

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
SALA DE SAN JUAN**

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS DE PUERTO RICO PARTE DEMANDANTE	CIVIL NÚM.: SJ2022CV05905
v.	SOBRE: SENTENCIA DECLARATORIA; INCONSTITUCIONALIDAD DEL ART. 86 DE LEY 52-2022
GOBIERNO DE PUERTO RICO PARTE DEMANDADA	<u>CONSOLIDADO CON:</u> CIVIL NÚM.: SJ2022CV06031
<hr/> COLEGIO DE ABOGADOS Y ABOGADAS DE PUERTO RICO PARTE DEMANDANTE	SOBRE: <i>INJUNCTION</i> PRELIMINAR Y PERMANENTE; SENTENCIA DECLARATORIA; NULIDAD DEL ART. 86 LEY 52-2022
v.	SALÓN DE SESIONES: 907
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO PARTE DEMANDADA	

SENTENCIA

En esta ocasión, nos corresponde determinar si es nulo el Artículo 86 de la Ley Núm. 52-2022 (el cual enmendó un proyecto de ley cuyo asunto general es sobre el tratamiento contributivo a entidades foráneas para imponer a los notarios y las notarias de Puerto Rico el deber de requerir una tasación, un plano de mensura y un estudio de título al autorizar cualquier escritura relacionada con el dominio de un bien inmueble) por violentar la Sección 17 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En lo pertinente, esta disposición constitucional prohíbe la aprobación de leyes que contengan más de un asunto, así como las enmiendas que cambien el propósito original de un proyecto de ley o le incorporen materias extrañas. Por entender que el mencionado Artículo 86 es precisamente el tipo de enmienda legislativa que nuestra Constitución prohíbe categóricamente, adelantamos que procede declarar su nulidad y que se tenga por no puesto.

Con el propósito de atender los asuntos ante nuestra consideración, reseñamos a continuación los incidentes procesales más relevantes.

I.

El 4 de julio de 2022, la Asociación de Abogados de Puerto Rico presentó una demanda de sentencia declaratoria mediante la cual solicitó que se decrete la inconstitucionalidad del Artículo 86 de la Ley Núm. 52-2022, por no guardar relación con lo propuesto por el Poder Ejecutivo en el proyecto de ley original y por violentar la norma constitucional de una ley, un asunto. Véase la

Entrada núm. 1 del expediente electrónico, SJ2022CV05905. Posteriormente el 8 de julio de 2022, el Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico presentó una demanda por fundamentos similares y solicitó que: (1) se dicte un *injunction* preliminar y permanente para paralizar la aplicación del Artículo 11 de la Ley Notarial, según enmendado por el Artículo 86 de la Ley Núm. 52-2022; (2) se señale una vista urgente para atender la solicitud de *injunction* preliminar; y (3) se declare inconstitucional y nulo el Artículo 86 de la Ley Núm. 52-2022 por haberse enmendado en violación a la Constitución de Puerto Rico. Véase la *Entrada núm. 1 del expediente electrónico*, SJ2022CV06031.

Mediante una Orden emitida el 8 de julio de 2022 en el caso SJ2022CV06031, este Salón de Sesiones ordenó la celebración de una vista para dilucidar si procede o no la concesión del remedio de *injunction* preliminar, la cual advertimos que podría consolidarse con el juicio en sus méritos, para el miércoles, 13 de julio de 2022. Véase la *Entrada núm. 5 del expediente electrónico*, SJ2022CV06031. Posteriormente el 11 de julio de 2022, la parte demandante en el caso SJ2022CV05905 presentó una *Moción en auxilio de jurisdicción* mediante la cual solicitó un remedio provisional de carácter interdictal al amparo de la Regla 56 de Procedimiento Civil, *infra*, a los fines de que: (1) se deje sin efecto la aplicabilidad del Artículo 86 de la Ley Núm. 52-2022 de forma provisional en lo que se ventila el caso en los méritos; (2) o en la alternativa dado que las partes han comparecido, que se emita el dictamen en trámite expedito y se evite mayores daños a los causados por la inclusión del Artículo 86 a la Ley 52-2022 de forma inconstitucional. *Entrada núm. 16 del expediente electrónico*, , SJ2022CV05905, pág. 3.¹

Dado que ambos casos comprenden cuestiones comunes de hechos y de derecho, el 11 de julio de 2022 ordenamos su consolidación en virtud de lo dispuesto en la Reglas 1 y 38.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V.² Además, impartimos algunas directrices con respecto al manejo de los casos consolidados. *Entrada núm. 22 del expediente electrónico*, SJ2022CV05905.

