

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
 TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
 CENTRO JUDICIAL DE SAN JUAN

CÁMARA DE MERCADEO, INDUSTRIA Y
 DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS;
 HATILLO CASH & CARRY, INC.;

Demandante

v.

HON. MELBA ACOSTA FEBO, Secretaria de
 Hacienda; DEPARTAMENTO DE
 HACIENDA ESTADO LIBRE ASOCIADO
 DE PUERTO RICO

Demandados

RECIBIDO
 CENTRO JUDICIAL DE S.
 2013 DEC 18 PM 4:04

KRE 13-5476

CIVIL NUM.
 SOBRE:
 ENTREDICHO
 PROVISIONAL, INJUNCTION
 PRELIMINAR Y
 PERMANENTE; SENTENCIA
 DECLARATORIA;
 MANDAMUS Y REMEDIO
 PROVISIONAL AL AMPARO
 DE LA REGLA 56

DEMANDA

AL HONORABLE TRIBUNAL:

COMPARECE la parte demandante, la CÁMARA DE MERCADEO, INDUSTRIA Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS (“MIDA”) y HATILLO CASH & CARRY, INC., por la representación legal que suscribe y muy respetuosamente **EXPONE, ALEGA** y **SOLICITA:**

I. INTRODUCCIÓN

Este caso presenta una situación sin precedentes mediante la cual la parte demandada pretende poner en vigor una ley claramente inconstitucional, causando con ello grave daño a la parte demandante según se detalla a continuación.

Mediante la aprobación de la Ley Núm. 40 de 30 de junio de 2013, conocida como Ley de Redistribución y Ajuste a la Carga Contributiva, (en adelante Ley 40), la Asamblea Legislativa de Puerto Rico enmendó las disposiciones de la contribución sobre ingresos contenidas en el Código de Rentas Internas de 2011 para introducir un **SOBRECARGO** o imposición contributiva adicional, (en adelante el **SOBRECARGO**), sobre los ingresos que generan las empresas organizadas como corporación u otras entidades jurídicas como lo son las de los aquí comparecientes, con ingresos brutos superiores a un millón de dólares (\$1,000,000.00). Es importante aclarar en primer lugar que este caso no consiste en la impugnación de una patente o de la impugnación de una contribución mínima alterna en el sentido tradicional de los conceptos. Se trata de una situación sin precedentes en la cual el **SOBRECARGO** tiene el efecto, en muchas ocasiones, no sólo de absorber la totalidad de las

ganancias generadas en el año, sino que además incide y tributa también el capital o propiedad preexistente de la entidad, ocasionando que finalmente la persona así tributada experimente una pérdida en sus operaciones y una desvalorización permanente de su negocio. Por lo cual, el **SOBRECARGO** en cuestión resulta ser una actuación confiscatoria de despojo o “taking” de la propiedad de un contribuyente por parte del gobierno en violación de la garantía constitucional al debido proceso de ley.

Según se detalla más adelante, la acción de la parte demandada constituye una violación a los derechos constitucionales de debido procedimiento de ley, igual protección de las leyes, una delegación impermissible de facultades legislativas y violación al principio de separación de poderes, así como una incautación o “taking” de la propiedad sin justa compensación. Por consiguiente, la parte demandante solicita los remedios de injunction preliminar y permanente, orden de entredicho provisional, sentencia declaratoria, mandamus y/o los remedios provisionales a los cuales tiene derecho.

II. JURISDICCIÓN

Este tribunal tiene jurisdicción para atender la presente solicitud de entredicho provisional, *injunction* preliminar y permanente, sentencia declaratoria, mandamus y de conforme las disposiciones de los Artículos 675 al 678 del Código de Enjuiciamiento Civil de Puerto Rico, 32 L.P.R.A. 3521-3527, y las Reglas 57 y 59 de Procedimiento Civil de Puerto Rico.

III. LAS PARTES

1. La parte demandante, la Cámara de Mercadeo, Industria y Distribución de Alimentos de Puerto Rico (MIDA) es una corporación sin fines de lucro cuya existencia es actualmente válida y está considerada en “good standing” conforme las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Con dirección en el número 90 de la Carr. 165 Suite 501, Guaynabo, PR 00968-8058. Su Teléfono es 787-792-7575.

2. El propósito de MIDA es mejorar, defender y promover la Industria de Alimentos de Puerto Rico en un ambiente que favorezca la empresa privada.

3. MIDA representa a las empresas que conforman los diversos eslabones de la cadena de distribución de alimentos y otros productos relacionados. Como tal, la parte demandante tiene el poder organizacional y la autoridad requerida para llevar a cabo sus obligaciones y representar los intereses y reclamar los derechos de sus miembros, incluyendo

la presente solicitud de declaración de inconstitucionalidad de una legislación que menoscaba los derechos constitucionales fundamentales de los miembros individuales. A fin de cuentas, “la razón principal para que la gente forme organizaciones es para crear un instrumento efectivo para vindicar unos intereses que tienen en común” Colegio de Opticos de Puerto Rico v. Vani Visual Center, 124 D.P.R. 559 (1989).

4. Estas empresas son responsables por la mayoría de los productos alimentarios y otros relacionados que consumen las familias en Puerto Rico.

5. Los detallistas y los mayoristas miembros de MIDA tienen un alto volumen de ventas pero un escaso margen neto de ganancias que promedia un punto cinco por ciento (.5%) y un punto cinco por ciento (1.5%). Por lo tanto, estas empresas constituyen el grupo que recibe el impacto confiscatorio de la implantación de la contribución adicional sobre el ingreso bruto de manera directa y catastrófica, en violación a garantías constitucionales fundamentales.

6. MIDA comparece a nombre de sus miembros e integrantes para cuestionar la constitucionalidad de las disposiciones legislativas y reglamentarias pertinentes al SOBRECARGO, denominado la nueva contribución adicional sobre el ingreso bruto. Los miembros de MIDA están sujetos como entidades y como contribuyentes, de forma directa e inmediata, a las disposiciones de la Ley 40 de 2013, según enmendada, y a las Cartas Circulares del Departamento de Hacienda que más adelante se citan y detallan, así como a cualquier otra norma o reglamento que emita, promulgue o aprueba el Departamento de Hacienda al amparo de dicha Ley. La aplicación y efecto adverso de la Ley 40 es inminente e inevitable. Por lo tanto, la interpretación judicial que se solicita incide de modo definitivo sobre los derechos constitucionales de sus miembros y la responsabilidad contributiva de éstos, sin que sea necesaria la participación individual de los miembros de MIDA para conceder el remedio judicial que se solicita.

