

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

ZEDNAREH SERVICE  
STATION, INC.

Recurrente

V.

NEGOCIADO DE  
IMPUESTO AL CONSUMO

Recurrida

KLRA201800673

*REVISIÓN  
ADMINISTRATIVA*  
procedente del  
Departamento de  
Hacienda

Caso Núm.:  
2014-LIC-1874

Sobre:  
Violaciones y  
Multas Sección  
3050.02(b)

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres; el Juez Rivera Colón y la Juez Lebrón Nieves

*Lebrón Nieves, Juez Ponente*

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 13 de diciembre de 2018.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones, Zednareh Service Station, Inc. (en adelante, Zednareh Service o parte recurrente), mediante el recurso de Revisión de Decisión Administrativa de epígrafe y nos solicita la revisión de la *Resolución* emitida por el Departamento de Hacienda Secretaria de Procedimiento Adjudicativo (Departamento de Hacienda o parte recurrida, el 19 de septiembre de 2018, notificada el 20 de septiembre de 2018.

Mediante la aludida determinación, el foro administrativo declaró No Ha Lugar la *Querella* presentada por la parte recurrente. Consecuentemente, dicho foro confirmó la multa de \$20,000.00 dólares impuesta por el Negociado de Impuesto al Consumo (Negociado), por violación a la Sección 3050.02 (b) y 6030.21 (b) y (c) del Código de Rentas Internas de Puerto Rico.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, se confirma la multa impuesta por el Negociado de Impuesto al Consumo.

### I

Conforme surge del expediente ante nos, el 4 de junio de 2014 Zednareh Service presentó una *Querella* ante el Departamento de Hacienda para objetar la Notificación de Violaciones y Multas emitida por el Negociado, el 2 de junio de 2014. Mediante dicha determinación, se le impuso a la parte recurrente una multa administrativa de \$20,000.00 dólares, a tenor con las secciones 3050.02 (b) y 6030.21 (b) y (c) de la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como el Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico. En la referida *Querella*, la parte recurrente sostuvo que:

Agentes de Hacienda visitaron el neg. Zednareh Service Station, Inc. para inspeccionar[.] [E]n el momento de inspección el negocio no ten[í]a dichas patentes al momento por la razón de cambio de gerencia y la persona recogió las patentes por equivocación y los guard[ó] en su oficina. En ese momento recibo la llamada del cliente y visit[é] el lugar[.] [B]uscamos y no esta[b]an[.] [L]uego la secretaria las encontró y las presentó. Tal vez por el tiempo de espera los agentes multaron [\$]20,000.00 por no tenerlas visibles.

La Secretaria de Procedimiento Adjudicativo notificó la *Querella* al Negociado, el 1 de diciembre de 2014. Por su parte, el 30 de diciembre de 2014 el Negociado presentó *Contestación a la Querella*, sosteniendo la multa administrativa recurrida.

Surge de la *Resolución* recurrida que el 22 de octubre de 2015 se llevó a cabo la Vista Administrativa. A la misma compareció la parte recurrente, por conducto de su presidente, el Sr. Ángel L. Hernández Ramos, a quien le acompañaba la secretaria y contable, Sra. Ileana Rosa Cuevas y el sr. Luis F. Padró. El Negociado estuvo representado por el Agente de Rentas Internas, Sr. Javier Márquez.

De la *Resolución* recurrida surge que la Secretaria de Procedimiento Adjudicativo determinó lo siguiente:

El Negociado alegó que Agentes de Rentas Internas inspeccionaron el local comercial de la parte Querellante y observaron que el establecimiento comercial poseía cuatro (4) máquinas sin tener de forma visible sus Licencias de Rentas Internas. Por entender que la parte Querellante incumplió con lo establecido por el Código, el Negociado se sostuvo [en] su determinación.

