

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL XI

CARLOS CRUZ ALVERIO

Apelante

v.

ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO

Apelado

KLAN201801380

APELACION
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
de San Juan

Civil Núm.:
K AC 2017-0520

Sentencia
Declaratoria

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, la Jueza Surén Fuentes y la Jueza Cortés González.

Cintrón Cintrón, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 20 de marzo de 2019.

Compareció ante este foro apelativo el señor Carlos Cruz Alverio (señor Cruz) en aras de que revisemos y revoquemos la *Sentencia* que el Tribunal de Primera Instancia (TPI), Sala de San Juan, emitió el 3 de octubre de 2018. Por virtud del dictamen apelado, el foro *a quo* desestimó la causa de acción instada por el aquí compareciente. Con el beneficio de la comparecencia del Gobierno de Puerto Rico, procedemos a disponer de las controversias planteadas.

I

Al no existir mayor discrepancia en el trámite procesal suscitado ante el foro apelado, hacemos formar parte de nuestra decisión los hechos desglosados por el TPI en su sentencia.

El 23 de junio del 2017, Carlos Cruz Alverio, presentó una demanda sobre Sentencia Declaratoria con el propósito de que se declare legal un acuerdo extrajudicial con el Departamento de Hacienda, para pagar un 25% del total de una Multa impuesta por la cantidad de quince mil dólares (\$15,000.00). El 31 de marzo de 2015 el Departamento de Hacienda multó a la parte demandante

con quince mil dólares (\$15,000.00 a través de una Notificación de Violaciones y Multas – Subtítulos C, E y E (sic) emitida por el Negociado de Impuesto al Consumo, con respecto a las Secciones 60.42.14(b)(1)(A) y 6030.21(b) y (c) del Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011 por no poseer licencia vigente bajo los Subtítulos C o E del Código (en adelante la Multa). La parte demandante impugnó a través del proceso de querrela administrativa, ante la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo del Departamento de Hacienda, la procedencia de la referida Notificación de Violaciones y Multas. 1 (sic) La parte demandante sostuvo en su demanda que, posteriormente, llevó a cabo un acuerdo verbal con una funcionaria del Departamento de Hacienda para pagar un 25% del total de la Multa. Solicitó la parte demandante que a través de la presente demanda de sentencia declaratoria se ratifique la validez del referido acuerdo verbal con el Departamento de Hacienda.

El 27 de julio del 2018, el ELA, por sí y en representación de Hacienda, presentó una Moción de Desestimación. El Estado señaló que resulta obligado concluir que en el caso de autos no hay jurisdicción para que el Tribunal de Primera Instancia dilucide una controversia sobre una materia que previamente ha sido radicada para su adjudicación ante un foro administrativo, la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo del Departamento de Hacienda, según lo dispone la Ley Núm. 170 del 12 de agosto del 1988, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3 L.P.R.A. § 2101 et seq., (en adelante L.P.A.U.) sin que dicho foro administrativo se haya expresado de manera final a través de la correspondiente resolución administrativa sobre la referida controversia.

Por lo anterior, solicitó el Estado la desestimación de la causa de acción en contra del ELA y el Departamento de Hacienda, al amparo de la Regla 10.2(1) de las de Procedimiento Civil, supra., fundamentando[se] en que el Tribunal de Primera Instancia carece de jurisdicción sobre la materia planteada en la demanda.

El 30 de agosto del 2018, la parte demandante presentó Oposición a Moción de Desestimación. El demandante señaló que la Moción de Desestimación radicada por la parte demandada no debe ser considerada por este Honorable Tribunal por no cumplir con la Regla 36 de las de Procedimiento Civil, ya que considera la parte demandante debió haberse radicado una Moción de Sentencia Sumaria debido a que contiene “hechos y evidencia extrínseca que no forman parte de la Demanda original”. Por lo anterior, solicitó la parte demandante que se deniegue de plano la Moción de Desestimación o en la alternativa que se le ordenara a la parte demandante retirar el escrito con el propósito de que radicase una Moción de Sentencia Sumaria.