7. Hatillo Cash & Carry, Inc., es una corporación organizada al amparo de las Leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, con sus oficinas principales en la Carretera Número 2, Km 87.1, Hatillo, Puerto Rico y con dirección postal PO BOX 906, Hatillo, PR 00659. Tel. 787-898-5840. Desde 1976 Hatillo Cash & Carry le ha servido a la comunidad y se ha dedicado a la venta y distribución de alimentos y productos perecederos y no perecederos al por mayor y al detal en localidades en Hatillo, Quebradillas, Camuy y Arecibo.

En la actualidad emplea un promedio de cuatrocientas (400) personas. Hatillo Cash & Carry representa, por su situación, a las entidades comerciales que le sirven a Puerto Rico y que se han visto afectadas por las acciones inconstitucionales y/o ilegales y/o ultra vires de la parte demandada, con efectos confiscatorios sobre su propiedad.

8. La Hon. Melba Acosta Febo es la actual Secretaria de Hacienda y Principal Oficial de Finanzas Públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico conforme la Orden Ejecutiva Núm. 13-07.

9. En lo que es aquí pertinente, a la Secretaria de Hacienda le corresponde asesorar al Gobernador y a la Asamblea Legislativa en todos los asuntos relacionados con la misión y funciones del Departamento de Hacienda y con la formulación de la política pública fiscal y financiera así como la implantación y supervisión de la ejecución de la misma en *forma integral y coordinada*, lo que incluye el Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico.

10. Además, conforme disponen la Ley 40-2013 y la Ley 117-2013, que enmiendan el Código de Rentas Internas de Puerto Rico para incluir el SOBRECARGO o nueva contribución adicional sobre el ingreso bruto, a la Secretaría de Hacienda se le entregó la responsabilidad de determinar la tasa contributiva que aplicará a aquellas empresas que soliciten una dispensa, según la misma se define en la ley y para así hacerlo se le concedió discreción indebida.

11. El Departamento de Hacienda es uno de los departamentos ejecutivos establecidos por la Sección 6 del Artículo IV de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y tiene la responsabilidad de administrar la política pública relacionada con los asuntos contributivos, financieros y la administración de los recursos públicos, entre otros.

12. El Estado Libre Asociado de Puerto Rico es parte indispensable para suplir la capacidad jurídica de la Secretaria de Hacienda en su capacidad oficial, del Departamento de Hacienda, y para el trámite de impugnación total o parcial de las leyes y reglamentos relacionadas con el SOBRECARGO o nueva contribución adicional sobre el ingreso bruto. Regla 4.4 (g) de Procedimiento Civil de 2009.

IV. ALEGACIONES GENERALES

13. El *Artículo 15 de la Ley 40*, introduce la Sección 1023.10 al Código Rentas Internas de Puerto Rico de 2011, según enmendado. Esta nueva disposición crea un **alegado**

nuevo impuesto sobre el ingreso bruto, que mas que un impuesto constituye un SOBRECARGO sobre ventas brutas (en adelante el SOBRECARGO). Dicho SOBRECARGO es aplicable (a) a las entidades que tributan como corporaciones, a través de la contribución alternativa mínima, (b) a los socios, accionistas y miembros de sociedades especiales, corporaciones de individuos y sociedades, según lo define la ley, a través de la contribución alternativa mínima o de la contribución básica alterna, dependiendo de la naturaleza de sus dueños, y (c) a las entidades financieras, según las define la ley, a través de una contribución adicional. Este SOBRECARGO es lo que popularmente se conoce como la “Patente Nacional”, a pesar de que en efecto para los demandantes de epígrafe no constituye ni una patente, ni una contribución, sino que constituye un SOBRECARGO adicional impuesto por el gobierno que representa un “taking” de la propiedad de estos.

14. Por su parte, la nueva Sección 1023.10(a)(4) del Código de Rentas Internas provee para el mecanismo de una dispensa de la tasa contributiva fijada por la Ley 40-2013, que será concedida a entera discreción de la Secretaria de Hacienda, quien deberá determinar si la contribución impuesta por la ley le significa al contribuyente una “consecuencia económica indebida o perjudicial”, debido a que dicha contribución resulta en una cantidad significativa en comparación con su margen bruto de ganancia (“gross margin”). El margen bruto de ganancias, conforme lo define la Ley 40-2013 significa las ventas netas menos el costo de ventas, por lo que no toma en consideración todos los gastos operacionales de las empresas.

15. El 12 de julio de 2013 la Secretaria del Departamento de Hacienda emitió la *Carta Circular de Rentas Internas Núm. 13-05* que impone ciertos requisitos sobre el Procedimiento para Solicitar la Dispensa Parcial de la Imposición del SOBRECARGO o nueva contribución adicional sobre el ingreso bruto.

16. El 9 de octubre de 2013 la Secretaria del Departamento de Hacienda formuló una segunda *Carta Circular de Rentas Internas*, la *Núm. 13-20*, para la atención de los “Contribuyentes Sujetos a la Contribución Adicional Sobre Ingreso Bruto que opten por Solicitar una Dispensa para la Imposición de Dicha Contribución”, y relacionado con el asunto del “Contenido del Informe de los Contadores Independientes Sobre La Aplicación de Procedimientos Previamente Acordados de Atestiguamiento (“*Agreed Upon Procedures*”) Requerido para la Solicitud de Dispensa”.

17. La *Ley 117 de 14 de octubre de 2013* enmendó la Ley 40 de 2013 y en lo pertinente a la nueva Contribución Alternativa Mínima reduce la tasa mínima que puede otorgar la Secretaría mediante el procedimiento de dispensa, fija fechas límites para la radicación de la solicitud de dispensa y para la decisión de Hacienda y dispone además que si la Secretaría de Hacienda no se expresa dentro del término provisto entonces se entenderá que la dispensa fue otorgada y que la tasa aplicable será de un 0.1%.