¹ Nótese que en el caso SJ2022CV05905, la parte demandante no solicitó inicialmente un *injunction* ni un remedio provisional de carácter interdictal. En vista de ello, el presente caso se refirió el 5 de julio de 2022 al trámite ordinario y se asignó al Salón de Sesiones 908. No obstante, el 11 de julio de 2022 la parte demandante presentó una solicitud de remedio provisional de carácter interdictal, asuntos que típicamente competen a la Sala de Recursos Extraordinarios.

² Por tanto, y dado que en los dos casos los respectivos demandantes solicitaron remedios interdictales en virtud de las Reglas 56 y 57 de Procedimiento Civil, *supra*, se ordenó la consolidación y asignación administrativa de ambas demandas para la atención de la Sala de Recursos Extraordinarios, Salón de Sesiones 907. En nuestro carácter actual de Juez Coordinador Interino de Asuntos de lo Civil, dicha determinación administrativa se realizó en consulta con la Jueza Cancio González (quien preside la Sala 908) y con la autorización de la Jueza Administradora Regional, Hon. Laura L. López Roche.

Ese mismo día la parte demandada presentó una *Moción en cumplimiento de orden* en el caso SJ2022CV05905, en la que indicó que “el Departamento de Justicia no presentará una oposición a la demanda, reconociendo que el Artículo 86 de la Ley 52-2022 adolece de defectos constitucionales”; ello con la salvedad de que se tome en consideración la “Cláusula de Separabilidad” de la Ley Núm. 52-2022. *Entrada núm. 14 del expediente electrónico*, SJ2022CV05905, pág. 5. Además, sostuvo que este Tribunal “puede adjudicar la presente controversia y hacer las determinaciones que en derecho procedan”. *Id.* En vista de ello, ordenamos a la parte demandada que informara inmediatamente si asumía la misma posición con respecto a la demanda en el caso consolidado SJ2022CV06031 y si solicitaba que se dicte sentencia por las alegaciones de ambas demandas en virtud de la Regla 10.3 de Procedimiento Civil, *supra*. *Entrada núm. 22 del expediente electrónico*, SJ2022CV05905, pág. 3. De ser ese el caso, advertimos que el Tribunal pudiera dejar sin efecto el señalamiento de vista de interdicto del 13 de julio de 2022 y el caso quedaría sometido inmediatamente para su resolución en atención al derecho aplicable. *Id.*

Ese mismo día, la parte demandada presentó una *Moción en cumplimiento de orden* en el caso SJ2022CV06031. *Entrada núm. 15 del expediente electrónico*, SJ2022CV06031. En ésta, reiteró su postura en el caso SJ2022CV05905 y arguyó que

el Artículo 86 de la Ley 52-2022 adolece de los defectos constitucionales que se alegan en la demanda de epígrafe. Por tal razón, este Tribunal tiene ante sí una controversia de derecho que procede adjudicar conforme al derecho aplicable y tomando por ciertas aquellas alegaciones plausibles y bien hechas en la Demanda de autos. Por ello, el Departamento de Justicia no presentará una oposición a la demanda de epígrafe y solicita que este Ilustre Foro resuelva la controversia conforme al derecho y los hechos bien alegados en la demanda, limitándose al Artículo 86 de la Ley 52-2022. Se aclara que la postura del Departamento de Justicia es que, conforme a la cláusula de separabilidad en el Artículo 88 de la Ley 52-2022, cualquier determinación de este Tribunal declarando la inconstitucionalidad del Artículo 86 de dicho estatuto no afectará el resto de esta Ley. *Id.*, pág. 3, (énfasis omitido).