Además, sostuvo la parte demandante en su Oposición a Moción de Desestimación que la Moción de Desestimación no procede se declare ha lugar ya que el

acuerdo en relación, solicita se dicte Sentencia Declaratoria ocurrió a finales del año 2015, mucho después de que se radicara el procedimiento administrativo en el Departamento de Hacienda el 29 de abril de 2015. Por lo cual, sostiene la parte demandante que el referido acuerdo no forma parte del proceso de Querrela administrativa, ni está plasmado en ninguna Resolución administrativa, por lo que no hay jurisdicción del foro administrativo. Finalmente, la parte demandante sostiene en su Oposición a Moción de Desestimación que la controversia planteada en su demanda no requiere de la pericia del Departamento de Hacienda, por no tratarse de materia contributiva sino de índole contractual al solicitar que se declare como legal un acuerdo extrajudicial.

Ante los hechos narrados y con el beneficio de una vista argumentativa celebrada el 26 de septiembre del 2018, el TPI declaró ha lugar la moción de desestimación presentada por el Gobierno de Puerto Rico y el Departamento de Hacienda. Este entendió que la demanda por sentencia declaratoria resultaba improcedente, por no haberse agotado los remedios administrativos disponibles ante el Departamento de Hacienda. Concluyó, por tanto, que era en el foro administrativo donde se debía ventilar y dilucidar la controversia conforme lo disponía la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.

No conteste con la determinación, el señor Cruz solicitó oportunamente la reconsideración. Sin embargo, el TPI se mantuvo en su decisión original, por lo que denegó la petición. Ante el desenlace, el señor Cruz recurrió en alzada y en su recurso de apelación planteó la comisión de los siguientes dos errores:

A) Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al conceder la moción de desestimación ya que esta contenía hechos no incluidos en la Demanda y evidencia extrínseca y por lo tanto, tiene que ser considerada como una Moción de Sentencia Sumaria y cumplir con los requisitos de la Regla 36 de Procedimiento Civil.

B) Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al concluir que el foro correcto para dilucidar la controversia de este caso es el foro administrativo.

II

-A-

La Regla 10.2 de las de Procedimiento Civil de Puerto Rico de 2009¹ provee a la parte demandada las defensas o fundamentos para solicitar la desestimación de la alegación presentada en su contra; siendo uno de ellos la falta de jurisdicción sobre la materia.

Como se sabe, la jurisdicción es la autoridad que tiene un tribunal para sopesar y adjudicar casos o controversias. Para ello el tribunal tiene que poseer tanto jurisdicción sobre la materia, como sobre la persona. Respecto a la primera se ha establecido que la misma se refiere a la capacidad del tribunal para atender y resolver una controversia sobre un aspecto legal. Por lo tanto, cuando el tribunal carece de jurisdicción sobre la materia, este no posee autoridad ni poder para entrar a dilucidar el caso en cuestión. *Shell v. Srio. Hacienda*, 187 DPR 109, 122 (2012).

Es importante recordar que la falta de jurisdicción sobre la materia trae consigo las siguientes circunstancias *inexorablemente fatales*: (1) *no es susceptible de ser subsanada*; (2) *las partes no pueden otorgar voluntariamente al tribunal jurisdicción sobre la materia ni el tribunal puede arrogársela*; (3) *los dictámenes de un foro sin jurisdicción sobre la materia son nulos (nulidad absoluta)*; (4) *los tribunales tienen el deber ineludible de auscultar su propia jurisdicción*; (5) *los tribunales apelativos deben examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, y* (6) *un planteamiento de falta de jurisdicción sobre la materia puede hacerse en cualquier etapa del procedimiento por cualquiera de las partes o por el tribunal motu proprio. Íd.*

Ahora bien, a la hora de valorar una moción al amparo de la Regla 10.2 de las de Procedimiento Civil, *supra*, nuestro

¹ 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 10.2.

ordenamiento jurídico preceptúa que se tienen que dar por ciertas y buenas todas las alegaciones fácticas incluidas en la demanda. De igual forma, se establece que las alegaciones se deben interpretar de la forma más favorable a la parte demandante. Consecuentemente, *para desestimar un caso por falta de jurisdicción sobre la materia “es necesario determinar si, tomando como cierto lo alegado por el demandante, el foro tiene jurisdicción para atender el reclamo”*. Colón Rivera et al. v. ELA, 189 DPR 1033, 1049 (2013). Si en esa valoración se determina que, en efecto, se carece de jurisdicción sobre la materia, el magistrado deberá así declararlo y desestimar la causa de acción. Regla 10.8(c) de las de Procedimiento Civil de Puerto Rico de 2009, 32 LPRA Ap. V, R. 10.8(c).