18. Mediante la *Determinación Administrativa Núm. 13-19 de 20 de noviembre de 2013* la Secretaría del Departamento de Hacienda extendió hasta el 31 de diciembre de 2013 la fecha límite para someter solicitudes de dispensa del **SOBRECARGO** o mal llamada contribución adicional sobre el ingreso bruto aplicable al año contributivo 2013.

19. MIDA representa a las empresas que conforman los diversos eslabones de la cadena de distribución de alimentos y otros productos relacionados, responsables por la mayoría de los productos alimentarios y otros relacionados que consumen las familias en Puerto Rico.

20. La mayoría de los detallistas y mayoristas que MIDA representa tienen un alto volumen de ventas que es la base para el cálculo del **SOBRECARGO** o mal llamada nueva contribución adicional. Sin embargo, el *margen neto de ganancias* de esas empresas es muy bajo, aproximadamente de un uno por ciento (1%), y en muchos casos hasta menos.

21. Por lo tanto, al calcular el **SOBRECARGO** como parte de la *contribución alternativa mínima sobre el ingreso bruto* de las empresas que MIDA representa el efecto práctico es confiscatorio en relación con el *margen neto de ganancias*. Esto es, al multiplicar las tasas contributivas establecidas por la Ley 40-2013 para el cómputo de la contribución alternativa mínima por el ingreso bruto el resultado equivale a casi el 100% y en ocasiones es sustancialmente mayor a la totalidad de las ganancias netas de dichas empresas. Además, mientras más bajo es el margen neto de ganancias más oneroso resulta el cálculo del **SOBRECARGO**.

22. Tomando como base que el efecto práctico del **SOBRECARGO** dentro de la contribución adicional sobre el ingreso bruto, en relación con los detallistas y mayoristas que MIDA representa, es confiscatorio del margen neto de ganancias, entonces la legislación habilitadora es inconstitucional por violar la igual protección de las leyes, el debido procedimiento de ley, e imponer condiciones inconstitucionales que redundan en una

confiscación, menoscabo, “taking” o perjuicio de la propiedad sin base racional, de forma arbitraria, sin fines racionales y sin justa compensación.

23. Por otro lado, el procedimiento de dispensa que provee la ley y que se intenta regular con las Cartas Circulares de Rentas Internas le concede a la Secretaria de Hacienda el poder y facultad de establecer – como “dispensa” – una tasa contributiva que oscila entre el 0.05% mínimo y la tasa que dispone la ley. Consecuentemente, en la realidad práctica habrá tantas tasas contributivas como dispensas conceda la Secretaria de Hacienda.

24. El efecto práctico del procedimiento de dispensa ocasiona que la ley y las cartas circulares sean inconstitucionales en la medida en que no exista uniformidad en la imposición de contribuciones y que la amplia delegación de poderes a la Secretaria de Hacienda, quien en la realidad práctica será quien establezca la tasa contributiva, equivale a una abdicación inconstitucional del poder impositivo de contribuciones que le corresponde a la Asamblea Legislativa. Quien único puede fijar y alterar tipos o tasas contributivas en nuestro sistema de gobierno, es la Asamblea Legislativa, no funcionarios del Ejecutivo. El poder de dispensa otorgado a la Secretaria de Hacienda es una abdicación constitucionalmente impermisible del poder legislativo, que para efectos prácticos convierte a la Secretaria de Hacienda, en legisladora al permitirle en la práctica fijar finalmente el tipo contributivo a que estará sujeto un contribuyente. Esta abdicación resulta más problemática aún desde el punto de vista constitucional, pues se efectúa sin parámetros ni guías adecuados para su ejercicio por el Poder Ejecutivo.¹

25. Las Cartas Circulares de Rentas Internas Núm. 13-05 y 13-20 no son la regulación que ordena y mandata la Asamblea Legislativa que el Departamento de Hacienda efectúe, pues esencialmente son mecanismos de recolección de información para el Departamento de Hacienda, que no ofrecen ningún parámetro racional que permita a un contribuyente determinar responsablemente si tiene derecho a obtener dispensa y en qué extensión, lo que imposibilita una planificación contributiva adecuada y el cumplimiento responsable de los pagos de planillas estimadas. Además, las disposiciones de las Cartas Circulares son insuficientes para cumplir con los requerimientos del debido procedimiento de

¹ Hay que señalar que la parte demandante no cuestiona un mecanismo de dispensa que cumpla con los parámetros y garantías procesales y constitucionales establecidas. Por ejemplo, en *Rivera v. Secretario de Hacienda*, 109 D.P.R. 267 (1987), el Tribunal Supremo avaló un mecanismo de dispensa que contaba con parámetros no arbitrarios y que la discreción del Secretario de Hacienda se limitaba a conceder o denegar la dispensa. En este caso por el contrario, no existen reglamentos ni parámetros no arbitrarios y la Secretaria de Hacienda tiene discreción de establecer una tasa o tipo contributivos dependiendo si decide conceder la dispensa parcialmente.

ley procesal en el trámite administrativo que pretende regir, amén de pecar de excesiva e injustificada amplitud pues requiere que los contribuyentes que solicitan una dispensa divulguen información cuyo nexó racional con el propósito de evaluar si la tasa contributiva establecida por la ley tiene una “consecuencia económica indebida o perjudicial” no se puede establecer.

V. Los Hechos

26. El **Artículo 15 de la Ley 40 de 2013, Ley de Redistribución y Ajuste a la Carga Contributiva**, introduce la Sección 1023.10 al Código Rentas Internas de 2011, según enmendado.

