

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IV

**CARIBBEAN RETAIL
VENTURES, INC h/n/c ALL
WAYS 99**

Recurrente

v.

**NEGOCIADO DE IMPUESTO
AL CONSUMO**

Recurrida

KLRA202200502

REVISIÓN

procedente del
Departamento
de Hacienda,
Secretaría de
Procedimiento
Adjudicativo

Caso Núm.:
2017-IVU-599

Sobre:
Multas
Administrativas y
Penalidades
Sección
6043.06(c)

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, la Jueza Barresi Ramos y la Jueza Rivera Pérez.

Cintrón Cintrón, Jueza Ponente.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de febrero de 2023.

Caribbean Retail Ventures, Inc. (CRV o la recurrente) comparece ante nos y solicita que revoquemos la *Resolución* dictada el 12 de agosto de 2022 por la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo del Departamento de Hacienda. Mediante esta, se declaró *No Ha Lugar* la querrela presentada por CRV y, en consecuencia, se mantuvo la penalidad establecida por el Negociado de Impuesto al Consumo (Negociado o el recurrido).

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se *confirma* la *Resolución* recurrida.

I.

El 16 de mayo de 2017, representantes del Departamento de Hacienda de Puerto Rico (Departamento o DH) visitaron el establecimiento *All Ways 99* ubicado en Bayamón Oeste Shopping Center para realizar una inspección. El personal del DH observó

que, cuando se cobraba en efectivo no se entregaba el recibo del terminal fiscal con el número de control y no reportaban al Departamento, las transacciones de compras realizadas en efectivo, así como en ATH. Por lo anterior, el 1 de junio de 2017, el Negociado notificó a *All Ways 99* una multa de \$40,000.00 por las siguientes razones: 1) rehusar la instalación de un terminal fiscal y 2) no utilizar un terminal fiscal de conformidad con la sec. 6043.06(c) de la Ley Núm. 1 del 31 de enero de 2011, según enmendada, conocida como *Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico*, 13 LPRA sec. 30011 *et seq.* (Ley Núm. 1-2011).

En respuesta, el 13 de junio de 2017, CRV, representado por su gerente de operaciones, el Sr. Juan M. Torres Torres (señor Torres Torres) incoó ante la Oficina de Apelaciones Administrativas de la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo una querrela en contra del Negociado. En su escrito, alegó que el terminal fiscal concernido estaba averiado y que había sido debidamente rotulado con el número de querrela mediante el cual se reportó dicha avería. Ante esto, requirió al foro administrativo que desestimara las multas emitidas en contra de la compañía.

Tras varios trámites procesales¹, el 4 de noviembre de 2021, el Negociado contestó la querrela y razonó que el negocio concernido tenía un terminal fiscal² que no se utilizaba para registrar las transacciones de ventas. A su vez, expuso que Evertec era la compañía contratada por CRV para procesar sus transacciones y que ésta le informó que no aparecía reporte alguno de avería en el terminal fiscal del establecimiento en cuestión. También, arguyó que el sistema de auditoría reveló que el referido terminal fue utilizado

¹ Entre estos trámites, el 13 de noviembre de 2019, Hacienda notificó la querrela al Negociado.

² Según el Negociado el “terminal fiscal” se define como: “un dispositivo o aplicación cuyo fin es recopilar información de las ventas realizadas por el comerciante con el fin de comparar dicha información con los ingresos informados en las planillas de contribuciones y otras”. Apéndice del recurso de revisión judicial, a la pág. 10.

tres (3) días después de emitida la multa. Argumentó que el hecho de indicar que el terminal estaba dañado para no utilizarlo era una obstrucción a la inspección.

El 17 de marzo de 2022 se celebró una vista administrativa, a la cual comparecieron las partes. Sometido el caso, el 12 de agosto de 2022, la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo emitió la *Resolución* que hoy revisamos. En su dictamen, la agencia administrativa hizo las siguientes determinaciones de hechos:

- 1) La multa fue notificada utilizando el modelo SC 2924, Rev. 22/abr/13, notificando al Querellante una multa administrativa por la cantidad de \$40,000.00 por alegadamente haber violado la Sección 6043.06(c) del Código.
- 2) El Querellante utilizó por última vez el terminal fiscal, el 30 de diciembre de 2016.
- 3) Los Agentes de Rentas Internas inspeccionaron el establecimiento del Querellante, el 16 de mayo de 2017.
- 4) El Querellante volvió a activar su terminal fiscal el 19 de mayo de 2017.
- 5) Los Agentes de Rentas Internas presenciaron transacciones mediante efectivo, en la[s] cuales el Querellante no las registraba en su terminal fiscal.³

