

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

HARBOR BUNKERING
CORP.

Recurrentes

v.

NEGOCIADO DE IMPUESTO
AL CONSUMO; NEGOCIADO
DE SERVICIO AL
CONTRIBUYENTE; HON.
FRANCISCO PARÉS
SECRETARIO DEL
DEPARTAMENTO DE
HACIENDA

Recurrido

KLRA202200611

Revisión
Judicial
procedente de
Secretaría de
Procedimiento
Adjudicativo del
Departamento de
Hacienda

Querella Núm.:
2020-DLIC-0099

Sobre:
Denegatoria a
Solicitud de
Licencia de
Rentas Internas

Panel integrado por su presidente, el Juez Figueroa Cabán, la Jueza Grana Martínez y el Juez Rodríguez Flores

Figueroa Cabán, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de marzo de 2023.

Comparece Harbor Bunkering Corp., en adelante Harbor o la recurrente, y solicita que revoquemos una *Resolución* emitida por la Secretaría de Procedimiento Adjudicativo del Departamento de Hacienda, en adelante el Departamento, o el recurrido. Mediante la misma, se ordenó el archivo y cierre de una revisión de denegatoria de solicitud de licencia de rentas internas por académica.

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

-I-

Surge de la copia certificada del expediente administrativo, que Harbor presentó una *Querella* ante

el Departamento solicitando la revisión de una denegatoria de declaración de arbitrios para la venta de petróleo. Afirma que presentó la reclamación "aun cuando en la Sección 3050.01 del Código de Rentas Internas de Puerto Rico, 2011, según enmendada, solo se requiere la licencia a distribuidores y mayoristas de gasolina. El [recurrente] solo distribuye diesel oil y combustible residual".

El Negociado de Impuesto al Consumo presentó su *Contestación a Querella* en la que sostuvo que denegó la solicitud porque el recurrente "no incluyó ciertos documento [sic] requeridos". Afirmó, además, que:

[L]a controversia a dilucidarse se trata únicamente sobre la denegatoria de una licencia y no otros planteamientos que enarbola el [recurrente] de los cuales no surgen de la notificación de la denegatoria de licencias y que sean objeto de un proceso de revisión y adjudicación mediante el foro administrativo; no son hechos de controversia por haberse negado la licencia.

Luego de celebrarse la vista administrativa, el Departamento emitió una *Resolución* en la que ordenó el cierre y archivo del caso por haberse tornado académica la controversia. Resaltó que la "solicitud fue denegada por incompleta" y que Harbor declaró que no le interesaba obtener la licencia de rentas internas, objeto de la presente controversia.

Oportunamente, Harbor presentó una *Solicitud de Reconsideración*.

En vista de que la misma no fue acogida por el Departamento, la recurrente presentó un *Recurso de Revisión Administrativa*, en el que alega que el Departamento cometió los siguientes errores:

ERRÓ LA SECRETARÍA DE PROCEDIMIENTO ADJUDICATIVO DEL DEPARTAMENTO DE HACIENDA AL NO ADJUDICAR EL PLANTEAMIENTO DEL QUERELLANTE DE QUE EL SECRETARIO DE HACIENDA HABÍA EXCEDIDO LA FACULTAD QUE LE CONFIRIÓ EL LEGISLADOR CUANDO LE REQUIRIÓ LA LICENCIA DE RENTAS INTERNAS DE MAYORISTA DE GASOLINA PARA PODER REGISTRARSE EN SURI EN LA CUENTA DE PETRÓLEO.

ERRÓ LA SECRETARÍA DE PROCEDIMIENTO ADJUDICATIVO DEL DEPARTAMENTO DE HACIENDA AL DETERMINAR QUE LA CONTROVERSIA SE HABÍA TORNADO ACADÉMICA PUES, LUEGO DE RADICADA LA QUERRELLA, NO HA OCURRIDO UN CAMBIO FÁCTICO O DE DERECHO QUE CONVIRTIERA LA CONTROVERSIA EN UNA NO JUSTICIABLE.

ERRÓ LA SECRETARÍA DE PROCEDIMIENTO ADJUDICATIVO DEL DEPARTAMENTO DE HACIENDA CUANDO APLICÓ DICHA DOCTRINA CUANDO ESTÁN PRESENTES LAS TRES (3) EXCEPCIONES A SU APLICACIÓN.

