ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL III

RM SUPERMARKET SAN PATRICIO, INC. Recurrente v. DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS DE PUERTO RICO A TRAVÉS DE SU SECRETARIO EL HONORABLE CARLOS J. SAAVEDRA GUTIÉRREZ; NEGOCIADO DE NORMAS DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS DE PUERTO RICO (DIVISIÓN DE BONO DE NAVIDAD) Recurrida	KLRA201800055 CONS. CON KLRA201800057	*Revisión Administrativa* procedente del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico Caso Núm.: A1-AUD-BN-0306-17 Sobre: Solicitud de Exención de Pago de Bono de Navidad
RM SUPERMARKET CORP. Recurrente v. DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS DE PUERTO RICO A TRAVÉS DE SU SECRETARIO EL HONORABLE CARLOS J. SAAVEDRA GUTIÉRREZ; NEGOCIADO DE NORMAS DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS DE PUERTO RICO (DIVISIÓN DE BONO DE NAVIDAD) Recurrida		

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, el Juez Hernández Sánchez y el Juez Ramos Torres.

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

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

Comparecen ante nos, las recurrentes RM Supermarket San Patricio, Inc. y RM Supermarket, Corp. vía los recursos KLRA201800055 y KLRA201800057, los cuales fueron consolidados mediante la resolución

emitida el 16 de febrero de 2018. Ambas nos solicitan que revoquemos la resolución emitida el 7 de diciembre de 2017 por el Negociado de Normas de Trabajo del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (en adelante, Departamento del Trabajo). Mediante dicha resolución, la agencia denegó la solicitud de exención del pago del bono de navidad a RM Supermarket San Patricio, Inc. y RM Supermarket, Corp. por no incluirse el sello original del Colegio de Contadores Públicos Autorizados en el documento de estados financieros presentado ante la agencia.

Por los fundamentos que se expondrán a continuación, se revoca la determinación realizada por el Departamento del Trabajo.

I.

El 29 de noviembre de 2017, RM Supermarket San Patricio, Inc. y RM Supermarket, Corp. (en adelante las recurrentes o las Corporaciones) presentaron una solicitud para ser eximidas del pago del bono de navidad conforme al art. 7 de la Ley. Núm. 148 del 30 de junio de 1969, 29 L.P.R.A. sec. 507, ante la División de Bono de Navidad del Negociado de Normas del Trabajo del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico (en adelante, Negociado). Conforme a lo prescrito en la ley, un Contador Público Autorizado (CPA) preparó un documento sobre los estados financieros de cada una de las recurrentes, el cual fue firmado y sellado en original por este, según exige el Reglamento Núm. 9003 de 18 de septiembre de 2017, conocido como “Reglamento para Administrar la Ley Núm.148 del 30 de junio de 1969”, a su vez conocida como la “Ley de Bono de Navidad de la Empresa Privada”. No obstante, el Negociado tomó la determinación de denegar ambas solicitudes de exención mediante sendas cartas expedidas el 7 de diciembre de 2017. Dicha determinación estribó en la alegada falta del sello del Colegio de Contadores Públicos Autorizados en el documento original sobre el estado de situación y de ganancias y pérdidas, presentado ante el Negociado.

Inconformes, el 22 de diciembre de 2017 las recurrentes solicitaron la reconsideración de la determinación del Negociado ante la Directora de la División de Bonos de Navidad. El 27 de diciembre de 2017, el Negociado acogió las mociones de reconsideración y emitió una carta en la que confirmó su determinación de denegar la exención al pago del bono de navidad por razón de no incluirse el sello original del Colegio de Contadores Públicos Autorizados en el estado financiero a ambas Corporaciones. No conteste con la decisión, las Corporaciones recurren ante nos mediante los recursos de epígrafe consolidados. Alegaron la comisión de los siguientes errores:

> 1. Erró el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos 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.
>
> 2. Erró el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico al determinar que la solicitud presentada por la Recurrente no cumplió con los requisitos de la Ley Núm. 148.
>
> 3. Erró y actuó de manera errónea, arbitraria y caprichosa el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico, 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 éste unió a su bitácora y consta copia fotostática en el Estado Financiero.
>
> 4. Actuó de manera errónea, arbitraria y caprichosa el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos al exigir que el sello original del Colegio de Contadores Públicos Autorizados esté adherido al estado financiero, como requisito sine qua non que impida se otorgue la exención del pago del bono de navidad.
>
> 5. Actuó de manera errónea, arbitraria y caprichosa el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos al denegar la solicitud de exención de 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

> 6. Actuó de manera irrazonable, caprichosa el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico al no solicitar [que] se le sometiera el estado con el sello original adherido conforme su facultad de solicitar cualquier otra información que la Ley Núm. 148 le autorice a requerir y obtener en aras de considerar debidamente la solicitud patronal.

En su argumentación, las recurrentes alegan, en síntesis, que cumplieron con las disposiciones del Artículo 7 de la Ley Núm.148, supra, a la vez que presentaron un estado financiero firmado y estampado en el original por un CPA. De igual forma, alegaron que la actuación del Negociado es *ultra vires* al añadir un requisito no establecido en la Ley Núm.148, supra, mediante reglamento. Además, adujeron que la determinación del Negociado no tiene efecto jurídico alguno, a la vez que en la notificación de esta no se incluyeron los apercibimientos y expresiones que exige el art. 3.14 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), 3 L.P.R.A. sec. 9654 referentes a la revisión judicial.

Por su parte, el recurrido entiende que la exigencia del sello en original no es un mero formalismo, pues satisface el criterio legislativo de "debida certificación" de un CPA. Alega además que la propia Ley Núm. 147 de 28 de agosto de 2014, conocida como la "Ley de Contabilidad del Gobierno" [Ley Núm. 147-2014], en su artículo 22 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. De igual forma, alega que ello es cónsono con la autoridad que se le ha reconocido al Secretario del Trabajo y Recursos Humanos por medio de la ley orgánica de la agencia administrativa. Aduce además que el proceso para solicitar la exención del pago del bono es de naturaleza informal, no cuasi-judicial; por lo que no activa las garantías dispuestas en la LPAU, incluidos el apercibimiento sobre la revisión judicial y/o reconsideración

Con el beneficio del alegato de ambas partes, procedemos a resolver.

II.

A.

Es conocido por todos que las decisiones de las agencias administrativas merecen deferencia de parte de los tribunales apelativos, a la vez que a estas le cobija una presunción de legalidad y corrección. Vélez v. A.R.P.E., 167 DPR 684, 693 (2006); Otero v. Toyota, 163 DPR 716, 727 (2005); Henríquez v. Consejo Educación Superior, 120 DPR 194, 2010 (1987). Es por ello que al revisar las decisiones administrativas los tribunales deben analizar si dicha agencia actuó de forma arbitraria, ilegal o si su actuar fue tan irrazonable que constituyó un abuso de discreción. Mun. De San Juan v. J.C.A., 149 DPR 263. 280 (1999); Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 DPR 64, 134 (1998); Reyes Salcedo v. Policía de P.R., 143 DPR 85, 94 (1997); Murphy Bernabé v. Tribunal Superior, 103 DPR 692, 699 (1975). Por lo tanto, el criterio rector es la razonabilidad de la actuación de la agencia recurrida. García Reyes v. Cruz Auto Corp., 173 DPR 870, 892 (2008).

Así mismo, los tribunales apelativos no deben intervenir con las determinaciones de la agencia administrativa, siempre y cuando éstas estén sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo, evaluado en su totalidad. González Segarra v. CFSE, 188 D.P.R. 252 (2013); García Reyes v. Cruz Auto Corp., 173 D.P.R. 870, 1290-1291 (2008); Rivera Concepción v. A.R.P.E., 152 DPR 116, 123 (2000); Henríquez v. Consejo Educación Superior, 120 DPR 194, 210 (1987). Así, quien impugne las determinaciones de una agencia administrativa tiene el deber de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita, como cuestión de derecho, descartar la presunción de corrección de la determinación administrativa. O.E.G. v. Santiago Guzmán, 188 DPR 215, 226-227 (2013); Rebollo v. Yiyi Motors, 161 DPR 69, 76 (2002); Gutiérrez Vázquez v. Hernández y otros, 172 DPR 232, 244 (2007); Pacheco v. Estancias, 160 DPR 409, 431 (2003).