El foro administrativo concluyó que CRV no controvertió lo indicado por los agentes de rentas internas en la hoja de inspección. Así las cosas, declaró *No Ha Lugar* la querrela y sostuvo la penalidad de \$40,000.00 impuesta bajo la sec. 6043.06 (c) de la Ley Núm. 1-2011, *supra*.

En desacuerdo, el 12 de septiembre de 2022, CRV acudió ante nos mediante un recurso de revisión judicial en el mismo realizó los siguientes señalamientos de error:

Primer error: El Negociado de Impuesto Sobre el Consumo embargó ilegalmente fondos de Caribbean Retail Ventures, sin concederle al recurrente el debido proceso de ley toda vez que se adjudicó créditos del querellante por la suma de las multas impuestas a pesar de que no había una determinación final que justificara dicha apropiación.

Segundo error: Erró la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo al no anotar la rebeldía al Negociado de

³ Apéndice del recurso de revisión judicial, a la pág. 24.

Impuesto al Consumo y declarar con lugar la querrela y revocar la multa impuesta.

Tercer error: No hay prueba en el expediente administrativo: (i) justifique la multa impuesta, o; (ii) que sostenga las determinaciones de hecho del Foro Administrativo y su consecuente confirmación de la multa impuesta.

El 26 de octubre de 2022, el Negociado fijó su posición con relación al recurso de epígrafe. Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver.

II.

A.

Sabido es que, dado a que las decisiones administrativas están cobijadas por una presunción de legalidad y corrección, estas merecen deferencia por parte de los tribunales apelativos. *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde*, 202 DPR 117, 126 (2019); *Vélez v. ARPE*, 167 DPR 684, 693 (2006); *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). **Al evaluar la decisión de una agencia, el tribunal debe determinar si ésta actuó de forma arbitraria, ilegal o irrazonable, constituyendo sus actuaciones un abuso de discreción. El criterio rector es la razonabilidad de la agencia recurrida.** *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 892 (2008). (Énfasis nuestro).

De igual forma, al momento de evaluar una decisión administrativa debemos tomar en consideración, no solo la especialización y experiencia de la agencia sobre las controversias que tuviera ante sí, sino que también debemos distinguir entre cuestiones relacionadas a la interpretación de las leyes —donde los tribunales somos los especialistas— y aquellos asuntos propios para la discreción o pericia administrativa. *Íd.* Véanse, además, *Super Asphalt v. AFI y otros*, 206 DPR 803, 819-820 (2021); *Capó Cruz v. Jta. Planificación*, 204 DPR 581 (2020); *Román Ortiz v. OGPe*, 203 DPR 94, 954 (2020).

Al aplicar el criterio de razonabilidad y deferencia se ha dispuesto por la jurisprudencia que los foros apelativos no debemos intervenir con las determinaciones de hechos que las agencias formulan, si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que obre en el expediente administrativo.⁴ Bajo dicho escenario, los foros apelativos debemos sostenerlas. Sec. 4.5 de la Ley Núm. 38-2017, conocida como *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, 3 LPRA sec. 9601 *et seq.* (LPAU). Véase también, *Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70, 75 (2000).

Del mismo modo, las conclusiones de derecho y las interpretaciones que realizan las agencias sobre la ley que le corresponde administrar, a pesar de ser revisables en toda su extensión, deben sostenerse a nivel apelativo si estas son razonables, aunque haya alguna otra interpretación igualmente adecuada. *PRTC v. J. Reg. Tel. de P.R.*, 151 DPR 269, 283 (2000); *Misión Ind. PR v. JP*, 146 DPR 64, 133 (1998).

Ahora bien, debemos puntualizar que —dado al hecho de que las resoluciones de los organismos administrativos se presumen correctas— quien impugne la misma tiene el peso de la prueba, por lo que deberá presentar evidencia suficiente para derrotar la presunción que estas poseen. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 431 (2003). De lo anterior, surge claramente que la carga probatoria le corresponde a la parte recurrente, por lo que de incumplir con ella la decisión administrativa deberá ser respetada por el foro apelativo.

