

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

HON. CARLOS "JOHNNY"
MÉNDEZ NÚÑEZ COMO
REPRESENTANTE Y
PRESIDENTE DE LA
CÁMARA DE
REPRESENTANTES DE
PUERTO RICO Y OTROS

Apelados

v.

HON. FRANCISCO PARÉS
ALICEA, SECRETARIO
DEL DEPARTAMENTO
DE HACIENDA, EN SU
CARÁCTER OFICIAL Y
COMO REPRESENTANTE
DEL GOBIERNO DE
PUERTO RICO Y OTROS

Apelantes

KLAN202000154

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala de
San Juan

Caso Núm.
SJ2020CV00286

Sobre:
Injunction
(Entredicho
Provisional,
Injunction Preliminar
Permanente) y otros

Panel integrado por su presidente el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Domínguez Irizarry y la Jueza Rivera Marchand.

Bermúdez Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de febrero de 2020.

I.

El 16 de enero de 2020 el presidente de la Cámara de Representantes, Carlos "Johnny" Méndez Núñez y el representante Antonio L. Soto Torres,¹ presentaron *Demanda* sobre Interdicto Preliminar y Permanente y *Sentencia Declaratoria*. Alegaron que el Secretario del Departamento de Hacienda, el señor Francisco Parés Alicea, mediante la *Determinación Administrativa 19-08*,² usurpó los poderes de la Asamblea Legislativa. Expusieron, que, el Secretario, unilateralmente y en contravención a lo establecido en la Sección 6070.40 de la Ley Núm. 60-2019, impuso a la persona o entidad que

¹ El señor Soto Torres es el presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes de Puerto Rico.

² Requisito de someter Declaración Informativa sobre anuncios, primas de seguro, servicios de telecomunicaciones, acceso a *internet* y televisión por cable o satélite.

realizó pagos por anuncios, primas de seguros, servicios de telecomunicaciones, servicios de acceso a *internet* y servicios de televisión por cable o satélite, la responsabilidad de radicar el *Formulario 480.7E*.

El 22 de enero de 2020 el Gobierno de Puerto Rico, en representación del Departamento de Hacienda, presentó *Moción de Desestimación*. El 4 de febrero de 2020, notificada el mismo día, el Foro *a quo* dictó *Sentencia* declarando **No Ha Lugar** la *Moción de Desestimación* y **Ha Lugar** la *Demanda* presentada. Al hacerlo, el Foro Primario declaró inconstitucional la *Determinación Administrativa 19-08*,³ por violentar la doctrina de separación de poderes que establece la Constitución de Puerto Rico.

Inconforme, el 18 de febrero de 2020, el Gobierno de Puerto Rico acudió ante nos mediante recurso de *Apelación*. Plantea:

ERRÓ EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL CONCLUIR QUE LA DETERMINACIÓN ADMINISTRATIVA NÚM. 19-08 ES ULTRA VIRES Y POR CONSIGUIENTE NULA E INCONSTITUCIONAL POR VIOLENTAR LA SEPARACIÓN DE PODERES DISPUESTA EN LA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO.

Oportunamente, el 20 de febrero de 2020, la Cámara de Representantes de Puerto Rico presentó *Oposición a Moción Urgente en Auxilio de Jurisdicción y en Solicitud de Orden Provisional*. El 21 de febrero de 2020 emitimos *Resolución* concediendo la paralización solicitada y dimos plazo hasta el miércoles 26 de febrero de 2020 a las 12:00 pm, para que Méndez Núñez y Soto Torres, comparecieran y expresaran su posición entorno a su legitimación activa para instar su reclamo.⁴ Habiendo comparecido según ordenado,

³ *Supra*.

⁴ Innegablemente, el presidente de la Cámara de Representantes, Hon. Carlos "Johnny" Méndez Núñez y el Representante y Presidente de la Comisión de Hacienda de dicho Cuerpo Legislativo, Hon. Antonio L. Soto, gozan de legitimación activa. Como expondremos en el cuerpo de esta *Sentencia*, válidamente impugnan una actuación ilegal de la Rama Ejecutiva que laceró la separación de poderes de nuestra Constitución, específicamente, la facultad de la Asamblea Legislativa de aprobar o enmendar las leyes. Véase: *Ramos Rivera v. García García*, 2019 TSPR 188, 202 DPR ____ (2019).

procedemos a resolver con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, el Derecho y la jurisprudencia aplicable.⁵

II.

A.

Cónsono con el principio de separación de poderes y nuestra forma republicana de gobierno, el Art. I, Sección 2 de nuestra Constitución⁶ dispone que el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se compondrá de una Rama Ejecutiva, Rama Legislativa y Rama Judicial. El principio de separación de poderes se ejerce mediante la distribución del poder del Estado sobre estas ramas de gobierno con el fin de evitar la concentración indebida del poder, característica antidemocrática de las tiranías. Esencialmente, protege los intereses fundamentales de libertad y salvaguarda la independencia de cada rama de gobierno, de modo que ninguna de ellas domine o interfiera con las otras.⁷

Corolario de lo anterior, la doctrina de pesos y contrapesos busca “generar un equilibrio dinámico entre poderes coordinados y de igual rango, y evitar así que ninguno de éstos amplíe su autoridad a expensas de otro.”⁸

Esta división de poderes no significa que cada una de las tres ramas del gobierno deba desempeñarse con entera abstracción de las demás. Como surge de lo anterior, cuando haya un conflicto entre la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa, le corresponde a la Rama Judicial interpretar las disposiciones constitucionales y proveer un foro para dilucidar la controversia, toda vez que el Poder Judicial es el último intérprete de la Constitución y de las leyes. Sin embargo, al ejercitar ese poder, debemos ser conscientes de que la interpretación inicial que de la Constitución haga otra rama merece deferencia.⁹

⁵ El 24 de febrero de 2020 compareció el Dr. Alwin Luis Torres Ortiz mediante *Urgente Solicitud de Intervención*. Declaramos la misma **No Ha Lugar**.

⁶ Art. I, Sec. 2, Const. ELA, LPRA, Tomo I.

⁷ *Colón Cortés v. Pesquera*, 150 DPR 724, 750 (2000).

⁸ *Rivera Schatz v. Hon. Pedro R. Pierluisi Urrutia*, 2019 TSPR 138, pág. 24 del 7 de agosto de 2019, 203 DPR ____ (2019) citando a *Misión Inf. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 69 (1998).

⁹ *Acevedo Vilá v. Meléndez* 164 DPR 875 (2005).

El Artículo II, Sección 1 de nuestra Constitución de Puerto Rico dispone que el Poder Legislativo se ejercerá por una Asamblea Legislativa compuesta de dos cámaras, la Cámara de Representantes y el Senado.¹⁰ La Sección 17¹¹ y 19¹² del mismo Artículo III, reglamenta minuciosamente el procedimiento que tiene que observar la Asamblea Legislativa para aprobar una ley.¹³

En lo pertinente al caso ante nuestra consideración, la Sección 2, del Artículo VI de nuestra Constitución dispone, que “[e]l 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**”.¹⁴ También, la Sección 16 del Artículo III dispone que la Rama Legislativa “[t]endrá facultad para crear, consolidar o reorganizar departamentos ejecutivos y definir sus funciones”.¹⁵

¹⁰ Art. II, Sec. I, Const. ELA, LPRA, Tomo I.

¹¹ Artículo III, Sección 17 de la Constitución:

Ningún proyecto de ley se convertirá en ley a menos que se imprima, se lea, se remita a comisión y ésta lo devuelva con un informe escrito; pero la cámara correspondiente podrá descargar a la comisión del estudio e informe de cualquier proyecto y proceder a la consideración del mismo. Las cámaras llevarán libros de actas donde harán constar lo relativo al trámite de los proyectos y las votaciones emitidas a favor y en contra de los mismos. Se dará publicidad a los procedimientos legislativos en un diario de sesiones, en la forma que se determine por ley. No se aprobará ningún proyecto de ley, con excepción de los de presupuesto general, que contenga más de un asunto, el cual deberá ser claramente expresado en su título, y toda aquella parte de una ley cuyo asunto no haya sido expresado en el título será nula. La ley de presupuesto general sólo podrá contener asignaciones y reglas para el desembolso de las mismas. Ningún proyecto de ley será enmendado de manera que cambie su propósito original o incorpore materias extrañas al mismo. Al enmendar cualquier artículo o sección de una ley, dicho artículo sección será promulgado en su totalidad tal como haya quedado enmendado. 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.

[...]

¹² Artículo III, Sección 19 de la Constitución:

Cualquier proyecto de ley que sea aprobado por una mayoría del número total de los miembros que componen cada cámara se someterá al Gobernador y se convertirá en ley si éste lo firma o si no lo devuelve con sus objeciones a la cámara de origen dentro de diez días (exceptuando los domingos) contados a partir de la fecha en que lo hubiese recibido.

[...]

¹³ Art. III, Sec. 17 y 19, Const. ELA, LPRA, Tomo I.

¹⁴ Art. VI, Sec. 2, Const. ELA, LPRA, Tomo I.

¹⁵ Art. III, Sec. 16, Const. ELA, LPRA, Tomo I.