27. Esta nueva disposición crea el **SOBRECARGO** aplicable a las entidades que tributan como corporaciones, a través de la contribución alternativa mínima adicional:

“Sección 1023.10 Imposición de contribución adicional sobre ingreso bruto

(a) Contribución aplicable –

(1) Regla General-

(A) En el caso de cualquier corporación dedicada a industria o negocio en Puerto Rico, excepto las instituciones financieras según se definen en esta sección y las entidades que están sujetas a la Sección 1123(f) del Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994 se impondrá, cobrará y pagará para cualquier año contributivo **una contribución adicional sobre su Ingreso Bruto**, según definido en el apartado (e) de esta sección, la cual será determinada aplicando las tasas establecidas a continuación y solamente formará parte del cómputo de la contribución impuesta en el apartado (a) de la Sección 1022.03:

Si el ingreso bruto fuere:

La tasa será:

Desde \$1,000,000 pero no mayor de \$3,000,000	0.20%
En exceso de \$3,000,000 pero no mayor de \$300,000,000	0.50%
En exceso de \$300,000,000 pero no mayor de \$600,000,000	0.70%
En exceso de \$600,000,000 pero no mayor de \$1,500,000,000	0.80%
En exceso de \$1,500,000,000	0.85%”

Aunque en abstracto dicho artículo parece disponer una estructura progresiva, en su aplicación práctica tiene un efecto regresivo. Entiéndase, a menor el por ciento de ganancia neta mayor será la tasa efectiva del **SOBRECARGO**. Esto lo demuestran las siguientes situaciones de hechos:

(a) Un contribuyente con un volumen de ventas de \$120 millones y un margen de ganancia de 4% (o de \$4.8 millones) está sujeto a una contribución sobre ingresos,

incluyendo el **SOBRECARGO**, de unos \$2.1 millones, equivalente a aproximadamente un 43% de su margen de ganancia.

(b) Un contribuyente con igual volumen de ventas de \$120 millones pero con un margen de ganancia de .4% (o de \$480 mil) está sujeto a una contribución sobre ingresos, incluyendo el **SOBRECARGO**, de unos \$735 mil, **equivalente a aproximadamente un 153% de su margen de ganancia.**

(c) Y un contribuyente con también un volumen de ventas de \$120 millones pero con un margen de ganancia negativo, entendiéndose pérdidas, aunque no esté de otra forma sujeto a contribución sobre ingresos, está sujeto a un **SOBRECARGO** de \$600 mil.

Por otro lado, de la forma que interactúa el **SOBRECARGO** con la contribución sobre ingresos aplicable a corporaciones bajo el Código, en el caso de corporaciones con un ingreso bruto de más de \$3 millones pero no más de \$300 millones y que tengan márgenes de ganancia de aproximadamente 5% o más, la patente nacional o **SOBRECARGO** no será de aplicación, lo que contrasta con el caso de corporaciones con igual ingreso bruto pero con márgenes de ganancia menores de 5%, en cuyos casos el **SOBRECARGO** aumenta progresivamente a medida que disminuyen sus márgenes de ganancia, hasta llegar a una contribución efectiva de más de 150% cuando el margen de ganancia es de .4%. O sea, que en el caso de una corporación con el mencionado ingreso bruto y un margen de ganancia decreciente por debajo de 5%, según merma el margen de ganancia de la corporación acrecienta el **SOBRECARGO** aplicable a ésta.

28. Conforme dispone la nueva Sección 1023.10 del Código de Rentas Internas el **SOBRECARGO** sobre el ingreso bruto será aplicable a los socios, accionistas y miembros de sociedades especiales, corporaciones de individuos y sociedades, según los define la ley, a través de la contribución alternativa mínima o de la contribución básica alterna, dependiendo de la naturaleza de sus dueños. Para calcular el **SOBRECARGO** el Artículo 15 de la Ley 40-2013 establece, tomando como base el ingreso bruto, la tasa contributiva aplicable a este grupo.

29. Por su parte, la Sección 1023.10(a)(4) provee para el mecanismo de una dispensa de la tasa contributiva fijada por las tablas aplicables, que será concedida a entera discreción de la Secretaría de Hacienda, bajo las siguientes consideraciones:

“El Secretario podrá, bajo aquellas reglas y reglamentos que promulgue, reducir la tasa de contribución aplicable pero nunca a menos de punto dos por ciento (.2%) a aquel contribuyente a quien le aplique la contribución impuesta por esta sección (...) Para ello, la persona tendrá que demostrar a satisfacción del Secretario, o éste propiamente tiene que determinar, que la contribución impuesta en esta sección le ocasionará a la persona una consecuencia económica indebida o perjudicial, debido a que dicha contribución resulta en

una cantidad significativa en comparación con su margen bruto de ganancia (“gross margin”), según este término aquí se define. Para que su petición sea evaluada, el contribuyente deberá presentar un documento de Procedimientos Acordados (“Agreed Upon Procedures”) realizado por un Contador Público Autorizado con licencia vigente en Puerto Rico y que pertenezca a un programa de revisión entre colegas.”

30. Invocando la Ley 40-2013, el 12 de julio de 2013 la Secretaria del Departamento de Hacienda formuló la *Carta Circular de Rentas Internas Núm. 13-05* que pretende regir el Procedimiento para Solicitar la Dispensa Parcial de la Imposición de la Contribución Alternativa Mínima. Las disposiciones de esta Carta Circular 13-05 tienen vigencia inmediata.

31. Posteriormente, el 9 de octubre de 2013 y conforme el mismo reclamo de autoridad legal, la Secretaria del Departamento de Hacienda formuló una segunda *Carta Circular de Rentas Internas*, ésta la *Núm. 13-20*, para la atención de los “Contribuyentes Sujetos a la Contribución Adicional Sobre Ingreso Bruto, (el **SOBRECARGO**), que opten por Solicitar una Dispensa para la Imposición de Dicha Contribución”, y relacionado con el asunto del “Contenido del Informe de los Contadores Independientes Sobre La Aplicación de Procedimientos Previamente Acordados de Atestiguamiento (“*Agreed Upon Procedures*”) Requerido para la Solicitud de Dispensa”.

32. La CC 13-20 incluye un listado extenso de la documentación e información requerida por la Secretaria de Hacienda para ejercer su discreción en relación con la tasa contributiva que concederá mediante el procedimiento de la dispensa.

33. El 14 de octubre de 2013 el Gobernador de Puerto Rico firmó la *Ley 117* que enmienda la Ley 40 de 2013. En lo pertinente a la nueva Contribución Alternativa Mínima la *Ley 117 reduce la tasa mínima* que puede otorgar el Secretario de Hacienda mediante *dispensa de un 0.2% a un 0.05%*, fija fechas límites para la radicación de la solicitud de dispensa - 30 de noviembre de 2013 – y para la decisión de Hacienda – 28 de febrero de 2014 y dispone además que *si Hacienda no se expresa* dentro del término provisto entonces se entenderá que la dispensa fue otorgada y que *la tasa aplicable será de un 0.1%*. Mediante dicha enmienda el legislador dispuso que “en aras de facilitar el trato consistente a contribuyentes miembros de una misma industria, el Secretario podrá tomar en consideración para la concesión de la dispensa, las particularidades financieras de la industria a la cual pertenece el contribuyente, incluyendo el margen bruto normal de las empresas miembros de dicha industria y los retos a que ésta se enfrenta en el contexto de la economía en general” .