Sin embargo, la parte demandada adujo que una vez evaluáramos las alegaciones de la demanda conforme al derecho vigente, debíamos denegar el recurso extraordinario de *injunction* preliminar y permanente solicitado por el Colegio de Abogados y Abogadas en el caso SJ2022CV06031. Ello dado que en nuestra jurisdicción no se permite dicho recurso para impedir la aplicación de una ley que no ha sido derogada o declarada inconstitucional por los tribunales; y por entender que la parte demandante tiene un remedio adecuado en ley (el cual ya ejerció al solicitar una sentencia declaratoria). *Id.*

Posteriormente ese mismo día, la parte demandada presentó una *Moción en cumplimiento de orden* con respecto a lo que le fue requerido en la Orden de consolidación. *Entrada núm. 29 del expediente electrónico*, SJ2022CV05905. En particular, solicitó afirmativamente que en el pleito consolidado se dicte sentencia por las alegaciones en virtud de la Regla 10.3 de Procedimiento Civil, *supra*, y se deja sin efecto el señalamiento de vista de interdicto del 13 de julio de 2022 en el caso SJ2022CV06031. Por consiguiente, damos por satisfecho lo ordenado por el Tribunal.

En el ínterin, varias personas y entidades solicitaron intervenir en el caso, lo cual fue autorizado por el Tribunal. Véanse las *Entradas núm. 2, 6, 10, 15, 25, 27 del expediente electrónico*, SJ2022CV05905 (Reinaldo Otero Santiago, Instituto del Notariado Puertorriqueño, Inc. y Puerto Rico Association of Realtors); *Entradas núm. 13, 14 y 21 del expediente electrónico*, SJ2022CV06031 (Colegio de Notarios de Puerto Rico). Además, tanto los demandantes en ambos casos como algunos interventores solicitaron que se dictara sentencia por las alegaciones en virtud de la Regla 10.3 de Procedimiento Civil, *supra*. Véanse las *Entradas núm. 17 y 23 del expediente electrónico*, SJ2022CV05905; *Entrada núm. 18 del expediente electrónico*, SJ2022CV06031. A su vez, surge del expediente que la parte demandada hizo una solicitud análoga a los fines de que se dicte sentencia por las alegaciones en virtud de la referida regla, que tomemos por ciertas aquellas alegaciones plausibles y bien hechas y que adjudiquemos la controversia de derecho planteada en los casos consolidados. *Entrada núm. 14 y 29 del expediente electrónico*, SJ2022CV05905; *Entrada núm. 15 del expediente electrónico*, SJ2022CV06031.

Así las cosas, damos por sometidos los casos consolidados y estamos en posición de resolver la controversia de estricto derecho que se encuentra ante nuestra consideración.

II.

Dado que todas las partes comparecieron al pleito y solicitaron que se dicte sentencia por las alegaciones,³ enumeramos los hechos esenciales y pertinentes considerados por el Tribunal al analizar el derecho aplicable a la presente controversia:

1. La Asociación de Abogados de Puerto Rico es una entidad sin fines de lucro creada el 30 de junio de 2010 para promover la ciencia del derecho y del notariado en Puerto Rico, la cual se

³ La Regla 10.3 de Procedimiento Civil, *supra*, establece que

Después que se hayan presentado todas las alegaciones, cualquier parte podrá solicitar al tribunal que dicte sentencia parcial o total por las alegaciones, sujeto a las disposiciones de la Regla 42.3. Si en una moción en la que se solicite sentencia por las alegaciones se exponen materias no contenidas en dichas alegaciones y éstas no son excluidas por el tribunal, la moción deberá considerarse como una solicitud de sentencia sumaria y estará sujeta hasta su resolución final a todos los trámites ulteriores dispuestos en la Regla 36, y todas las partes tendrán una oportunidad razonable de presentar todo asunto pertinente a dicha moción conforme a lo provisto en la citada regla.

compone por cerca de 3,000 abogados y notarios en Puerto Rico que practican la profesión del derecho y la notaría en Puerto Rico.

2. El Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico se fundó el 27 de junio de 1840 y es la organización profesional más antigua de Puerto Rico y el Caribe. A la fecha tiene una matrícula activa de 3,032 abogados y abogadas.

3. Por otro lado, el Fondo de Fianza Notarial del Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico opera como fiador de los notarios y las notarias que mantienen una fianza vigente con tal institución según lo ordena la Ley Notarial de Puerto Rico, Ley Núm. 75 de 2 de julio de 1987, según enmendada, 4 LPRA sec. 2001 et seq. A la fecha, el Fondo de Fianza afianza a 5,383 notarios y notarias.

4. El 24 de mayo de 2022, el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Pedro R. Pierluisi Urrutia, presentó una medida de administración bajo el número Proyecto de la Cámara 1367 (PC 1367).