B.

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), supra, fue concebida con el fin de uniformar los procedimientos administrativos ante las agencias. En vista de ello, los entes administrativos están obligados a regir sus procesos de adjudicación, reglamentación y concesión de licencias y permisos conforme a los preceptos de esta ley. Perfect Cleaning v. Cardiovascular, 162 DPR 745, 757 (2004). No obstante, en aquellos casos que exista una disposición legal de una agencia que sea contraria a sus postulados; la LPAU le desplaza y rige sobre el asunto. Vitas Health Care v. Hospicio La Fe et al., 190 DPR 56, 66 (2014); Hernández v. Golden Tower Dev. Corp., 125 DPR 744, 748 (1990). De igual forma, una agencia no podrá adoptar ninguna reglamentación que imponga requisitos adicionales o distintos a los contenidos en LPAU, a no ser que dicha agencia haya sido eximida de cumplir con la ley uniforme. Esto incluye los asuntos relacionados con la revisión judicial. Por consiguiente, cualquier imposición adicional que LPAU no contemple será nula si incumple sustancialmente con dicha ley. Vitas Health Care v. Hospicio La Fe et al., supra.

Teniendo en cuenta este cuadro normativo, al evaluar la validez del reglamento de una agencia administrativa, los tribunales deben analizar: (1) si la actuación administrativa está autorizada por ley; (2) si se delegó poder de reglamentación; (3) si la reglamentación promulgada está dentro de los poderes delegados; (4) si al aprobarse el reglamento se cumplió con las normas procesales de la ley orgánica, y (5) si la reglamentación es arbitraria o caprichosa. Vitas Health Care v. Hospicio La Fe et al., *supra*, a la pág. 66-67; Perfect Cleaning v. Cardiovascular, supra, a la pág. 759. En el caso que el tribunal determine que el cuerpo reglamentario o alguna disposición de este no fue aprobada con arreglo a todos estos requisitos, la agencia habrá actuado de forma *ultra vires.* Perfect Cleaning v. Cardiovascular, supra.

Por tanto, un reglamento promulgado en virtud de un estatuto puede complementarlo, pero no puede contravenir la ley. Si ello ocurriese, equivaldría a la indebida sustitución del criterio del legislador por el de la agencia administrativa. Yiyi Motors, Inc. v. E.L.A., 177 DPR 230, 247-248 (2009). Consecuentemente, una actuación administrativa o reglamento que sea contrario a la ley es nulo. 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. Cónsono con lo anterior, nuestro más alto foro ha expresado:

> 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.

C.

Por otro lado, la Ley Núm. 148, supra, regula la forma y el término del pago del bono de navidad a ciertos empleados de la empresa privada que cumplan con los requisitos que establece la propia ley. No obstante, dicho estatuto crea una serie de excepciones al pago de dicha bonificación. En lo pertinente, el Art.7 de la Ley Núm. 148, supra, 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)

Por su parte, en el ejercicio de la facultad delegada al Secretario del Departamento del Trabajo, este aprobó el Reglamento Núm. 9003, supra. Dicho reglamento, en su Artículo VII (4), establece el procedimiento para solicitar la exención del pago del bono de navidad. Allí dispone y citamos:

> [. . .]
>
> 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.
> (Énfasis Nuestro)

III.

En los casos de epígrafe, mediante señalamientos de error idénticos en ambos recursos, las partes recurrentes alegaron, en esencia, que el Secretario del Departamento del Trabajo se excedió de sus facultades. Ello, al imponer como requisito adicional para solicitar la exención del pago del bono de navidad que el estado de situación y de ganancias y pérdidas esté sellado en original por un Contador Público Autorizado. De igual forma, sostuvieron que la notificación de la resolución de la agencia debe ser declarada nula, a la vez que dicho documento no contiene el apercibimiento del derecho de revisión judicial que prescribe la sección 3.14 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, supra, 3 L.P.R.A. sec. 9654.

A la luz de la normativa antes expuesta, procedemos a resolver.