Con la *Ley Orgánica Jones de 1917*¹⁶ se creó el Departamento de Hacienda y posteriormente, mediante la Ley Núm. 6 de 24 de julio de 1952, se decretó que, con la vigencia de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, mantendría los mismos poderes, funciones y deberes. Es pues, un Departamento delegado a la Rama Ejecutiva por virtud de la Sección 6 del Artículo IV de nuestra Constitución.¹⁷

Con el fin de reorganizar el Departamento de Hacienda, estableciendo sus funciones generales, así como las facultades y funciones del Secretario, la Asamblea Legislativa aprobó el Plan Núm. 3 de 22 de junio de 1994, también conocido como *Plan de Reorganización del Departamento de Hacienda*.¹⁸ En dicho Plan se reiteró como política pública la responsabilidad del Departamento de Hacienda “de administrar la política pública relacionada con los asuntos contributivos, financieros y la administración de los recursos públicos”.¹⁹ Se reiteró, además, que los objetivos de los programas dirigidos a implantar dicha política pública son “[p]rocurar los recursos necesarios para la prestación de servicios públicos; facilitar el crecimiento de la economía; garantizar la solvencia de las empresas financieras; proteger el interés público; mantener un ambiente sano y atractivo para las inversiones en Puerto Rico; y velar por la más sana administración de la propiedad y de los fondos públicos, así como la salud financiera del Gobierno y de sus instrumentalidades.”²⁰

Según el Artículo 2 del Plan Núm. 3, “[e]l Departamento de Hacienda, además de las funciones y responsabilidades que le encomiendan las leyes existentes relacionadas con los sistemas de

¹⁶ 39 Stat. 953.

¹⁷ Art. IV, Sec. 6, Const. ELA, LPRA, Tomo I.

¹⁸ 3 LPRA Ap. VII, § I.

¹⁹ Art. 1, Plan de Reorganización Núm. 3 de 22 de junio de 1994, según enmendado, 3 LPRA Ap. VII, § 1.

²⁰ 3 LPRA Ap. VII, § 1.

administración fiscal y contributivo, será la agencia de la Rama Ejecutiva encargada de implantar, desarrollar, supervisar y coordinar la política pública, los organismos y programas dirigidos a los juegos de azar y las instituciones financieras".²¹

Es norma reiterada que la Asamblea Legislativa puede delegar funciones legislativas a la Rama Ejecutiva.²² No obstante, dicha facultad deberá realizarse dentro de los parámetros establecidos en su ley habilitadora.²³ En tal sentido, el Artículo 3 del mismo Plan, enumera las facultades y funciones delegadas al Secretario de Hacienda por parte de la Asamblea Legislativa. Dispone:

- (a) Asesorar al Gobernador y a la Asamblea Legislativa en todos los asuntos relacionados con la misión y funciones del Departamento.
- (b) Colaborar y asesorar al Gobernador y a la Asamblea Legislativa en la formulación de la política pública e implantar y supervisar la ejecución de la misma en forma integral y coordinada.
- (c) Coordinar la planificación estratégica en forma integral para todos los sectores del Departamento, así como revisar, armonizar y aprobar los planes sectoriales de los componentes operacionales del mismo.
- (d) Coordinar y supervisar la administración de los programas y las funciones del Departamento de Hacienda y sus componentes operacionales.
- (e) Evaluar y auditar el funcionamiento de los componentes del Departamento de Hacienda, rendir informes al Gobernador y a la Asamblea Legislativa y adoptar las medidas necesarias para asegurar la eficiencia del organismo.
- (f) Evaluar y coordinar las prioridades programáticas y presupuestarias del Departamento de Hacienda, y de los organismos que lo componen, en forma integral y preparar y presentar al Gobernador de Puerto Rico anualmente una petición presupuestaria para cada uno de los componentes del Departamento.
- (g) Recomendar al Gobernador y a la Asamblea Legislativa cambios en la organización del Departamento que conlleven la modificación, abolición o transferencia de funciones de programas y agencias bajo su jurisdicción.
- (h) Aprobar los reglamentos a ser adoptados por los componentes del Departamento, excepto aquellos que por disposición de ley requieran la aprobación de la Asamblea Legislativa. Los reglamentos vigentes a la fecha de aprobación de este Plan continuarán en vigor hasta tanto sean enmendados o derogados por el

²¹ 3 LPRA Ap. VII, § I.

²² *Domínguez Castro et al. v. ELA*, 178 DPR 1, 92-93 (2010).

²³ *Sánchez et al. v. Depto. de Vivienda*, 184 DPR 95, 121-122 (2011).

Secretario de Hacienda o la Asamblea Legislativa, según corresponda.

(i) Aprobar los reglamentos y desarrollar e implantar normas y procedimientos de aplicación general al Departamento de Hacienda.

(j) Delegar en funcionarios o empleados del Departamento de Hacienda, incluyendo los organismos que constituyen componentes administrativos del mismo, cualesquiera poderes, facultades, deberes o funciones que le hayan sido conferidos, excepto la facultad de adoptar o aprobar reglamentos, así como cualquier otra facultad que sea indelegable por mandato de ley.

(k) Crear las juntas y comités asesores que crea necesarios para el buen funcionamiento del Departamento.

(l) Rendir un informe anual integral del Departamento al Gobernador y a la Asamblea Legislativa. Los directores de los componentes del Departamento someterán su informe anual al Secretario.

(m) Realizar todas aquellas funciones conferidas por otras leyes y aquéllas inherentes a su cargo necesarias para el logro de los propósitos de este Plan.²⁴

B.

La Ley Núm. 1 del 31 de enero de 2011, según enmendada,²⁵ también conocida como el Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico, tuvo el propósito de, entre otras cosas, proveer un alivio contributivo al bolsillo del puertorriqueño mediante unas tasas contributivas justas y remunerar a los negocios en Puerto Rico, quienes a ese entonces no tenían incentivos para expandir y crecer.²⁶ Su Sección 1021.02 regula la imposición de la Contribución Básica Alternativa a Individuos. Dispone:

(a) Imposición de la Contribución Básica Alternativa a Individuos. –

[...]

(2) Ingreso neto sujeto a contribución básica alternativa – Para fines de este apartado el término “ingreso neto sujeto a contribución alternativa” significa:

[...]

(B) Para años contributivos comenzados después del 31 de diciembre de 2018. — El ingreso bruto del contribuyente para el año contributivo, determinado conforme a lo dispuesto en la Sección 1031.01 de este subtítulo reducido por:

(i) Las exenciones establecidas en los párrafos (1), (2), (3)(A), (3)(B), (3)(L), (3)(M), (4)(D), (6), (7), (10), (11), (12), (15), (16), (17), (20), (22), (23), (24), (25), (26), (27), (29),

²⁴ 3 LPRA Ap. VII, § II.

²⁵ 13 LPRA § 30011.

²⁶ Véase *Exposición de Motivos* de la Ley 1-2011.

(30), (32), (33), (34) y (35) del apartado (a) de la Sección 1031.02.

[...]

(iv) **El monto de los pagos por servicios directamente relacionados a la operación de la industria o negocio del individuo, incluyendo el pago de renta, telecomunicaciones, acceso a internet, y cualquier otro pago, que hayan sido debidamente informados en las declaraciones informativas de ingresos sujetos y no sujetos a retención, según lo dispuesto en las Secciones 1062.03(d), 1062.08(j), 1063.01 y 1063.03,** del año contributivo para el cual se radica la planilla de contribución sobre ingresos, disponiéndose que cantidades no informadas en las declaraciones no serán deducibles. Disponiéndose que aquellos contribuyentes bajo el método de acumulación o con un año económico deberán presentar junto a su planilla una reconciliación entre el gasto reflejado en sus libros de contabilidad y las declaraciones informativas para poder reclamar el mismo;

[...]

(viii) Las cantidades pagadas durante el año contributivo por concepto de anuncios, promoción, publicidad y mercadeo directamente relacionado a la operación de la industria o negocio del contribuyente, siempre y cuando las cantidades pagadas hayan sido incluidas en las declaraciones informativas requeridas bajo la Sección 1063.01; disponiéndose que aquellos contribuyentes bajo el método de acumulación o con un año económico deberán presentar junto a su planilla una reconciliación entre el gasto reflejado en sus libros de contabilidad y las declaraciones informativas para poder reclamar el mismo;

[...]

(ix) Las cantidades pagadas durante el año contributivo por concepto de seguros de propiedad, contingencia y responsabilidad pública (*malpractice*) directamente relacionados a la operación de la industria o negocio del contribuyente, siempre y cuando las cantidades pagadas hayan sido incluidas en las declaraciones informativas requeridas bajo la Sección 1063.01; disponiéndose que aquellos contribuyentes bajo el método de acumulación o con un año económico deberán presentar junto a su planilla una reconciliación entre el gasto reflejado en sus libros de contabilidad y las declaraciones informativas para poder reclamar el mismo;

[...] ²⁷

La Sección 1022.04 del mismo Código atiende lo relacionado al Ingreso Neto Alternativo Mínimo que podrá utilizar el contribuyente. Establece:

Sección 1022.04. — Determinación del Ingreso Neto Alternativo Mínimo.

(a) Ajustes. — En la determinación del monto del ingreso neto alternativo mínimo para cualquier año

²⁷ 13 LPRA § 30062.

contributivo, se seguirá el siguiente procedimiento, en lugar del procedimiento aplicable en la determinación de la contribución regular.

[...]

(7) Deducciones que provee la Sección 1031.04 del Código. —

(A) Años contributivos comenzados después del 31 de diciembre de 2018. — En la determinación del ingreso neto alternativo sujeto a la contribución alternativa mínima no se permitirá deducción alguna por las deducciones reclamadas por la corporación al determinar el ingreso neto sujeto a la contribución impuesta por la Sección 1022.01. En la determinación del ingreso neto alternativo mínimo la corporación únicamente podrá reclamar, contra el ingreso bruto según determinado en la Sección 1031.01, las siguientes deducciones:

[...]

(ii) **El monto de los pagos por servicios directamente relacionados a la operación de la industria o negocio de la corporación, incluyendo el pago de renta, telecomunicaciones, acceso a internet y cualquier otro pago, que hayan sido debidamente informados en las declaraciones informativas de ingresos sujetos y no sujetos a retención,** según lo dispuesto en las Secciones 1062.03(d), 1062.08(j), 1063.01, 1063.02 y 1063.03, del año contributivo para el cual se radica la planilla de contribución sobre ingresos; disponiéndose que cantidades no informadas en las declaraciones no serán deducibles, y que aquellos contribuyentes bajo el método de acumulación o con un año económico deberán presentar junto a su planilla una reconciliación entre el gasto reflejado en sus libros de contabilidad y las declaraciones informativas para poder reclamar el mismo;

[...]

