

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

HON. CARLOS “JOHNNY” MÉNDEZ NÚÑEZ
como Representante y Presidente de la Cámara de
Representantes de Puerto Rico; HON. ANTONIO
L. SOTO TORRES, como Representante y
Presidente de la Comisión de Hacienda de la
Cámara de Representantes de Puerto Rico

Demandantes

V.

HON. FRANCISCO PARÉS ALICEA, Secretario
del Departamento de Hacienda; HON. DENNISE
N. LONGO QUIÑONES, Secretaria del
Departamento de Justicia, ambos en carácter
oficial y como representantes del Gobierno de
Puerto Rico

Demandados

CIVIL NÚM.: SJ2020CV00286

SALA: 904

SOBRE: INTERDICTO
PRELIMINAR Y PERMANENTE;
SENTENCIA DECLARATORIA

*“Liberty is always at stake when one or more of the branches seek to
transgress the separation of powers.”*
Clinton v. City of New York, 524 US 417, 450 (1998) (J. Kennedy,
concurring).

SENTENCIA

I. Resumen del tracto procesal y fáctico

Este caso comienza con una *Demanda* presentada electrónicamente el 16 de enero de 2020 al amparo de la Regla 57 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 57, y los Artículos 675-687 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA secs. 3521-3533, así como la Regla 59 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59. En el escrito, el Hon. Carlos “Johnny” Méndez Núñez (Hon. Carlos Méndez) y el Hon. Antonio L. Soto Torres (Hon. Antonio Soto) (en conjunto, los Demandantes) alegaron que la Sección 6070.39 del Código de Incentivos de Puerto Rico, Ley Núm. 60-2019, enmendó la Sección 1063.01 del Código de Rentas Internas para eliminar el requisito a las personas dedicadas a la industria o negocio en Puerto Rico de rendir, en o antes del 28 de febrero del 2020, una declaración para informar los pagos realizados por anuncios, primas de seguros, servicios de telecomunicaciones, servicios de acceso a internet y servicios de televisión por cable o satélite. Además, tal estatuto le impuso a 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 por anuncios o primas de seguros la obligación de radicar una declaración informativa anual para pagos recibidos luego del 31 de diciembre de 2018 a sus clientes comerciales o residenciales. El 9 de diciembre de 2019, el Departamento de Hacienda emitió la Determinación Administrativa 19-08 en la cual determinó, unilateralmente, que será responsabilidad de la persona o entidad que realizó pagos por anuncios, primas de seguros, servicios de

telecomunicaciones, servicios de acceso a internet y servicios de televisión por cable o satélite radicar el formulario 480.7E, en contravención a lo establecido por la Ley Núm. 60-2019. Por todo lo anterior, los Demandantes entienden que el Secretario de Hacienda usurpó los poderes de la Asamblea Legislativa al enmendar lo establecido por la Ley Núm. 60 mediante la Determinación Administrativa 19-08.

El 22 de enero de 2020, el Gobierno de Puerto Rico presentó una *Moción de desestimación*. En la misma se hicieron varios argumentos por los cuales estos entienden que procede la desestimación del pleito. En primer lugar, se arguyó insuficiencia en el emplazamiento, ya que el emplazamiento no fue debidamente expedido por el Tribunal. El segundo argumento versa sobre la falta de legitimación activa de los demandantes. Según el Gobierno, la actuación del Secretario de Hacienda no fue *ultra vires* por lo que los Demandantes no han sufrido un daño claro y palpable. En cuanto a los méritos del caso, el Gobierno entiende que la sección 1063.16 del Código de Rentas Internas crea un desfase en cuanto a las obligaciones y responsabilidades contributivas establecidas en las demás secciones del Código de Rentas Internas, por lo que el Secretario de Hacienda tenía que brindar certeza y claridad a los contribuyentes. Según el Gobierno, el Secretario de Hacienda estaba utilizando su discreción para posponer la radicación de un formulario o documento ante el Departamento de Hacienda, por lo que no se trata de enmendar la ley sino actuar dentro del marco de poderes que se le delegaron.

El 23 de enero de 2020, se celebró una *Vista de interdicto* en la cual las partes solicitaron tiempo para conversar e intentar llegar a un acuerdo. Durante la vista, los demandados se dieron por emplazados, por lo que renunciaron al argumento sobre la insuficiencia del emplazamiento presentado en la moción de desestimación.

