Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE BAYAMÓN-CAROLINA
PANEL VIII

SUPER ONE 2 SUPERMARKET INC. RECURRENTE V. DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS DE PUERTO RICO RECURRIDO	KLRA201800058	Revisión Administrativa CASO NÚM.: A8-AUD-BN-0251-17 SOBRE: Exención de Pago de Bono de Navidad; Falta de Notificación de Términos para Solicitar Revisión Judicial

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Colom García, la Jueza Nieves Figueroa y el Juez Rivera Torres

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de abril de 2018.

Super One 2 Supermarket, Inc. [Super One 2 o recurrente] objeta la decisión del Negociado de Normas de Trabajo del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos [Negociado o recurrido] que le denegó la exención del pago del bono de navidad. Lo anterior, por no incluir en su estado financiero el sello original del Colegio de Contadores Públicos Autorizados.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, y al ser *ULTRAVIRES* la actuación administrativa, se declara nula la determinación realizada por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico.

Número Identificador

SEN2018 _____

ANTECEDENTES

El 30 de noviembre de 2017 la empresa Super One 2 solicitó ante el Negociado ser eximida del pago del bono de navidad, conforme el proceso establecido en la Ley Núm. 148 de 30 de junio 1969, según enmendada, conocida como la "Ley del bono de navidad en la empresa privada" [Ley Núm. 148]. Junto a su solicitud presentó el estado financiero para el año correspondiente, preparado por el CPA Ramón E. Rivera Dones. En su informe de compilación, el CPA advirtió: "*The stamp O2741700 was affixed to original of this report*", lo que significó que el estado financiero anejado era una copia y el sello estaba adherido en el original.

El 12 de diciembre de 2017 el Negociado le notificó a Super One 2 que su solicitud había sido denegada, por lo que venía obligado a otorgar el bono de navidad a sus empleados, aun cuando hubiera operado con pérdidas. Fundamentó su decisión en que los estados financieros remitidos no incluyeron el sello original del Colegio de CPA. En desacuerdo, Super One 2 solicitó reconsideración a la determinación de ilegibilidad. Aludió que la Ley Núm. 148 solo requería que se sometiera un estado de situación y de ganancias y pérdidas debidamente certificado por un contador público autorizado. Alegó que el Negociado actuó irrazonablemente al imponer un requisito adicional a la intención y lo requerido por el legislador.

No obstante, el Negociado sostuvo su determinación. Expresó que la Ley Núm. 148 no daba margen discrecional al Secretario del Departamento del Trabajo para obviar los requisitos de término y forma de los documentos necesarios para presentar la solicitud de exoneración. El Negociado también hizo referencia al Artículo VII (4) del Reglamento Núm. 9003, mejor conocido

como el Reglamento para administrar la Ley Núm. 148 del 18 de septiembre de 2017 y a la propia Ley Núm. 148, Artículo VII.

Aun inconforme, Super One 2 acude ante nosotros mediante el presente recurso de revisión judicial.[1] Le señala al Negociado la comisión de los siguientes errores:

> …AL NO EXPRESAR EN SUS DETERMINACIONES DEL 7 DE DICIEMBRE DE 2017 Y LA DEL DÍA 27 DEL MISMO MES Y AÑO, DEL DERECHO DE LA RECURRENTE DE SOLICITAR LA RECONSIDERACIÓN ANTE LA AGENCIA O DE INSTAR EL RECURSO DE REVISIÓN COMO CUESTIÓN DE DERECHO EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES, ASÍ COMO LAS PARTES QUE DEBERÁN SER NOTIFICADAS DEL RECURSO DE REVISIÓN, CON EXPRESIÓN DE LOS TÉRMINOS CORRESPONDIENTES.
>
> …AL DETERMINAR QUE LA SOLICITUD PRESENTADA POR LA RECURRENTE NO CUMPLIÓ CON LOS REQUISITOS DE LA LEY NÚM. 148.
>
> …AL DENEGAR, DESPUÉS DE RADICADA Y REVISADA POR PERSONAL DE LA AGENCIA, LA SOLICITUD DE EXENCIÓN DE PAGO DE BONO DE NAVIDAD, POR NO HABER INCLUIDO LA ESTAMPILLA DE 5 DÓLARES DEL COLEGIO DE CONTADORES PÚBLICOS AUTORIZADOS, A PESAR DE QUE EL MISMO FUE CERTIFICADO POR EL CPA COMO ADHERIDO A LA COPIA QUE ESTE UNIÓ A SU BITÁCORA Y CONSTA COPIA FOTOSTÁTICA EN EL ESTADO FINANCIERO.
>
> …AL EXIGIR QUE EL SELLO ORIGINAL DEL COLEGIO DE CONTADORES PÚBLICOS AUTORIZADOS ESTÉ ADHERIDO AL ESTADO FINANCIERO, COMO REQUISITO SINE QUE NON (SIC) QUE IMPIDA SE OTORGUE LA EXENCIÓN DEL PAGO DEL BONO DE NAVIDAD.
>
> …AL DENEGAR LA SOLICITUD DE EXENCIÓN A LA RECURRENTE, CUANDO LA AUSENCIA DEL SELLO ORIGINAL DEL COLEGIO DE CONTADORES PÚBLICOS AUTORIZADOS EN EL ESTADO FINANCIERO, A PESAR DE QUE EN EL ESTADO FINANCIERO SE CERTIFICÓ POR EL CPA QUE FUE ADHERIDO, ES UN DETALLE QUE DEBÍA SER CONSIDERADO COMO UN DEFECTO SUBSANABLE, QUE NO AFECTA LA CAPACIDAD DE EVALUAR LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL PATRONO.