(vi) Las cantidades pagadas durante el año contributivo por concepto de anuncios, promoción, publicidad y mercadeo directamente relacionado a la operación de la industria o negocio de la corporación, siempre y cuando las cantidades pagadas hayan sido informadas en las declaraciones informativas requeridas bajo la Sección 1063.01; disponiéndose que aquellos contribuyentes bajo el método de acumulación o con un año económico deberán presentar junto a su planilla una reconciliación entre el gasto reflejado en sus libros de contabilidad y las declaraciones informativas para poder reclamar el mismo;

(vii) Las cantidades pagadas durante el año contributivo por concepto de seguros de propiedad, contingencia y responsabilidad pública (*malpractice*) directamente relacionados a la operación de la industria o negocio de la corporación siempre y cuando las cantidades pagadas hayan sido informadas en las declaraciones informativas requeridas bajo la Sección 1063.01; disponiéndose que aquellos contribuyentes bajo el método de acumulación o con un año económico deberán presentar junto a su planilla una reconciliación entre el gasto reflejado en sus libros de contabilidad y las declaraciones informativas para poder reclamar el mismo;



[...] ²⁸

La Sección 1063.01, antes de ser enmendada, por la Ley 60-2019 conocida como el Código de Incentivos de 2019, *infra*, disponía:

(a) Pagos de Ingresos Fijos o Determinables de Quinientos (500) Dólares o Más.- **Todas las personas, dedicadas a industria o negocio en Puerto Rico, incluyendo arrendatarios o deudores hipotecarios de propiedad mueble o inmueble, fiduciarios y patronos que hicieren pagos a individuos, fideicomisos o entidades, según dicho término está definido en la Sección 1010.05(c), por rentas, salarios, jornales, primas, anualidades, servicios, anuncios, primas de seguros, servicios de telecomunicaciones, según dicho término se define en la Sección 4010.01(kk) de este Código, servicios de acceso a internet, servicios de televisión por cable o satélite, compensaciones, remuneraciones, emolumentos u otras ganancias, beneficios e ingresos fijos o determinables que no sean los pagos descritos en las Secciones 1063.05 o 1063.06 de este Subtítulo, de quinientos (500) dólares o más, o que hicieren pagos de quinientos (500) dólares o más a individuos por intereses en cualquier año contributivo, excepto los intereses exentos del pago de contribuciones bajo este Subtítulo, sin incluir los intereses contemplados en la Sección 1031.02(a)(3), (o en el caso en que tales pagos sean hechos por el Gobierno de Puerto Rico o por cualquier instrumentalidad o subdivisión política del mismo, los funcionarios o empleados que tuvieren información en cuanto a dichos pagos y que vinieren obligados a rendir declaraciones con respecto a los mismos bajo los reglamentos para los cuales más adelante se provee) **rendirán, en o antes del 28 de febrero del año siguiente, una declaración fiel y exacta al Secretario bajo aquellos reglamentos, de aquel modo y manera y en aquella extensión que él disponga, en la que conste el monto de dichas ganancias, beneficios e ingresos y el nombre, dirección y número de cuenta del receptor de tales pagos.** Toda persona que al momento de rendir su planilla de contribución sobre ingresos no haya radicado ante el Departamento de Hacienda las declaraciones informativas requeridas en este apartado, no podrá reclamar dichos pagos como gastos de operación, en los casos en que los pagos sean gastos de la operación llevada a cabo por el pagador. Sin embargo, en el caso de personas bajo el método de acumulación o con un año económico, podrán reclamar la deducción aunque la cantidad no se refleje en una declaración informativa, siempre y cuando presenten junto a su planilla una reconciliación entre el gasto reclamado y la cantidad informada en la declaración. Disponiéndose que, para poder deducir el pago para propósitos de la determinación del ingreso neto sujeto a contribución**

²⁸ 13 LPRA § 1022.04.

básica alterna, en el caso de individuos, o contribución alternativa mínima en el caso de corporaciones, todo pago deberá ser informado en una declaración informativa, aunque la cantidad a informar sea menor de quinientos (500) dólares.²⁹

Mediante la Ley 60-2019, la Asamblea Legislativa adoptó el Código de Incentivos para Puerto Rico. El propósito fue incentivar a aquellas industrias internacionales y locales que puedan establecerse en Puerto Rico y traer consigo nuevo capital a base de la exportación de sus bienes o servicios.³⁰ Según la Sección 6070.68 de este Código de Incentivos, el Código de Rentas Internas “[a]plicará de forma supletoria en la medida en que sus disposiciones no estén en conflicto con las disposiciones de este Código”.³¹ De forma similar, la Sección 6070.70 de dicha ley otorga primacía a las disposiciones del Código de Incentivos sobre cualquier otra disposición de ley que no estuviera en armonía con las normas adoptadas. A tales efectos, la sección dispone:

Las disposiciones de este Código y los reglamentos o las normas que se adopten de conformidad prevalecerán sobre cualquier otra disposición de ley, reglamento o norma que no estuviera en armonía con los primeros, excepto por las disposiciones de la Ley 26-2017, según enmendada, conocida como “Ley de Cumplimiento con el Plan Fiscal”.³²

Entre otras enmiendas, la Sección 6070.39 del Código de Incentivos,³³ enmendó la Sección 1063.01 del Código de Rentas Internas, para disponer lo siguiente:

Sección 1063.01.-Información en el Origen (a) Pagos de Ingresos Fijos o Determinables de Quinientos (500) Dólares o Más.- **Todas las personas, dedicadas a industria o negocio en Puerto Rico, incluyendo arrendatarios o deudores hipotecarios de propiedad mueble o inmueble, fiduciarios y patronos que hicieren pagos a individuos, fideicomisos o entidades, según dicho término está definido en la Sección 1010.05(c), por rentas, salarios, jornales, primas, anualidades, servicios, compensaciones,**

²⁹ 13 LPRA § 30291.

³⁰ Véase *Exposición de Motivos* de la Ley 60-2019. A su vez, la Asamblea Legislativa contempló la incorporación de rigurosas sanciones a aquella persona o entidad que incumpla con su deber de someter los informes anuales.

³¹ Sección 6070.68 de la Ley 60-2019.

³² Sección 6070.70 de la Ley 60-2019.

³³ Sección 6070.39 de la Ley 60-2019.

remuneraciones, emolumentos u otras ganancias, beneficios e ingresos fijos o determinables que no sean los pagos descritos en las Secciones 1063.05 o 1063.06 de este Subtítulo, de quinientos (500) dólares o más, o que hicieren pagos de quinientos (500) dólares o más a individuos por intereses en cualquier año contributivo, excepto los intereses exentos del pago de contribuciones bajo este Subtítulo, sin incluir los intereses contemplados en la Sección 1031.02(a)(3), (o en el caso en que tales pagos sean hechos por el Gobierno de Puerto Rico o por cualquier instrumentalidad o subdivisión política del mismo, los funcionarios o empleados que tuvieren información en cuanto a dichos pagos y que vinieren obligados a rendir declaraciones con respecto a los mismos bajo los reglamentos para los cuales más adelante se provee) rendirán, en o antes del 28 de febrero del año siguiente, una declaración fiel y exacta al Secretario bajo aquellos reglamentos, de aquel modo y manera y en aquella extensión que él disponga, en la que conste el monto de dichas ganancias, beneficios e ingresos y el nombre, dirección y número de cuenta del receptor de tales pagos. Toda persona que al momento de rendir su planilla de contribución sobre ingresos no haya radicado ante el Departamento de Hacienda las declaraciones informativas requeridas en este apartado, no podrá reclamar dichos pagos como gastos de operación, en los casos en que los pagos sean gastos de la operación llevada a cabo por el pagador. Sin embargo, en el caso de personas bajo el método de acumulación o con un año económico, podrán reclamar la deducción aunque la cantidad no se refleje en una declaración informativa, siempre y cuando presenten junto a su planilla una reconciliación entre el gasto reclamado y la cantidad informada en la declaración. No obstante, no se requerirá que las personas bajo el método de acumulación o con un año económico sometan junto con su planilla una reconciliación entre el gasto reclamado y la cantidad informada en la declaración para que puedan reclamar la deducción aunque la cantidad no se refleje en una declaración informativa, cuando dicha persona radique junto con su planilla de contribución sobre ingresos el estado financiero auditado conforme a lo dispuesto en la Sección 1061.15(a)(3) o (4) y radique la Información Suplementaria requerida en la Sección 1061.15(b). Disponiéndose que, para poder deducir el pago para propósitos de la determinación del ingreso neto sujeto a contribución básica alterna, en el caso de individuos, o contribución alternativa mínima en el caso de corporaciones, todo pago deberá ser informado en una declaración informativa, aunque la cantidad a informar sea menor de quinientos (500) dólares. (b) [...] ³⁴

Con la Sección 6070.40 del aludido estatuto, el legislador añadió al Código de Rentas Internas, la Sección 1063.16. Dicho precepto legal reza así:

³⁴ Supra.

Sección 6070.40.- Se añade la Sección 1063.16 a la Ley 1-2011, según enmendada, conocida como "Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico", para que lea como sigue:

Sección 1063.16.- Declaración Informativa sobre Anuncios, Primas de Seguro, Servicios de Telecomunicaciones, Acceso a Internet y Televisión por Cable o Satélite [:]

(a) Para pagos recibidos luego del 31 de diciembre de 2018, **toda entidad dedicada a proveedor (sic) servicios de telecomunicaciones**, según dicho término se define en la Sección 4010.01(kk), servicios de acceso a internet o servicios de televisión por cable o satélite en Puerto Rico o que reciba pagos por anuncios o primas de seguro **vendrá obligada a rendir una declaración informativa anual**, según se dispone en el apartado (b) de esta Sección a todo cliente, sea un cliente comercial o residencial. **El original de dicha declaración deberá ser suministrado al pagador, en o antes del 28 de febrero siguiente al año natural para el cual la copia de la declaración ha de ser radicada ante el Secretario.**

(b) Declaración Informativa sobre Servicios de Telecomunicaciones, Acceso a Internet, Televisión por Cable o Satélite, anuncios o primas de seguro. A los fines de esta Sección, la declaración informativa se preparará y rendirá ajustándose a la forma que el Secretario prescriba y contendrá, sin limitar, la siguiente información:

- (1) nombre, dirección y número de seguro social o número de identificación patronal de la persona de quien se reciban los pagos descritos en el apartado (a),
- (2) la cantidad de los pagos recibidos de dicha persona durante el año natural, y
- (3) cualquier otra información que el Secretario prescriba mediante reglamento.

