

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
 TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
 SALA SUPERIOR DE SAN JUAN

LUIS RUBÉN BENÍTEZ AVILÉS

Demandantes

V.

HON. FRANCISCO PARÉS, SECRETARIO DE HACIENDA, por sí y en representación del DEPARTAMENTO DE HACIENDA; HON. DOMINGO EMANUELLI, SECRETARIO DE JUSTICIA en representación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Demandados

CIVIL NÚM.: SJ2021CV06643

SALA: 904

SOBRE:

MANDAMUS, SENTENCIA DECLARATORIA E IMPUGNACIÓN DE DEFICIENCIA CONTRIBUTIVA

## SENTENCIA

### I. Resumen del tracto procesal y fáctico

El presente caso tiene su génesis el 28 de abril de 2021, cuando el Sr. Luis Rubén Benítez Avilés (Sr. Benítez o Demandante) presentó el escrito titulado *Petición de mandamus, solicitud de sentencia declaratoria y demanda de impugnación de notificación de deficiencia contributiva*, al amparo de la Regla 54 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 54, entre otras. En apretada síntesis, nos solicita que expidamos el auto del mandamus ordenando al Hon. Francisco Parés, Secretario de Hacienda, a cumplir con su deber ministerial de garantizar el debido proceso de ley y la confidencialidad de información personal contributiva del Demandante, además se le garantice el derecho a estar asesorado por abogado y no se tome represalias contra dicha representación legal. A su vez, nos solicita que ordenemos al cumplimiento con el deber ministerial de dar un trato justo, considerado e imparcial al Demandante, sin hacer expresiones públicas sobre su récord criminal ni alguna otra en su contra. Mediante el mecanismo de sentencia declaratoria, el Demandante solicita que declaremos inconstitucional la interpretación y el uso dado por el Departamento de Hacienda, al estatuto de *Tasación de contribución en peligro* y ordenemos la paralización del procedimiento de apremio en contra del Demandante y decretemos la paralización temporera del recurso de impugnación de determinación de deficiencia y tasación de contribución, hasta tanto se dilucidan las acusaciones criminales en su contra.

El 20 de octubre de 2021, el Estado Libre Asociado (Gobierno) presentó una *Moción de desestimación*. En su escrito, se arguyó que no procede el mandamus, puesto que no se incumplió un deber ministerial. En cuanto al asunto contributivo, estos argumentaron que el Código de Rentas Internas concede jurisdicción primaria exclusiva al Departamento de Hacienda, proceso al cual el Demandante se sometió

voluntariamente. Finalmente, en cuanto a la impugnación de deficiencia contributiva, el procedimiento administrativo al cual se sometió el Demandante está en curso.

El 1 de noviembre de 2021, el Sr. Benítez presentó una *Oposición a moción de desestimación*. Estos argumentaron que el mandamus se presentó al no existir otro remedio legal para hacer valer sus derechos, ya que se le estos entienden se les violentó el debido proceso de ley y los derechos dispuesto en en la Carta de Derechos al Contribuyente. En adición a lo anterior, se arguyó que procede la sentencia declaratoria para la interpretación sobre la tasación de contribución en peligro que estableció el Secretario de Hacienda. Finalmente, estos argumentan que la impugnación de deficiencia contributiva procede ante el Tribunal de Primera Instancia puesto que no existe jurisdicción primaria exclusiva, según reclama el Gobierno. Por tanto, y como el Tribunal de Primera Instancia revisa este tipo de casos *de novo*, por lo que no tiene que esperar a una determinación final de la agencia administrativa.

Examinada las argumentaciones de las partes en los escritos radicados, así como los anejos incluidos, y a la luz del derecho aplicable, estamos en posición de resolver, para lo cual formulamos las siguientes:

## II. Determinaciones de hechos

Ante una moción de desestimación, las alegaciones bien hechas en la demanda se deben tomar como ciertas para efectos de la resolución de la misma. Además, debemos hacer un análisis de la forma más favorable al demandante, y resolviendo toda duda a favor de este, debemos analizar si la demanda es suficiente para constituir una reclamación válida.

## III. Exposición de Derecho

### A. *Moción de desestimación*

De entrada, es preciso señalar que la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2, permite que un demandado en una demanda, reconvención, demanda contra coparte o demanda contra tercero, presente una moción de desestimación contra las alegaciones en su contra. La referida regla prescribe:

Toda defensa de hechos o de derecho contra una reclamación se expondrá en la alegación responsiva excepto que, a opción de la parte que alega, las siguientes defensas pueden hacerse mediante una moción debidamente fundamentada: (1) falta de jurisdicción sobre la materia; (2) falta de jurisdicción sobre la persona; (3) insuficiencia del emplazamiento; (4) insuficiencia del diligenciamiento del emplazamiento; (5) dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio; (6) dejar de acumular una parte indispensable.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado en diversas ocasiones que, ante una moción de desestimación, las alegaciones hechas en la demanda hay que interpretarlas conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante. *Rivera v. Jaume*, 157 DPR 562, 584 (2002); *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, 157 DPR 96 (2002); *Sánchez v. Autoridad de los Puertos*, 153 DPR 559 (2001).