B.

La Ley Núm.1-2011, *supra*, también conocida como *Código de Rentas Internas de Puerto Rico*, es la que regula lo concerniente al

⁴ Evidencia sustancial es aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Otero v. Toyota*, *supra*, a la pág. 728.

Impuesto de Ventas y Usos (IVU), así como las multas y penalidades en caso de violación a sus disposiciones. En lo pertinente al caso de autos, la sec. 6043.06 (c) del referido cuerpo legal, dispone que:

(c) Todo comerciante o persona que de **cualquier manera rehúse la instalación**, hecha por el Secretario o su representante autorizado, o **el uso de un terminal fiscal**, aplicación u otro medio electrónico, o **desconecte, remueva, altere, destruya, modifique, manipule, o intervenga con un terminal fiscal**, aplicación u otro medio electrónico, o que de cualquier manera **obstruya las inspecciones o fiscalizaciones hechas por el Secretario o su representante autorizado** bajo la autoridad provista por las Secciones 4030.01(a)(3), 6054.01(a)(2)(C) y 6054.01(a)(4) del Código, incurrirá, en adición a cualquier otra penalidad dispuesta por este Código y a cualquier delito establecido en este Código o en el Código Penal, en una penalidad de hasta veinte mil (20,000) dólares **por cada infracción**, a menos que se deba a causa razonable. (Énfasis Nuestro).

13 LPRA sec. 33166.

Cónsono con lo anterior, la legislación citada establece las facultades del Secretario de Hacienda para llevar a cabo las inspecciones o fiscalización de los comercios en Puerto Rico, particularmente, la sec. 6054.01 que describe dichas facultades en cuanto al IVU. 13 LPRA sec. 333241. Cabe destacar el inciso (a)(2)(C), el cual dispone que:

a) A los fines de la aplicación y administración del Subtítulo D, y en adición a cualesquiera otros deberes y poderes establecidos en el mismo, se faculta al Secretario para:

1. [...]

2. Establecer, mediante reglamento, carta circular, boletín informativo o cualquier determinación de carácter público que emita a tales efectos, condiciones con respecto a la concesión de certificados de registro de comerciantes, certificados de exención del pago o retención del impuesto fijado en el Subtítulo D. Con el fin de asegurar el debido cumplimiento con los términos, disposiciones y propósitos del Subtítulo D, el Secretario podrá imponer, entre cualesquiera otros que estime necesarios, los siguientes requisitos y condiciones:

(A) [...]

(B) [...]

(C) requerir la realización de aquellas inspecciones o fiscalizaciones periódicas o de otra índole (incluyendo mediante terminales fiscales, aplicaciones, u otros medios electrónicos), a, entre otros, puntos de venta, localidades comerciales, furgones, contenedores, áreas

de almacén y áreas de exhibición, con relación a partidas tributables.

[...]

13 LPRA sec. 33241.

De otra parte, el DH promulgó el “Reglamento del Código de Rentas Internas de 2011”, Reglamento Núm. 8049 de 21 de julio de 2011 (Reglamento Núm. 8049), el cual se convirtió en el reglamento base para implantar las interpretaciones de las disposiciones de la Ley Núm.1- 2011, *supra*. En vista de ello, el 11 de enero de 2012, dicho Departamento adoptó el Reglamento Núm. 8134 con el propósito de añadir otros artículos al Reglamento Núm.8049, y en lo pertinente, el Art. 4030.01(a)-14(b)(1) del primer documento mencionado, establece que:

(b) Obligación de utilizar un terminal fiscal⁵ y de procesar o registrar transacciones mediante un terminal fiscal.- (1) Todo comerciante que tenga instalado un terminal fiscal en un punto de venta de acuerdo a lo establecido en el párrafo (a) de este artículo, **vendrá obligado a utilizar dicho terminal fiscal y deberá procesar o registrar mediante el terminal fiscal todas las transacciones de bienes y servicios.** (Énfasis Nuestro).

[...]

Reglamento Núm. 8134, *supra*, a la pág. 8.