(c) La declaración informativa requerida en esta Sección deberá ser sometida tanto al pagador como al Secretario por medios electrónicos."³⁵

En virtud de estas disposiciones, actualmente la obligación de rendir una declaración informativa anual recae sobre toda entidad dedicada a proveer servicios de telecomunicaciones, servicios de acceso a *internet* o servicios de televisión por cable o satélite en Puerto Rico o que reciba pagos o anuncios o primas de seguro.³⁶

³⁵ Sección 6070.40 de la Ley 60-2019.

³⁶ De igual forma, la Sección 6070.51 del Código de Incentivos, enmendó la Sección 6041.11 del Código de Rentas Internas en lo relacionado a las sanciones por incumplir con la radicación de documentos. Establece:

Sección 6041.11. -Penalidad Por Dejar de Rendir Ciertas Declaraciones Informativas, Planillas y Estados de Reconciliación, Informes de Transacciones, Declaraciones de Corredores o Negociantes de Valores. (a) Las penalidades establecidas en el apartado (b) aplicarán en caso de que se dejare de rendir en la fecha prescrita (considerando cualquier prórroga concedida) o que no se rindiere en la forma y manera prescrita por el Secretario, incluyendo radicación mediante medios electrónicos cuando así fuere requerido:

(1) [...]

III.

Luego que las Cámaras legislativas intentaran sin éxito, enmendar el Código de Incentivo de 2019, mediante la aprobación del P de la C 2172 del 19 de noviembre de 2019 -- **vetado luego por la Gobernadora de Puerto Rico**--,³⁷ el 9 de diciembre de 2019 el Secretario de Hacienda emitió la *Determinación Administrativa Núm. 19-08*. En ella consignó que, mediante el *Boletín Informativo de Rentas Internas Núm. 19-09*, notificó a los patronos, agentes retenedores y especialistas en planillas las nuevas exigencias que dispone la nueva Sección 1063.16 del Código de Rentas Internas. Específicamente, detalló que, con este nuevo cambio, toda entidad dedicada a proveer los servicios que enumera la Sección 1063.16 del Código de Rentas Internas tenía que someter la declaración informativa mediante la radicación del Formulario 480.7E. Expuso que, luego de la publicación del *Boletín Informativo Núm. 19-09*, recibió varias solicitudes para posponer el cumplimiento de dicho requisito, entre ellos, del Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico y de la Asociación de Industriales de Puerto Rico.

Por tal razón, mediante la susodicha *Declaración Administrativa Núm. 19-08*, con vigencia inmediata, determinó que, para propósitos del año calendario 2019, la persona responsable de preparar y radicar el Formulario 480.7E **será la persona que realizó el pago por anuncios, primas de seguros, servicios de**

(9) la declaración informativa sobre condonaciones de deudas requerida en la Sección 1063.14.

(10) la declaración informativa sobre pagos recibidos por Anuncios, Primas de Seguro, Servicios de Telecomunicaciones, Acceso a Internet y Televisión por Cable o Satélite requerida en la Sección 1063.16, o

(11) cualquier otra declaración informativa requerida por el Subtítulo A de este Código, que no esté incluida en los párrafos (1) al (10) de este apartado (a). (b) ...

(1) por cada declaración requerida por las Secciones 1062.01(n)(2), 1062.08, 1062.11, 1063.01(a), 1063.02, 1063.03, 1063.04, 1063.05(a), 1063.06, 1063.12, 1063.13, 1063.14 y 1063.16, quinientos (500) dólares; (2) [...]

[...]; Véase Sección 6070.51 de la Ley 60-2019.

³⁷ En dicho proyecto de Ley, se pretendió enmendar la Sección 1063.16 a los fines de aplazar por dos años la responsabilidad de rendir la Declaración Informativa y, además, que los pagos realizados durante los años calendarios 2019-2020, fueran sometidos por el contribuyente y no, la entidad receptora del pago.

telecomunicaciones, servicios de acceso a internet, servicios de televisión por cable o satélite durante el año contributivo correspondiente. ¿Cae, esta actuación del Secretario, dentro de las facultades que le delegó la Asamblea legislativa? El Foro de Primera Instancia resolvió, que, tal y como propusieron los legisladores apelados, la *Determinación Administrativa 19-08* era inconstitucional por violentar la doctrina de separación de poderes que establece la Constitución de Puerto Rico. Veamos la corrección de su decisión.

Las normas de hermenéutica, en nuestro ordenamiento jurídico, constituyen los principios rectores del ejercicio de nuestra función adjudicativa.³⁸ Según dispuesto en nuestro Código Civil, “[c]uando la ley es clara libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu.”³⁹ Para cumplir con ello, se ha resuelto que “el primer paso al interpretar un estatuto es remitirnos al propio texto de la ley, puesto que cuando el legislador se ha expresado en un lenguaje claro e inequívoco, el propio texto de la ley es la expresión por excelencia de la intención legislativa”.⁴⁰ Pues ante un texto claro, es innecesario indagar en otras consideraciones no tipificadas dentro de la ley. Al ejecutar este ejercicio, el Tribunal Supremo ha sido enfático al determinar que “un tribunal no está autorizado a adicionar limitaciones o restricciones que no aparecen en el texto de una ley, ni suplir omisiones al interpretarla, con el pretexto de buscar la intención legislativa”.⁴¹

Ahora bien, cuando existen diferentes leyes que se refieren al mismo objeto, las normas de hermenéutica disponen que “deben ser interpretadas refiriendo las unas a las otras, por cuanto lo que es

³⁸ *Rosado Molina v. ELA y otros*, 195 DPR 581, 589 (2016).

³⁹ C. Civ. P.R., art. 14, 31 LPRA § 14.

⁴⁰ *Rosado Molina v. ELA y otros*, supra, pág. 589.

⁴¹ *Rosado Molina v. ELA y otros*, supra, pág. 589-50; *Román v. Superintendente de la Policía*, 93 DPR 685, 690 (1966).

claro en uno de los preceptos pueda ser tomado para explicar lo que resulte dudoso en otro.”⁴² Finalmente, estas normas de interpretación consideran que “el medio más eficaz y universal para descubrir el verdadero sentido de una ley cuando sus expresiones son dudosas, es considerar la razón y espíritu de ella, o la causa o motivos que indujeron al poder legislativo a dictarla.”⁴³ En conjunto con ello, de ordinario, debemos hacer cumplir la verdadera intención y deseo del Poder Legislativo, según expresada en la propia letra del estatuto.⁴⁴

En circunstancias en que exista alguna ambigüedad en el texto de la ley, los tribunales debemos procurar que ésta se interprete de tal forma que no se produzca un resultado absurdo o contrario a la verdadera intención o propósito del legislador.⁴⁵ Solo en esas ocasiones podremos recurrir a fuentes extrínsecas al texto de la ley, como por ejemplo, el historial legislativo del estatuto en cuestión, los informes de comisiones y los debates en el hemiciclo.⁴⁶ Cuando se trata de leyes contributivas, se ha resuelto que “[c]uando las leyes fiscales deben ser interpretadas restrictivamente, las mismas *tienen que ser interpretadas en forma jurídica y razonable*, teniendo en mente el propósito e intención general del legislador al aprobarlas”.⁴⁷

El Secretario de Hacienda justifica su acción, aduciendo que con la aprobación del Código de Incentivos en el 2019 la Asamblea Legislativa creó confusión al requerirle al proveedor de determinados servicios y al cliente presentar indistintamente una declaración informativa sobre los pagos realizados. Insiste en que, debido a la “ambigüedad” de la ley, tenía la facultad de interpretarla. Plantea,

⁴² C. Civ. P.R., art. 18, 31 LPRA § 18.

⁴³ C. Civ. P.R., art. 19, 31 LPRA § 19.

⁴⁴ *Rosado Molina v. ELA y otros*, supra, pág. 590.

⁴⁵ *Íd.*; *Báez Rodríguez et al v. ELA*, 179 DPR 231, 245 (2010).

⁴⁶ *Rosado Molina v. ELA y otros*, supra, pág. 590; *Pérez v. Mun. de Lares*, 155 DPR 697, 706 (2001).

⁴⁷ *Roque González & Co. v. Srio. de Hacienda*, 127 DPR 842, 856-857 (1991).

en específico, que los poderes delegados son irrestrictos, por lo que como parte de sus poderes implícitos e incidentales para poner en vigor una ley, estaba autorizado para **posponer** la vigencia de la Sección 1063.16 del Código de Rentas Internas. No nos convence.

La decisión sobre cuándo es efectiva o no una ley, es parte de las funciones conferidas a la Asamblea Legislativa al ser la entidad facultada para aprobar, enmendar o derogar una ley. La suspensión o posposición de la vigencia y aplicación de una ley podría tener el efecto de reemplazar el criterio de la Asamblea Legislativa por el de un departamento del Ejecutivo, todo ello en contra de la separación de poderes que provee nuestra Constitución.