El 27 de enero de 2020, ambas partes presentaron unas *Estipulaciones de hecho*. En la moción, presentaron varios hechos que ambas partes estipularon. Ese mismo día, los Demandantes presentaron una *Oposición a moción de desestimación*. En cuanto al argumento sobre la legitimación activa, estos arguyeron que el Hon. Méndez está facultado por el Reglamento de la Cámara de Representantes para comparecer a nombre de la Cámara de Representantes y defender los derechos, facultades y prerrogativas de tal cuerpo y sus funcionarios. La Constitución de Puerto Rico le delega el poder legislativo a la Asamblea Legislativa, por lo que el Presidente de la Cámara de Representantes tiene legitimación activa para presentar la acción por separación de poderes. Los Demandantes entienden que el Gobierno no ha podido establecer ningún estatuto que le concede al Secretario de Hacienda la capacidad de actuar por encima de una ley o de enmendarla mediante una Determinación Administrativa. Estos entienden que el poder que se le ha concedido al Secretario de Hacienda es de

complementar la ley o interpretarla, pero no abusar de su discreción y enmendar lo establecido por la Asamblea Legislativa. Según los Demandantes, aún si se entendiera que existe un desfase entre las secciones del Código de Rentas Internas, la ley más reciente enmienda la anterior, sea explícita o tácitamente cuando la anterior y la nueva ley no pueden coexistir.

El 28 de enero de 2020, el Gobierno presentó una *Réplica a oposición a moción de desestimación* en la cual argumentaron que, el Código de Rentas Internas, como se encuentra en estos momentos, obliga a dos personas distintas a presentar una declaración informativa sobre los mismos pagos, lo que crea confusión. El Gobierno entiende que la letra de la ley no es clara, por lo que se expone a la interpretación dentro de un marco de razonabilidad y fundamentado en la pericia técnica de la agencia administrativa. Estos entienden que lo que se hizo fue crear una ventana para que haya tiempo para que se aclare el desfase entre las secciones de la ley y, de tal manera, que el contribuyente no se vea afectado. Finalmente, el Gobierno reiteró su argumento anterior sobre los poderes expresos e inherentes que le concede la Ley y a explicar que la Determinación Administrativa 19-08 está bajo los poderes del Secretario de Hacienda.

El 29 de enero de 2020, los Demandantes presentaron una *Dúplica a réplica a oposición a moción de desestimación* en el que se reiteran los argumentos anteriores.

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

II. Determinaciones de hechos¹

Para efectos de esta sentencia, tomamos como ciertas todas las alegaciones bien hechas de la demanda.

1. El Hon. Carlos Mendez es miembro de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, representando al Distrito 36.
2. El Hon. Carlos Méndez es el presidente de la Cámara de Representantes de Puerto Rico.
3. El Hon. Antonio Soto es miembro de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, representando al Distrito 6.
4. El Hon. Antonio Soto es el presidente de la Comisión de la Cámara de Representantes de Hacienda, Presupuesto y de Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico “PROMESA”.

¹ Los siguientes hechos fueron estipulados por las partes mediante las *Estipulaciones de hechos* presentadas el 27 de enero de 2020.

5. El 1 de julio de 2019, el entonces Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo Rosselló Nevares, firmó la Ley Núm. 60-2019, según enmendada, conocida como “Código de Incentivos de Puerto Rico”.
6. El 4 de septiembre de 2019, el Departamento de Hacienda emitió el Boletín Informativo de Rentas Internas Núm. 19-09 (“BI RI 19-09”) con el propósito de “notificar la publicación de los formularios de Comprobantes de Retención y Declaraciones Informativas para el año 2019 e informar los cambios más significativos realizados a dichos formularios”.
7. El 9 de diciembre de 2019, el Departamento de Hacienda emitió la Determinación Administrativa Núm. 19-08 (“DA 19-08”).
8. El propósito del Departamento de Hacienda 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 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”.

III. Exposición de derecho

A. *Moción de desestimación*

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

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

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

Por otra parte, es norma reiterada que “la demanda no deberá ser desestimada a menos que se desprenda con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de hechos que puedan ser probado en apoyo de su reclamación”. *Pressure Vessels P.R. v. Empire Gas P.R.*, 137

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

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

Según la doctrina sentada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en los casos *Bell Atlantic Corp. v. Twombly*, 550 US 544 (2007) y *Ashcroft v. Iqbal*, 129 S.Ct 1937 (2009), el derecho del demandado a recibir una notificación adecuada de las alegaciones en su contra está enraizado en el debido proceso de ley, por lo que es necesario establecer el estándar a utilizar ante una moción de desestimación bajo la defensa de que ésta ha dejado de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

En *Ashcroft v. Iqbal*, supra, el Tribunal Supremo Federal aclaró que para determinar si las alegaciones de una demanda son factibles y no meramente especulativas, los tribunales deben hacer un

análisis contextual de las mismas mediante un proceso de dos pasos. El primer paso comprende el aceptar como ciertas las alegaciones fácticas de la demanda, excepto aquellas alegaciones concluyentes, conclusiones de derecho y los hechos alegados de forma generalizada que reciten de forma trillada los elementos de la causa de acción. El segundo paso comprende el determinar si, a base de las alegaciones bien formuladas en la demanda, el demandante ha establecido que tiene una reclamación factible que amerite la concesión de un remedio.