Mientras que, el Art. 4030.01(a)-2 del referido reglamento, sobre inspección en puntos de ventas y localidades comerciales mediante terminales fiscales, dispone lo siguiente:

(a) Obligación de instalar, tener y mantener un terminal fiscal.- Todo comerciante **vendrá obligado**, después de haber recibido la notificación del Secretario dispuesta en el Artículo 4030.01(a)-3⁶, **a**

⁵ Terminal fiscal, según definido en el Reglamento Núm. 8134, *supra*, es:

...un aparato, dispositivo, máquina, portal electrónico, terminal bancario de procesamiento de transacciones electrónicas, aplicación u otro medio electrónico y sus sistemas colaterales de apoyo, utilizados para inspeccionar, capturar, procesar o registrar transacciones de bienes y servicios, independientemente de que sean partidas tributables o no, en la localidad comercial o lugar de negocios de un comerciante, a través de los puntos de venta de un comerciante, para ser enviada a un procesador certificado. Reglamento Núm. 8134, *supra*, a la pág. 14.

⁶ Esta disposición establece cómo notificará el Secretario de Hacienda a los comerciantes para llevar a cabo inspecciones en los puntos de venta de dichos comercios. El inciso dispone que:

[e]l Secretario notificará a los comerciantes, a través de cartas circulares, boletines informativos u otros pronunciamientos, así como a través de edictos en los periódicos de mayor circulación en Puerto Rico, sobre la obligación de instalar o adoptar un terminal fiscal en los puntos de venta de una localidad comercial, o sobre la obligación de modificar la aplicación

instalar, permitir que se instale o modificar, según aplique, y **mantener en todos y cada uno de los puntos de venta que tenga en su localidad comercial, o los puntos de venta que tenga en un futuro, un terminal fiscal** que cumpla con los requisitos establecidos en el párrafo (c) de este artículo, independientemente del volumen de ventas que genere durante el año. (Énfasis Nuestro).

[...]

Reglamento Núm. 8134, *supra*, a la pág. 5.

C.

Ahora bien, para reglamentar los procedimientos de adjudicación formal, el DH adoptó 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*, Reglamento Núm. 7389 de 13 de julio de 2007 (Reglamento Núm. 7389). En el citado documento se establece que el inicio de un proceso adjudicativo formal en dicho foro administrativo es la presentación de una querrela por escrito, dentro del término de 30 días contados a partir de la fecha de notificación de la decisión o determinación impugnada o del término establecido por una ley para ello. Art. 7 del Reglamento Núm. 7389, *supra*.

De otra parte, la anotación de rebeldía en el ámbito administrativo se regula en la Sección 3.10 de la LPAUG, *supra*, la cual establece que:

Si una parte debidamente citada no comparece a la conferencia con antelación a la vista, o a cualquier otra etapa durante el procedimiento adjudicativo el funcionario que presida la misma podrá declararla en rebeldía y continuar el procedimiento sin su participación, pero notificará por escrito a dicha parte su determinación, los fundamentos para la misma y el recurso de revisión disponible.

3 LPRA sec. 9650.

que se utilice en los puntos de venta de una localidad comercial, para cumplir con los requisitos establecidos en el párrafo (c) del Artículo 4030.01(a)-2 de este Reglamento. Esta notificación podrá efectuarse además, mediante comunicación escrita a los comerciantes que consten inscritos en el Registro de Comerciantes del Departamento a la fecha de vigencia de este Reglamento, la cual podrá ser enviada por correo, a la dirección postal indicada en su certificado de registro de comerciante vigente en el Departamento, o entregada personalmente en la localidad comercial.

[...]

Reglamento Núm. 8134, *supra*, a las págs. 14-15.

En cuanto a la anotación de rebeldía en el proceso adjudicativo formal del DH, el Art. 22 del Reglamento Núm. 7389, *supra*, a la pág. 9., dispone que:

Si una parte no compareciere a la conferencia con antelación a la vista, de citarse alguna, o a la vista o a cualquier otra etapa del procedimiento o dejare de cumplir con cualquier disposición u orden del Foro Administrativo, **podrá ser declarada en rebeldía**, eliminándosele las alegaciones y continuándose el procedimiento sin su participación. [...] (Énfasis Nuestro).

III.