Ahora bien, podríamos coincidir con la tesis del Secretario, de que, a tenor con la facultad que le confiere las Secciones 6051.01 y 6051.12 del Código de Rentas Internas,⁴⁸ de solicitar las declaraciones informativas y los formularios correspondientes, él debe asegurarse de que el sistema de presentación esté listo y con ello, los comerciantes. Sin embargo, la actuación impugnada en este caso, trascendió dicha facultad e incidió sobre aspectos sustantivos claramente establecidos por el legislador. Ello, pues su actuación no se limitó a **posponer**, por conveniencias operacionales y administrativas, el cumplimiento de un requisito exigido por el Código de Incentivos. Con su determinación, además de posponer dos años el cumplimiento de radicar la planilla informativa por parte de la persona que realizó el pago por anuncios, primas de seguros, servicios de telecomunicaciones, servicios de acceso a *internet*, servicios de televisión por cable o satélite durante el año contributivo correspondiente, **transfirió** dicha responsabilidad a la persona que el Legislador quiso, a todas luces, liberar de la misma.⁴⁹

⁴⁸ Supra.

⁴⁹ Como parte de las determinaciones de hechos del Tribunal de Primera Instancia, expuso que, “[e]l propósito del Departamento al emitir la DA 19-08 fue establecer que, para el año calendario 2019 únicamente, la persona responsable por la preparación y radicación del Formulario 480.7E no será la persona o

Cuando la jurisprudencia apunta a que las agencias administrativas pueden llevar acabo aquellos poderes necesarios para llevar a cabo el propósito delegado, ello no incluye, en ausencia de una delegación expresa, aquellas actuaciones que contravienen nuestro ordenamiento constitucional. Permitir que el Secretario de Hacienda utilice su facultad de administrar las leyes que le son delegadas para suspender su alcance, constituye una crasa usurpación de poderes que no le fueron delegados ni por ley y mucho menos por nuestra Constitución. Los poderes implícitos que ostenta una agencia administrativa en orden de ejecutar aquellos actos delegados, como en este caso el Departamento de Hacienda, no pueden jamás ser utilizados para afectar las determinaciones y política pública que desarrolló la Asamblea Legislativa. Máxime, cuando dicha facultad no le fue conferida mediante ley. Dicha actuación resulta contraria a la ley habilitadora y, por tanto, *ultra vires*.

Finalmente, consideramos inaplicable la doctrina sobre el *Administrative Enforcement Discretion*, según lo resuelto por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América en *Heckler v. Chaney*,⁵⁰ así como la doctrina llamada *Chevron deference*, invocada por el Secretario. En cuanto a la primera, el *Administrative Enforcement Discretion* dispone que la agencia administrativa tendrá facultad discrecional de poner en vigor o no algún proceso delegado a una agencia administrativa, ya sea civil o criminal, como por ejemplo su facultad de emitir multas.⁵¹

entidad que reciba el pago, sino la persona o entidad que realizó el pago por anuncios, primas de seguros, servicios de telecomunicaciones, servicios de acceso a *internet*, servicios de televisión por cable o satélite durante el año”.

⁵⁰ 470 US 821, 832 (1985).

⁵¹ Ciertamente, mediante la doctrina del *Administrative Enforcement Discretion*, el Secretario de Hacienda tiene discreción para no emitir las multas a aquellos proveedores de servicio que incumplan con el término provisto en el Código de Rentas Internas para someter la Declaración Informativa que exige la Sección 1063.16.

Por otro lado, la doctrina de revisión desarrollada por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso de *Chevron U.S.A., Inc. v. Nat'l Res. Def. Council, Inc.*,⁵² dispone que los tribunales, al momento de evaluar una interpretación administrativa de un estatuto, deben preguntarse, en primer lugar, si existe ambigüedad en la ley. De no existir ambigüedad, la ley es clara y por tanto no requiere interpretación, por lo que no aplica la doctrina. En segundo lugar, si existe ambigüedad, entonces el tribunal deberá darle deferencia a la interpretación de la agencia, siempre y cuando sea una interpretación razonable y no arbitraria ni caprichosa.

A poco evaluamos las disposiciones del Código de Incentivos, notamos que la Asamblea Legislativa determinó otorgarle primacía a sus disposiciones frente a las disposiciones del Código de Rentas Internas. En particular, el legislador determinó en la Sección 6070.70 del Código de Incentivos,⁵³ que las disposiciones que no estén en armonía con las disposiciones adoptadas en el Código de Incentivos, prevalecerán sobre cualquier otra disposición en contrario, con excepción a lo dispuesto en la Ley 26-2017, según enmendada, conocida como Ley de Cumplimiento con el Plan Fiscal. Y fue precisamente, bajo el Código de Incentivos y su Sección 6070.40, que el Legislador estableció, **sin atisbo alguno de ambigüedad**, que la persona obligada a presentar la declaración informativa es el proveedor del servicio. Ello prima sobre las disposiciones que le sean incompatibles, a saber, las Secciones 1021.02 y 1022.24 del Código de Rentas Internas.⁵⁴ “[U]n tribunal no está autorizado a adicionar limitaciones o restricciones que no aparecen en el texto de una ley, ni suplir omisiones al interpretarla, con el pretexto de buscar la intención legislativa”.⁵⁵ Ante la letra

⁵² 467 US 837, 842 (1984).

⁵³ Supra.

⁵⁴ Supra.

⁵⁵ Supra.

clara del estatuto, resulta inaplicable la norma interpretativa de *Chevron U.S.A., Inc. v. Nat'l Res. Def. Council, Inc.*⁵⁶

Recapitulando, con la aprobación de la Ley 60-2019, enmendadora del Código de Rentas Internas, la Asamblea Legislativa impuso a los proveedores de servicios enumerados en la Sección 1063.16 de dicho Código, la responsabilidad de presentar las declaraciones informativas sobre los pagos realizados por todo cliente durante el año contributivo en cuestión. La actuación del Secretario de Hacienda, mediante la *Determinación Administrativa 19-08*, fue *ultra vires* en la medida en que, no solo pospuso la vigencia de la Sección 6070.40 de la Ley 60-2019 por un periodo de dos años, sino que alteró la decisión y voluntad de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico pues esta última dispuso que es el proveedor de los servicios enumerados en la Sección 1063.16, quién tiene la responsabilidad de presentar la declaración informativa ante el Departamento de Hacienda dentro de la vigencia que otorgó la Ley 60-2019 a la Sección 6070.40. La Asamblea Legislativa fue clara en el texto de la Ley al determinar, mediante la Sección 6070.70 de la Ley 60-2019, que toda disposición allí adoptada tiene primacía sobre cualquier otra disposición contraria a su intención. No erró el Foro de Primera Instancia al declarar *ultra vires* e inconstitucional, la *Determinación Administrativa 19-08*. Nada impide, que, como aparenta ser su deseo, el Ejecutivo a través de su Secretario de Hacienda, solicite a la Asamblea Legislativa que retome su intención de enmendar las disposiciones del Código de Rentas Internas para lograr por la vía legislativa, lo que ha pretendido hacer de forma *ultra vires*, por el cause administrativo.⁵⁷

⁵⁶ Íd.

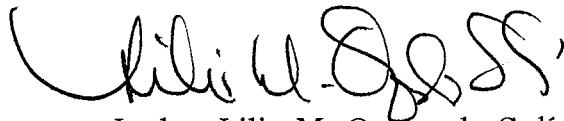
⁵⁷ Vale señalar que, estando próximo a notificar nuestro dictamen, en horas de la mañana del día de hoy, el Procurador General en representación del Departamento de Hacienda presentó *Moción Informativa* y nos solicitó que tomáramos conocimiento judicial del proyecto de ley *P. del S. 1515*, presentado por el presidente del Senado, Hon. Tomás Rivera Schatz, que busca enmendar las secciones 1063.01 y 1063.16 del Código de Rentas Internas, Ley Núm. 1-2011, según enmendada. Específicamente, el proyecto antes mencionado busca

IV.

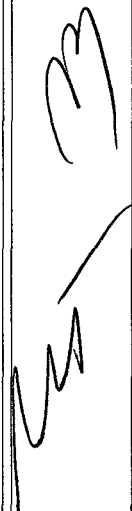
Por los fundamentos anteriormente esbozados, se *confirma* la *Sentencia* apelada.

Notifíquese inmediatamente.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Rivera Marchand disiente con opinión escrita.



Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones



proveerle una opción a aquellos contribuyentes que deseen acogerse a las deducciones para propósitos de la contribución básica alterna que provee la Sección 1021.02 o la contribución alternativa mínima de la Sección 1022.03 del Código de Rentas Internas. En cuanto a la enmienda a la Sección 1063.16, el proyecto de ley antes mencionado busca posponer el periodo contributivo para el cual los proveedores de servicios de telecomunicaciones, servicios de acceso a internet o servicios de televisión por cable o satélite en Puerto Rico o que reciba pagos por anuncios o primas de seguros deberán someter la declaración informativa, entiéndase, para pagos recibidos luego del 31 de diciembre de 2019. De esta forma, dicha sección sería inaplicable para la radicación de planillas del año contributivo 2019.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

HON. CARLOS
"JOHNNY" MÉNDEZ
NÚÑEZ COMO
REPRESENTANTE Y
PRESIDENTE DE LA
CÁMARA DE
REPRESENTANTES DE
PUERTO RICO Y OTROS
Apelados

KLAN202000154

Recurso de
apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala
Superior de
San Juan

Caso Núm.
SJ2020CV00286

v.

HON. FRANCISCO
PARÉS ALICEA,
SECRETARIO DEL
DEPARTAMENTO DE
HACIENDA, EN SU
CARÁCTER OFICIAL Y
COMO
REPRESENTANTE DEL
GOBIERNO DE PUERTO
RICO Y OTROS
Apelantes

Sobre:
Injunction
(Entredicho
Provisional,
Injunction
Preliminar
Permanente) Y
Otros

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Domínguez Irizarry y la Jueza Rivera Marchand.

VOTO DISIDENTE DE LA JUEZA RIVERA MARCHAND

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de febrero de 2020.

Respetuosamente disiento de la decisión tomada por la mayoría del Panel que confirmó la *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan (TPI o foro primario). Adopto por referencia la relación de hechos expuesta en el dictamen de la mayoría de este Panel, toda vez que la razón de mi disidencia es que considero que no ostentamos jurisdicción para entender en la controversia, ante la falta de legitimación activa de los representantes de la Cámara.