Conforme al derecho antes expuesto, la licencia de Rentas Internas deberá exhibirse de modo visible al público en cada máquina o artefacto a que corresponda la misma. El incumplimiento de este requisito, conlleva la imposición de una multa administrativa de hasta cinco mil dólares (5,000.00), por cada violación. En el (sic) localidad de la parte Querellante había dos máquinas dobles con ficheros, para las cuales el Código impone el requisito de tener una licencia de Rentas Internas para cada pantalla. Por lo cual, estamos hablando de cuatro (4) violaciones en total.

De las alegaciones vertidas por la parte Querellante, en su Querella y durante la vista, no existe controversia de que al momento de la inspección no se exhibían las licencias de Rentas Internas requeridas para las m[á]quinas que operaban en su localidad, ya que la[s] mismas se encontraban guardadas en una oficina. En consecuencia, resulta forzoso concluir que el Negociado obró conforme a derecho al imponer la multa administrativa recurrida.

En vista de lo anterior, se declara **NO HA LUGAR** la presente Querella, **se sostiene** la multa administrativa de \$20,000.00, impuesta a tenor con las Secciones 3050.02(b) y 6030.21(b) y (c) del Código y se ordena el CIERRE Y ARCHIVO del caso ante nuestra consideración.

Inconforme con la referida determinación, el 27 de septiembre de 2018 la parte recurrente presentó *Moción en Solicitud de Reconsideración*. Zednareh Service planteó, por primera vez, en su escrito lo siguiente:

[. . .]

4. En enero de 2018, el consorcio multinacional de juegos de azar **Dave & Busters** abrió sus puertas al público en Bayamón. Al entrar al área de juegos de máquinas no se ven las patentes o licencias de las máquinas de juego.

Existe allí un letrero que lee como sigue: **“A: AGENTES GUBERNAMENTALES, SOBRE: LICENCIAS DE M[Á]QUINAS DE JUEGOS. Favor de contactar el Gerente**

**de la tienda con relación a cualquier asunto relacionado a las Licencias de Máquinas de Juegos, incluyendo la examinación de las mismas.”**

5. Lejos de someterse una multa, se aplaude a los dueños de esta multinacional, que reconoce públicamente que tiene cientos de máquinas, y solo dos patentes de máquinas disponibles, escondidas en un rincón. Lo prominente son los letreros que hemos detallados (*sic*). Incluimos una foto del letrero en el local del conglomerado Dave and Busters, Inc.

Aunque la parte recurrente presentó oportunamente la solicitud de reconsideración, la agencia recurrida no actuó sobre la misma dentro de los quince (15) días siguientes de presentada, ello, conforme lo dispone la Sección 3.15 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 LPRÁ sec. 2165<sup>1</sup>. Por lo cual, la solicitud de reconsideración se entiende denegada. En consecuencia, como la agencia recurrida no actuó sobre la moción en el término de quince (15) días, la parte recurrente presentó el recurso que aquí nos ocupa.

Así pues, inconforme nuevamente con dicho dictamen, la parte recurrente acudió ante este Tribunal de Apelaciones y le imputó al foro administrativo la comisión del siguiente error:

- **Primer error:** Erró el Departamento de Hacienda al imponer una multa máxima de \$20,000.00 al recurrente debido a que la misma es totalmente desproporcionada a la conducta tipificada.
- **Segundo error:** Erró el Departamento de Hacienda al imponer una multa máxima de \$20,000.00 al recurrente sin tomar en consideración los elementos atenuantes de autos y el hecho de que las grandes cadenas custodian las mismas licencias en sus oficinas administrativas y el Departamento de Hacienda tiene pleno conocimiento de esta situación y han optado por no sancionar a estos comercios.
- **Tercer error:** Erró el Departamento de Hacienda al imponer una multa máxima de \$20,000.00 al recurrente debido a que la presente acción constituye una violación a la cláusula constitucional de igual protección de las leyes por el hecho de que las grandes cadenas custodian las mismas licencias en sus oficinas administrativas y el Departamento de

---

<sup>1</sup> La Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, vigente a partir del 1 de julio de 2017, derogó la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, mejor conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Ahora bien, cabe destacar que la referida disposición se mantiene inalterada en la ley vigente.