34. Mediante la *Determinación Administrativa Núm. 13-19 de 20 de noviembre de 2013* la Secretaría del Departamento de Hacienda extendió hasta el 31 de diciembre de 2013 la fecha límite para someter solicitudes de dispensa del **SOBRECARGO** o la mal llamada contribución adicional sobre el ingreso bruto aplicable al año contributivo 2013.

35. La contribución alternativa mínima, tomando en consideración el **SOBRECARGO** es un componente de la obligación estatutaria de empresas como las que MIDA representa.

36. Para computar la contribución alternativa mínima es preciso, primeramente, hacer el cómputo de la *contribución regular*. La base para dicho cómputo es el *ingreso neto tributable* según lo define el Código de Rentas Internas.

37. Computado la contribución regular procede entonces calcular la *contribución alternativa mínima* que es el treinta por ciento (30%) del *ingreso neto tributable*, según lo define el Código de Rentas Internas.

38. Las disposiciones de la Ley 40-2013 y la Ley 117-2013 introducen un **SOBRECARGO** o mal llamada una *contribución adicional* que es parte de la contribución alternativa mínima. Para computar el **SOBRECARGO** o mal llamada contribución adicional la base es el *ingreso bruto*. Por lo tanto, se identifica la tasa contributiva dispuesta en el Código y se multiplica por el *ingreso bruto* del contribuyente.

39. La *contribución alternativa* es la suma del cómputo de la *mínima* (30% del ingreso neto tributable) más el **SOBRECARGO** o mal llamada contribución *adicional* (la tasa correspondiente por el ingreso bruto tributable).

40. El contribuyente tiene la obligación de pagar la contribución que resulte mayor, sea la contribución regular o la *contribución alternativa mínima*, incluyendo el **SOBRECARGO**.

41. El cómputo del **SOBRECARGO** o mal llamada contribución adicional es el único escenario considerado por el Código de Rentas Internas en el que la imposición de una contribución sobre ingresos está basada en el *ingreso bruto*.

42. MIDA representa a las empresas que conforman los diversos eslabones de la cadena de distribución de alimentos y otros productos relacionados responsables por la mayoría de los productos alimentarios y otros relacionados que consumen las familias en Puerto Rico.

43. La mayoría de los detallistas y mayoristas que MIDA representa tienen un alto volumen de ventas que resulta en un *ingreso bruto* considerable que es la base para el cálculo del **SOBRECARGO**. Sin embargo, el *margen neto de ganancias* de esas empresas es muy bajo para un promedio de aproximadamente uno por ciento (1%), y ciertamente mucho menor de cinco por ciento (5%).

44. Por lo tanto, al calcular la *contribución alternativa mínima, incluyendo el SOBRECARGO, mal llamada contribución adicional, que se computa sobre el ingreso bruto* de las empresas que MIDA representa, el efecto práctico es confiscatorio en relación con el *margen neto de ganancias*. Esto es, al multiplicar las tasas contributivas establecidas por la Ley 40-2013 para el cómputo del **SOBRECARGO** o mal llamado contribución adicional por el ingreso bruto y sumarlo a la contribución alternativa mínima del 30% sobre el ingreso neto tributable el resultado equivale a cerca de un 100% o más de las ganancias netas del contribuyente. De hecho, mientras más bajo es el margen neto de ganancias más dispendioso resulta el cálculo de la contribución alternativa mínima.

45. Para los detallistas y mayoristas que MIDA representa la contribución adicional supone la posibilidad real de verse obligados a entregar al Estado *la totalidad de su ganancia neta y todavía quedar debiendo una cantidad adicional considerable de impuestos.*

46. En el caso particular de Hatillo Cash & Carry cuyo margen de ganancia es aproximadamente .5%, la imposición del **SOBRECARGO** conlleva una responsabilidad fiscal que ronda el 130% de su ganancia neta. Es decir que por cada \$1.00 de ganancia neta que tenga Hatillo Cash & Carry deberá pagar \$1.30.

47. Esto no solo conlleva una incautación de todas las ganancias y el pago de una cuantía adicional, sino que representa una reducción sustancial o total, del valor de su negocio como empresa que le ha servido a la comunidad desde 1976 y que emplea a más de 400 proveedores de familia, cuyos empleos, de más está decir, se encontrarán en riesgo real e inminente.

48. En otras palabras, la contribución impuesta por la Ley 40 puede resultar en la toma o perjuicio de bienes de los contribuyentes representados por MIDA que no son parte del evento o acto contributivo previsto en la ley (el ingreso durante sus periodos de contabilidad) resultando de esa forma una incautación de propiedad, y la pérdida del valor y utilidad

económica de los negocios y propiedades de exploración comercial de los miembros de la parte demandante.

**VI. Primera Causa de Inconstitucionalidad:
Violación a la Igual Protección de las Leyes**

49. La Sección 7 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico reconoce el principio cardinal de la igual protección de las leyes: “Ninguna persona será privada de su libertad o propiedad sin debido proceso de ley, ni se negará a persona alguna en Puerto Rico la igual protección de las leyes.” El mismo principio de igualdad ante la ley lo recoge la Constitución de los Estados Unidos en su Catorceava Enmienda, la cual también invocamos.

50. El Artículo 15 de la Ley 40 de 2013, Ley de Redistribución y Ajuste a la Carga Contributiva, introduce la Sección 1023.10 al Código Rentas Internas de 2011, según enmendado. Esta nueva Sección 1023.10 del Código de Rentas Internas introduce el **SOBRECARGO** o mal llamado contribución adicional sobre el ingreso bruto.

51. “En la determinación de si una contribución contraviene derechos constitucionalmente garantizados, no es la forma de la misma ni su definición lo que viene al caso, sino su efecto práctico como cuestión de realidad, en su aplicación y funcionamiento.” *C.H. Vehicle Leasing v. E.L.A., 107 D.P.R. 94 (1978).*

52. El efecto práctico del **SOBRECARGO** incluido en el cálculo de la contribución adicional sobre el ingreso bruto es que la contribución alternativa mínima siempre va a ser mayor que la contribución regular para aquellas empresas cuyo margen neto de ganancias sea aproximadamente el cinco por ciento (5%) o menos.