Por otra parte, es norma reiterada que “la demanda no deberá ser desestimada a menos que se desprenda con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de hechos que puedan ser probado en apoyo de su reclamación”. *Pressure Vessels P.R. v. Empire Gas P.R.*, 137 DPR 497, 505 (1994). Debemos considerar “si a la luz de la situación más favorable al demandante, y resolviendo toda duda a favor de este, la demanda es suficiente para constituir una reclamación válida”. El Tribunal Supremo expresó que, para disponer de una moción de desestimación, el Tribunal está obligado “a dar por ciertas y buenas todas las alegaciones fácticas de la demanda presentada”. *Autoridad de Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 429 (2008). “[Esta] doctrina se aplica solamente a los hechos bien alegados y expresados de manera clara y concluyente, que de su faz no den margen a dudas”. *First Federal Savings v. Asoc. de Condómines*, 114 DPR 426, 431-432(1983). El tribunal dará por admitidos todos los hechos propiamente alegados en la demanda, así como todas aquellas inferencias razonables que surjan de los mismos. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, supra; *Rivera v. Otero de Jové*, 99 DPR 189, 195 (1970). De igual manera, “[e]l tribunal debe conceder el beneficio de cuanta inferencia sea posible hacer de los hechos bien alegados en la demanda”. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, supra. Sin embargo, dichas admisiones se toman en consideración únicamente para propósito de resolver la moción de desestimación sin perjuicio de cualquier controversia material que surja de la evidencia presentada en los procedimientos subsiguientes ante el tribunal. *Sepúlveda v. Casanova*, 72 DPR 62, 68 (1951).

Tampoco procede la desestimación de una demanda, si la misma es susceptible de ser enmendada. *Colón v. Lotería*, 167 DPR 625, 649 (2006). “La desestimación procederá solo si es evidente de las alegaciones de la demanda, que alguna de las defensas afirmativas prosperará”. *Trans-Oceanic Life Ins. v. Oracle Corp.*, 184 DPR 689, 701 (2012). Al evaluar la defensa de si la demanda deja de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio, el tribunal deberá “determinar si a base de éstos [hechos] la demanda establece una reclamación plausible que justifique que el demandante tiene derecho a un remedio, guiado en su análisis por la experiencia y el sentido común”. *Trinidad Hernández v. E.L.A.*, 188 DPR 828, 848 (2013).

Según la doctrina sentada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en los casos *Bell Atlantic Corp. v. Twombly*, 550 US 544 (2007) y *Ashcroft v. Iqbal*, 129 S.Ct 1937 (2009), el derecho del demandado a

recibir una notificación adecuada de las alegaciones en su contra está enraizado en el debido proceso de ley, por lo que es necesario establecer el estándar a utilizar ante una moción de desestimación bajo la defensa de que ésta ha dejado de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

En *Ashcroft v. Iqbal*, supra, el Tribunal Supremo Federal aclaró que para determinar si las alegaciones de una demanda son factibles y no meramente especulativas, los tribunales deben hacer un análisis contextual de las mismas mediante un proceso de dos pasos. El primer paso comprende el aceptar como ciertas las alegaciones fácticas de la demanda, excepto aquellas alegaciones concluyentes, conclusiones de derecho y los hechos alegados de forma generalizada que reciten de forma trillada los elementos de la causa de acción. El segundo paso comprende el determinar si, a base de las alegaciones bien formuladas en la demanda, el demandante ha establecido que tiene una reclamación factible que amerite la concesión de un remedio.

En esta segunda etapa del análisis, el tribunal debe tomar en cuenta el contexto específico de las alegaciones y, determinar, si de la totalidad de las circunstancias surge que el demandante ha establecido una reclamación válida, o si, por el contrario, la causa de acción debe ser desestimada. De determinarse que no cumple con el estándar de factibilidad antes mencionado, el tribunal debe desestimar la demanda y no permitir que una demanda insuficiente proceda bajo el pretexto de que con el descubrimiento de prueba puedan probarse las alegaciones conclusorias de la misma.