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

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

B. Entredicho provisional, injunction preliminar y permanente

El auto de injunction en Puerto Rico está regulado por la Regla 57 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap V., R. 57, y los artículos 675 a 689 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA. secs. 3521 a 3566. Este recurso extraordinario va dirigido a prohibir u ordenar la ejecución de determinado acto con el fin de evitar que se causen perjuicios inminentes o daños irreparables a una persona cuando no hay otro remedio en ley. *E.L.A. v. Asoc. de Auditores*, 147 DPR 669, 679 (1999).

El interdicto preliminar es el que se emite en cualquier momento antes del juicio en su fondo, después de haberse celebrado una vista en la cual las partes han presentado prueba en apoyo y en oposición a tal solicitud. D. Rivé Rivera, *Recursos Extraordinarios*, 2da ed. rev., San Juan, Programa de Educación Jurídica Continuada Facultad de Derecho, 1996, pág. 21.

El propósito primordial de éste es mantener el *status quo* hasta que se celebre el juicio en sus méritos, para que la conducta del demandado no produzca una situación que convierta en académica la sentencia que finalmente se dicte o que se le ocasionen daños de consideración al demandante durante la pendencia del litigio. *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, 142 DPR 656, 683 (1997). Se trata de un remedio en equidad. *Noriega v. Gobernador*, 122 DPR 650, 681-682 (1988).

Para decidir si expide o no este recurso extraordinario provisional, el tribunal debe de ponderar los siguientes criterios: (1) la naturaleza de los daños que puedan ocasionársele a las partes de concederse o denegarse el injunction; (2) su irreparabilidad o la existencia de un remedio adecuado en ley; (3) la probabilidad de que la parte promovente prevalezca eventualmente al resolverse el litigio en su fondo; (4) la probabilidad de que la causa se torne académica de no concederse el interdicto; y (5) el posible impacto sobre el interés público del remedio que se solicita. *Municipio de Ponce v. Gobernador*, 136 DPR 776, 784 (1994); *Puerto Rico Telephone Co. v. Tribunal Superior*, 103 DPR 200, 202 (1973).

El principio medular que rige la concesión de este remedio extraordinario es la existencia de una amenaza real de sufrir algún daño para el cual no se tiene un remedio adecuado en ley. En otras palabras, el daño irreparable debe ser uno tal que provoque el que no exista otro remedio en ley. Wright and Miller, *Federal Practice and Procedures: Civil*, sec. 2942, vol. II, pág. 368. La determinación de la irreparabilidad del daño se ha de evaluar a la luz de los hechos y circunstancias de cada caso en particular. Véase, *A.P.P.R. v. Tribunal Superior*, 103 DPR 903 (1975). Véase, además, D. Rivé Rivera, op. cit., pág. 21 y ss. En el caso *Misión Industrial de P.R. Inc. v. Junta de Planificación de P.R.*, 142 DPR 656 (1997), el Honorable Tribunal Supremo de Puerto Rico sostuvo que el daño irreparable requerido para mover la discreción del foro judicial hacia la expedición de un remedio de naturaleza interdictal debe ser aquel que no pueda ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles y el que no puede ser apreciado con certeza ni compensado mediante un remedio en un pleito ordinario.

El recurso puede expedirse ante circunstancias especiales, incluyendo cuando el peticionario haya sufrido o esté en riesgo de sufrir daños irreparables. Sólo procede el injunction cuando el remedio ordinario de ley no protege adecuadamente los derechos sustantivos del promovente rápida y eficazmente. Para que se dicte el interdicto debe de existir un agravio de patente intensidad al derecho del que solicite urgente reparación. No puede haber indefinición o falta de concreción en el derecho reclamado. *Com. Pro Perm. Bda. Morales v. Alcalde*, 158 DPR 195, 204 (2002). Se ha aclarado que “cuando existe un remedio de resarcimiento de daños y los hechos de la demanda [...] no excluyen de un todo la

adecuación de ese recurso de vía ordinaria, no debe acudir al entredicho provisional.” *A.P.R. v. Tribunal*, 130 DPR 903, 908 (1975).