53. Por lo tanto, las disposiciones de la Ley 40-2013 y de la Ley 117-2013 relacionadas con la contribución adicional sobre ingreso bruto surten efecto **únicamente** en relación con el grupo de empresas cuyo margen neto de ganancias sea aproximadamente el cinco por ciento (5%) o menos. En otras palabras, el universo de empresas con márgenes superiores al cinco por ciento (5%) no paga **nada** de **SOBRECARGO**.

54. El efecto práctico de la contribución adicional sobre el ingreso bruto es que se crea una nueva clasificación de contribuyentes: aquellos cuyo margen neto de ganancias es aproximadamente el cinco por ciento (5%) o menos.

55. No existe un nexo racional entre el **SOBRECARGO** incluido en el cálculo de la contribución adicional que sólo afecta al grupo de empresas cuyo margen neto de ganancias

es aproximadamente el cinco por ciento (5%) o menos y un interés público genuino del Estado. No es racional buscar aumentar los ingresos del estado y para ello llevar a la insolvencia o el cierre de las operaciones de las personas víctimas de este acto inconstitucional.

56. Tampoco hay nexos racionales entre la búsqueda de ingresos para mejorar la situación fiscal de Puerto Rico y de otra llevar a toda la industria que provee al público bienes de primera necesidad a aumentar sus precios en bloque como nunca antes en la historia de Puerto Rico. Esta última alternativa, el de pasar el costo de la contribución, a la escala que sería necesario bajo la Ley 40, destruiría completamente la competitividad y rentabilidad de los demandantes y/o sus representados.

57. La clasificación creada por la Ley 40 no puede ser considerada racional ni plausible bajo ningún conjunto de hechos considerados por el legislador para promulgar la ley y “there is any reasonably conceivable state of facts that could provide a rational basis for the classification.” Armour v. Indiana, 566 US ___ (2012), Slip Op., 7. Más uan. en el caso de Stewart Dry Goods v. Lewis, 294 US 550 (1935), el Tribunal Supremo Federal determinó que un sistema progresivo de impuesto sobre el ingreso bruto que creaba una clasificación arbitraria constituía una violación a la disposición de la igual protección de las leyes contemplada la Décimo Cuarta Enmienda de la Constitución Federal.

58. Por otro lado, el Artículo 15 de la Ley 40-2013 adiciona la Sección 1023.10 (e) al Código de Rentas Internas. La referida sección incluye las distintas definiciones de “*Ingreso Bruto*” que serán la base para el cómputo del **SOBRECARGO** incluido en el cálculo de la contribución adicional sobre el ingreso bruto.

59. La Ley 40-2013 dispone una definición distinta de *Ingreso Bruto* para (a) las compañías de seguros, (b) las estaciones de gasolina, (c) los comisionistas, corredores, agentes representantes, agencias de publicidad y contratistas, y (d) los distribuidores y concesionarios de automóviles nuevos para la venta.

60. En las primeras cuatro categorías de contribuyentes la definición de *Ingreso Bruto* permite tomar en consideración ciertas deducciones con el resultado natural que el *ingreso bruto* resulta en una cantidad menor.

61. El resto de los contribuyentes, incluyendo a la parte demandante y las empresas que MIDA representa, deben establecer su *Ingreso Bruto* conforme la Sección 1023.10(e)(1)(E) del Código de Rentas Internas.

62. En el caso del **SOBRECARGO** incluido en el cálculo de la contribución adicional se han establecido unas clasificaciones entre contribuyentes para propósitos de la definición de *Ingreso Bruto* que incide directamente en el cómputo de la responsabilidad contributiva.

63. La ley provee un trato preferencial para (a) las compañías de seguros, (b) las estaciones de gasolina, (c) los comisionistas, corredores, agentes representantes, agencias de publicidad y contratistas, y (d) los distribuidores y concesionarios de automóviles nuevos para la venta. Dicho trato preferencial resulta en la imposición de un **SOBRECARGO** incluido en el cálculo de la contribución adicional sobre el ingreso bruto proporcionalmente más baja para el grupo preferido.

64. Claramente existe una clasificación de grupos de contribuyentes en la Ley 40-2013. Aunque dicha clasificación no es sospechosa ni involucra o incide sobre derechos fundamentales, constituye una impermisible clasificación de impuestos (“tax classification”), al ser en la práctica “hostil y opresiva” contra los demandantes, sin que exista fundamento racional para ello. Regan v. Taxation With Representation of Wash., 461 U.S. 540, 547 (1983).²

65. La constitucionalidad de dicha clasificación se determina a base de un escrutinio racional de la justificación que pueda invocar el Estado para sostener la validez de las mismas.

66. De la exposición de motivos de la ley no surge razón aparente para justificar la clasificación de los contribuyentes que resulta en un trato preferencial para algunos escogidos. Tampoco se conocen razones que justifiquen racionalmente este trato preferencial. Si la diferencia es el impacto adverso que la aplicación de la norma general de la ley tendría en esos sectores industriales, como puede presumirse, entonces la exclusión del sector industrial representado por MIDA es definitivamente no solo irracional sino también, y sobre ello, discriminatorio. Williams v. Vermont, 472 US 14 (1985)

² El Tribunal Supremo Federal en Shweart Dry Goods v. Lewis, 294 US 550 (1935) determinó que un sistema progresivo de impuesto sobre el ingreso bruto que creaba una clasificación arbitraria constituía una violación a la disposición de la igual protección de las leyes de la Décimo Cuarta Enmienda de la Constitución Federal.

67. Por lo dicho, no existe un nexó racional entre las distintas clasificaciones de contribuyentes para la definición de ingreso bruto y un interés público genuino del Estado.

68. Por tanto, el Artículo 15 de la Ley 40-2013 es inconstitucional ya que establece varias clasificaciones constitucionalmente impermisibles, discriminatorias, confiscatorias y arbitrarias en atención a la cláusula de la Igual Protección de la Ley.