De igual forma, un pleito podrá ser desestimado “únicamente cuando de los hechos alegados no pueda concederse remedio alguno a favor del demandante”. *Torres, Torres v. Torres et al.*, 179 DPR 481, 502 (2010), citando a R. Hernández Colón, *Derecho Procesal Civil*, 4ta ed., San Juan, Ed. LexisNexis, 2007, pág. 231. Así pues, conforme a las disposiciones de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, supra, y la jurisprudencia desarrollada sobre la misma, es forzoso concluir que para que una parte demandada prevalezca en su moción de desestimación, ésta tiene que demostrar que, aunque el tribunal favorezca totalmente la reclamación del demandante, no puede concederse remedio alguno a favor del demandante. *Consejo de Titulares v. Gómez Estremera et al.*, 184 DPR 407, 423 (2012); *Torres, Torres v. Torres et al.*, supra.

### ***B. Mandamus***

El Artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3421, define el recurso de *mandamus* y dispone que:

[E]s un auto altamente privilegiado dictado por el Tribunal Supremo del Estado Libre Asociado, o por el Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico, a nombre del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y dirigido a alguna persona o personas naturales, a una corporación o a un tribunal judicial de inferior categoría dentro de su jurisdicción requiriéndoles para el cumplimiento de algún acto que en dicho auto se exprese y que esté dentro de sus atribuciones o deberes. Dicho

auto no confiere nueva autoridad y la parte a quien obliga deberá tener la facultad de poder cumplirlo.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico, al analizar la procedencia de este recurso extraordinario, lo ha descrito como un recurso **discrecional y altamente privilegiado**. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., 178 DPR 253, 263 (2010). Su expedición depende inexorablemente del carácter del acto que se pretende compeler. *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, 168 DPR 443, 454 (2006). El *mandamus* solo debe proceder cuando se exige “el cumplimiento con un deber impuesto por la ley; es decir, de un deber calificado de ‘ministerial’ y que, como tal, no admite discreción en su ejercicio, sino que es mandatorio e imperativo”. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., supra, pág. 263.

Los tribunales han interpretado que un deber se considera ministerial cuando la ley lo prescribe y define con tal precisión y certeza que no admite el ejercicio de la discreción o juicio. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., supra, pág. 264. Por lo tanto, “[s]i el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables, es cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto”. *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 418 (1982). Este deber ministerial debe emanar de algún empleo, cargo o función pública, por lo que procede contra cualquier funcionario de la rama ejecutiva, cualquier agencia, junta o tribunal inferior del sistema judicial. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., supra, pág. 265. En cuanto al análisis sobre el deber ministerial, el Tribunal Supremo, en *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982), ha expresado lo siguiente:

Hemos resuelto que el auto de *mandamus* es el recurso apropiado para compeler al cumplimiento de un deber que se alega impuesto por la ley--- en este caso la Constitución del Estado Libre Asociado--- cuando no se dispone de otro remedio legal adecuado. [cita omitida]. Por supuesto, el deber cuyo cumplimiento se requiere mediante el auto debe estar dentro de las atribuciones o deberes que la ley le impone al funcionario concernido. Art. 649, Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. sec. 3421. La jurisprudencia establece, además, el requisito de que el derecho del promovente y el deber del demandado deben surgir en forma clara y patente. *Balaskuide v. Luján*, 45 D.P.R. 563, 576 (1933); *Santiago v. Tilén*, 71 D.P.R. 754 (1950); *Espina v. Calderón*, Juez, y Sucn. *Espina*, Int., 75 D.P.R. 76 (1953). De ahí que el demandado argumente con alguna vehemencia que el deber tiene que ser expreso, con lo cual no podemos estar de acuerdo porque reduciría la función exclusiva de este Tribunal de interpretar la Constitución y las leyes. Si el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables es cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto. Tal determinación ha de surgir del examen y análisis de todos los elementos útiles a la función interpretativa;; del “examen paciente y riguroso que parte de la letra de la ley y evalúa todos los elementos de juicio disponibles para así descubrir el verdadero significado y propósito de la disposición legal”. *Banco de Ponce v. Srio. Hacienda*, 81 D.P.R. 442, 450 (1959). Al respecto advierte el Profesor Jaffe:

Anteriormente mencionamos que una alternativa a la regla de “discreción--ministerial” era la regla del “deber claro de actuar”. Esta regla también puede ser criticada, pero si se entiende y aplica con propiedad, se acerca a una expresión correcta y válida. Si significa

que no se expedirá el mandamus hasta que el tribunal resuelva que hay un deberlegal de actuar, es, por supuesto, una propuesta perfectamente obvia a la cual nada se le añade al describirse el deber como “claro”. Puede, no obstante, tomarse como que significa que si la norma de derecho aplicable es controvertible (en la opinión del juez), entonces el tribunal no hará una determinación independiente de la ley en la cual basar el auto contra el funcionario.... Jaffe, L., *Control of Administrative Action*, Little Brown & Co., 1965, pág. 183.