La concesión de un interdicto preliminar descansa en el ejercicio de una sana discreción judicial que se ejercerá ponderando las necesidades y los intereses de las partes involucradas en la controversia. *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, supra, pág. 680. Toda vez que éste es un remedio que en el procedimiento ordinario no se obtiene hasta que vence en el juicio plenario, debe expedirse con sobriedad y sólo ante una demostración de clara e intensa violación de un derecho. *A.P.R. v. Tribunal*, supra, pág. 906.

Por otro lado, el interdicto permanente es el remedio extraordinario atendido por el tribunal siguiendo los trámites de un juicio ordinario o en sus méritos. *Mun. de Loíza v. Sucns. Suárez et al*, 154 DPR 333, 367-368 (2001). “Al determinar si procede otorgar un interdicto permanente el tribunal debe considerar los siguientes criterios: (1) si el demandante ha prevalecido en un juicio en sus méritos; (2) si el demandante posee algún remedio adecuado en ley; (3) el interés público involucrado; y (4) el balance de equidades”. *Plaza las Américas v. N.H.*, 166 DPR 631, 729 (2005). La jurisprudencia es clara a los fines de que la existencia de un remedio en daños excluye la procedencia de un injuncion *pendente lite*. *A.P.R. v. Tribunal Superior*, supra.; *Torres Bonet v. Asencio*, 68 DPR 208 (1948).

Conocido es que la naturaleza equitativa del remedio de injuncion permite la incorporación de las defensas clásicas como lo son actos propios, conciencia impura y la de la existencia de transacción mediante un contrato válido. *Systema de P.R., Inc. v. Interface Int’L*, 123 DPR 379 (1989); *Villa Caparra, Inc. v. Iglesia Católica Apostólica y Romana de Puerto Rico*, 117 DPR 346 (1986). Por lo tanto, antes de expedir un injuncion, ya sea preliminar o permanente, el tribunal debe tomar en consideración la existencia o ausencia de algún otro remedio adecuado en ley que evite la expedición del injuncion. *Pérez Vda. De Muñiz v. Criado Amunategui*, 151 DPR 355 (2000).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha sido enfático al requerir primordialmente que antes de expedir el “injuncion”, ya sea preliminar o permanente, los tribunales consideren la existencia de algún otro remedio eficaz, completo y adecuado en ley. De existir, entonces no se considerará el daño como irreparable. *Pérez Vda. Muñiz v. Criado*, 151 DPR 355 (2000) citando a *A.P.R. v. Tribunal Superior*, 103 DPR 903 (1975), *Franco v. Oppenheimer*, 40 DPR 153 (1929); *Martínez v. P.R. Ry. Light & Power Co.*, 18 DPR 725 (1912).

De la antes citada jurisprudencia se desprende que los Tribunales han sido categóricos en establecer que el recurso de “injuncion”, por su naturaleza de recurso extraordinario, se expide con

carácter discrecional, y mientras exista algún remedio eficaz, completo y adecuado en ley, no se considera el daño como irreparable.

En *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, 142 DPR 656, 683 (1997), el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó que constituye un daño irreparable aquel que no puede ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles. Expresó, además, que el principio de equidad que gobierna la concesión o denegación del “injunction” exige que la parte promovente demuestre la ausencia de un remedio adecuado en ley. Al aplicar el criterio de la irreparabilidad de los daños, se ha reiterado que la “concesión o denegación [de un “injunction”] exige que la parte promovente demuestre la ausencia de un remedio adecuado en ley”. *Asoc. Vec. v Caparra v. Asoc. Fom. Educ.*, 173 DPR 304, 319 (2008), citando a *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, supra, pág. 681.

En adición, el Tribunal Supremo ha acentuado la necesidad de que la parte promovente demuestre la existencia de un daño irreparable “que no puede ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles”. *Asoc. Vec. v Caparra v. Asoc. Fom. Educ.*, supra, pág. 319 citando a *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, supra, pág. 681; *Com. Pro. Perm. Bda. Morales v Alcalde*, 158 DPR 195,205 (2002).

En *Pedraza Rivera v. Collazo Collazo*, 108 DPR 272 (1979) el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió que procede desestimar una demanda de injunction cuando lo alegado como base para la acción es un hecho escueto que no delata un agravio de patente intensidad al derecho del individuo, que reclame urgente reparación.