**VII. Segunda Causa de Inconstitucionalidad:
El poder del Estado para Imponer Contribuciones
y las Garantías Constitucionales para un Debido Procedimiento de Ley**

69. La Sección 2 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone que el Estado podrá imponer y cobrar contribuciones, así como autorizar su imposición y cobro.

70. La Asamblea Legislativa tiene amplia discreción en el ejercicio de su poder para imponer y cobrar contribuciones pero la imposición de una contribución tendrá que examinarse para determinar si violenta alguna disposición constitucional. Dicho de otro modo, a pesar de la amplitud de acción que tiene la legislatura en el ámbito de la legislación contributiva, todavía tiene que cumplir con los derechos concedidos por la Constitución.

71. Las cláusulas constitucionales del debido procedimiento de ley establecen que “(n)inguna persona será privada de su libertad o propiedad sin debido proceso de ley” (Artículo II, Sección 7 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; Enmiendas Quinta y Catorceava de la Constitución de los Estados Unidos de América). “Este derecho fundamental se manifiesta en dos dimensiones: la sustantiva y la procesal. *Dominguez Castro et al. v. E.L.A. I*, 178 D.P.R. 1, 35 (2010). En su vertiente sustantiva, el debido proceso de ley representa una barrera para acciones estatales que sean arbitrarias o caprichosas que afecten los derechos fundamentales de los ciudadanos. *Rivera Rodríguez & Co. v. Lee Stowell et al.*, 133 D.P.R. 881, 887 (1993). Por su parte, en su vertiente propiamente procesal, el debido proceso de ley requiere que, de verse afectado algún derecho de propiedad o libertad de un ciudadano, este tendrá acceso a un proceso que se adherirá a los principios de justicia e imparcialidad. Íd. págs. 887-888.” *Autoridad de los Puertos v. HEO*, 186 DPR 417, 428 (2012)(Énfasis en el original).

72. El debido procedimiento de ley aplica a leyes y procedimientos contributivos por estos afectar la propiedad de los ciudadanos. “Al examinar el poder del Estado de imponer y cobrar contribuciones, hemos expresado que “[e]l cobro de contribuciones por el Estado no

es irrestricto. Dicho poder está sujeto a trámites mínimos de ‘debido proceso de ley’...”.
Municipio de San Juan v. Professional Research, 171 DPR 219, 231 (2007); Autoridad de los Puertos, supra; Shell v. Secretario de Hacienda, 187 DPR 109 (2012); Rivera Santiago v. Secretario de Hacienda, 119 DPR 265 (1987).

73. Por lo tanto, sin duda alguna, *una ley contributiva tiene que cumplir con las garantías constitucionales de un debido procedimiento de ley*.

74. Un estatuto contributivo “para que sea inconstitucional bajo la cláusula del debido procedimiento de ley...debe ser tan arbitraria que resulte en una confiscación o en una crasa y patente iniquidad o injusticia.” Buscaglia v. Tribunal de Contribuciones, 68 DPR 345 (1948)(citando a Mertens); citado con aprobación en C.H. Vehicle Leasing v. E.L.A., 107 DPR 94, 101 (1978).³

75. Además, “Para determinar si una contribución contraviene derechos constitucionalmente garantizados, no es la forma de la misma ni su definición lo que viene al caso, sino su efecto práctico como cuestión de realidad, en su aplicación y funcionamiento. C.H. Vehicle, supra, 101-102.

76. En este caso, la intervención del Estado es tan arbitraria, en su dimensión práctica, que la imposición del tributo (impuesto) es equivalente a una confiscación, lo que puede comprobarse aritméticamente al computar el SOBRECARGO o mal llamada contribución adicional sobre el ingreso bruto.⁴

77. Por consiguiente, el SOBRECARGO o mal llamada contribución adicional sobre el ingreso bruto es inconstitucional, por violar la cláusula del debido procedimiento de ley, en la medida que el resultado de su aplicación práctica es la crasa y patente iniquidad e injusticia de la imposición de una obligación que podría constituir la totalidad de la ganancia o exceder la misma. De hecho, el efecto de la imposición de la obligación es tan devastadora que se asemeja un “taking” del negocio sin justa compensación.

³ Es por lo anterior que la determinación de “si una ley contributiva es confiscatoria es cuestión de grado” Puerto Rico Telephone Company v. Tribunal de Contribuciones, 68 DPR 154, 171 (1948).

⁴ Esta es la dimensión substantiva de la Cláusula de Debido Proceso de Ley. Poe v. Ullman, 367 US 497, 541 (1961) (Harlan, Dissident.): “Were due process merely a procedural safeguard it would fail to reach those situations where the deprivation of life, liberty or property was accomplished by legislation which by operating in the future could, given even the fairest possible procedure in application to individuals, nevertheless destroy the enjoyment of all three”.

**VIII. Tercera Causa de Inconstitucionalidad:
Delegación impermisible de facultades legislativas y violación al principio de
separación de poderes**

78. El Artículo VI, Sección 2 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone lo siguiente: “El poder del Estado Libre Asociado para imponer y cobrar contribuciones y autorizar su imposición y cobro por los municipios se ejercerá según se disponga por la Asamblea Legislativa, y nunca será rendido o suspendido.”

79. Por otro lado, “[d]emás está decir que la Doctrina de Separación de Poderes según concebida en la Constitución de Estados Unidos fue la misma que se adoptó en Puerto Rico mediante el proceso constitucional de 1952”. AAR Ex Parte, 187 DPR 835, 854 (2013).

80. La Ley 117-2013 en lo pertinente a la nueva Contribución Alternativa Mínima *reduce la tasa mínima* que puede otorgar el Secretario de Hacienda mediante *dispensa de un 0.2% que disponía la Ley 40-2013 hasta un 0.05%*, fija fechas límites para la radicación de la solicitud de dispensa - 30 de noviembre de 2013 – y para la decisión de la Secretaria de Hacienda – 28 de febrero de 2014 y dispone además que *si Hacienda no se expresa* dentro del término provisto entonces se entenderá que la dispensa fue otorgada y que *la tasa aplicable será de un 0.1%*.

81. Ninguna de las leyes, sin embargo, establece los parámetros que deberá seguir la Secretaria de Hacienda para ejercer su discreción al conceder mediante dispensa una tasa contributiva que puede fluctuar ampliamente, pues vislumbra cualquier cantidad entre el mínimo del 0.05% hasta la tasa contributiva que dispone la ley y que se establece conforme el ingreso bruto.