-B-

Entre las normas de autolimitación judicial se encuentra la doctrina de agotar remedios administrativos. Como se sabe, esta fue creada jurisprudencialmente ante la necesidad de competencia administrativa y orden en los procedimientos.² *Mercado Vega v. U.P.R.*, 128 D.P.R. 273, 282 (1991). Consecuentemente, esta doctrina tiene como finalidad conciliar y armonizar la labor adjudicativa de las agencias administrativas con la de los foros judiciales. *Guzmán y otros v. E.L.A.*, 156 DPR 693, 711 (2002). En otras palabras, *cumple el objetivo de mantener un adecuado balance y distribución de poder y tareas entre las agencias administrativas y el poder judicial*. Colón Rivera et al. v. ELA, 189 DPR 1033, 1057 (2013).

Cónsono con lo anterior, la doctrina de agotamiento de remedios administrativos se ciñe a *determinar cuándo es el momento*

² Ante su importancia, tanto la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU) vigente al momento en que se suscitaron los hechos del caso como la actual disposición legal recogieron dicho principio en su correspondiente sección 4.2. (Véase secc. 4.2 de la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, 3 LPRA sec. 2172 y sección 4.2 de la Ley 38—2017, 3 LPRA sec. 9672. Cabe destacar que, para efectos del presente recurso, aplicaremos las disposiciones de la derogada LPAU, por ser la ley que estaba vigente al momento de los hechos.

apropiado para que los tribunales intervengan en una controversia que haya sido previamente sometida ante la atención de una agencia administrativa. Guzmán y otros v. E.L.A., supra, a la pág. 712. Por lo tanto, con ella se busca evitar que los tribunales de justicia intervengan a destiempo e innecesariamente en aras de no interferir con el proceso administrativo que se está ventilando. Igartúa de la Rosa v. A.D.T., 147 DPR 318, 331 (1998).

Es a la luz de toda esta normativa que se ha resuelto que los tribunales nos debemos abstener de revisar una actuación administrativa hasta tanto la parte afectada agote todos los remedios administrativos disponibles, para que de esa forma la determinación de la cual se recurra refleje la postura final de la agencia. *Colón Rivera et al. v. ELA, supra.* Consecuentemente, es claro que hasta que los trámites administrativos no se efectúen y culminen, los tribunales carecemos de jurisdicción para intervenir con la decisión del foro administrativo. *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer, 121 DPR 347, 355 (1988).*

Ahora bien, se ha permitido preterir el trámite administrativo cuando se configure una de las siguientes excepciones: (1) *el remedio que provee la agencia sea inadecuado; (2) se pudiera producir un daño irreparable al promovente y en el balance de los intereses no se justifique agotar los remedios administrativos; (3) se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o (4) se trata de un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, entre otras.*³ *Igartúa de la Rosa v. A.D.T., supra, a la pág. 331-332.*

³ La LPAU sobre el particular disponía:

El tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos en el caso de que dicho remedio sea inadecuado, o cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios, o cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos, o cuando sea un caso de falta de jurisdicción de la agencia, cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa. Sec. 4.3 de la LPAU, 3 L.P.R.A. sec. 2173.

III

En el caso de marras, el señor Cruz entiende que el TPI erró al acoger la moción del Gobierno de Puerto Rico como una desestimación, pues la misma no solo contenía hechos no incluidos en la demanda sino también evidencia extrínseca, por lo que procedía atenderla como una moción de sentencia sumaria. No le asiste la razón.

La Regla 10.2 de las de Procedimiento Civil claramente establece que la moción de desestimación se atenderá como una solicitud de sentencia sumaria solo cuando la misma esté apoyada en la defensa establecida en el inciso 5, entiéndase dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio, y la parte promovente exponga materias no contenidas en la alegación impugnada y las mismas no sean excluidas por el tribunal. Como podemos ver, esta conversión solo aplica al antes mencionado acápite, más dicha consecuencia no es extensiva a las restantes defensas. En vista de que, en el presente caso, la causa de desestimación aducida por el Gobierno de Puerto Rico versó en la falta de jurisdicción sobre la materia, resulta inconsecuente si la moción contenía o no hechos no alegados en la demanda. Por lo tanto, no erró el TPI al acoger la moción del estado como una solicitud de desestimación.