C. Legitimación activa de los legisladores

La jurisdicción es el poder o autoridad que ostenta un tribunal para decidir casos o controversias. *SLG Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 682 (2011). Véase, además, *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 854 (2009). La falta de jurisdicción de un tribunal incide directamente sobre el poder mismo para adjudicar una controversia. *Souffront v. AAA*, 164 DPR 663, 674 (2005). En innumerables ocasiones, el Tribunal Supremo ha advertido que los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción y que no tienen discreción para asumir jurisdicción, allí donde no la tienen. *Peerless Oil v. Hnos. Torres Pérez*, 186 DPR 239, 250 (2012). *SLG Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 882 (2007). Esto responde a que “las cuestiones relativas a la jurisdicción de un tribunal son privilegiadas y como tal deben atenderse y resolverse con preferencia a cualesquiera otras”. *Id.*

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que la legitimación activa es una de las doctrinas que dan vida al principio de justiciabilidad. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 370

(2002). La legitimación activa es la razón jurídica que asiste a la parte actora para comparecer ante el tribunal y obtener una sentencia vinculante. R. Hernández Colón, *Derecho procesal civil*, San Juan, Ed. Lexis Nexis, 2010, sec. 1002, pág. 109. El propósito de mencionada doctrina es demostrarle al tribunal que el demandante tiene un interés en el pleito “de tal índole que, con toda probabilidad, proseguirá su causa de acción vigorosamente y traerá a la atención del tribunal las cuestiones en controversia”. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al*, supra, pág. 371, citando a *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 413 (1982).

En lo específico, la doctrina de legitimación activa consiste en la regla o exigencia de que sólo puede recurrir a un Tribunal en busca de algún remedio legal aquel litigante que pueda demostrar que: (1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) que el referido daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; (3) que existe una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada; y (4) que la causa de acción surge al palio de la Constitución o de una ley. Véase, *Colegio de Peritos Electricistas de PR v. AEE*, 150 DPR 327, 331 (2000); *García Oyola v. JCA*, 142 DPR 532, 538-539 (1997).

Por su parte, la Regla 15.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V R 15.1 establece que:

Todo pleito se tramitará a nombre de la persona que por ley tenga el derecho que se reclama, pero una persona autorizada por ley podrá demandar sin el concurso de aquella para cuyo beneficio se hace la reclamación; y cuando por ley así se disponga, podrá presentarse una reclamación a nombre del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para beneficio de otra persona. No se desestimarán un pleito por razón de no haberse tramitado a nombre de la persona que por ley tiene el derecho que se reclama hasta que, luego de levantarse la objeción, se haya concedido un tiempo razonable para que la persona con derecho ratifique la presentación del pleito, o se una al mismo, o se sustituya en lugar de la parte promovente y tal ratificación, unión o sustitución tendrá el mismo efecto que si el pleito se hubiese incoado por la persona con derecho.

Así, ante una situación en la que un tribunal no tiene la autoridad para atender un recurso, solo tiene jurisdicción para así declararlo y proceder a desestimar el caso. La falta de jurisdicción trae consigo las consecuencias siguientes: (1) no puede ser subsanada; (2) las partes no pueden conferírsela voluntariamente a un tribunal, como tampoco este abrogársela; (3) conlleva la nulidad de los dictámenes emitidos; (4) impone a los tribunales el deber de auscultar su propia jurisdicción; (5) impone a los tribunales apelativos el deber de examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, y (6) puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o por el tribunal motu proprio. *Lozada Sánchez v. AEE*, 184 DPR 898, 909 (2012).

En cuanto a la legitimación activa de los legisladores, el Tribunal Supremo 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*, 199 DPR 59, 70 (2017) citando a *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 428 (1994).

En esos escenarios, el legislador deberá demostrar que ostenta derechos de índole constitucional o estatutario que han sido vulnerados. *Bhatia Gautier v. Gobernador*, supra.

D. Separación de poderes

Nuestro sistema de gobierno es de tipo republicano; el poder gubernamental se encuentra distribuido en tres ramas de gobierno: la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial. El principio constitucional de separación de poderes representa la expresión jurídica de la teoría de gobierno que pretende evitar la tiranía- la concentración indebida del poder en una misma fuente- mediante la distribución tripartita del poder estatal. *Misión Industrial v. Junta de Planificación*, 146 DPR 64 (1998). En Puerto Rico, la separación de poderes está expresamente consagrada en la Sección 2 del Artículo I de la Constitución del Gobierno de Puerto Rico, la cual establece la forma republicana de nuestro gobierno.

Asimismo, en la jurisdicción federal, el Tribunal Supremo de Estados Unidos de América ha reconocido la doctrina de separación de poderes como fundamental en el esquema democrático de gobierno de la nación americana. *Colón Cortés v. Pesquera*, 150 DPR 724 (2000). Además, la Constitución Federal le garantiza a los Estados un sistema de gobierno republicano. Art. IV Sec. 4, Const. EE. UU., LPRA, Tomo I.

A tenor del Tribunal Supremo de Estados Unidos, la doctrina de separación de poderes protege la libertad del ciudadano frente a una peligrosa acumulación de poder en una rama de gobierno. Además, se ha resuelto que una Rama de gobierno no puede usurpar o apropiarse de facultades de otra Rama sin ocasionar daño. La seguridad de las instituciones depende en gran medida de la estricta observación de estos principios. *Colon Cortés v. Pesquera*, supra.