En conclusión, el argumento del demandado de que el deber tiene que surgir expresamente de la disposición aplicable para que proceda el auto de mandamus es inaceptable.

Más adelante, en *AMPR v. Sec. de Educación*, 178 DPR (2010), el Tribunal Supremo expresó lo siguiente:

Por otro lado, hemos resuelto que este deber ministerial, aunque inmanente al auto de mandamus, no tiene que ser necesariamente expreso, pues tal supuesto reduciría la función exclusiva de este Tribunal de interpretar la Constitución y las leyes. Si el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables es una cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto. Tal determinación tiene que surgir del examen y análisis de todos los elementos útiles a la función interpretativa; del examen paciente y riguroso que parte de la letra de la ley y de la evaluación de todos los elementos de juicio disponibles, para así descubrir el verdadero significado y propósito de la disposición legal. Por tal razón, la determinación final dependerá de la interpretación que del estatuto orgánico de la agencia hagan los tribunales, sobre el grado de discreción conferido por la Asamblea

Legislativa.

Además, el deber ministerial que exige el recurso de *mandamus* debe emanar de un empleo, cargo o función pública, por lo que el recurso procede contra todos los funcionarios del ejecutivo, desde el más alto hasta el último en la escala jerárquica. Este recurso puede aplicarse, no sólo a funcionarios públicos, sino a cualquier agencia, junta o tribunal inferior de nuestro sistema judicial, siempre que éstos estén obligados a ejecutar un acto por mandato de ley.

Por tal razón, aquella persona que se vea afectada por el incumplimiento del deber podrá solicitar el recurso. Sin embargo, en cuestiones de interés público el reconocimiento de legitimación activa es sumamente liberal. Así, reconocimos que “cuando la cuestión envuelta es de interés público y el mandamus tiene por objeto conseguir la ejecución de un deber público, el pueblo es considerado como la parte especialmente interesada y el demandante no necesita probar que tiene interés especial en el resultado del caso. Basta demostrar que es un ciudadano y como tal está interesado en la ejecución y protección del derecho público.

Ahora bien, para que proceda un recurso de *mandamus*, la parte peticionaria debe cumplir con varios requisitos: incluir en su petición el acto que requiere que lleve a cabo el peticionado; la fuente legal que le impone la obligación de actuar al peticionado; y, demostrar que hizo un requerimiento previo y este no fue debidamente atendido por el demandado. *AMPR v. Srio. Educación*, supra, pág. 267; *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 448-449 (1994). Así pues, la jurisprudencia requiere que el peticionario le haya requerido al demandado que cumpla con su deber ministerial. D. Rivé Rivera, *Recursos Extraordinarios*, 2da ed., San Juan, Ed. Universidad Interamericana de Puerto Rico, 1996, pág. 125. Por tanto, el peticionario

está obligado a establecer en su petición el hecho de que le requirió al demandado el cumplimiento y el hecho de que este se negó u omitió cumplir con tal deber. Rivé Rivera, *op. cit.*, pág. 125. Finalmente, el Tribunal Supremo ha expresado que el mandamus solo procede cuando no existe otro mecanismo en ley para conseguir dicho remedio. *Báez Galib y otros v. C.E.E.*, 152 DPR 382 (2000).

El tribunal, al atender un recurso de *mandamus*, debe estar convencido de que expedir el auto cumple con su propósito y con la utilidad social e individual como un recurso altamente privilegiado. *Díaz Saldaña v. Acevedo Vilá*, 168 DPR 359, 367 (2006). Esto, ya que este recurso se considera altamente privilegiado. Íd. A su vez, la Regla 54 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 54, dispone que “el tribunal podrá ordenar perentoriamente la concesión del remedio; de otro modo ordenará que se presente una contestación y tan pronto sea conveniente, celebrará una vista, recibiendo prueba, si es necesario, y dictará su decisión prontamente”.

### C. *Madurez*

Es axioma básico de nuestro ordenamiento jurídico que, para poder vindicarse válidamente una controversia ante el foro judicial, es necesario que la misma cumpla con los requisitos mínimos de justiciabilidad, según establecidos en nuestro derecho constitucional. Ante la ausencia de tales requisitos, un reclamante se ve impedido de solicitar el auxilio del Foro Judicial, pues su reclamo carece de los méritos exigidos. Los tribunales de justicia requieren la existencia de un caso o controversia real para el ejercicio válido de su poder judicial. Esta limitación al Poder Judicial se da dentro del contexto de nuestro sistema adversativo de derecho, el cual establece que los tribunales sólo pueden decidir cuestiones presentadas en un contexto de naturaleza adversativa y de que la Rama Judicial no debe intervenir en áreas sometidas al criterio de otras Ramas de Gobierno. Así ha sido firmemente establecido en nuestro ordenamiento jurídico que un asunto no es justiciable cuando: 1. se trata de resolver una cuestión política; 2. una de las partes no tiene capacidad jurídica para promover un pleito (legitimación activa o standing); 3. un pleito ya comenzado se torna académico; 4. las partes desean obtener una opinión consultiva; y 5. se promueve un pleito que no está maduro. *Noriega v. Hernández*, 135 DPR 406 (1994).