5. Dicha medida tenía como fin enmendar y añadir nuevas Secciones 3A y 13A a la Ley 135-1997, según enmendada, conocida como “Ley de Incentivos Contributivos de 1998”; añadir nuevas Secciones 3A y 13A y enmendar la Sección 5 de la Ley 73-2008, según enmendada, conocida como “Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico”; para enmendar las Secciones 2062.01 y 5010.01 y añadir una nueva Sección 6020.01A de la Ley 60-2019, según enmendada, conocida como “Código de Incentivos de Puerto Rico”; para enmendar la Sección 2101 de la Ley 120-1994, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994”; para enmendar las Secciones 1061.23 y 1062.07 y añadir una nueva Sección 1051.16 y un nuevo Subcapítulo F al Capítulo 5 del Subtítulo F, de la Ley 1-2011, según enmendada, conocida como el Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011, que incluirá las Secciones 6056.01 y 6056.02; y para otros fines relacionados.

6. Todas las leyes que el PC 1367 proponía enmendar, y los asuntos tratados en dicha medida, versaban exclusivamente sobre temas relacionados a procurar un esquema contributivo que sustituyera los recaudos que obtiene el Gobierno de Puerto Rico al amparo de la Ley Núm. 154-2010, conocida como la Ley para Establecer un Impuesto a las Corporaciones Foráneas. Es decir, el PC 1367 tenía el propósito fundamental de cambiar la forma en que Puerto Rico imponía contribuciones a entidades organizadas fuera de Puerto Rico (“Entidades Foráneas”) que compran productos manufacturados en Puerto Rico de un miembro del grupo de entidades afiliadas en Puerto Rico.

7. Ciertos cambios a nivel federal tuvieron el efecto de que, a partir del 1 de enero de 2023, la acreditación del arbitrio y las contribuciones sobre ingresos producto de la Regla de Fuente de Ingresos Modificada para propósitos de contribución sobre ingresos a nivel federal no sería posible.

8. Por ello, el Gobernador presentó legislación para revisar y atemperar el tratamiento contributivo de estas entidades foráneas, de manera que el sustituto al arbitrio que imponía la Ley Núm. 154-2010 no afectara dicha industria y se continuaran produciendo ingresos similares al fisco.

9. El 30 de junio de 2022, el último día de sesión legislativa, la Asamblea Legislativa enmendó el referido proyecto e incorporó a la referida medida legislativa el Artículo 86 para enmendar el Artículo 11 de la Ley Notarial.

10. Esta enmienda requiere del notario o la notaria incluir o acompañar con la “planilla informativa sobre segregación, agrupación o traslado de bienes inmuebles: . . . (h) Precio de tasación, acompañado de la tasación realizada por un Evaluador Profesional Autorizado (EPA) con licencia vigente en Puerto Rico; (i) Plano de mensura (plot plan), y (j) Estudio de Título de la propiedad que se trate”.

11. Esta enmienda se trata esencialmente del mismo contenido que tenía el Proyecto de la Cámara 827, el cual fue aprobado en la Cámara de Representantes el 18 de junio del 2021, pero no ha sido atendido por el Senado de Puerto Rico a pesar de estar ante su consideración por más de un año.

12. El PC 1367, según enmendado el último día de la sesión legislativa, fue aprobado por ambos cuerpos y remitido para la firma del Gobernador.

13. El Gobernador impartió su firma al PC 1367, por lo que el 2 de julio de 2022 entró en vigor la Ley para la Estabilización de las Finanzas Públicas de Puerto Rico, Ley Núm. 52-2022 (Ley Núm. 52).

14. En esencia, la Ley Núm. 52 establece una nueva política contributiva para ciertas empresas foráneas.

15. Según se explica en la Exposición de Motivos:

Históricamente, distintas administraciones gubernamentales en Puerto Rico han impulsado reformas contributivas abarcadoras con el fin de establecer nuevos mecanismos de recaudos para que el Estado pueda sufragar los servicios que ofrece a la ciudadanía. Entre las décadas de 1940 y 1950, se destacaron cuatro modelos de reformas tributarias: propiedad inmueble, contribución sobre ingresos, arbitrios y la exención contributiva.

En 1975, se llevó a cabo una reforma contributiva bajo la administración de Rafael Hernández Colón, que propició la creación de la Sección 936 del Código de Rentas Internas Federal. En 1987 y 1994, también se impulsaron reformas contributivas que trajeron avances significativos en el ámbito de simplificación y administración del sistema tributario, y en combatir la evasión de impuestos.

