye a la parte recurrente a agotar los remedios **informales** para resolver la controversia, acorde con la política pública de que las controversias entre los contribuyentes y el Departamento de Hacienda se resuelvan mediante los procedimientos informales.

Según reseñado, el procedimiento adjudicativo **formal** contenido en el Reglamento Núm. 7389 no aplica, pues exige una determinación final para la radicación de una querrela. De otra parte, un contribuyente no puede acudir al procedimiento adjudicativo o instar una apelación administrativa cuando, como en la presente controversia, el documento recibido no menciona la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo o la Secretaría de Apelaciones Administrativas.

Así pues, es evidente que el aviso de cobro remitido a la parte recurrente no constituye una determinación final, pues lejos de ponerle fin a todas las controversias entre esta y el Departamento de Hacienda, constituye el inicio de la polémica entre las partes litigantes. Por tanto, este tribunal no está en posición de atender la validez de la alegada deuda contributiva en sus méritos.

A raíz de que la parte recurrente no tiene una determinación final sujeta a revisión por la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo o una determinación preliminar revisable por la Secretaría Auxiliar de Apelaciones, el foro recurrido actuó correctamente al archivar la solicitud de reconsideración de esta por falta de jurisdicción. A su vez, resulta forzoso concluir que, ante la ausencia de una determinación final, este Tribunal también carece de jurisdicción para atender el recurso.

Cual citado, la LPAU establece que no ostentamos la facultad para revisar órdenes o resoluciones interlocutorias de las agencias administrativas, **incluso aquellas determinaciones que se desarrollen en distintas etapas**, por lo que el recurso de la parte peticionaria es prematuro y ello nos priva de jurisdicción. La citada norma persigue que la intervención judicial se realice después de que concluyan los trámites administrativos y se adjudiquen todas las controversias pendientes ante la agencia, de manera que no haya una intromisión de los tribunales a destiempo.

Según expuesto, es norma reiterada que los tribunales tenemos la obligación de ser los guardianes de nuestra propia jurisdicción. También, que la ausencia de jurisdicción **no** puede ser subsanada, ni un tribunal asumirla, atribuírsela o arrogársela cuando no la tiene. Por todo lo anterior, nos encontramos despojados de autoridad para examinar los méritos del recurso y, a la luz del derecho aplicable, procede su desestimación.

IV.

Conforme a lo antes expuesto, desestimamos el recurso ante nuestra consideración por falta de jurisdicción.

Notifíquese.

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

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