La división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial que establece nuestra Constitución no significa la independencia absoluta entre éstos. *Hernandez Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 602, 619 (1983). Lo que se persigue es un equilibrio dinámico entre poderes coordinados y de igual rango y evitar, así, que alguno de éstos amplíe su autoridad a expensas de otro. *Nogueras v. Hernández Colón I*, 127 DPR 405, 412 (1991); *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 427-428 (1982). Respecto a la interacción que debe existir entre las tres ramas del gobierno para alcanzar el propósito que persigue la separación de poderes, el Tribunal Supremo ha expresado lo siguiente:

La relación entre los poderes del Gobierno debe ser una dinámica y armoniosa. Su éxito depende de que cada una acepte y respete la autoridad de las otras y entienda la interrelación de sus funciones. Su perdurabilidad requiere que cuando haya un conflicto sobre el alcance de los poderes constitucionales de cualquiera de ellas, los tribunales intervengan con prudencia y deferencia para aclarar los contornos de la Constitución y facilitar la resolución de las diferencias.

Acevedo Vilá v. Meléndez Ortiz, 164 DPR 875, 883 (2005).

Más que una regla técnica de derecho, el principio de separación de poderes es una doctrina política. A esta visión responde el pronunciamiento del Tribunal Supremo de Estados Unidos a los efectos de que una rama del gobierno no puede usurpar o apropiarse de facultades de otra rama, sin ocasionar daño. *Unión Pacífic Rd. Co. v. U.S.*, 99 US 700, 718 (1878).

En nuestro sistema de gobierno, y por virtud de lo dispuesto en el Art. IV, Sec. 1 de nuestra Constitución, “[e]l Poder Ejecutivo se ejercerá por un Gobernador, quien será elegido por voto directo en cada elección general”. Las Secciones 1 y 4 del Artículo IV de nuestra Constitución establecen que el Poder Ejecutivo se ejerce por el Gobernador y asigna a éste, entre otros deberes, funciones y atribuciones: el cumplir y hacer cumplir las leyes y nombrar según se disponga por esta Constitución o por ley, a todos los funcionarios que ayudarán en el descargo de esta función.

Por otra parte, en el poder legislativo recae la capacidad de crear, enmendar y derogar las leyes que regulan nuestro sistema de gobierno. Art. III, Sec. 1, Const. ELA, LPRA, Tomo I. Nuestra Constitución no describe, contrario a las otras ramas de gobierno, las facultades y el alcance del poder delegado a la Rama Legislativa, sino que este se desprende del poder inherente para hacer efectiva sus funciones, del proceso para aprobar legislación según descrito y de aquellas otras que emanan de diversas disposiciones constitucionales. Por otro lado, la Sección 16 del Artículo III de la Constitución de Puerto Rico concede a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico la facultad de crear, consolidar o reorganizar departamentos ejecutivos y definir sus funciones. Art. III, Sec. 16, Const. E.L.A., L.P.R.A., Tomo I. Así, la legislatura delega sus poderes a la agencia administrativa, ya sea a través de la ley orgánica de la agencia o a través de leyes especiales. *J.P. v. Frente Unido I*, 165 DPR 445, 469 (2005). La Asamblea Legislativa, en el ejercicio de su poder de legislar y crear agencias administrativas puede delegar poderes cuasi legislativos, incluyendo la facultad de aprobar reglamentos, establecer penalidades y realizar investigaciones, así como poderes cuasi judiciales, para adjudicar disputas y controversias particulares entre ciudadanos privados y compañías de servicios público o corporaciones. *J.P. v. Frente Unido I*, supra, pág. 461.

Finalmente, sabido es que la Rama Judicial tiene el poder de determinar si las otras ramas del Gobierno observaron las limitaciones constitucionales y si los actos de una de éstas exceden sus poderes delegados. *Córdova Iturregui v. Cámara Representantes*, 171 DPR 789, 801 (2007) citando a *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 25 (1986). Es precisamente la función de la Rama Judicial el interpretar la legislación aprobada por la Rama Legislativa. *San Gerónimo Caribe Project v. Registradora de la Propiedad*, 189 DPR 840,

867 (2013). Después de todo, la Rama Ejecutiva no puede convertirse en el juez constitucional de sus propios poderes. “*Es a los tribunales a quienes les toca interpretar las leyes y la Constitución*”. (Énfasis nuestro). *Santa Aponte v. Sec. del Senado*, 105 DPR 750, 760 (1977).

