

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO
ECONÓMICO Y
COMERCIO

Recurrido

v.

REPLICAS HOLDINGS,
LLC.

Recurrente

KLRA202000203

Revisión
Administrativa
procedente del
Departamento de
Desarrollo
Económico y
Comercio

Caso Núm.:
045-2015-2016

Sobre:
Violación al Debido
Proceso de Ley
respecto a la
denegatoria de
créditos
contributivos
otorgados bajo la
Ley de Incentivos
Económicos para la
Industria Fílmica de
Puerto Rico

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Soroeta Kodesh, el Juez Ronda Del Toro¹ y la Jueza Romero García².

Ronda Del Toro, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 13 de enero de 2022.

El 15 de julio de 2020, compareció ante nos Replicas Holding, LLC [en adelante, "Replicas" o Recurrente], mediante una *Solicitud de Revisión Judicial*. Solicitó revoquemos una *Resolución* emitida por el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio [DDEC o Recurrido], el 30 de abril de 2020. En la misma, el DDEC denegó la solicitud de créditos contributivos adicionales, presentada por Replicas al amparo de la Ley de Incentivos

¹ Mediante la Orden TA-2020-167 del 16 de diciembre de 2020, se designó al Hon. Eric Ronda Del Toro, en sustitución del Hon. Misael Ramos Torres.

² Mediante la Orden TA-2021-041 del 10 de febrero de 2021, se designó a la Hon. Giselle Romero García, en sustitución de la Hon. Luisa M. Colom García, por haberse acogido al retiro.

Económicos para la Industria Fílmica de Puerto Rico, Ley núm. 27 de 2011, 23 LPRA sec. 11001.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, revocamos la resolución recurrida. A continuación, exponemos los hechos que informan esta causa.

I.

El 1 de junio de 2016, el Comisionado de Cine, Demetrio Fernández Manzano, emitió una notificación de emisión de decreto en la que se declaró que Replicas presentó un estimado de gastos de producción de \$29,025,287, de los cuales \$24,022,358 corresponde a pagos a residentes de Puerto Rico y \$5,002, 929 a no residentes cualificados. La notificación también dispuso que el Departamento de Hacienda estaría reservando la cantidad de \$21,419,590.10 para créditos contributivos para la Recurrente y advirtió que, de certificarse gastos mayores a los estimados, los créditos adicionales se otorgarían sujetos a, entre otras cosas, la disponibilidad de créditos al momento de presentarse el informe del auditor.³

El 24 de junio de 2016, el Secretario del DDEC firmó el decreto de créditos contributivos para el proyecto de Replicas. Posteriormente, el 27 de octubre de 2016, la Recurrente presentó ante el DDEC una certificación parcial de créditos contributivos a los efectos de que a esa fecha se había desembolsado \$15,296.000.59, de los cuales \$13,197,587.40 fueron dirigidos a gastos de residentes y \$2,098,413.19 a gastos de no residentes. A base de dicha certificación, el Departamento de Hacienda le certificó al DDEC que se podían adelantar \$10,209,502.00 en

³ Apéndice de la Revisión Judicial, pág. 60.

créditos contributivos, que equivale al 50% de la totalidad de los créditos reservados.

El 20 de abril de 2018, la Recurrente presentó un informe auditado en el cual certificó que el gasto real en el proyecto fue de \$28,350,244.03 para residentes y \$3,828,365.34 para no residente.⁴ En consideración a lo anterior, el Auditor certificó que la Recurrente era elegible para recibir un crédito contributivo de \$24,863,380.49. El 2 de octubre de 2018, el DDEC le dirigió una misiva a Replicas para discutir el informe auditado, en la misma el DDEC explicó que no existían créditos adicionales disponibles porque se había llegado al tope de \$50,000,000.⁵ Finalmente, el 30 de abril de 2020, el DDEC le notificó a la Recurrente que la solicitud de créditos adicionales se denegó toda vez que no existían créditos disponibles.⁶

El 20 de mayo de 2020, la Recurrente presentó una solicitud de reconsideración.⁷ Por otro lado, el 2 de julio de 2020, aun sin recibir respuesta de la reconsideración, Replicas solicitó que le dieran acceso a la información sobre el manejo del caso y que se celebrara una vista administrativa en la cual la Recurrente tuviera la oportunidad de confrontar la prueba.⁸ El DDEC no respondió.

Inconforme, el 15 de julio de 2020, Replicas acudió ante nos mediante un recurso de revisión y señaló los siguientes errores:

Erró el DDEC al rehusar permitir descubrimiento y tampoco acceder a celebrar una vista administrativa, lo cual viola el debido proceso de ley.

Erró el DDEC al determinar que la Recurrente no había solicitado oportunamente los créditos adicionales.

Erró el DDEC al alegadamente considerar una determinación del Departamento de Hacienda sin brindarle la oportunidad a la Recurrente de conocer y

⁴ Apéndice de la Revisión Judicial, pág. 91.