Es doctrina reiterada de nuestro estado de Derecho que, “los tribunales existen únicamente para resolver controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen interés real en obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas”. *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558 (1958). Específicamente, la controversia debe ser: 1. definida y concreta que afecte las relaciones jurídicas entre las partes que tienen un interés jurídico antagónico; 2. real y substancial que permita un remedio específico mediante una sentencia de carácter concluyente; y 3. propia para una determinación judicial y se distingue

de una disputa de carácter hipotético o abstracto y de un caso académico o ficticio. Al mismo tiempo, se ha establecido que:

[1]os tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción, y están obligados, incluso, a considerar dicho asunto motu proprio. La jurisdicción, fuente principal de la autoridad de los tribunales para interpretar y hacer cumplir las leyes en nuestro sistema de derecho, se halla gobernada por la aplicación de las diversas doctrinas que dan vida al principio de justiciabilidad...Por ello, previo a entrar en los méritos de un caso, hay que determinar si la controversia es justiciable. *Sánchez v. Secretario de Justicia*, 157 DPR 360 (2002).

A la luz de lo anterior, como asunto primordial un tribunal debe cuestionarse si el caso plantea una controversia justiciable. El propósito de esta limitación judicial es salvaguardar la función de la Rama Judicial, evitando convertirla en un mero ente que emita determinaciones que a todas luces carecerían de mérito alguno. A su vez, esta doctrina pretende la protección de nuestro sistema constitucional.

Ciertamente ello dicta de la controversia concreta y definida que exige nuestro ordenamiento, ausente un daño real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético. *P.P.D. v. Gobernados I*, 1239 DPR 643 (1995); *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 131 DPR 593 (1992); *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982). Ante dicho marco estamos en lo que se conoce como una opinión consulta.

El aspecto medular de la doctrina de madurez reside en que la controversia se considera prematura porque un examen minucioso indica que hay ciertos eventos y sucesos futuros que afectarán su configuración y estructura de manera tal que niegan su presente justiciabilidad, bien porque resulta que una decisión posterior es más adecuada o se demuestra directamente que la cuestión no está aun debidamente delineada para adjudicación. Raúl Serrano Geyls, *Derecho Constitucional de Estados Unidos y Puerto Rico*, Programa de Educación Legal Continuada, U.I.P.R., 1992, Tomo I, pág. 195.

#### ***D. Jurisdicción primaria***

El Tribunal Supremo ha definido “jurisdicción” como “el poder o la autoridad que posee un tribunal o un organismo administrativo para considerar y decidir casos o controversias”. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, 179 DPR 391, 403 (2010). Los tribunales de Puerto Rico, por ser de jurisdicción general, pueden entender cualquier materia sobre la cual no se les haya privado de jurisdicción. Íd.

Ante una situación en la que un tribunal no tiene la autoridad para atender un recurso, solo tiene jurisdicción para declarar que no tiene autoridad para atender el recurso y que procede desestimar el caso. *Lozada Sánchez et al. v. JCA*, 184 DPR 898, 909 (2012); *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 DPR 345, 355 (2003). Por su parte, las agencias administrativas solo cuentan con los poderes que les fueron expresamente otorgados en sus leyes habilitadoras y las facultades que sean indispensables para realizar



un adecuado funcionamiento. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra. Es por esto, que existen momentos en los que los tribunales y las agencias administrativas pueden tener la habilidad de resolver sobre un mismo asunto. Íd.

Ahora bien, la doctrina de jurisdicción primaria se divide en dos vertientes: la jurisdicción primaria exclusiva o estatutaria y la jurisdicción primaria concurrente o verdadera jurisdicción primaria. *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System*, 122 DPR 261, 266 (1988). La jurisdicción primaria exclusiva aplica cuando la ley habilitadora de la agencia dispone expresamente que es la agencia quien tiene facultad para resolver la controversia en primera instancia. Íd. De modo que, los tribunales carecen de jurisdicción para dilucidar la controversia entre las partes si no se ha acudido previamente a la agencia administrativa. Íd.