---

[1] Del expediente surge que el 11 de enero de 2018 Super One 2 presentó un escrito de apelación ante la Oficina del Secretario del Departamento del Trabajo. Sin embargo, no se desprende que el mismo fue atendido por el Secretario.

> …AL NO SOLICITAR SE LE SOMETIERA EL ESTADO CON EL SELLO ORIGINAL CONFORME SU FACULTAD DE SOLICITAR CUALQUIER OTRA INFORMACIÓN QUE LA LEY NÚM. 148 LE AUTORZA A REQUERIR Y OBTENER EN ARAS DE CONSIDERAR DEBIDAMENTE LA SOLICITUD PATRONAL.

Con el beneficio del alegato del Procurador General, en representación del Negociado de Normas de Trabajo del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, resolvemos.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

Como sabemos, la ley es el medio o fuente legal que establece los límites del poder y de las facultades de las agencias administrativas. En Yiyi Motors, Inc. v. E.L.A., 177 DPR 230, 247 (2009), nuestro Tribunal Supremo expresó: "ni la necesidad, ni la utilidad, ni la conveniencia pueden sustituir al estatuto en cuanto a fuente de poder de una agencia administrativa. Es por ello que cualquier duda en cuanto a la existencia de dicho poder debe resolverse en contra de su ejercicio". Asimismo, se dispuso:

> Cuando la Asamblea Legislativa delega afirmativamente determinada función a una agencia, en el ejercicio de ésta, el ente administrativo no puede excederse de los límites establecidos expresa o implícitamente en el estatuto o por clara implicación de éste; tampoco puede la Rama Judicial expandir el ámbito de acción que el legislador quiso establecer. **Por el contrario, si la actuación de la agencia administrativa excede los poderes delegados por la Rama Legislativa, los tribunales deberán declararla ultra vires y, por ende, nula.** Así pues, cualquier interpretación judicial que avale la transgresión del ámbito del poder delegado a una agencia, implicaría la usurpación por la Rama Judicial de las prerrogativas de la Asamblea Legislativa, lo que tendría el efecto de soslayar los más elementales principios de hermenéutica. *Id.* (Énfasis nuestro)

Por tanto, un reglamento promulgado para implantar un estatuto puede complementarlo, pero no puede estar en conflicto con la ley, pues se sustituiría el criterio del legislador por el de la agencia administrativa. Yiyi Motors, Inc. v. E.L.A., *supra*, págs.

247-248. Un reglamento o actuación administrativa claramente en conflicto, o en contra de la ley, es nulo. Este tipo de disposición reglamentaria tiene que ceder ante el mandato legislativo ya que el texto de una ley jamás debe entenderse modificado o suplantado por el reglamentario, por lo que, de existir cualquier conflicto entre el texto de la ley y su reglamento, debe prevalecer el de la ley. *Id*.

Por otro lado, mediante la Ley Núm. 148 de 30 de junio de 1969 se estableció el pago de un bono de navidad a los empleados de la empresa privada, así como la forma y el término de dicho pago. Arts. 1 y ss., 29 LPRA secs. 501 y ss.[2] En lo pertinente, la sección 507 de la Ley Núm. 148 dispone:

> …
>
> Para que el patrono pueda acogerse a la disposición contenida en la sec. 501 de este título, que lo exime de pagar en su totalidad o en parte el bono que allí se establece, cuando no ha obtenido ganancias en su negocio, industria, comercio o empresa o cuando éstas resultan insuficientes para cubrir la totalidad del bono, sin exceder el límite de 15% de las ganancias netas anuales, deberá someter al Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, no más tarde del 30 de noviembre de cada año, **un estado de situación y de ganancias y pérdidas del período de doce (12) meses comprendidos desde el primero de octubre del año anterior hasta el treinta de septiembre del año corriente, debidamente certificado por un contador público autorizado, que evidencie dicha situación económica**. (Énfasis nuestro)
>
> …

[2] Posteriormente, la Ley Núm. 130 de 13 de junio de 1980 [Ley Núm. 130], enmendó la Ley Núm. 148 para transferirle al Departamento del Trabajo y Recursos Humanos la función de efectuar la intervención para comprobar las cuentas de los patronos que no paguen el bono de navidad alegando que no han tenido ganancias. Exposición de Motivos, Leyes de Puerto Rico, 1980, págs. 514–515.