E. Interpretación de leyes y la Ley Núm. 60-2019 y la Determinación Administrativa 19-08

En el deber de resolver las controversias de hecho y adjudicar los derechos de las partes, es imperante considerar los principios y normas establecidas de hermenéutica jurídica. *San Gerónimo Caribe Project v. Registradora*, 189 DPR 849, 868 (2013). Este proceso de interpretación de las leyes consiste en auscultar, escudriñar y determinar cuál es la intención del legislador, puesto que la función de la rama judicial es la de interpretar las leyes aprobadas por la Rama Legislativa. *Bomberos Unidos v. Cuerpo Bomberos et al.*, 180 DPR 723, 749 (2011); *Asociación de Farmacias v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 938 (2010).

Al interpretar un estatuto, es principio cardinal que cuando la letra de la ley es clara y libre de ambigüedades, su letra prevalece ante el espíritu de la misma. Artículo 14 del Código Civil, 31 LPRA sec. 14. Los tribunales no estamos autorizados de añadir limitaciones o restricciones que no aparecen en el texto de una ley, ni a sustituir omisiones al interpretarla, pues si la ley es clara no se puede utilizar de subterfugio buscar la intención legislativa. *Rosado Molina v. ELA y otros*, 195 DPR 581, 589-590 (2016). Siendo así, el primer paso al interpretar una ley es remitirse al propio texto, pues si el lenguaje es claro e inequívoco, del propio estatuto surge la intención legislativa. *Cordero et al. v. ARPe et al.*, 187 DPR 445, 456 (2012). Por esto, la aplicación literal de la ley puede ser ignorada únicamente cuando su letra no es clara y su aplicación literal lleva a un resultado irracional o contrario a la verdadera intención o propósito del legislador. *Báez Rodríguez et al. v. E.L.A.*, 179 DPR 231, 245 (2010).

Ahora bien, cuando las expresiones en la ley son inciertas, para interpretar la misma adecuadamente es menester considerar la razón, espíritu, causas o motivos que indujeron al legislador a crear la ley para descubrir su verdadero sentido. Artículo 19 del Código Civil, 31 LPRA sec. 19. Esto sin perder de perspectiva que la intención legislativa no puede buscarse en una frase aislada o en una de sus secciones, sino que debe escudriñarse la ley en su conjunto y contexto social. *Bomberos Unidos v. Cuerpo Bomberos et al.*, supra, pág. 750; *Clínica Juliá v. Sec. de Hacienda*, 76 DPR 509, 520 (1954). Siguiendo estos parámetros, los tribunales deben interpretar la ley como un ente armónico y darles sentido lógico a las diferentes secciones, supliendo las posibles deficiencias cuando esto fuera necesario. *Departamento de Hacienda v. Telefónica*, 164 DPR 195, 204 (2005). En estos casos, adquiere mayor importancia la necesidad de indagar en la intención del legislador al aprobarla, considerando el propósito social que inspiró su

creación. *Ifco Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 739 (2012). En otras palabras, “las leyes hay que interpretarlas y aplicarlas en comunión con el propósito social que las inspira, sin desvincularlas de la realidad y del problema humano que persiguen resolver”. *Asociación de Farmacias. v. Caribe Specialty et al. II*, supra, págs. 938-939. A estos fines resulta de gran utilidad auscultar la voluntad legislativa reflejada en el historial legislativo, la exposición de motivos y las expresiones de los legisladores en el hemicycle durante la sesión de aprobación de la ley. *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, 186 DPR 113, 127 (2012).

El 1 de julio de 2019, se aprobó el Código de Incentivos de Puerto Rico, Ley Núm. 60-2019. Mediante este estatuto, la Asamblea Legislativa implementó varias enmiendas al Código de Rentas Internas, Ley Núm. 1-2011, y a varios otros estatutos. Entre las enmiendas al Código de Rentas Internas, se encuentra la Sección 1063.16, la cual dispone que:

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 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. (Énfasis nuestro).

IV. Aplicación del derecho a los hechos

Tenemos ante nuestra consideración una moción de desestimación presentada por el Gobierno de Puerto Rico en representación del Departamento de Hacienda. Estos arguyen que procede la desestimación de la demanda presentada por los Demandantes por ausencia de legitimación activa, ya que la actuación del Secretario de Hacienda no conlleva una abrogación de los poderes de la Asamblea Legislativa, por lo que no se sufrió ningún daño. Además, según el Departamento de Hacienda, lo que se

hizo fue utilizar los poderes conferidos por la Asamblea Legislativa y la Constitución de Puerto Rico para proteger a los contribuyentes.