En cambio, la jurisdicción primaria concurrente se manifiesta cuando los tribunales y el foro administrativo comparten la facultad para dilucidar un mismo asunto. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra, pág. 405. La razón por la cual existe esta vertiente es que se ha decidido que por razón de su preparación, especialización, pericia y conocimiento para atender asuntos específicos, las agencias administrativas merecen cierta deferencia judicial. Íd. Así, cuando el tribunal va a aplicar la doctrina de jurisdicción primaria concurrente estos, por deferencia, “aplazan las acciones ante su consideración y las dirigen al foro administrativo para que se puedan obtener los beneficios que se derivan de la interacción con dicho foro especializado”. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra, pág. 405. Es decir, cuando se aplica esa vertiente, los tribunales le conceden a las agencias administrativas la oportunidad inicial de adjudicar la controversia presentada. Íd. De esta manera, se reservan su intervención hasta después de que la agencia emita su determinación final. Íd.

No obstante, el Tribunal Supremo ha señalado que la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria concurrente no es automática. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra, pág. 406. Esta vertiente no debe aplicarse “cuando la naturaleza de la causa de acción presentada y el remedio solicitado destacan que no se presentan cuestiones de derecho que exijan el ejercicio de discreción y de peritaje administrativo”. Íd. citando a *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 DPR 219, 243 (2001). En otras palabras, cuando la controversia que se plantea es “puramente judicial”. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra.

El Tribunal Supremo ha explicado que “no existe una fórmula precisa para determinar cuándo aplicar o no alguna excepción de la doctrina de jurisdicción primaria concurrente”. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra, pág. 407. Por ello, los tribunales deben hacer una evaluación pragmática y “sopesar todos los factores y circunstancias que apuntan o no a la conveniencia de permitir que la reclamación se dilucide inicialmente en el foro administrativo”. Íd. Entre los factores a ponderarse para aplicar o no la

doctrina de jurisdicción primaria se encuentran los siguientes: a) el peritaje de la agencia sobre la controversia; b) la complejidad técnica o especializada de la controversia; c) la conveniencia o necesidad de una adjudicación rápida; d) la conveniencia de utilizar técnicas más flexibles de adjudicación; e) lo adecuado del remedio administrativo. Íd. En fin, la aplicación o no de esta segunda vertiente “impone que se pondere y determine si es imprescindible y necesario que se resuelva a favor de que intervenga inicialmente la agencia”. Íd.

Cónsono con lo anterior, cuando estemos frente a situaciones de jurisdicción primaria concurrente, una vez el reclamante haya optado por el foro administrativo, los tribunales se abstendrán de intervenir hasta tanto se resuelva el trámite administrativo. J.A. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, Ed. Situm, 2012, pág. 66. El tribunal solo podrá intervenir cuando sea absolutamente necesario. Echevarría Vargas, *op. cit.*, pág. 66.

#### *E. Agotamiento de remedios*

El Tribunal Supremo ha expresado que la doctrina de agotamiento de remedios administrativos es una norma de autolimitación judicial. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843, 851 (2008); *Guadalupe Pérez v. Universidad de Puerto Rico*, 133 DPR 42, 49 (1993). El propósito de la referida doctrina es determinar el momento en que los tribunales deben considerar una reclamación que se ha presentado inicialmente ante un foro administrativo. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, supra, pág. 851.

Así, en virtud de la doctrina de agotamiento de remedios, los tribunales se abstienen de intervenir hasta que el foro administrativo resuelva el asunto ante su consideración. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, supra, pág. 851. Por consiguiente, la doctrina de agotamiento de remedios se invoca cuando una parte que ha acudido en primera instancia ante un foro administrativo presenta su reclamo ante el Tribunal antes de que el trámite administrativo haya concluido. Íd. De esta forma, se impide que una intervención judicial “innecesaria y a destiempo” interfiera con el desenlace normal del trámite administrativo. Íd.

El agotar todos los remedios provistos por la agencia, constituye un requisito jurisdiccional. *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey*, 155 DPR 906, 917 (2001). Sin embargo, dicho trámite administrativo puede ser preterido bajo limitadas excepciones. Íd. Éstas son: 1) que el remedio provisto por la agencia sea inadecuado; 2) que se pudiera producir un daño irreparable al promovente y en el balance de los intereses envueltos no justifique agotar los remedios administrativos; 3) que en la acción judicial se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales; o 4) cuando el caso presenta claramente que la agencia administrativa carece de jurisdicción, entre otras. Íd. También, la Ley de Procedimientos Administrativos (LPAU), 3 LPRA sec. 2101 et seq., dispone que, no será necesario agotar todos los remedios provistos por

la agencia, “cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa”. 3 LPRA sec. 9673.