Hacienda tiene pleno conocimiento de esta situación y han optado por no sancionar a estos comercios.

Mediante *Resolución* interlocutoria le concedimos término a la parte recurrida para que expusiera su posición en torno al recurso de epígrafe. Con el beneficio de la posición de ambas partes, procedemos a resolver el presente recurso.

## II

### A

Según nos plantea el profesor Demetrio Fernández, la función principal de la revisión judicial "es asegurarse de que las agencias actúan dentro del marco del poder delegado y consistente con la política legislativa".<sup>2</sup> Es norma reiterada en nuestro ordenamiento jurídico que los tribunales apelativos debemos conceder deferencia a las decisiones de las agencias administrativas, ello debido a la experiencia y el conocimiento especializado que éstas poseen sobre los asuntos que se les han delegado. Por ello, dichas determinaciones poseen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales debemos respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas. (Citas omitidas). *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 625-626 (2016).

En reiteradas ocasiones, nuestro Tribunal Supremo ha expresado que el principio rector en la revisión judicial de las decisiones e interpretaciones de una agencia administrativa es el criterio de la razonabilidad. Así pues, la revisión judicial se debe limitar a determinar si la agencia actuó de manera arbitraria o ilegal, o en forma tan irrazonable que su actuación constituye un abuso de discreción. (Citas omitidas). *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 626.

---

<sup>2</sup> D. Fernández Quiñones, *Derecho administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Bogotá, Ed. Forum, 2013, pág. 669.

De acuerdo con lo dispuesto por la Sec. 4.5 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 LPRÁ sec. 2175, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU)<sup>3</sup>, la revisión judicial de las decisiones administrativas comprende 3 aspectos: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad, y (3) si las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas, ello mediante una revisión completa y absoluta. (Citas omitidas). *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, págs. 626-627.

En cuanto a las determinaciones de hecho de una agencia administrativa, conforme a la Sec. 4.5 de la LPAU, supra, éstas se sostendrán si se fundamentan en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo considerado en su totalidad. Esta regla de la evidencia sustancial es para "evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor". (Citas omitidas). *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 627.

Respecto a las conclusiones de derecho, la Sec. 4.5 de la LPAU, supra, también dispone sobre ello al expresar que éstas "serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal". Sin embargo, valga destacar que los tribunales deben darles peso y deferencia a las interpretaciones que la agencia realice de aquellas leyes particulares que administra. Ante esto, los tribunales no pueden descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia administrativa con el fin de sustituir el criterio de éstas por el propio. Claro está, la deferencia que le deben los tribunales a

---

<sup>3</sup> A raíz de la derogación de la Ley Núm. 170, supra, el texto de la referida disposición legal también se mantiene inalterado en la ley vigente.

la interpretación que haga la agencia administrativa sobre aquellas leyes y reglamentos que le corresponde poner en vigor cede si la agencia: (1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, o (3) lesionó derechos constitucionales fundamentales. (Citas omitidas). *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, págs. 627-628.

En resumen, los tribunales deben deferencia a las decisiones de una agencia administrativa, pero ésta cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró en la aplicación o interpretación de las leyes o los reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) el organismo administrativo actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) la actuación administrativa lesionó derechos constitucionales fundamentales. Es importante destacar que si el tribunal no se encuentra frente a alguna de esas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa recurrida. (Citas omitidas). *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 628.

Por otra parte, respecto a la revisión de la facultad administrativa para imponer sanciones, nuestra Máxima Curia expresó en *Comisionado de Seguros v. PRIA*, 168 DPR 659, 667-668 (2006), lo siguiente:

[. . .]. En estos casos, la revisión judicial no será para determinar si la sanción impuesta guarda proporción con la conducta por la cual se impone la sanción ni para determinar si la sanción es demasiado fuerte. Esta evaluación le corresponde a la propia agencia, que por su experiencia especializada es quien está en mejor posición para conocer los efectos de una violación a los intereses protegidos. De esa forma se asegura también cierto grado de uniformidad y coherencia en la imposición de sanciones. La revisión judicial, por lo tanto, se limitará a evitar que las agencias actúen en forma ilegal, arbitraria, en exceso de lo permitido por ley o en ausencia de evidencia sustancial que justifique la

medida impuesta; en otras palabras, a evitar que éstas actúen movidas por el capricho o en abuso de su discreción. (Cita omitida).