⁵ Apéndice de la Revisión Judicial, pág. 120.

⁶ Apéndice de la Revisión Judicial, pág. 174.

⁷ Apéndice de la Revisión Judicial, pág. 177.

⁸ Apéndice de la Revisión Judicial, pág. 228.

poder refutar los fundamentos que utilizó para denegar el crédito contributivo adicional solicitado.

Erró al malinterpretar los propósitos y fines de la Ley 27-2011 y al actuar contra dichos propósitos.

El 14 de septiembre de 2020, el DDEC presentó su Alegato en Oposición. Evaluadas ambas comparecencias, disponemos.

II.

A.

Nuestra Constitución reconoce como derecho fundamental el que: "ninguna persona será privada de su libertad o propiedad sin debido proceso de ley". Artículo II, sección 7 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 1 LPRA Art. II, Sección 7. Lo anterior aplica a las agencias administrativas cuando estas intervienen con intereses de vida, libertad o propiedad. Mercado Vda. de Wilson v. Gobernador, 135 DPR 277, 280 (1994). "En su vertiente procesal, la cláusula de debido proceso de ley le impone al Estado la obligación de garantizar que la interferencia, con los intereses de libertad y de propiedad del individuo, se haga a través de un procedimiento que en esencia sea justo y equitativo". Rodríguez Rodríguez v. ELA, 130DPR 532 (1962).

Ahora bien, para determinar si una agencia administrativa, en el transcurso de sus procedimientos, ha violentado la cláusula del debido proceso de ley es necesario examinar si la parte perjudicada tenía un interés de vida, libertad o propiedad protegido. Para reconocer que una parte tiene un interés propietario protegido por la cláusula del debido proceso de ley en su vertiente procesal, dicha parte debe tener algo más que la mera expectativa unilateral de titularidad, es decir, debe tener un derecho concreto protegido por el ordenamiento jurídico. Guzmán v. Calderón, 164 DPR 220 (2005).

Por otro lado, el Tribunal Supremo Federal ha reconocido que puede existir un interés propietario sobre beneficios otorgados por el gobierno. Boards of Regents v. Roth, 408 U.S 564 (1972). A esos efectos, el Tribunal Supremo Federal ha resuelto que la parte perjudicada, además de probar que tiene algo más que una mera expectativa unilateral, debe demostrar que disfruta del beneficio o interés reclamado de conformidad con una fuente de autoridad legal, por lo cual no le puede ser negado salvo medie causa. *Id.*

De conformidad con lo anterior, cuando el Estado incurre en un procedimiento que interviene con un interés propietario viene obligado a conceder las siguientes garantías procesales: 1) notificación adecuada del proceso; 2) procedimiento ante un juez imparcial; 3) oportunidad de ser oído; 4) derecho a contrainterrogar testigos y examinar la evidencia presentada en su contra; 5) derecho a estar asistido de abogado y 6) una decisión basada en el expediente adjudicativo. Rivera Rodríguez & Co. v. Stowell Taylor, 133 DPR 881 (1993).

B.

La sección 5.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley núm. 38-2017 3 LPRA sec. 9684 [LPAU], establece que “[t]oda persona a la que una agencia deniegue la concesión de una licencia, franquicia, permiso, endoso, autorización o **gestión similar** tendrá derecho a impugnar la determinación de la agencia por medio de un procedimiento adjudicativo”. Es decir que, una vez se concretiza una denegatoria sobre cualquiera de los asuntos contemplados en la sección 5.4 de LPAU, la parte perjudicada tendrá derecho a un procedimiento adjudicativo conforme con el capítulo III de la LPAU.

Por otra parte, la sección 3.1 de la LPAU garantiza los siguientes derechos en el transcurso de los procedimientos adjudicativos formales: 1) Derecho a notificación oportuna de los cargos o querellas o reclamos en contra de una parte; 2) Derecho a presentar evidencia; 3) Derecho a una adjudicación imparcial; 4) Derecho a que la decisión sea basada en el expediente. 3 LPRA sec. 9641.

Sin embargo, la sección 3.1 también dispone que los procedimientos relativos a los asuntos y actuaciones del Secretario de Hacienda con respecto a las leyes de rentas internas del Gobierno de Puerto Rico se regirán por las siguientes normas: 1) Un funcionario designado por el Secretario de Hacienda realizará una determinación preliminar; 2) el 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. *Id.*

Finalmente, la LPAU dispone sobre lo anterior que se “considerarán procedimientos informales no cuasi judiciales y, por tanto, no estarán sujetos a esta Ley, excepto según se provee más adelante, la adjudicación de subastas, la concesión de préstamos, becas, subsidios, subvenciones, emisiones de deuda, inversiones de capital.” *Id.*

III.