I.


Tras un examen sosegado del recurso ante nos, así como la normativa aplicable, concluyo que procede ordenar la desestimación del recurso de epígrafe, toda vez que los apelados carecen de legitimación activa para instar la demanda que dio comienzo al caso

de epígrafe. Los dos representantes de la Cámara de Representantes (Cámara) en su capacidad individual como legisladores y en representación de dicho cuerpo legislativo, solicitan la intervención de la Rama Judicial para dejar sin efecto la Determinación Administrativa 19-08 emitida por el Secretario del Departamento de Hacienda (Secretario). Sostienen que el Secretario, mediante el referido pronunciamiento administrativo -que versa sobre la entrega de información requerida para el otorgamiento de deducciones contributivas y no sobre imposición de pago de contributivo alguno - le ha usurpado sus prerrogativas legislativas y por ello se ha violado la doctrina de separación de poderes.

Primeramente, debo reiterar que conforme adelantamos mediante una de nuestras resoluciones interlocutorias, el hecho de que los apelantes hayan omitido impugnar la legitimación activa de los apelados ante esta Curia, no es óbice para que podamos motu proprio cuestionarnos si los representantes de la Cámara tienen legitimación activa para la solicitud de un remedio judicial en el caso ante nuestra consideración. Véase, *Hernández Torres v. Hernández Colón*, et al., 131 DPR 593, 598 (1992).

Soy de la opinión que la doctrina de separación de poderes está intrínsecamente relacionada a la doctrina de legitimación activa y le corresponde a la Rama Judicial determinar este asunto de índole jurisdiccional como cuestión de umbral. Históricamente, se ha reconocido que nuestro sistema democrático de gobierno dentro de un balance de poderes se fortalece cuando se limita la autoridad de la Rama Judicial para resolver controversias que son mejor servidas por las otras dos ramas de gobierno.¹ Al considerar la relación entre ambas doctrinas, el ex Juez Asociado del Tribunal Supremo de Estados Unidos, Hon. Antonin Scalia, (q.e.p.d.) indicó:

My thesis is that the judicial doctrine of standing is a crucial and inseparable element of that principle, whose disregard will


¹ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

inevitably produce -as it has during the past few decades- an overjudicialization of the processes of self-governance.²

Se advierte que de no considerar la legitimación activa como elemento principal nos exponemos a una posible proliferación de acciones judiciales que inevitablemente podrían incidir en el mejor manejo de los procesos y asuntos gubernamentales. Es decir, debemos pausar antes de acceder a reconocer la legitimación activa de los apelados en su capacidad de legisladores individuales o en representación de un solo cuerpo legislativo, para impugnar una determinación administrativa del poder ejecutivo, toda vez que podría invitar a múltiples litigios por cada acción o determinación de la Rama Ejecutiva que cada legislador entienda que viole su intención legislativa y así la separación de poderes.³ Con ello en mente procedo a exponer los fundamentos de mi disidencia.

² Antonin Scalia, *The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Powers*, 17 Suffolk U.L. Rev. 881, 881-882 (1983).

³ A modo de ejemplo, y para mejor ilustrar el asunto de marras, tomo conocimiento de las siguientes determinaciones administrativas emitidas por el Departamento de Hacienda que surgen del expediente en las que a pesar de disponer sobre posposiciones de cumplimiento, no fueron objeto de impugnación por la Legislatura. Luego de que la Ley Núm. 7-2009, enmendó varias disposiciones del Código de Rentas Internas (de 1994), el Departamento de Hacienda recibió numerosas inquietudes de comerciantes, importadores, distribuidores y detallistas en cuanto a los cambios y la fecha de efectividad de los mismos. Las enmiendas presentaban asuntos técnicos que requerían cambios en sistemas de información y procedimientos. El Departamento, consciente de que un gran número de comerciantes, importadores, distribuidores y detallistas no estaban preparados para cumplir con los cambios establecidos por la Ley Núm. 7, emitió la Determinación Administrativa Núm. 09-02 y le concedió tiempo adicional para cumplir con las disposiciones legales. Asimismo, como parte de la reforma contributiva, se enmendaron varias disposiciones relativas a los requisitos para someter estados financieros auditados con las planillas de contribución sobre ingresos. El Departamento de Hacienda recibió consultas, para entre otros asuntos, expresar la necesidad de tiempo adicional para cumplir con nuevos requisitos impuestos sobre estados financieros consolidados. A esos efectos, emitió la Determinación Administrativa Núm. 11-13 y retrasó la vigencia de ciertos requisitos incluidos. Posteriormente, La Ley 163-2013 enmendó el Código de Rentas Internas, para entre otras cosas, requerir a todo contribuyente, bajo ciertas condiciones, el someter información suplementaria subyacente a los estados financieros y otros récords utilizados para preparar los estados financieros que ha sido sometida a los procedimientos de auditoría aplicados en la auditoría de los estados financieros realizada por un CPA con licencia vigente en Puerto Rico para años contributivos comenzados después del 31 de diciembre de 2012. En atención a lo anterior, el Secretario del Departamento de Hacienda emitió la Determinación Administrativa Núm. 13-22 y concedió a los contribuyentes tiempo adicional para implementar los cambios impuestos y posponer la efectividad de estas. La Ley 163-2013 enmendó el Código de Rentas Internas para, entre otras cosas, requerir a todo contribuyente bajo ciertas condiciones el someter información suplementaria, subyacente a los estados financieros y otros récords utilizados para preparar los estados financieros, que ha sido sometida a los procedimientos de auditoría aplicados en la auditoría de los estados financieros realizada por un CPA con licencia vigente en Puerto Rico. Evaluado el asunto, el Departamento de Hacienda decidió posponer indefinidamente la efectividad de las disposiciones mediante la Determinación

[L]a doctrina de legitimación activa se define como la capacidad que se le requiere a la parte promovente de una acción para comparecer como litigante ante el tribunal, realizar con eficiencia actos procesales y, de esta forma, obtener una sentencia vinculante. *Hon. Ramos Rivera v. Lcda. García García*, 2019 TSPR 188, resuelto el 27 de septiembre de 2019.⁴ Véase, además, *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 69 (2017). [A]nte la falta de una ley que expresamente la confiera, existe legitimación activa cuando: (1) la parte que reclama ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; (3) existe una relación causal razonable entre la acción que se ejecuta y el daño alegado, y (4) la causa de acción surge al amparo de la Constitución o de alguna ley. *Hon. Ramos Rivera v. Lcda. García García, supra*.⁵ Ahora bien, el caso de *Hon. Ramos Rivera v. Lcda. García García, supra*, contiene una importante distinción que lo hace inaplicable a los hechos del recurso ante nos. En aquella ocasión, debido a que los peticionarios no acreditaron que la Cámara los autorizó a presentar la causa de acción a nombre del Cuerpo, el Tribunal Supremo no atendió si la Cámara poseía o no legitimación activa. Por tanto, el Foro delimitó la controversia y se centró a determinar si los peticionarios, en calidad de legisladores individuales, poseían legitimación activa en su carácter individual conforme a la doctrina de *vote nullification*. Específicamente, señaló:

Administrativa Núm. 14-09. De igual modo, La Ley 136-2014 añadió una sección a la Ley 136-2010, según enmendada, conocida como la “Ley para Regular los Negocios de Servicios Monetarios”. Esta enmienda impuso un cargo especial de dos por ciento (2%) sobre cada transferencia de dinero, tramitada o completada por medios electrónicos, cheque, giro, fax, transporte aéreo o por otros medios, desde la jurisdicción de Puerto Rico, hacia alguna entidad, persona o empresa en el extranjero, incluyendo la jurisdicción de Estados Unidos (“Cargo Especial”). Luego de recibir numerosas solicitudes de contribuyentes expresando la necesidad de tiempo adicional tanto para cumplir con los cambios en sistemas de información y procedimientos, así como para atender ciertos reclamos que están siendo considerados por la Asamblea Legislativa como parte del proceso de enmiendas técnicas a la Ley 136-2014, el Departamento de Hacienda emitió la Determinación Administrativa Núm. 14-26 para, entre otras cosas, posponer la fecha de efectividad del Cargo Especial.

⁴ Comillas omitidas.

⁵ Comillas omitidas.

Para delimitar la controversia que consideramos, y debido a que los peticionarios no acreditaron que la Cámara los autorizó a presentar la causa de acción a nombre del Cuerpo, no atenderemos si la Cámara posee o no legitimación activa. Ahora bien, resta determinar si los peticionarios poseen legitimación activa en su carácter individual conforme a la doctrina de *vote nullification*.⁶

Superado lo anterior, es preciso señalar que las circunstancias en que un legislador ostenta capacidad jurídica para acudir ante un foro judicial son las siguientes: (1) si defiende un interés individual tradicional vinculado con el proceso legislativo e invocado frente a funcionarios del Cuerpo tanto en su carácter particular como en representación de un grupo de dicho Cuerpo, (2) impugna una actuación ilegal del ejecutivo, (3) las reglas senatoriales coartan su derecho constitucional de participar en las etapas esenciales y significativas en las comisiones del Cuerpo, (4) cuestiona las reglas senatoriales que impugna el intento del Senado de excluir a un senador de su escaño mientras se determina la validez de su elección, (5) para solicitar un *injunction* y sentencia declaratoria con el objetivo de cuestionar que una persona está ocupando un cargo en detrimento de su poder de confirmación y (6) para vindicar su prerrogativa y función constitucional como lo es la participación en el proceso de confirmación de consejo y consentimiento de un nombramiento de un funcionario público. *Íd.*⁷ Véase, además *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 427-433 (1994).