ERRÓ LA SECRETARÍA DE PROCEDIMIENTO ADJUDICATIVO DEL DEPARTAMENTO DE HACIENDA CUANDO NO ADJUDICÓ LA QUERRELLA A BASE DEL EXPEDIENTE DEL CASO, LO QUE CONFIGURA UNA VIOLACIÓN A LO DISPUESTO EN LA SECCIÓN 3.1 DE LA LEY NÚM. 38 DE 30 DE JUNIO DE 2017, LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNIFORME DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO, Y POR ENDE, DEBIDO PROCESO DE LEY.

En cumplimiento con una orden previa, el recurrido presentó su alegato y la copia certificada del expediente administrativo.

Luego de revisar la copia certificada del expediente administrativo, los escritos de las partes y los documentos que obran en autos estamos en posición de resolver.

-II-

A.

La revisión judicial de las decisiones administrativas tiene como fin primordial delimitar la discreción de las agencias, para asegurar que ejerzan sus funciones conforme la ley y de forma razonable.¹ A esos efectos, la revisión judicial comprende tres aspectos, a saber: 1) la concesión del remedio

¹ *Fuentes Bonilla v. ELA et al.*, 200 DPR 364 (2018); *Unlimited v. Mun. de Guaynabo*, 183 DPR 947, 965 (2011); *Empresas Ferrer v. A.R.Pe.*, 172 DPR 254, 264 (2007).

apropiado; 2) la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial; y 3) la revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho del organismo administrativo.²

Esto es, la intervención judicial debe circunscribirse a determinar si el remedio concedido fue apropiado, si las determinaciones de hechos están razonablemente sostenidas por la prueba y si las conclusiones de derecho del organismo administrativo son correctas.³ Además, el tribunal debe determinar si la agencia, en el caso particular, actuó arbitraria o ilegalmente, o de manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción.⁴

B.

La jurisdicción, fuente principal de la autoridad de los tribunales para interpretar y hacer cumplir las leyes, está regulada por la aplicación de diversas doctrinas que dan lugar al principio de la justiciabilidad, a saber: la legitimación activa, **la academicidad** y la cuestión política. Como corolario de lo anterior, previo a la evaluación de los méritos de un caso, los tribunales debemos determinar si la controversia ante nuestra consideración es justiciable. Esto obedece a que los tribunales sólo tenemos facultad para resolver controversias genuinas dentro de una situación adversativa en la cual las

² *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 217 (2012); *Padín Medina v. Adm. Sist. Retiro*, 171 DPR 950, 960 (2007).

³ *Rivera v. A & C Development Corp.*, 144 DPR 450, 460-461 (1997).

⁴ *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, *supra*, pág. 216; *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo*, 177 DPR 177, 187 (2009); *Rivera Concepción v. A.R.Pe.*, 152 DPR 116, 122 (2000).

partes tengan un interés real de obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas.⁵

En lo aquí pertinente, la doctrina de academicidad "constituye una de las manifestaciones concretas del concepto de justiciabilidad, que a su vez acota los límites de la función judicial".⁶ Así pues, un caso se torna académico cuando en el mismo se trata de obtener un fallo sobre una controversia inexistente, o una sentencia sobre un asunto el cual, por alguna razón, no podrá tener efectos prácticos.⁷ Así mismo, una controversia que en sus inicios era justiciable se puede convertir académica cuando los cambios fácticos o judiciales acaecidos durante el trámite judicial tornan ficticia su solución, convirtiéndose así en una opinión consultiva sobre asuntos abstractos de derecho.⁸ Consecuentemente, la doctrina en cuestión "requiere que durante todas las etapas de un procedimiento adversativo, incluso la etapa de apelación o revisión, exista una controversia genuina entre las partes".⁹

No obstante, se han reconocido varias excepciones a la doctrina de academicidad, a saber: (1) cuando se plantea una cuestión recurrente que por su naturaleza se hace muy difícil dilucidarla nuevamente en los tribunales; (2) si la situación de hechos ha sido modificada por el demandado, pero no tiene características de permanencia; (3) cuando los

⁵ *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 370 (2002).