En el ejercicio de la facultad que se le delegó al Secretario del Departamento del Trabajo, este aprobó el Reglamento del Secretario del Trabajo para administrar la Ley Número 148, según enmendada [Reglamento Núm. 9003]. En su Artículo VII (4), este estipula el procedimiento para solicitar la exención del pago del bono de navidad:

> …
>
> La notificación deberá acompañarse con un estado de situación y de ganancias y pérdidas del periodo de cobertura preparado conforme a las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados en Puerto Rico y sus respectivas notas, así como con el correspondiente informe compilado, revisado o auditado, firmado y **sellado en original por un contador público autorizado (CPA)** con licencia en vigor …
>
> …
>
> Si el patrono no somete el estado de situación y de ganancias y pérdidas requerido, dentro del término y la forma indicada en este inciso, vendrá obligado a pagar el bono en su totalidad, aun cuando no haya obtenido ganancias en el negocio o estas resultasen insuficientes para cubrir la totalidad del bono.

A la luz de la antes mencionada normativa, evaluamos.

Mediante los errores número 2 al 6 el recurrente alega que el Secretario del Departamento del Trabajo transgredió la facultad de reglamentación que le confirió el Legislador al imponer como requisito adicional para solicitar la exención del pago del bono que el estado de situación y de ganancias y pérdidas esté sellado en original por un CPA. Entiende que su actuación es nula.

Por su parte, el recurrido entiende que la exigencia del sello en original no es un mero formalismo porque satisface el criterio legislativo de "debida certificación" de un CPA. Inclusive aduce que la propia Ley Núm. 147 de 28 de agosto de 2014, conocida como la "Ley de Contabilidad del Gobierno" [Ley Núm. 147-2014], impone dicho requerimiento a todo documento preparado por un

CPA que se presente en las agencias de Gobierno de Puerto Rico, so pena de rechazo. El Artículo 22 de la Ley Núm. 147-2014, dispone[3]:

> El Colegio adoptará y expedirá un sello acreditativo numerado por un valor no mayor de cinco (5) dólares. Ningún Contador Público Autorizado o Firma de Contadores Públicos Autorizados emitirá una opinión, informe o certificación **sin haber adherido en el original uno de estos sellos y hacer constar en todas las copias adicionales el haberse adherido dicho sello al original con indicación de su número. Disponiéndose que ningún departamento del gobierno, tribunal o entidad cuasi pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico aceptará documentos con opiniones, informes o certificaciones que no tengan un sello adherido.**" (Énfasis nuestro)

Al analizar el referido Artículo, notamos que al CPA se le requiere que al emitir una certificación o informe adhiera en el original un sello y haga constar en todas las copias adicionales el haberse adherido dicho sello al original con indicación de su número. Asimismo, del estudio de la autoridad delegada mediante la ley habilitadora surge que el citado Artículo 7 de la Ley Núm. 148 tampoco especifica la exigencia que el recurrido impone. Sólo se les pide a los patronos presentar un estado financiero "debidamente certificado por un contador público autorizado" que demuestre su situación económica. Si bien el Secretario del Departamento del Trabajo está autorizado para solicitarle a estos patronos información adicional que considere necesaria, este no estaba facultado para añadir el aludido requisito.[4]

En este caso, el CPA que preparó el informe financiero del peticionario cumplió con los requisitos que le impone la ley que regula su profesión y con la Ley Núm. 148. En su informe de

---

[3] Este enmendó el Artículo 10 de la Ley Núm. 75 del 31 de mayo de 1973.
[4] Sección 507 de la Ley Núm. 148, *supra*.

compilación hizo constar que el sello número O2741700 fue adherido al original. El requerir que se aneje el sello original en la copia del estado financiero que se presenta en la agencia administrativa, excede los poderes delegados por la Rama Legislativa al ente gubernamental. De haber sido esa la intención legislativa se hubiese consignado expresamente en la ley. No le corresponde al recurrido interpretar la Ley Núm. 147-2014, ello excede su autoridad. Recuérdese que cuando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, su letra no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu. Yiyi Motors, Inc. v. E.L.A., *supra*, pág. 248. Véase, además, Perfect Cleaning v. Cardiovascular, 162 DPR 745, 760-762 (2004). Se trata de aplicar la ley tal cual el Poder Legislativo la redactó y aprobó. Talcott Inter-American Corp. v. Registrador 104 DPR 254, 262 (1975). Procede declarar la determinación del recurrido *ultra vires* y, por ende, nula.

De modo que, conforme las circunstancias particulares de este caso, concluimos que el recurrido actúo de manera *ultra vires* al exigir requisitos que no fueron autorizados en su ley habilitadora, ni en la Ley Núm. 147-2014.

Lo anterior hace inmeritorio la discusión del señalamiento de error número 1.

DICTAMEN

Por los fundamentos antes expresados, se declara nula la determinación realizada por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de requerir el sello en original en una copia del estado financiero auditado por un CPA y consignado el número de sello en el original. Se devuelve el caso de autos al foro administrativo para la evaluación en los méritos de la solicitud de

exención del pago del bono de navidad presentada por Super One 2 Supermarket, Inc.

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