-A-

Como cuestión de umbral, debemos atender el argumento jurisdiccional planteado. Como dijimos, las recurrentes opinan que la notificación de la resolución carece de finalidad. Por su parte, la recurrida entiende que el apercibimiento de los derechos de reconsideración y revisión judicial no son aplicables a las determinaciones emitidas por la agencia con relación a la exención del bono de navidad, pues, según su mejor entender, estos procedimientos son informales no cuasijudiciales. En la alternativa, planteó que "[e]n casos de notificaciones carentes de apercibimiento en torno a la revisión de una determinación administrativa, se le habrá de conceder tiempo a la parte perjudicada para que ejerza su derecho de revisión judicial como corresponde, sin sujeción a los términos aplicables y el foro deberá atender el recurso ya presentado".[1] Fundamentó su argumento con el caso Molini Gronau v. Corp. P.R. Dif. Púb., 179 D.P.R. 674 (2010).

Tras estudiar detenidamente los argumentos de ambas partes, nos parece que, si bien la LPAU no establece de forma expresa que el procedimiento sobre exención de bono de navidad ante el Secretario del Departamento del Trabajo es uno informal no cuasijudicial, dicho procedimiento es uno *sui generis* que, en efecto, es uno de naturaleza informal. Por tanto, entendemos que, como argumentó el Estado en su escrito, ostentamos jurisdicción para atender el recurso de revisión judicial de epígrafe.

-B-

Según hemos mencionado, las Corporaciones aducen haber cumplido con los requisitos que exige el artículo 7 de la Ley Núm.148, supra, pues presentaron un estado financiero debidamente certificado por un CPA. De igual forma, indican que la agencia actuó de forma *ultra vires* al adicionar un requisito no contemplado en la ley habilitadora, mediante reglamento.

---

[1] Alegato en oposición del Estado, a la pág. 6.

Para atender la controversia ante nos, resulta pertinente evaluar lo dispuesto en el Artículo 22 de la Ley Núm. 147-2014. El referido artículo dispone lo siguiente:

> 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)

De una simple lectura del precitado artículo, nos percatamos de que, en efecto, al CPA se le exige que adhiera un sello en el documento original que este prepare y que, en las copias subsiguientes de dicho documento, haga constar que se adhirió el sello en el original e indique su numeración. No obstante, de un cuidadoso estudio de la autoridad delegada mediante la ley habilitadora, el artículo 7 de la Ley Núm.148, supra, notamos que en esta no se contempla dicho requisito. Allí, solo se exige que se presente un estado de situación y de ganancias y pérdidas del patrono que esté certificado por un contador público. Al armonizar la Ley Núm.148, supra, con el artículo 22 de la Ley Núm. 147-2014, supra, razonamos que no se exige la presentación del sello original en el informe sobre el estado financiero junto al documento que se va a someter ante la agencia. Tal y como discutimos, para la solicitud de exoneración bajo la Ley Núm.148, supra, resulta suficiente que el documento esté debidamente certificado.

Conforme lo antes expuesto, basta con el hecho de que en el documento entregado al Negociado se encuentre la numeración del sello original, tal y como indica el artículo 22 de la Ley Núm. 147-2014, supra. Del expediente ante nuestra consideración surge que, en el documento sobre el estado financiero presentado por el CPA, se hizo constar: “[t]he

stamp 02741699 was affixed to the original of this report".[2] Por tanto, el requerir que se aneje el sello original en la copia del estado financiero que se presenta ante la agencia administrativa, excede los poderes delegados por la Rama Legislativa al ente gubernamental. Así pues, resulta evidente que el Secretario de la agencia recurrida actuó de forma *ultra vires* al añadir mediante reglamento el requisito del sello original en el documento sobre estados financieros, cuando el legislador en la Ley Núm. 148, supra, no exigió tal proceder.

IV.

Por los fundamentos antes expresados, se revoca 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. En su consecuencia, se devuelve el caso de autos al foro administrativo para la evaluación en los méritos de las solicitudes de exención del pago del bono de navidad presentadas por RM Supermarket San Patricio, Inc. y RM Supermarket, Corp.

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

[2] Recurso de Revisión Judicial, Apéndice, pág.36