En el caso de autos, Replicas alega que el DDEC violentó su derecho a un debido proceso de ley al denegarle la expedición de créditos contributivos adicionales y no concederle una vista para confrontar los fundamentos en los que se basó la denegatoria. Surge del expediente que, al amparo de la Ley de Incentivos

Económicos para la Industria Fílmica de Puerto Rico, el DDEC le concedió un decreto contributivo a Replicas que contaba con la cantidad de \$21,419,590.10 en créditos contributivos reservados para el proyecto de la Recurrente. De igual forma, surge del expediente que el decreto emitido por el DDEC contemplaba la posibilidad de que se concedieran créditos contributivos adicionales en la eventualidad que los gastos al final del proyecto sobrepasaran el estimado originalmente realizado. La otorgación de dichos créditos adicionales estaba condicionada a su disponibilidad, entre otros requisitos.

Por otra parte, tras la denegatoria de la concesión de créditos contributivos adicionales, el DDEC no le concedió a Replicas la vista administrativa solicitada, y tampoco respondió la reconsideración instada por la Recurrente. Para determinar si las actuaciones del DDEC constituyen una violación al debido proceso de ley, es preciso examinar si Replicas tiene un interés propietario sobre los créditos contributivos. Como señalamos anteriormente, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha resuelto que un particular puede tener un interés propietario sobre un beneficio gubernamental. En ese caso se tiene que demostrar que, además de tener algo más que una mera expectativa unilateral de titularidad se disfruta del beneficio o interés reclamado de conformidad con una fuente de autoridad legal.

En el caso de autos, la controversia se suscita luego de que el decreto había sido concedido, por lo cual no se trata de la mera aspiración de Replicas a disfrutar del beneficio contributivo que se le concede al tipo de gestión económica que realiza la empresa. Sino que Replicas estaba disfrutando del beneficio, el cual incluía la posibilidad de ser ampliado, de la Recurrente incurrir en gastos

mayores a los estimados y existir disponibilidad para la ampliación. Dicho beneficio fue obtenido por Replicas al amparo de la Ley de Incentivos Económicos para la Industria Fílmica de Puerto Rico. Por tanto, al momento de surgir la controversia que da origen al caso de autos, la Recurrente tenía un interés propietario sobre los créditos contributivos protegido por la cláusula del debido proceso de ley.

De conformidad con lo anterior, cuando el Estado incurre en un procedimiento que interviene con un interés propietario viene obligado a conceder las siguientes garantías procesales: 1) notificación adecuada del proceso; 2) procedimiento ante un juez imparcial; 3) oportunidad de ser oído; 4) derecho a contrainterrogar testigos y examinar la evidencia presentada en su contra; 5) derecho a estar asistido de abogado y 6) una decisión basada en el expediente adjudicativo.

Por otro lado, la sección 5.4 de LPAU establece que cuando una agencia deniegue la concesión de una licencia, franquicia, permiso, endoso, autorización o **gestión similar**, la parte perjudicada tendrá derecho a impugnar la determinación de la agencia por medio de un procedimiento adjudicativo. De forma tal, que aquellas denegatorias cobijadas por el referido artículo tendrán derecho a una vista administrativa en la que se garanticen los siguientes derechos: 1) Derecho a notificación oportuna de los cargos o querellas o reclamos en contra de una parte; 2) Derecho a presentar evidencia; 3) Derecho a una adjudicación imparcial; 4) Derecho a que la decisión sea basada en el expediente.

Sin embargo, cuando se trata de procedimientos relativos a los asuntos y actuaciones del Secretario de Hacienda, solo se tiene derecho a una vista informal.

A esos efectos, la expedición de créditos contributivos que fungen como incentivo para que las compañías de producciones cinematográficas realicen sus operaciones en Puerto Rico, es una gestión similar a las contempladas en la sección 5.4 de la LPAU. Consecuentemente, ante su denegatoria, el DDEC viene obligado a conceder una vista administrativa al amparo del capítulo III de la LPAU salvaguardando la transparencia y la sana administración pública. Es preciso señalar, que en el caso de autos ya se había concedido el decreto contributivo, lo que restaba en controversia era si se cumplieron o no los requisitos para que se emitieran créditos adicionales en correspondencia con la totalidad de los gastos finales del proyecto de Replicas. Por todo lo cual, al amparo de la cláusula del debido proceso de ley, Replicas tenía derecho a que se le concedieran mayores garantías procesales. Finalmente, si bien es cierto que en el caso de autos el Secretario de Hacienda participa del proceso de otorgación de decretos contributivos, dicho proceso está adscrito al DDEC, y es este último quien emite la determinación final para concederlos. Por lo cual, no es de aplicación la excepción contemplada en la sección 3.1 de la LPAU.

Por consiguiente, ante lo anteriormente discutido, se devuelve el caso al DDEC para que se le de paso a los procedimientos administrativos con las garantías procesales correspondientes.

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