

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN Y CAGUAS
PANEL II

MULTISYSTEMS
RESTAURANTS, INC.
RESTAURANTS
OPERATORS, INC.

Peticionario

v.

SECRETARÍA AUXILIAR
DE POLÍTICA
CONTRIBUTIVA

Recurrido

MULTISYSTEMS
RESTAURANTS, INC.
RESTAURANTS
OPERATORS, INC.

Peticionario

v.

SECRETARÍA AUXILIAR
DE POLÍTICA
CONTRIBUTIVA

Recurrido

KLRA201800042

CONSOLIDADO

CON

KLRA201800053

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Secretaría de
Procedimiento
Adjudicativo

Caso Núm.:
2014-PN-492
2014-PN-493

Sobre:
Dispensa Parcial
Contribución
Adicional sobre
Ingreso Bruto
(Patente Nacional)

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Bonilla Ortiz.

Bonilla Ortiz, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 7 de junio de 2018.

Se encuentran ante nuestra consideración dos (2) recursos de revisión judicial presentados por Multisystems Restaurants, Inc. y Restaurants Operators, Inc. (en conjunto los Recurrentes). El primer recurso, caso núm.: KLRA201800042 fue presentado el 18 de enero de 2018. Posteriormente, por orden de este Tribunal¹, el

¹ Examinado el primer recurso de revisión, nos percatamos que se recurría de dos casos distintos en el mismo recurso, cuando debieron presentarse dos recursos separados. Por ello, el 25 de enero de 2018 le ordenamos a los Recurrentes que presentaran un segundo recurso con el correspondiente pago de aranceles.

29 de enero de 2018 los Recurrentes presentaron un segundo recurso, caso núm.: KLRA201800053. Por tratarse de un mismo asunto, el 7 de febrero de 2018 ordenamos la consolidación de los recursos. A través de estos, los Recurrentes solicitaron que revoquemos dos *Resoluciones* emitidas y notificadas el 14 de noviembre de 2017 por la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo del Departamento de Hacienda (Secretaría). Mediante estos, se confirmaron dos determinaciones de la Secretaría Auxiliar de Política Contributiva del Departamento de Hacienda (Hacienda), denegando las solicitudes de dispensa parcial del pago de la contribución adicional sobre ingreso bruto presentada por los Recurrentes.

Por los fundamentos que se exponen a continuación, **CONFIRMAMOS** los dictámenes recurridos.

-I-

El 28 de marzo de 2014 los Recurrentes presentaron dos *Querellas*² ante la Secretaría impugnando dos determinaciones de Hacienda de denegarles sus solicitudes de dispensa parcial del pago de la contribución especial adicional según permite la Sección 1023.10(a)(3)(F) del Código de Rentas Internas, 13 LPRA sec. 30090.

Las solicitudes de dispensa fueron presentadas por los Recurrentes el 18 de noviembre de 2013 y denegadas el 27 de febrero de 2014. Según estos, la contribución adicional impuesta bajo la Sección 1023.10 del Código, *supra*, es una arbitraria y caprichosa que les provocaba consecuencias indebidas y perjudiciales en las finanzas de sus negocios. Plantearon que la aplicación de la

² Casos Núm.: 2014-PN-492 y 2014-PN-493

contribución adicional violaba su debido proceso de ley y otras protecciones constitucionales. Enfatizaron, que el 7.5% establecido en el Reglamento, *supra*, como criterio para otorgar la dispensa, era arbitrario y caprichoso y constituía una delegación de poder ilegal. Por último, arguyeron que las denegatorias le fueron notificadas con posterioridad al termino de 90 días dispuesto en el Código, *infra*, por lo que se entendía aceptada.

Por su parte, el 24 de octubre de 2014 Hacienda presentó su *Contestación a la querrela*. Adujo que las alegaciones de los Recurrentes constituían una impugnación del Reglamento 8444, y que la Secretaria no era el foro con competencia para atender dicho asunto. Por ende, la Secretaría estaba impedida de considerar dicho planteamiento al igual que los relacionados a la constitucionalidad de la contribución adicional o de la delegación de poderes. Concluyó, que las dispensas solicitadas fueron denegadas porque los Recurrentes no cumplieron con los Artículos 1023.10(a)(3)-4 y 1023.10(a)(3)-5 del Reglamento Núm. 8444 de 30 de enero de 2014 (Reglamento).