⁶ *Pueblo v. Ramos Santos*, 138 DPR 810, 824 (1995)

⁷ Véase, *Super Asphalt v AFI y otro*, 206 DPR 803, 816 (2021); *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 846 (1999).

⁸ *Super Asphalt v AFI y otro, supra*; *PPD v. Gobernador I*, 139 DPR 643, 675-676 (1995)

⁹ *Pueblo v. Ramos Santos, supra*, pág. 824

aspectos de la controversia aparentan ser académicos, pero no lo son porque persisten consecuencias colaterales; (4) cuando el tribunal ha certificado un pleito de clase y la controversia se tornó académica para un miembro de la clase, mas no para el representante de la misma.¹⁰

Finalmente, una vez un tribunal determina que un caso es académico, por imperativo constitucional (ausencia de 'caso o controversia') o por motivo de autolimitación judicial, debe abstenerse de considerarlo en sus méritos.¹¹

C.

Es una norma firmemente establecida en el derecho administrativo que las decisiones de los organismos administrativos gozan de deferencia por los tribunales y se presumen correctas.¹² A tales efectos, las mismas deberán ser respetadas mientras la parte que las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas.¹³

Por ello, al enfrentarse a una petición para revisar una determinación administrativa, la facultad revisora del foro judicial está limitada por la Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, en adelante LPAU, Ley Núm.38-2017, según enmendada, 3 LPRA sec. 9675. Dicha sección establece, que "[l]as determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si

¹⁰ *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 438-439 (1995).

¹¹ *Super Asphalt v AFI y otro, supra; San Antonio Maritime v. PR Cement Co.*, 153 DPR 374, 387 (2001).

¹² *Borschow Hosp. v. Jta. de Planificación*, 177 DPR 545 (2009); *Martínez v. Rosado*, 165 DPR 582, 589 (2005); *Residentes Pórticos v. Compad*, 163 DPR 510, 526 (2004); *Henríquez v. Consejo de Educación Superior*, 120 DPR 194, 210 (1987).

¹³ *Empresas Toledo v. Junta de Subasta*, 168 DPR 771 (2006).

se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo".¹⁴ El expediente administrativo constituirá la base exclusiva para la decisión de la agencia y para la revisión judicial de ésta.¹⁵

Para que un tribunal revisor pueda decidir que la determinación de una agencia no está fundamentada en evidencia sustancial, se tiene que demostrar que hay otra prueba en el expediente administrativo que claramente reduce o menoscaba el peso de la prueba que sostiene la determinación administrativa. Esta prueba tiene que llevar al tribunal a concluir que la agencia fue arbitraria y que la determinación no responde a una evaluación razonable de toda la prueba que tuvo ante su consideración.¹⁶ Ello no requiere que a la luz de la prueba que obre en autos la decisión de la agencia refleje la única conclusión lógica a la que podría llegar un juzgador. Pero tampoco se considerará como correcta una determinación sostenida por un mero destello de evidencia.¹⁷

El criterio rector en estos casos, será la razonabilidad de la determinación de la agencia luego de considerarse el expediente administrativo en su totalidad.¹⁸ Por ende, la parte que impugna

¹⁴ Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, en adelante LPAU, Ley Núm.38-2017, según enmendada, 3 LPRA sec. 9675. Véase, *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69 (2004); *Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp.*, 150 DPR 70 (2000); *Domínguez v. Caguas Expressway Motors, Inc.*, 148 DPR 387 (1999).

¹⁵ *Comisionado v. Prime Life*, 162 DPR 334 (2004); *Torres v. Junta Ingenieros*, 161 DPR 696 (2004).

¹⁶ *Domínguez v. Caguas Expressway Motors, supra*; *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, 142 DPR 656 (1997).

¹⁷ *Ramírez Rivera v. Depto. de Salud*, 147 DPR 901 (1999); *Misión Ind. P.R. v. J. P.*, 146 DPR 64 (1998); *Hilton Hotels v. Junta de Salario Mínimo*, 74 DPR 670, 687 (1953).