Por estar relacionados, atenderemos el primer y tercer señalamientos de error de manera conjunta. Mediante estos, CRV impugna la multa impuesta en su contra. Añade que se trata de una sola infracción y el máximo permitido por ley es \$20,000.00. Argumenta que la Ley Núm. 1-2011, *supra*, no provee que se penalice la omisión de entregar un recibo con el número de control al cliente. A su vez, arguye que, para el día de la inspección del Negociado, CRV no tenía contratado a Evertec como proveedor de los terminales fiscales, sino a Softek, Inc. Asimismo, alega que el Departamento de Hacienda violentó su debido proceso de ley al incautarle unos créditos contributivos para cobrar la referida multa. Ello, 1) sin notificarle sobre dicha incautación y a pesar de que había presentado una querrela de conformidad con el Art. 7 del Reglamento 7389, *supra*, y 2) sin que existiera una determinación final y firme que lo autorizara.

Por su parte, el Negociado aduce que tiene la facultad por ley de imponer una penalidad de hasta \$20,000.00 a todo comerciante que se rehúse o no utilice un terminal fiscal, así como que desconecte o remueva un terminal fiscal. Arguye que el comerciante está sujeto a una penalidad por cada infracción. Expone que la penalidad impuesta a CRV por el Negociado es resultado del incumplimiento con la responsabilidad de registrar o procesar

transacciones o ventas mediante un terminal fiscal, a tenor con las disposiciones de la Ley Núm. 1-2011, *supra*, y del Reglamento Núm. 8134, *supra*.

Tras un minucioso examen del récord, las alegaciones de las partes y el derecho aplicable, forzoso es concluir que el foro administrativo actuó razonablemente al declarar *No Ha Lugar* la querrela presentada. Resulta evidente, CRV tenía la obligación por ley de utilizar el terminal fiscal que le provee el Departamento de Hacienda para las transacciones en los puntos de venta del All Ways 99 en cuestión. Quedó demostrado que la recurrente no utilizaba dicho terminal fiscal para las transacciones en efectivo, al momento de la inspección. Esto constituyó una violación a la citada sección de la Ley Núm. 1-2011, *supra*, lo cual conlleva la imposición de la multa provista en la referida disposición. De igual modo, la citada sección permite que el Negociado penalice al comerciante que remueva o desconecte el terminal fiscal. Es decir, rehusar o no utilizar, así como desconectar o remover el terminal fiscal son dos (2) infracciones cometidas bajo la sección 6043.06(c) de la Ley Núm. 1-2011, *supra*, las cuales están sujetas a una penalidad de hasta \$20,000.00 por cada infracción. Además, CRV no nos colocó en posición para evaluar la determinación de la agencia administrativa de transferir un crédito a su favor por la misma cantidad de la multa.⁷

En cuanto a su segundo señalamiento de error, la recurrente expone que el ente administrativo debió declarar la rebeldía al Negociado por haber contestado la demanda casi dos (2) años desde la notificación oficial. De igual manera, argumenta que, tanto la agencia recurrida como el Negociado dilataron irrazonablemente el procedimiento adjudicativo, lo cual la colocó en un grave estado de

⁷ Apéndice del recurso de revisión judicial, a la pág. 20.

indefensión. En específico, CRV razona que no pudo identificar testigos que estuvieran presentes, recordaran el evento ocurrido hace aproximadamente cinco (5) años y que además pudieran testificar en la vista administrativa. Añade que tampoco logró obtener una certificación de Softek, relacionada al reporte de avería del terminal en controversia, toda vez que ya no tenía contrato con esta compañía y no podían proveer los datos por su antigüedad. Por su parte, el Negociado alega que la agencia administrativa no tuvo propiamente ante su consideración el planteamiento sobre la anotación de rebeldía, pues no se hizo una solicitud para ello. Esboza que CRV tuvo amplia oportunidad para presentar prueba contra las alegaciones del Negociado para colocar al foro administrativo en posición y determinar sobre la procedencia de la multa impuesta.

Analizado el expediente, es claro que CRV nunca solicitó la anotación de rebeldía del Negociado ante la agencia recurrida previa la adjudicación en los méritos de la querrela. Ante ello, la agencia actuó de forma prudente al no anotarle la rebeldía al Negociado.

Por consiguiente, ante la falta de prueba en el récord que demostrara que la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo actuó de manera irrazonable, procede conferirle deferencia al dictamen recurrido. CRV no logró controvertir la presunción de legalidad y corrección que le cobija a las decisiones de las agencias. *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde*, supra.

IV.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, se *confirma* el dictamen recurrido.

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

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