El 4 de noviembre de 2014 se celebró la vista administrativa consolidada para ambos casos. Los Recurrentes presentaron su prueba documental y testifical. Sometido el caso, el 14 de noviembre de 2017 y notificada el 16 de noviembre de 2017 la Secretaría emitió las dos *Resoluciones* recurridas. En estas, se declaró sin jurisdicción para atender los planteamientos constitucionales levantados por los Recurrentes. Por otra parte, en el caso 2014-PN-492 resolvió que "el Reglamento 8444 dispone que, para que se considere

sustancial, la CAIB debe representar más de 7.5% del margen bruto de ganancia. En el presente caso, y como ya determináramos, la CAIB únicamente representa el 1.05% del margen bruto de ganancia promedio de la Querellante, por lo que su efecto no es sustancial de conformidad a los parámetros establecidos en el Reglamento 8444”³. Finalmente, confirmó las denegatorias de las solicitudes de dispensa presentadas por los Recurrentes.

Oportunamente, los Recurrentes solicitaron reconsideración de dichos dictámenes. Ambas solicitudes fueron denegadas el 19 de diciembre de 2017.

Inconformes, los Recurrentes presentaron los recursos aquí consolidados y señalaron los siguientes errores:

La CAIB es inconstitucional porque constituye una delegación indebida de poderes a la Rama Ejecutiva del poder de imponer contribuciones que la Constitución de Puerto Rico le reserva a la Rama Legislativa.

La CAIB es inconstitucional de su faz y en su aplicación. Viola las cláusulas de igual protección de las leyes y del debido procedimiento de ley, tanto de la Constitución de Puerto Rico como de la Constitución Federal.

El Reglamento al ser aprobado el 30 de enero de 2014, después de haber concluido el año fiscal para el cual se aplica, se ha aplicado retroactivamente e violación de la cláusula de debido proceso de ley tanto de la Constitución de Puerto Rico como de la Constitución Federal.

La CAIB es inconstitucional porque constituye una delegación indebida al ejecutivo del poder de imponer contribuciones que la Constitución delega al legislativo.

El Artículo 1023.10(a) (3)-4 del Reglamento le confiere al Secretario de Hacienda poderes

³ En el caso núm.: 2014-PN-492 se determinó “el Reglamento 8444 dispone que, para que se considere sustancial, la CAIB debe representar más de 7.5% del margen bruto de ganancia. En el presente caso, y como ya determináramos, la CAIB únicamente representa el 1.11% del margen bruto de ganancia promedio de la Querellante, por lo que su efecto no es sustancial de conformidad a los parámetros establecidos en el Reglamento 8444”.

que no le han sido delegados porque establece una presunción irrefutable, en violación de la cláusula del debido proceso de ley tanto de la Constitución de Puerto Rico como de la Constitución de Estados Unidos, de que CAIB no le causa consecuencia económica indebida o perjudicial a un contribuyente cuando la CAIB de otra forma aplicable no excede el 7.5% del margen bruto de ganancia de dicho contribuyente.

El Reglamento es inconstitucional de su faz y en su aplicación viola las cláusulas de la igual protección de las leyes y del debido procedimiento de ley, tanto de la Constitución de Puerto Rico como de la Constitución de los Estados Unidos por las mismas razones que lo es la CAIB.

La norma que establece el Artículo 1023.10(a)(3)-4 del Reglamento produce resultados arbitrarios y caprichosos.

Por su parte, el 4 de marzo de 2018 Hacienda presentó su escrito en oposición a los recursos.

II.

-A-

La Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 201-2003, establece que como Tribunal de Apelaciones estamos facultados para revisar las "decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas". Art. 4006(c) 4 LPRA sec. 24(y) (c).

La Ley de Procedimiento Administrativo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017 (LPAU), delimita el alcance de la revisión judicial de las decisiones administrativas.