Conforme surge de lo anterior, [e]n cuanto a la legitimación activa de los legisladores, [se ha] reconocido, entre otras instancias, que éstos poseen acción legitimada para vindicar un interés personal en el ejercicio pleno de sus funciones legislativas afectadas por actuaciones u omisiones del poder ejecutivo. *Bhatia Gautier v. Gobernador, supra*, pág. 70, citando a *Noriega v. Hernández Colón*,

⁶ Véase pág. 12 versión digital.

⁷ Comillas y citas omitidas.

supra, pág. 428. En esos escenarios, deberá demostrar que ostenta derechos de índole constitucional o estatutario que han sido vulnerados. *Bhatia Gautier v. Gobernador, supra*. En particular, cuando un miembro de la legislatura alegue que se ha visto afectado porque no se le permite llevar a cabo su función fiscalizadora adecuadamente, debe tener presente que esto sólo implica contar con los mecanismos razonables y necesarios que permitan su participación plena en todas las etapas del proceso legislativo. *Íd.*⁸

En cuanto al reclamo del derecho a fiscalizar, [o impugnar algún acto ilegal del ejecutivo] el legislador deberá agotar todos los remedios que tenga a su disposición en aras de que se le permita y reconozca dicho derecho. *Íd.* A esos efectos, en *Hernández Torres v. Hernández Colón et al., supra*, pág. 601, el Tribunal Supremo expresó que cuando se intenta demostrar que un legislador ha sufrido un daño claro e inmediato a sus prerrogativas, ello no supone prerrogativas abstractas. Más bien, indicó, que "las prerrogativas legislativas son la garantía que tiene todo legislador a ejercitar plenamente su derecho constitucional a legislar comprendido en el Artículo III sección 1 de la constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. [...]. Los tribunales deberán quedar convencidos de que no se trata de un traslado del debate legislativo al foro judicial y sí de una verdadera lesión a sus prerrogativas legislativas. Además, tendrá que probar que existe una conexión entre el daño sufrido y la acción que pretende ejercitar. Sus alegaciones no pueden estar basadas en que acuden al tribunal representando a sus constituyentes en vindicación de un interés general". *Íd.* La "función fiscalizadora solo envuelve los mecanismos razonables y necesarias que hagan viables su participación plena en todas las etapas críticas del proceso legislativo". *Íd.*, pág. 602. Es por esto que una mera alegación de que no se le permite fiscalizar no tiene el efecto automático de otorgarle


⁸ Énfasis nuestro.

legitimación activa para presentar una acción ante los tribunales.

Íd.

Con esta normativa en mente, corresponde repasar las alegaciones de las partes para así determinar si se cumple el escrutinio aplicable y correspondiente a la legitimación activa.


Los apelados defendieron su capacidad para incoar la acción argumentando que mediante la Determinación Administrativa 19-08 se han violentado sus prerrogativas legislativas. De un lado, sostuvieron que la Ley Núm. 60-2019 liberó a los contribuyentes de la responsabilidad de presentar cada 28 de febrero la declaración informativa. A esos efectos, indicaron que la referida Ley dispuso que serían únicamente las empresas proveedoras de los servicios quienes tendrían que presentar dicha declaración. De otro lado, el Departamento de Hacienda adujo que, en cumplimiento de la autoridad delegada, el Secretario identificó una ambigüedad y algunas contradicciones en distintas secciones del Código que no fueron objeto de enmienda alguna por el legislador.⁹ Planteó que la Declaración Administrativa 19-08 responde a su interpretación de varias disposiciones estatutarias. Enfatizó que la acción de identificar, interpretar, analizar y decretar una posposición de la entrega de información necesaria para conceder deducciones contributivas mediante una declaración administrativa, es en cumplimiento de sus prerrogativas ejecutivas según le fueron delegadas por el legislador. Los apelados argumentan que al posponer la obligación de las empresas, el Departamento de Hacienda enmendó el decreto legislativo, y en consecuencia, usurpó sus prerrogativas legislativas.

De un análisis de lo anterior y las normas aplicables, concluyo que los apelados están impedidos de validar su legitimación activa

⁹ En particular, señalaron las Secciones 1021.02, 1022.04 y 1063.16 del Código de Rentas Internas.

con meras alegaciones de que sus prerrogativas legislativas se ven afectadas por la existencia de una determinación administrativa que aseguran es inconstitucional y *ultra vires*. Las prerrogativas legislativas son, según la normativa antes expuesta, lo que todo legislador pueda ejercitar plenamente dentro de su derecho constitucional de legislar. En el caso ante nos, ya existe una Ley aprobada en la que los apelados tuvieron oportunidad de votar. No se ha evidenciado que existe una conexión entre algún daño sufrido por los apelados y alguna acción que pretenden ejercitar como parte de sus funciones legislativas. Además, la jurisprudencia antes citada impide que se tomen en consideración -para propósitos de dilucidar legitimación activa de los legisladores- las alegaciones que versan sobre el interés de representar a los constituyentes, así como su interés de vindicar lo que estiman fue su intención legislativa, según su opinión como legisladores individuales o en representación de la Cámara, los cuales se podrían considerar como un interés generalizado.

La debida función fiscalizadora de los legisladores, cuya usurpación sí concede legitimación activa para acudir ante nos, solo envuelve su participación plena en las etapas críticas del proceso legislativo. Debo enfatizar en que el proceso legislativo de la Ley Núm. 60-2019, según aprobada por la Rama Legislativa, ha culminado.¹⁰ De ahí, según nuestro ordenamiento, y en particular la autoridad conferida por la legislatura, le corresponde a la Rama Ejecutiva (en el momento que concluye el proceso legislativo), representada por el Secretario de Hacienda en este caso, cumplir su responsabilidad de rango constitucional según los estatutos


¹⁰ [U]na vez se aprueba una medida y la misma se convierte en ley, no hay rol alguno posterior para la Legislatura pues lo que queda por hacer es precisamente la "ejecución" del estatuto. Un diseño en el cual los legisladores tuvieran un rol luego de aprobada una pieza legislativa constituía una violación al principio de separación de poderes. W. Vázquez Irizarry, Los Poderes del Gobernador de Puerto Rico y el Uso de Órdenes Ejecutivas, 76 Rev. Jur. U.P.R. 951, 998 (2007).

aprobados por la Rama Legislativa. Como es sabido, en nuestra jurisdicción, el poder que posee el Estado de imponer y cobrar contribuciones, el cual radica en la Asamblea Legislativa, emana del Art. VI, Sec. 2, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. *Demeter Int'l, Inc. v. Srio. Hacienda*, 199 DPR 706, 717 (2018). Según el referido poder constitucional, a lo largo de nuestra historia, la Asamblea Legislativa [...] mediante diferentes estatutos fiscales, ha autorizado al Secretario de Hacienda a tasar y cobrar las mismas. *Demeter Int'l, Inc. v. Srio. Hacienda, supra*, pág. 718. Véase, además, *Díaz Rivera v. Srio. de Hacienda*, 168 DPR 1, 15 (2006). El Secretario de Hacienda, como funcionario designado por ley para la administración y contabilidad de fondos públicos, así como para el cobro de contribuciones al erario, tiene el deber legal de realizar las gestiones de cobro conducentes a dicho fin, a tenor con las disposiciones contenidas en los estatutos fiscales. *Demeter Int'l, Inc. v. Srio. Hacienda, supra*. La Asamblea Legislativa [no solo] delegó en el Departamento de Hacienda la responsabilidad de implementar [y] administrar, [sino también de] interpretar [todas] las leyes contributivas de Puerto Rico. *Orsini García v. Srio. de Hacienda*, 177 DPR 596, 641 (2006).¹¹ Incluso, el propio Código de Rentas Internas le confiere al Secretario del Departamento de Hacienda la autoridad para adoptar las disposiciones necesarias para evitar omisiones o duplicidad.¹² Además, surge de la Ley 60-2019, que la Asamblea Legislativa pretendió mediante el estatuto centralizar la facultad de otorgación de decretos y reglamentación en el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de Puerto Rico, disponiéndose que

¹¹ Énfasis nuestro. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos se ha expresado sobre la doctrina de delegación de poderes de la Legislatura desde el 1825 en el caso de *Wayman v. Southard*, 23 US 1 (1825). En aquella ocasión, el Tribunal indicó que dicho cuerpo tiene la autoridad de crear disposiciones generales y delegar los detalles y la aplicación de las reglas a un agente del gobierno. En particular, expresó: "Congress may certainly delegate to others, powers which the legislature may rightfully exercise itself."

¹² Véase, Sección 1022.04, 13 LPRA sec. 30074.

materias fiscales y contributivas se trabajarían en conjunto con el Departamento de Hacienda.¹³

Además de lo anterior, los apelados sostuvieron que poseen legitimación activa, toda vez que mediante la Determinación Administrativa 19-08 se anulan sus votos respecto a la Ley Núm. 60-2019. Frente a alegaciones de que se le ha anulado un voto a un legislador, las referidas "alegaciones deben incluir lo siguiente: (1) que hubo una votación de un proyecto de ley o resolución conjunta o concurrente o nombramiento específico; (2) que luego de la votación, los votos sean suficientes para aprobar o derrotar la medida, resolución o nombramiento; (3) en la votación, sus votos se consignaron y contabilizaron plenamente; (4) que el proyecto de ley sea aprobado, pero considerado rechazado por el cuerpo legislativo o viceversa; (5) luego de aprobada o derrotada no haya un remedio legislativo que permita derogar la medida, resolución o nombramiento; (6) que el resultado de la aprobación o rechazo tuvo el efecto de anular completamente el voto. *Hon. Ramos Rivera v. Lcda. García García, supra.*

Conforme surge de la jurisprudencia aplicable, ante el planteamiento de que se anularon sus votos, los legisladores debían evidenciar que luego de una votación que resultaba suficiente para aprobar la Ley Núm. 60-2019, la Ley en efecto fue aprobada, pero considerada rechazada por el cuerpo legislativo y que no hay un remedio legislativo que permita derogar la misma, por lo que el resultado del rechazo ha tenido el efecto de anular completamente el voto. Como vemos, la doctrina de anulación de votos no tiene cabida en la discusión del caso ante nuestra consideración, pues la Ley Núm. 60-2019 ya fue aprobada y no estamos ante un proceso legislativo pendiente.