Por su parte, los Demandantes entienden que la actuación del Secretario de Hacienda fue atribuirse el poder de determinar quien es la persona obligada por ley a rendir una declaración para informar los pagos realizados por anuncios, primas de seguros, servicios de telecomunicaciones, servicios de acceso a internet y servicios de televisión por cable o satélite. Según los Demandantes, la Asamblea Legislativa, mediante la Ley Núm. 60, determinó que son las entidades las que tienen la obligación de rendir la declaración informativa anual al pagador o contribuyente, y ante la claridad de tal estatuto, el Departamento de Hacienda no tiene la capacidad de irse por encima de lo establecido por la Asamblea Legislativa en la ley.

En primer lugar, debemos mencionar que, ante una moción de desestimación, las alegaciones hechas en la demanda hay que interpretarlas conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante.

Antes de entrar a discutir los méritos del caso, debemos atender el cuestionamiento jurisdiccional de umbral. Según el Gobierno, los Demandantes no tienen legitimación activa para presentar el presente caso, ya que, al no violentarse la separación de poderes, los demandantes no han sufrido algún daño real y palpable que puedan reivindicar. Para llegar a esta conclusión, primero se debe analizar la actuación del Secretario de Hacienda y concluir si la Determinación Administrativa 19-08 enmendó ilegalmente la Ley Núm. 60 y lo establecido por la Asamblea Legislativa. No hay duda que la Cámara de Representantes o el Senado de Puerto Rico tienen legitimación activa, mediante un representante, de vindicar los poderes que se le concedió por la Constitución de Puerto Rico y que otra rama de gobierno está usurpando.

Entendemos importante enfatizar que, aunque las agencias administrativas tienen una gama de poderes que surgen de varios estatutos, el alcance de estos poderes es establecido por la propia Asamblea Legislativa mediante legislación. Por tal razón, un “reglamento o actuación administrativa claramente en conflicto, o en contra de la ley, es nulo. Este tipo de disposición reglamentaria tiene que ceder ante el mandato legislativo ya que el texto de una ley jamás debe entenderse modificado o suplantado por el reglamentario, por lo que, de existir cualquier conflicto entre el texto de la ley y su reglamento, debe prevalecer el de la ley”. *Yiyi Motors, Inc. v. ELA*, supra. Por lo tanto, cuando el legislador deja un espacio para que la agencia administrativa, mediante reglamentación, pueda interpretar la ley, tal interpretación tendrá la deferencia que se merece. En cambio, cuando la Asamblea Legislativa es clara y específicamente, establece la manera en la que debe proceder la agencia, esta última

no tiene otra opción que someterse y cumplir e implementar lo establecido por la ley. No hay espacio para interpretación. Esto, aun cuando el estatuto puede ser oneroso para un grupo de personas o puede crear cierta confusión. En el caso que se encuentra ante este Tribunal, no se trata de una interpretación de un texto ambiguo en el cual la agencia administrativa tiene espacio para interpretar, sino que se ordena claramente que sean las entidades dedicadas 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 por anuncios o primas de seguro las que vendrán obligada a rendir una declaración informativa anual. El Secretario de Hacienda, mediante la Determinación Administrativa 19-08, le impone tal responsabilidad, sobre la cual la Asamblea Legislativa había legislado específicamente, al pagador o contribuyente.

Aunque el Gobierno arguye que se trata de un acto para evitar la confusión de los contribuyentes, esto no se puede usar de excusa o de justificación para apropiarse de los poderes que la Constitución de Puerto Rico le concedió a la Asamblea Legislativa, en específico, el poder de enmendar legislación vigente. La Constitución de Puerto Rico, al igual que la de Estados Unidos, establecen claramente que existe una separación de poderes y le concede a la Asamblea Legislativa el poder de crear y, como corolario, enmendar las leyes de Puerto Rico. Para balancear tal poder, la Constitución le concedió a la Gobernadora el poder de aprobar los proyectos de ley. En este caso, no solo la Asamblea Legislativa aprobó el proyecto de ley, sino que el Gobernador, en aquel momento, aprobó el proyecto y lo elevaron a ley. El Departamento de Hacienda no tiene la capacidad ni el poder de enmendar la Ley Núm. 60 mediante una Determinación Administrativa.

V. Sentencia

Por los fundamentos antes expuestos, el Tribunal declara No Ha Lugar a la Moción de Desestimación presentada por le parte demandada y Ha Lugar la *Demanda* presentada por el Hon. Carlos Méndez Núñez y el Hon. Antonio L. Soto Torres. Se declara inconstitucional la Determinación Administrativa 19-08 por violentar la separación de poderes que establece la Constitución de Puerto Rico.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE

En San Juan Puerto Rico, a 4 de febrero de 2020.

f/ ANTHONY CUEVAS RAMOS
JUEZ SUPERIOR