#### *F. Código de Rentas Internas*

El Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011, 13 LPRA sec. 30001 et seq, (en adelante, el Código) regula el sistema contributivo del gobierno de Puerto Rico, incluyendo todo aquello relacionado a la impugnación de una deficiencia contributiva. Este Código define “deficiencia” como el monto por el cual la contribución sobrepasa el exceso de:

- (1) La suma de: (A) La cantidad declarada como contribución por el contribuyente en su planilla o en su declaración de impuestos si se rindió una planilla o declaración de impuestos por el contribuyente y se declaró en la misma por el contribuyente alguna cantidad como contribución o impuesto, más; (B) las cantidades previamente tasadas, o cobradas sin tasación, como deficiencia, sobre (2) El monto de las reducciones hechas, según éstas se definen en el inciso (c)(2) de esta sección. Sec. 6010.01(b) del Código de Rentas Internas de 2011, 13 LPRA sec. 33001(b).

La Sec. 6010.02(a)(1) del Código de Rentas Internas de 2011, 13 LPRA sec. 33002, establece el procedimiento relacionado a la notificación de una deficiencia contributiva. Particularmente, establece que cuando el Secretario de Hacienda determine “que existe una deficiencia con respecto a la contribución impuesta por cualquier Subtítulo del Código, el Secretario notificará al contribuyente dicha deficiencia por correo certificado”. 13 LPRA sec.33002(a)(1)(A). A su vez, dispone que “[e]l contribuyente podrá, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de depósito en el correo de la notificación, o dentro de la prórroga que a tal fin le conceda el Secretario, solicitar de éste, por escrito, reconsideración de dicha deficiencia y vista administrativa sobre la misma”. 13 LPRA sec. 33002(a)(1)(B).

El Secretario de Hacienda deberá notificar por correo certificado su determinación final al contribuyente “con expresión del monto de la deficiencia original, de los intereses, de las penalidades y de la fianza, en los casos que aplique, que deberá prestar al contribuyente si desee recurrir ante el Tribunal de Primera Instancia contra dicha determinación de deficiencia”. Sec. 6010.02(a)(1)(C) del Código de Rentas Internas de 2011, 13 LPRA sec. 33002(a)(1)(C). Dicha determinación deberá estar fundamentada con determinaciones de hechos y conclusiones de derecho. 13 LPRA sec. 33002(a)(1)(D). Cuando un contribuyente esté inconforme con la determinación final de deficiencia, podrá impugnarla ante el Tribunal de Primera Instancia. 13 LPRA sec. 33002(a)(2)(A). Por su parte, la Sec. 6010.02(a)(10) del Código de Rentas Internas de 2011, 13 LPRA sec. 33002(a)(10), establece que no se podrá realizar la tasación de una deficiencia previo a que la notificación final haya sido enviada al contribuyente por correo certificado. De realizarse la misma, esta podrá ser anulada mediante procedimiento judicial. Íd. Específicamente, la referida sección dispone lo siguiente: No se hará la tasación de una deficiencia con

respecto a la contribución impuesta por cualquier Subtítulo de este Código, ni se comenzará o tramitará procedimiento de apremio o procedimiento en corte para su cobro, antes de que la notificación de la determinación final a [la] que se refiere el párrafo (1) haya sido enviada por correo certificado al contribuyente, ni hasta la expiración del término concedido por este Subtítulo al contribuyente para recurrir ante el Tribunal de Primera Instancia contra dicha determinación final, ni, si se hubiere recurrido ante el Tribunal de Primera Instancia, hasta que la sentencia del Tribunal sea firme. No obstante las disposiciones de la Sección 6080.10(a) de este Subtítulo, dicha tasación o el comienzo de dicho procedimiento de apremio o procedimiento en corte durante el periodo en que aquí se prohíben, podrán ser impedidos o anulados mediante procedimiento judicial. Sec. 6010.02(a)(10) del Código de Rentas Internas de 2011, supra.

En cuanto a la tasación de contribución en peligro, el Código establece lo siguiente:

- (a) Facultad para Tasar. — Si el Secretario creyere que la tasación o el cobro de una deficiencia ha de peligrar por la demora, tasará inmediatamente dicha deficiencia junto con todos los intereses, cantidades adicionales o adiciones a la contribución impuestas por este Subtítulo y hará la notificación y requerimiento para el pago de la misma mediante correo certificado, no obstante lo dispuesto en la Sección 6010.02 (a)(10) de este Subtítulo. 13 LPRA sec. 33003.

#### IV. Aplicación del Derecho a los hechos

Tenemos ante nuestra consideración una moción de desestimación presentada por el Gobierno en la cual arguyen los siguiente: 1) no procede el mandamus, puesto que no existe un deber ministerial incumplido por parte del Secretario de Hacienda; 2) no procede la sentencia declaratoria, puesto que no existe una incertidumbre jurídica en cuanto a los derechos de las partes, requisito esencial de la sentencia declaratoria; 3) que este Tribunal no tiene jurisdicción para atender el asunto puesto que no se han agotado los remedios administrativos a los cuales el Demandante se sometió voluntariamente; y 4) el asunto sobre la impugnación de deficiencia contributiva no es justiciable, puesto que carece de madurez, ya que no existe una determinación final del Secretario de Hacienda.