82. El resultado natural de tan amplias posibilidades en la concesión del monto de la dispensa es que habrán tantas tasas contributivas como dispensas sean solicitadas.

83. Por lo tanto, la Ley 40-2013 y la Ley 117-2013 no contienen salvaguardas para garantizar la uniformidad de criterios y consideraciones en el ejercicio de la discreción de la Secretaria. Más aun, bajo la Ley es la Secretaria quien establece los parámetros de su propia discreción. En fin, la Ley 40 no establece “normas adecuadas, pautas, estándares, criterios, o principios inteligibles o aquellas garantías o salvaguardas procesales y sustantivas que sirvan de guía a la delegación y que delimiten sus facultades, para evitar que las actuaciones de los

entes administrativos resulten arbitrarias o caprichosas. Domínguez Castro et al. v. E.L.A. I., 178 DPR 1, 93 (2010).

84. Además, en su acepción práctica, el procedimiento de dispensa que incorpora la Ley 40-2013 y refina la Ley 117-2013 lo que hace es concederle a la Secretaria de Hacienda la autoridad para determinar la tasa contributiva que aplicará a los contribuyentes que soliciten dispensa.

85. Así pues, *la legislación es constitucionalmente deficiente* no sólo porque no provee salvaguardas para el ejercicio uniforme de la discreción de la Secretaria de Hacienda, sino *porque además, en realidad, la persona que va a fijar la tasa que le corresponde a cada contribuyente que solicite dispensa es la Secretaria de Hacienda*. De esta manera inconstitucionalmente se delega a la Rama Ejecutiva el poder de imponer las contribuciones, función que le corresponde al Estado a través de su Asamblea Legislativa por disposición expresa de la Constitución de Puerto Rico. Artículo VI, Sección 2.

86. Por lo tanto, la Ley 40, según enmendada, es una delegación inconstitucional del poder legislativo de aprobar legislación contributiva.⁵ Esta legislación no provee un “intelligible principle to which the person or body authorized to [act] is directed to conform.” *J. W. Hampton, Jr., & Co. v. United States*, 276 U.S. 394, 409 (1928)”. Whitman v. American Trucking Associations, Inc., 531 US 457, ---- (2001); Mistretta v. United States, 488 US 361, 372 (1989).

87. La facultad concedida a la Secretaria de Hacienda violenta el principio de separación de poderes pues le permite imponer tasas contributivas fundadas en criterios últimos de su propia invención que constituyen en estricto derecho prerrogativas de la Asamblea Legislativa. En estas circunstancias, la Ley 40 intenta legitimizar ilegalmente una “concentración de poder indebida en una de las ramas o en una disminución indeseable de la independencia que sea incompatible con el ordenamiento político de la Constitución.”

Nogueras v. Hernandez Colon, 127 DPR 405 (1990). La concesión de la potestad de fijar

⁵ La Sección 17 del Artículo III de la Constitución de Puerto Rico dispone: “Todo proyecto de ley para obtener rentas se originará en la Cámara de Representantes, pero el Senado podrá proponer enmiendas o convenir en ellas como si se tratara de cualquier otro proyecto de ley.” Esta regla proviene de la Constitución Federal (Constitución Federal, Artículo I, Sección 7, cláusula 1: “All Bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives.”) y se le conoce como “Cláusula de Origen” (Origination Clause). Esta cláusula se origina en el derecho parlamentario precolonial y se recoge en la Constitución Federal bajo la premisa de que los miembros de la Cámara de Representantes serían más sensibles a los efectos de las medidas contributivas sobre sus constituyentes y servirían como un parapeto a los deseos gubernamentales de imponer mayores contribuciones. James V. Saturno, The Origination Clause of the U.S. Constitution: Interpretation and Enforcement (CRS RL31399 2002) 2.

discrecionalmente tasas contributivas, que la Ley 40 según enmendada, confiere a la Secretaría de Hacienda no es la delegación clásica e histórica que se ha reconocido por la jurisprudencia como válida y una de los rasgos medulares del llamado Derecho Administrativo. En lo que respecta al poder de tributación, nuestra Constitución reservó expresamente esta facultad única y exclusivamente en manos de la Asamblea Legislativa y vedó cualquier intento de claudicación o delegación del mismo, al disponer claramente que ese poder ni se suspenderá ni renunciará, como aquí precisamente ha ocurrido con la Ley 40.

88. Para mayor infracción de los principios constitucionales aplicables, la ley ordena a la Secretaría la promulgación de reglas y reglamento en caso de considerar otorgar dispensas con el efecto práctico de conceder y fijar tasas contributivas o conceder dispensas parciales en violación del Artículo VI, Sección 2 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

89. Al presente, la Secretaría no ha aprobado ninguna regla y/o reglamento alguno. Sin embargo, se siente con el poder de reglamentar por decreto en violación de ley. Las reglas y reglamentos a promulgarse deben salvaguardar las garantías mínimas a los contribuyentes afectados y cumplir con la Ley habilitadora y la LPAU. No obstante, los procesos implementados por la Secretaría están sujetos a su criterio exclusivo y su subjetividad. Por consiguiente, las Cartas Circulares son ultra vires. Estamos ante una “actuación ultra vires del foro administrativo, y por ende, nula. *Franco v. Depto. de Educación*, 148 DPR 703, 711-712 (1999)”. *Perfect Cleaning v. Cardiovascular*, 162 DPR 745, 763 (2004).

90. En el caso particular de las empresas que MIDA representa la mayoría se verá precisada a solicitar una dispensa. Por lo tanto, en el caso de las empresas que MIDA representa la tasa contributiva del **SOBRECARGO** o mal llamada contribución adicional sobre el ingreso bruto no será la establecida por la ley sino que la misma será la que determine la Secretaría de Hacienda en un ejercicio discrecional sin límites que excede su autoridad constitucional, constituye una abdicación al poder de imposición de contribuciones que le corresponde a la Asamblea Legislativa y sigue un procedimiento que no garantiza la uniformidad contributiva sino el trato individualizado y particular de cada contribuyente. Esto dista por mucho de lo establecido en el caso de Rivera v. Secretario de Hacienda, supra, según discutido en la nota al calce 1 anterior.