¹⁸ *Id.*; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716 (2005); *Fuertes v. A.R.P.E.*, 134 DPR 947 (1993).

judicialmente las determinaciones de hechos de una agencia administrativa, tiene el peso de la prueba para demostrar que éstas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que se llegó son irrazonables.¹⁹ Si efectivamente el expediente administrativo carece de esa evidencia sustancial, estaríamos obligados a revocar o a modificar la determinación recurrida.

En lo aquí pertinente, las conclusiones de derecho pueden ser revisadas en todos sus aspectos.²⁰ Sin embargo, esto no implica que los tribunales gocen de libertad absoluta para descartarlas.²¹ Por el contrario, al revisarlas, los tribunales tienen que examinar la totalidad del expediente y determinar si la interpretación es un ejercicio razonable de la discreción administrativa basado en la pericia particular, en consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba.²² Rebasado dicho umbral, solo procede sustituir el criterio de la agencia por el del tribunal revisor cuando no exista una base racional para explicar la decisión administrativa.²³

En fin, la revisión judicial en estos casos se circunscribe meramente a determinar si la agencia en el caso particular actuó arbitraria, ilegalmente, o de

¹⁹ *Ramírez Rivera v. Depto. de Salud, supra; Misión Ind. P.R. v. J.P., supra.*

²⁰ *Capó Cruz v. Junta de Planificación, 204 DPR 581, 591 (2020); Otero v. Toyota, supra, pág. 729. Véase, además, Super Asphalt v. Autoridad para el Financiamiento, 206 DPR 803, 820 (2021).*

²¹ *Id.*

²² *Otero v. Toyota, supra, pág. 729; Misión Ind. PR v. JP., supra, págs. 134-135.*

²³ *Capó Cruz v. Junta de Planificación, supra, pág. 591.*

manera tan irrazonable que su actuación constituyó un abuso de discreción.²⁴

-III-

El recurrente arguye, en síntesis, que el Departamento actuó *ultra vires* al requerirle una licencia de rentas internas de mayorista de gasolina cuando se dedica a distribuir "diesel oil" y "fuel oil", para lo cual no se requiere licencia alguna.²⁵ Además, considera que su planteamiento no es académico y en todo caso se configuran todas las excepciones al principio de academicidad.²⁶

En cambio, el recurrido alega que la controversia es académica. Ello responde a que en la vista administrativa el recurrente expresó para récord que carece de interés en obtener una licencia de mayorista de gasolina. Abona a lo anterior, que Harbor presentó **"un proceso simulado de impugnación de la denegatoria de licencia de rentas internas cuya súplica no estaba dirigida a que se le concediera la licencia en cuestión [...]".**²⁷ A su entender, la controversia **"siempre fue inexistente, pues era una 'causa' ficticia dirigida a obtener un remedio administrativo que no correspondía reclamar a través de tal procedimiento."**²⁸

Luego de revisar atentamente la copia certificada del expediente administrativo concluimos que la resolución recurrida es razonable. Sin duda, se basó

²⁴ *JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, supra; Rivera Concepción v. A.R.Pe., supra*, págs. 123-124 (2000); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 DPR 263, 280 (1999); *Franco v. Depto. de Educación*, 148 DPR 703, 709 (1999).

²⁵ Alegato del recurrente, págs. 11-12.

²⁶ *Id.*, págs. 13-15.

²⁷ Alegato del recurrido, pág. 15. (Énfasis en el original).

²⁸ *Id.* (Énfasis en el original).

en el expediente administrativo. Debido a que el trámite iniciado versaba sobre la denegatoria de una solicitud para obtener una licencia de mayorista de gasolina, procedía, en primer lugar, denegar la solicitud si estaba incompleta y, en segundo lugar, archivar el procedimiento, si el recurrente no interesaba obtener la licencia en cuestión.

Por otro lado, del análisis de la conducta procesal del recurrente se desprende que buscaba obtener un remedio que el trámite administrativo objeto de revisión no podía concederle. De esto le apercibió al recurrido en todo momento como surge de la Contestación a la Querrela y de las declaraciones de su representante en la vista administrativa.

Debemos añadir, que la interpretación de las disposiciones aplicables del Código de Rentas Internas de Puerto Rico, 2011, realizadas por el recurrido son razonables.

En fin, el recurrente no derrotó la presunción de corrección de la resolución recurrida.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la resolución recurrida.

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