Debemos mencionar que, ante una moción de desestimación, las alegaciones bien hechas en la demanda hay que interpretarlas conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante. Por lo cual, para efectos de la resolución del caso, tomaremos como ciertos los hechos bien alegados en la demanda.

En este caso, el Departamento de Hacienda le notificó al Sr. Benítez una *Notificación de Determinación Preliminar de Deficiencia* para los años 2016 al 2020 y una *Notificación de Tasación y Cobro de Contribución en Peligro*. Según estos, durante el procedimiento paralelo criminal y administrativo, el Secretario de

Hacienda ha hecho expresiones públicas sobre el alegado incumplimiento del Sr. Benítez. El 6 de octubre de 2021, el Sr. Benítez solicitó reconsideración y vista administrativa para revisar la determinación de deficiencia contributiva y que se le eximiera del pago de fianza requerido en la notificación de tasación.

Debemos enfatizar que, los asuntos contributivos son altamente regulados por el Estado, ya que se encuentra en juego el pecunio del Estado y el dinero de los ciudadanos. Es por tal razón que el Departamento de Hacienda tiene unos procedimientos adjudicativos administrativos a los cuales las personas se pueden someter. Además de esto, los procedimientos sobre los asuntos contributivos son especializados y delegados al Departamento de Hacienda por el Código de Rentas Internas, por lo que entendemos prudente que, habiendo comenzado un procedimiento administrativo, que se complete el procedimiento administrativo y que la agencia emita su determinación final. De esta forma, se cumple con el procedimiento establecido en el Código de Rentas Internas, mediante el cual el Tribunal de Primera Instancia actúa como tribunal revisor.

Además de lo anterior, debemos recordar que los recursos extraordinarios, como el mandamus, requieren que no existan remedios legales disponibles. Por lo tanto, mientras exista algún remedio eficaz, completo y adecuado en ley, no procede una acción de mandamus. En este caso, no existe duda de que hay un remedio adecuado en ley que, al momento de emitir esta sentencia, está en curso: el procedimiento administrativo ante el Departamento de Hacienda.

Es menester recordar que todas las controversias sobre el procedimiento administrativo se podrán revisar ante el Tribunal de Primera Instancia en un recurso de revisión de la determinación final según establecido por el Código de Rentas Internas. Por lo tanto, de el Demandante entender que se le violentó algún derecho o se equivocaron en la aplicación, estos tendrán un remedio adecuado.

Todos los asuntos planteados sobre el procedimiento administrativo que está en curso se deben levantar durante el procedimiento adjudicativo ante el Departamento de Hacienda, por lo que no procede que se emita un recurso extraordinario o una sentencia declaratoria en estos momentos.

En adición, en cuanto a la acción de impugnación de deficiencia contributiva, esta carece de madurez. El Demandante acudió ante el Secretario y solicitó reconsideración y revisión de los asuntos que se le notificaron al Demandante. Por lo tanto, este se sometió al procedimiento administrativo sobre el cual el Tribunal actúa de forma revisora sobre las determinaciones finales. En este caso no existen determinaciones finales que contengan determinaciones de hechos ni conclusiones de derecho que se puedan revisar.

El Demandante arguye que, ya que las notificaciones se hicieron con la firma del Secretario, estas se tratan de determinaciones finales que no son revisables, según lo establece la sección 6051.10, 13 LPRA sec. 33210, del Código. A pesar de esto, tal sección es clara en cuanto a que “las determinaciones de hecho y la decisión del Secretario sobre los méritos de cualquier reclamación hecha bajo o autorizada por este Código no estarán sujetas a revisión por cualquier otro funcionario administrativo o de contabilidad, empleado o agente del Gobierno de Puerto Rico, excepto por aquellos funcionarios que el Secretario designe a esos efectos”. (Énfasis nuestro). Por lo tanto, el hecho de que el Secretario haya firmado las mismas no las hace finales en cuanto al procedimiento administrativo.

Por lo tanto, entendemos que procede la desestimación del presente pleito para que el mismo continúe su curso administrativo ante el Departamento de Hacienda.

## V. Sentencia

En vista de lo anteriormente expresado, se desestima la presente acción de mandamus, impugnación de deficiencia contributiva y sentencia declaratoria por falta por falta de agotar los remedios administrativos disponibles y ausencia de una determinación final del Departamento de Hacienda.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE

En San Juan, Puerto Rico a 3 de noviembre de 2021.

f/ANTHONY CUEVAS RAMOS  
JUEZ SUPERIOR