En cuanto al estándar de revisión que este tribunal debe observar al evaluar los recursos de revisión judicial presentados al amparo de la LPAU, destacamos que, por razón de la experiencia y pericia de las agencias respecto a las facultades que se les han delegado, debemos considerar con gran deferencia las

decisiones de los organismos administrativos. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012). Por consiguiente, en el ejercicio de esa deferencia, las decisiones de las agencias administrativas tienen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales deben respetar mientras que la parte que las impugna no produzca suficiente evidencia para derrotarlas. *Íd.*

En síntesis, la revisión judicial de las determinaciones administrativas está limitada a determinar si la actuación del foro administrativo fue razonable y cónsona con el propósito legislativo o si, por el contrario, fue irrazonable, ilegal o si medió abuso de discreción. *Parque Ecuestre v. Junta*, 163 DPR 290, 299 (2004); *T-Jac, Inc. v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 80 (1999).

Así pues, la revisión judicial de una decisión administrativa se circunscribe a determinar si: 1) el remedio concedido por la agencia fue apropiado; 2) las determinaciones de hechos de la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; y 3) las conclusiones de derecho fueron correctas. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003).

Como foro revisor lo que nos corresponde es determinar si la agencia actuó arbitraria, ilegal o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción. *Rivera Concepción v. ARPE*, 152 DPR 116 (2000); *Fac. C. Soc. Aplicadas, Inc. v. C.E.S.*, 133 DPR 521 (1993). En ese sentido, las decisiones de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005). Por esa razón, tanto los procesos administrativos como sus determinaciones de hechos, están cobijados por una

presunción de regularidad y corrección. Vélez v. ARPE, 167 DPR 684 (2006).

Esa presunción de regularidad y corrección debe ser respetada por los tribunales mientras la parte que la impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarla. *Misión Ind. PR v. JP*, 146 DPR 64 (1998).

-B-

Al momento de formular y aprobar reglamentación legislativa, la agencia concernida tendrá la obligación de cumplir con el proceso formal establecido en la Ley Núm. 38-2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 9601 *et seq.* (LPAU), la cual requiere que se garanticen los siguientes requisitos: (1) notificación al público; (2) oportunidad para la participación ciudadana; (3) presentación de la reglamentación ante el Departamento de Estado para su aprobación; y (4) publicación del reglamento de que se trate. Véase: Secciones 2.1 a 2.14 de la LPAU, 3 LPRA. sec. 9611-9624; *Centro Unido de Detallistas v. Com. Serv. Púb.*, 174 DPR 174 (2008); *Municipio de San Juan v. JC.A.*, 152 DPR 673 (2000).

En nuestra jurisdicción, todo estatuto es y se presume constitucional hasta que se determine lo contrario. *ELA v. Northwestern Selecta*, 185 DPR 40 (2012). Ahora bien, una vez promulgado, un reglamento puede ser impugnado porque el mismo es nulo de su faz o, porque en su aplicación resulta nulo. En cuanto a la impugnación de su faz, esta se limita a aquellas situaciones en que se alega incumplimiento con las garantías procesales mínimas que impone la LPAU, *supra*. Sobre el procedimiento de impugnación de su faz, la

sección 2.7 de la LPAU, 3 LPRA. sec. 9617, dispone que:

(a) *Una regla o reglamento aprobado después de la fecha de efectividad de esta ley será nulo si no cumpliera sustancialmente con las disposiciones de este capítulo.*

(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. La competencia sobre la acción corresponderá a la región judicial donde esté ubicado el domicilio del recurrente. (Énfasis nuestro).

(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 L.P.R.A. sec. 2127.*

Ahora bien, cuando en su aplicación la regla o reglamento afecta los derechos individuales de un ciudadano, este podrá impugnar su validez en cualquier momento **ante el Tribunal de Primera Instancia ya sea por razones constitucionales o por otros motivos.** (Énfasis nuestro). *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Pub., supra; J.P. v. Frente Unido I, J.P. v. Frente Unido I, 165 DPR 445 (2005).* El foro más adecuado para atender este tipo de impugnaciones lo es el Tribunal de Primera Instancia, esto pues, la impugnación de una aplicación concreta de un reglamento normalmente requiere la formulación de determinaciones de hechos. *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Pub.,* pág. 192. Por lo tanto, la acción de impugnación reglamentaria provista por la LPAU es un procedimiento distinto y separado de cualquier proceso que pueda entablar un ciudadano agraviado por alguna acción de una agencia en su contra. *Íd.,* pág. 185.