### B

La Sección 3050.02 de la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como el Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico, dispone lo concerniente a los derechos de licencia para máquinas operadas con monedas. En lo aquí pertinente, el inciso (b) de la referida sección, el cual estaba vigente al momento de los hechos, leía como sigue<sup>4</sup>:

b) Los derechos de licencia antes establecidos se aplicarán separadamente para cada máquina o artefacto de pasatiempo manipulado con monedas o fichas, y por cada mesa de billar que se importe o distribuya. **La licencia deberá exhibirse de modo visible al público en cada máquina o artefacto a que corresponda la misma.** (Énfasis nuestro). 13 LPRA sec. 31712

Por su parte, la Sección 6030.21 del Código de Rentas Internas, dispone también, entre otras cosas, lo relacionado a las multas administrativas. El inciso (b) de la referida sección, vigente antes de ser enmendado por la Ley Núm. 78-2017, disponía como sigue:<sup>5</sup>

(b) Multa administrativa.— Además de la pena impuesta en el inciso (a) de esta sección, el Secretario podrá imponer una multa administrativa que no excederá de cinco mil (5,000) dólares por cada violación. En caso de reincidencia a la misma disposición infringida, la multa administrativa no será menor a diez mil (10,000) dólares por cada infracción. 13 LPRA sec. 33091

### III

Esbozada la norma jurídica, estamos en posición de resolver el recurso ante nuestra consideración.

---

<sup>4</sup> Dicho inciso fue enmendado por la Ley Núm. 108 del año 2017. No obstante, tras la enmienda se mantiene el mismo texto a los efectos de que “[l]a licencia deberá exhibirse de modo visible al público en cada máquina o artefacto a que corresponda la misma”.

<sup>5</sup> Esta era la multa administrativa que estaba vigente al momento en que se le expidió la multa a la parte recurrente.



En su **primer** señalamiento de error, plantea la parte recurrente que erró el Departamento de Hacienda al imponer una multa máxima de \$20,000.00 debido a que la misma es totalmente desproporcionada a la conducta tipificada. Sobre este particular, la parte recurrente plantea en su recurso ante nos que:

[. . .]. De la prueba surge que las licencias estaban en el local, pero la parte querellante tardó diez (10) minutos en gestionar las patentes dentro del local.<sup>6</sup>

La demora, según el examinador, le cuesta al contribuyente \$20,000.00, algo totalmente inaudito y fuera de proporción. Esta decisión puntualiza el contraste del trato por parte de Hacienda entre los grandes intereses y los pequeños comerciantes locales. [. . .].

Nótese, que en este caso la parte recurrente no niega haber incurrido en la conducta ilegal que se le imputó. Más bien, lo que dicha parte plantea es el alegado error de la agencia recurrida de imponerle la multa máxima de \$20,000.00 debido a que la misma es totalmente desproporcionada a la conducta tipificada.

Empero, conforme a la normativa jurídica antes citada, **“la revisión judicial no será para determinar si la sanción impuesta guarda proporción con la conducta por la cual se impone la sanción ni para determinar si la sanción es demasiado fuerte.** Esta evaluación le corresponde a la propia agencia, que por su experiencia especializada es quien está en mejor posición para conocer los efectos de una violación a los intereses protegidos”.<sup>7</sup> Por consiguiente, estamos impedidos de pasar juicio con relación a si la sanción impuesta fue una desproporcionada o no.

Nuestra función revisora “se limitará a evitar que las agencias actúen en forma ilegal, arbitraria, en exceso de lo permitido por ley o en ausencia de evidencia sustancial que justifique la medida

---

<sup>6</sup> Cabe señalar que, la parte recurrente no anejó a su recurso la Transcripción de la Prueba Oral, por lo cual desconocemos si dicha información surgió durante la Vista Administrativa.