Además, su determinación respecto a la procedencia de la desestimación, tampoco fue errónea. Veamos.

Surge de los documentos anejados que las partes están contestes en los siguientes hechos: 1) que el Departamento de Hacienda le impuso al aquí compareciente una multa ascendente a \$15,000.00 por ciertas violaciones al Código de Rentas Internas; y 2) que el señor Cruz objetó la multa ante la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo del Departamento de Hacienda. De

igual forma, quedó establecido que el foro administrativo al día de hoy no ha adjudicado la controversia planteada por el señor Cruz.

Cuando evaluamos estos hechos incontrovertidos a la luz de la norma de derecho vigente, resulta evidente que el TPI carecía de jurisdicción para atender el pleito de epígrafe. Esto se debe a que los asuntos y actuaciones del Secretario de Hacienda respecto a las leyes de rentas internas del Gobierno de Puerto Rico cuentan con un procedimiento de adjudicación y revisión específico y determinado por la LPAU; a saber: 1) *[u]n funcionario designado por el Secretario de Hacienda realizará una determinación preliminar; 2) [e]l contribuyente no conforme con la determinación preliminar solicitará una vista informal que presidirá un funcionario distinto al que realizó la determinación preliminar. Este realizará la determinación final por delegación del Secretario de Hacienda.* Sec. 3.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2151.⁴ Ahora bien, de no estar conteste con la decisión final de la agencia, la revisión del referido dictamen se efectuará por medio de la presentación de una demanda y la celebración de un juicio de novo ante el TPI. Secc. 4.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2171.⁵

No cabe duda que la controversia del presente caso no solo versa sobre un alegado acuerdo extrajudicial alcanzado con un funcionario del Departamento de Hacienda, sino también sobre una multa impuesta por dicha agencia ante el incumplimiento del señor Cruz con ciertas secciones del Código de Rentas Internas. Ante la naturaleza de la reclamación y el hecho irrefutable de que el pleito ante la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo del Departamento de Hacienda aún no ha culminado, concluimos que la vía adecuada para la revisión de la multa y el reconocimiento del acuerdo lo es el

⁴ Igual procedimiento fija la actual Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme en su sección 3.1. 3 LPRA sec. 9641.

⁵ Igual procedimiento fija la actual Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme en su sección 4.1. 3 LPRA sec. 9671.

trámite administrativo, conforme lo dispone la LPAU, más no una presentación de una demanda de sentencia declaratoria. Recordemos que nuestra jurisprudencia precisó que en aquellas instancias en que una parte recurre simultáneamente al foro administrativo y al judicial, se recomienda la suspensión de la causa instada ante los tribunales hasta tanto culmine el proceso administrativo y su dictamen advenga final y firme. De esta manera se evita la duplicidad de esfuerzos y la eventualidad de dictámenes incompatibles y contradictorios. *Igartúa de la Rosa v. A.D.T.*, supra, a la pág. 332.

Consecuentemente, el señor Cruz debió proseguir con el procedimiento de impugnación ante la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo del Departamento de Hacienda hasta que dicho ente emitiera su determinación final. Solo cuando el ente administrativo emita una decisión final es que el señor Cruz podrá proceder con los trámites revisores subsiguientes.

En vista de que el señor Cruz no derrotó la presunción de corrección de la cual goza la sentencia⁶, no podemos más que concluir que el TPI procedió correctamente al determinar que carecía de jurisdicción sobre la materia, por no haberse agotado los remedios administrativos que le brinda el Departamento de Hacienda. Consecuentemente, el TPI no podía más que declararse sin autoridad y desestimar.

IV

Por las consideraciones que preceden, confirmamos la sentencia emitida por el TPI el 3 de octubre de 2018.

⁶ Recordemos que las decisiones y actuaciones judiciales se presumen correctas y le compete a la parte que las impugne probar lo contrario. (Véase *Vargas v. González*, 149 DPR 859, 866 (1999); *Torres Rosario y Alcaide*, 133 DPR 707, 721 (1993); *Pueblo v. Prieto Maysonet*, 103 DPR 102, 107 (1974)).

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

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