¹³ Véase, Exposición de motivos de la Ley Núm. 60-2019.

Por otro lado, los representantes de la Cámara instaron la acción que hoy nos ocupa, bajo el entendido de que el acto del Secretario del Departamento de Hacienda es *ultra vires*. Ello, de por sí, no les concede legitimación activa para así proceder. Al permitir que los representantes de la Cámara tengan legitimación activa para impugnar una determinación administrativa por razón de que entienden que la misma es inconstitucional o producto de un acto *ultra vires*, tiene el resultado de que -según expresó el propio Tribunal Supremo- "nuestro acervo legislativo correría el riesgo de quedar paralizado porque [...] todas las leyes [y determinaciones administrativas] están sujetas a una declaración de inconstitucionalidad".¹⁴

En apoyo a sus argumentos, los apelados también citaron el caso de *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982). Debo hacer hincapié en que existen claras distinciones entre el caso citado y el que esta Curia tiene ante su consideración. En aquel momento, el Tribunal Supremo tenía ante sí un auto de *mandamus* presentado por el Senado en el que solicitó que se le ordenara al Gobernador a enviar a dicho cuerpo la nominación de ciertos funcionarios de gobierno para su consejo y consentimiento. En aquel momento, el foro resolvió:

La controversia planteada en el litigio se refiere a la función del Senado de impartir su consejo y consentimiento a la nominación de los funcionarios concernidos. Se trata, pues, de una facultad reconocida específicamente por el Art. IV, Sec. 5 de la Constitución en la que el Senado tiene interés legítimo en ventilar y vindicar en este Tribunal. La relación de este interés con la causa de acción ejercitada es de por sí evidente. Eso es todo lo que requiere la doctrina de capacidad jurídica para instar la presente causa de acción.¹⁵

Conforme adelanté, distinto al caso de epígrafe, el Senado en aquel entonces intentaba llevar a cabo parte de sus funciones legislativas; a saber, impartir su consejo y consentimiento a la

¹⁴ Véase, *Hernández Torres v. Hernández Colón et al.*, *supra*, pág. 603.

¹⁵ *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, *supra*, pág. 415.

nominación de ciertos funcionarios. En cambio, los representantes de la Cámara no han podido señalar ante este Panel qué prerrogativa dentro de las etapas del proceso legislativo en torno a la Ley Núm. 60-2019 ha sido violentada. De igual forma debo señalar que la normativa antes expuesta dispone que los legisladores deberán agotar procedimientos internos antes de acudir ante los foros judiciales. De los hechos procesales no surge si con posterioridad a la publicación de la Determinación Administrativa 19-08 se hayan celebrado vistas ordinarias, vistas ejecutivas ante la Comisión de Hacienda o alguna interpelación al Secretario.

Añádase a ello que, el Hon. Carlos Méndez Núñez y el Hon. Antonio Soto Torres adujeron que comparecieron con el objetivo de proteger los derechos y prerrogativas tanto de la Cámara de Representantes, como sus prerrogativas legislativas individuales. Específicamente cuestionaron la autoridad del Secretario del Departamento de Hacienda para, según ellos, variar un decreto legislativo establecido mediante las enmiendas introducidas al Código de Rentas Internas en la Ley Núm. 60-2019. Como bien señalan, el primero (Hon. Méndez Núñez) es Presidente de la Cámara de Representantes de Puerto Rico. A tales efectos, la Sección 5.2 del Reglamento de la Cámara de Representantes de Puerto Rico de 2 de enero de 2017, según enmendado,¹⁶ dispone las facultades y obligaciones del Presidente de la Cámara de Representantes. En particular, el inciso (p) de la referida sección establece que el Presidente tendrá la facultad de iniciar o intervenir a nombre de la Cámara en aquellas acciones judiciales en las cuales estime puedan afectarse los derechos, facultades y prerrogativas de la Cámara, sus funcionarios o funcionarias y Comisiones en el desempeño de sus gestiones legislativas. Ahora bien, salta a la vista, que los apelados

¹⁶ El reglamento fue enmendado (entre otras resoluciones) por la R. de la C. 1518 del 4 de septiembre de 2019.

no identifican la disposición legal que autoriza al Hon. Antonio Soto Torres a comparecer en nombre del cuerpo legislativo. Este último es Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y de Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico. Sin embargo, no surge del Reglamento de dicha Comisión aprobado el 9 de enero de 2017 que el Presidente de la Comisión tenga autoridad para comparecer ante un foro judicial para vindicar derechos de la Cámara. Tampoco surge del expediente ante nos, una resolución del cuerpo legislativo autorizando al Hon. Soto Torres a instar la acción judicial en su nombre.

Por todo lo antes concluyo que los apelados no cumplen los requerimientos necesarios que le impone la ley y la jurisprudencia aplicable para acreditar la legitimación activa necesaria para incoar la acción judicial de epígrafe.

Ahora bien, lo antes no prejuzga los méritos de lo que en su día alguna persona o entidad jurídica que demuestre un daño claro presuntamente causado por la Determinación Administrativa 19-08, pueda, en aras de salvaguardar el acceso pleno a la justicia, presentar su reclamo en defensa de sus derechos individuales frente a la autoridad gubernamental y en particular el Departamento de Hacienda. Sobre este particular, resulta preciso señalar que la solicitud de intervención del Sr. Alwin Luis Torres Ortiz (señor Torres Ortiz), presentada por vez primera ante este Tribunal revisor el 24 de febrero de 2020, no procede en esta etapa apelativa de los procedimientos como cuestión de Derecho. En ello coincido con la mayoría de este Panel. Ceder a su solicitud y con ello mantener viva la reclamación de autos, sería reconocerle al foro primario jurisdicción de forma retroactiva. Es harto conocido que la jurisdicción consiste en el poder o autoridad que tiene el tribunal para revisar y resolver un caso o controversia [y] es norma reiterada que las cuestiones de jurisdicción son de índole privilegiada y deben

ser resueltas con preferencia. *JMG Investment, Inc. v. ELA*, 2019 TSPR 231, resuelto el 11 diciembre de 2019. De hecho, los tribunales tienen que ser celosos guardianes, por lo que tienen el deber ministerial de examinarla y evaluarla rigurosamente, ya sea porque fuera cuestionada o a iniciativa propia, independientemente de la etapa en que se encuentre el proceso. *Íd. Véase además, Torres Alvarado v. Madera Atilas*, 2019 TSPR 91, resuelto el 9 de mayo de 2019. De ese modo, si el tribunal no tiene jurisdicción, solo resta declararlo así y desestimar la reclamación sin entrar en los méritos de la controversia. *Torres Alvarado v. Madera Atilas, supra*. La falta de jurisdicción es un defecto que no puede ser subsanado. *Lozada Sánchez et al. v. JCA*, 184 DPR 898, 909 (2012).

El señor Torres Ortiz cita dos casos del Tribunal Supremo en apoyo a su solicitud de intervención post sentencia en la etapa apelativa; a saber: *Gerena v. Lamela*, 79 DPR 578 (1956) y *Rodríguez v. Corte*, 68 DPR 978 (1948). Los casos citados resultan altamente distinguibles y no incluyen la normativa que debemos aplicar ante una solicitud de intervención post sentencia. En ambos casos, el TPI tenía jurisdicción para atender la controversia antes de la solicitud de intervención. Es decir, en ninguno de ellos se intentó lograr que el tribunal adquiriera jurisdicción por medio del interventor. De otro lado, resulta pertinente puntualizar que en *Benítez v. Tabacaleros, etc. y Fed. Int. Credit Bank*, 50 DPR 791 (1936), citado con aprobación en los casos traídos por los apelados, el Tribunal Supremo señaló una distinción entre aquellas intervenciones que tienen por objeto la discusión de los méritos de la controversia entre las partes y aquellas cuyo único objetivo es la protección de derechos del interventor que se verán afectados por una sentencia ya emitida. En cuanto a la primera clase de interventores -la que como en la controversia ante nos, pretenden discutir los méritos de la controversia- nuestro más Alto Foro reiteró que la solicitud de

intervención debe ser presentada antes de celebrado el juicio. A tales efectos expresó:

A veces se presenta la cuestión, de si una intervención puede efectuarse después de dictada sentencia final. Si no está relacionada con los méritos de la controversia y no ha de dilatar la acción principal, ni ha de afectar necesariamente cualquier sentencia que se hubiere citado en el caso, intervención puede ser permitida lo mismo después que antes de una sentencia final. *Benítez v. Tabacaleros, etc. y Fed. Int. Credit Bank, supra*, pág. 796.

De igual forma, el Tribunal Supremo advirtió que existen ocasiones en que los remedios solicitados por un interventor pueden resolverse en una demanda de tercería, y aun así puede permitirse la intervención. Sin embargo, puntualizó que debía haber jurisdicción sobre todas las partes y propiedades envueltas en la controversia antes de la solicitud de intervención.¹⁷ Soy de la opinión que la sentencia apelada en el caso ante nos fue emitida sin jurisdicción, pues la reclamación fue presentada por una parte sin legitimación activa para ello. En su consecuencia nos encontramos impedidos de atribuirle jurisdicción al foro primario mediante una autorización de intervención presentada en esta etapa apelativa. Nuevamente reitero que lo anterior no prejuzga los méritos de su reclamación que en su día podría presentar ante el Tribunal de Primera Instancia.

De conformidad con lo anteriormente indicado, concluyo que los apelados carecen de legitimación activa por lo que ordenaría la desestimación del recurso de epígrafe sin ulterior procedimiento. Ante ello respetuosamente disiento.

Notifíquese.


MONSITA RIVERA MARCHAND
JUEZA DE APELACIONES

¹⁷ Véase, *Benítez v. Tabacaleros, etc. y Fed. Int. Credit Bank, supra*, págs. 797-798.