-D-

Nuestra Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 40-2013, mediante la cual se añadió la sec. 1023.10 del Código, *supra*. En lo pertinente, el inciso (a)(3) de la mencionada sección establece que:

El Secretario [de Hacienda] podrá, bajo aquellas reglas y reglamentos que promulgue, reducir la tasa de contribución aplicable, pero nunca a menos de punto cero cinco por ciento (.05) a aquel contribuyente a quien le aplique la contribución impuesta por esta sección, excepto a los negocios financieros (según aquí definidos). Para ello, la persona tendrá que demostrar a satisfacción del Secretario, o éste propiamente tiene que determinar, que la contribución impuesta en esta sección le ocasionará a la persona una consecuencia económica indebida o perjudicial, debido a que dicha contribución resulta en una cantidad significativa en comparación con su margen bruto de ganancia (*grossmargin*), según este término aquí se define. En aras de facilitar el trato consistente a contribuyentes miembros de una misma industria, el Secretario podrá tomar en consideración para la concesión de la dispensa, las particularidades financieras de la industria a la cual pertenece el contribuyente, incluyendo el margen bruto normal de las empresas miembros de dicha industria y los retos a que ésta se enfrenta en el contexto de la economía en general. (Énfasis nuestro).

Posterior a la aprobación de la citada ley, el Secretario de Hacienda aprobó el Reglamento Núm. 8444 del 30 de enero de 2014 (Reglamento). El Art. 1023.10(a)(3)-4 del Reglamento dispone que:

"El criterio base para conceder la dispensa es que la Contribución Adicional resulte en cantidad significativa en comparación con el Margen Bruto de Ganancia del Contribuyente. Para propósitos de la Sección 1023.10(a)(3) del Código y este Artículo, **se establece que la Contribución adicional resulta en una cantidad significativa en comparación con el Margen Bruto de Ganancia del Contribuyente, cuando la misma representa más de siete puntos cinco por ciento (7.5%) del Margen Bruto de ganancia del Contribuyente durante el Periodo Base**, según determinado bajo el procedimiento establecido en el Artículo 1023.10(a)(3)-5 de este Reglamento". (Énfasis nuestro).

III.

Los Recurrentes solicitaron que revoquemos dos dictámenes de la Secretaria que confirmaron las determinaciones de Hacienda de denegarles las dispensas solicitadas. En síntesis, todos los errores señalados van dirigidos a que declaremos ilegal e inconstitucional tanto la legislación que impuso el impuesto adicional como su reglamentación.

Surge del expediente que, de conformidad con la Sec. 1023.10 del Código, *supra*, los Recurrentes solicitaron que se les concedieran dispensas para el pago de la Contribución Adicional del Ingreso Bruto. No obstante, las solicitudes fueron denegadas por no cumplir con el Art. 1023.10(a)(3)-4 del Reglamento. Del recurso se desprende que no existe controversia sobre que en el caso 2014-PN-492 el impuesto adicional representa el 1.05% y en el caso 2014-PN-493 el 1.11% del Margen Bruto de ganancia del Contribuyente.

Según el derecho antes citado, para que se conceda la dispensa, la contribución adicional debe resultar en cantidad significativa, en otras palabras, que represente más de 7.5% del Margen Bruto de Ganancia del Contribuyente. Como ya mencionamos, lo anterior no es el caso.

Debido a que la contribución adicional de los Recurrentes resulta ser menos del 7.5% de su Margen Bruto de Ganancia, estos impugnaron dicho porcentaje. Arguyeron que, en su aplicación, dicho porcentaje era arbitrario y caprichoso. No les asiste la razón.

Como antes esbozado, un reglamento se presume válido hasta que se decrete lo contrario. Según la LPAU, *supra*, es el Tribunal de Primera Instancia el foro con

jurisdicción para atender las impugnaciones aquí levantadas, no la Secretaria. Todos los planteamientos constitucionales en contra del Reglamento debieron ser planteados en un caso aparte y distinto al procedimiento administrativo.

El Reglamento es claro al disponer que el criterio base para conceder la dispensa de la contribución adicional es que dicho impuesto represente más del 7.5% Margen Bruto de Ganancia del Contribuyente. En vista de lo anterior, determinamos que la Secretaria actuó correctamente al no atender los méritos de los planteamientos sobre la inconstitucionalidad del Reglamento 8444 en su aplicación y al hacer las determinaciones aquí recurridas.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, **CONFIRMAMOS** los dictámenes recurridos.

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

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