<sup>7</sup> *Comisionado de Seguros v. PRIA*, supra, págs. 667-668.

impuesta; en otras palabras, a evitar que éstas actúen movidas por el capricho o en abuso de su discreción”.<sup>8</sup> A tenor de esta normativa, procedemos a evaluar la determinación de la agencia administrativa al declarar No ha Lugar la *Querella*.

En el caso de autos no existe controversia en cuanto a que la falta imputada por el Negociado de Impuesto al Consumo fue cometida por parte de Zednareh Service, es decir, la parte recurrente poseía cuatro (4) máquinas sin tener de forma visible sus licencias de rentas internas. El inciso (b) de la Sección 3050.02 del Código de Rentas Internas claramente establece que “[l]a licencia deberá exhibirse de modo visible al público en cada máquina o artefacto a que corresponda la misma”.

En vista de lo antes indicado, no encontramos en el expediente ante nuestra consideración, razón por la cual no debemos concederle deferencia a la agencia administrativa. Nada en el expediente nos lleva a concluir que el Negociado abusó de su discreción al imponerle las multas a la parte recurrente. Consecuentemente, el error señalado no se cometió.

Por último, nos resta discutir el **segundo** y **tercer** señalamiento de error, los cuales procederemos a discutir los mismos de forma conjunta, por estar relacionados entre sí. Específicamente, la parte recurrente arguye que erró el Departamento de Hacienda: (1) al imponer una multa máxima de \$20,000.00 dólares sin tomar en consideración los elementos atenuantes de autos y el hecho de que las grandes cadenas custodian las mismas licencias en sus oficinas administrativas y el Departamento de Hacienda tiene pleno conocimiento de esta situación y han optado por no sancionar a estos comercios y, (2) debido a que la presente acción constituye una violación a la

---

<sup>8</sup> *Id.*, pág. 668.

cláusula constitucional de igual protección de las leyes por el hecho de que las grandes cadenas custodian las mismas licencias en sus oficinas administrativas y el Departamento de Hacienda tiene pleno conocimiento de esta situación y han optado por no sancionar a estos comercios.

Al examinar detenidamente el recurso ante nuestra consideración, nos percatamos de que la parte recurrente omitió discutir los referidos señalamientos de error y se limitó a alegar lo siguiente:

Se trata de un enorme problema de violación a la igual protección de las leyes por parte de Hacienda. ¿Por qué a los conglomerados se le exige de mostrar las licencias mientras se desangra a un pequeño negocio por tardar unos minutos en producir las licencias? ¿Por qué se permite un letrero refiriendo el asunto a un Gerente mientras se rechaza el pedido de un dueño que sí produjo sus patentes? ¿Qué se pretende con esto, eliminar los comercios locales aplicando los reglamentos de manera irrazonable y pasar por alto las violaciones de los poderosos?

Por tanto, la parte recurrente no nos puso en posición de acoger su planteamiento. No obstante, aclaramos que el hecho de que la parte recurrente haya incluido una foto de un rótulo que supuestamente se encuentra en el negocio Dave & Buster y en el cual se le informa a los agentes gubernamentales que contacten al gerente de la tienda con relación a cualquier asunto relacionado a las licencias de las máquinas de los juegos, no es evidencia de que dicho negocio esté actuando ilegalmente. Tampoco dicha foto es evidencia de que el Departamento de Hacienda le esté avalando la alegada conducta.

Consecuentemente, colegimos que los errores antes señalados tampoco fueron cometidos por la agencia recurrida.

#### **IV**

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la multa impuesta por el Negociado de Impuesto al Consumo.

Notifíquese.

Lo acordó y manda el Tribunal y certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Fraticelli Torres hubiera ordenado la reducción de las multas, pues constituyen una carga onerosa para un pequeño comerciante, lo que, a su juicio, es contraria a la política pública de propiciar el desarrollo económico en tiempos de la crisis económica que vive el país.

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