El cuadro macroeconómico y fiscal a principios de la década de 2000 se agravó con la culminación de la Sección 936 del Código de Rentas Internas Federal, lo que ha provocado una larga y profunda recesión económica en Puerto Rico. Consecuentemente, se aprobó, en 2006, un Impuesto de Ventas y Uso (IVU), y enmendado en múltiples ocasiones para atemperar su contenido a la realidad fiscal que enfrenta la isla.

Precisamente, por los desafíos que supone la crisis fiscal que atraviesa el país, el gobierno de Puerto Rico ha establecido distintas medidas impositivas para estabilizar las finanzas públicas y allegar mayores recaudos a sus arcas. Una de estas medidas fue la aprobación de la Ley 154-2010, que cambió la forma en que el gobierno local impone contribuciones a entidades organizadas fuera de Puerto Rico que compran productos manufacturados en la isla de un miembro o miembros del grupo de entidades afiliadas en nuestra jurisdicción. Adoptando una regla de fuente de ingresos modificada (la “Regla de Fuente de Ingresos Modificada”) y un arbitrio temporero que aplica cuando los ingresos brutos de la entidad afiliada vendedora exceden \$75,000,000 (el “Arbitrio”), y que de otra manera no estaría sujeto a la Regla de Fuente de Ingresos Modificada, se trató de obtener una distribución equitativa en la carga tributaria, que ha sido fundamental para el desarrollo económico de Puerto Rico. Es importante también tener en cuenta que estas compañías multinacionales contribuyen de forma directa con aproximadamente \$1,730,000,000 en pagos de salarios en Puerto Rico, lo que representa un total de sobre 36,000 empleos que generan un salario promedio de \$47,149 por persona, por lo que es primordial el mantener esta cantidad y tipos de empleos, además del efecto multiplicador que tiene la actividad económica indirecta e inducida.

Desde que se promulgaron, la Regla de Fuente de Ingresos Modificada y el Arbitrio se convirtieron en una de las medidas de recaudos más importantes para el Gobierno de Puerto Rico en tiempos recientes, representando una porción sustancial de los ingresos gubernamentales. El Arbitrio originalmente se estableció como una medida temporal que se eliminaría gradualmente luego de seis (6) años a partir de la fecha en que fue firmada la ley en el 2010. No obstante, debido a la importancia que representa esta fuente de ingresos para el país, se extendió, a través de la Ley 3-2017, hasta el 31 de diciembre de 2027. Los nuevos requisitos de la reglamentación federal bajo las Secciones 901 y 903 del Código Federal (T.D. 9959; Final Regulations), tienen el efecto de que, a partir del 1ro de enero de 2023, la acreditación del Arbitrio y las contribuciones sobre ingresos producto de la Regla de Fuente de Ingresos Modificada para propósitos de contribución sobre ingresos a nivel federal no sería posible.

Por tanto, es necesario que esta Asamblea Legislativa establezca un nuevo marco estatutario para las empresas que han estado sujetas al régimen de la Ley 154-2010, que son un pilar vital para la economía de Puerto Rico. Para alcanzar lo anterior, el Gobierno debe permitir a estas empresas, que por décadas han fungido como socios en el desarrollo económico de Puerto Rico, la alternativa de enmendar sus decretos de exención contributiva existentes para incluir un nuevo régimen de contribución sobre ingresos y extender tales decretos por un término de 15 años. Bajo esta alternativa, ningún miembro del grupo de entidades afiliadas del concesionario estará sujeto a la Regla de Fuente de Ingresos Modificada o al Arbitrio.

Un factor que podría impactar la transición del régimen actual bajo la Ley 154 a otro esquema tributario, son los posibles cambios a nivel federal a la contribución sobre el llamado “GILTI”. Teniendo presente lo anterior, esta Ley tiene los mecanismos necesarios para proveer suficiente flexibilidad ante la eventualidad de la imposición de estas contribuciones. De esta forma, Puerto Rico podrá responder efectivamente a estos cambios sin perder la competitividad que siempre ha ofrecido como lugar preferente para la inversión y los negocios.

A tenor con lo expresado anteriormente, para continuar haciéndole justicia al trabajador

puertorriqueño, esta Ley introduce a nuestro sistema contributivo el concepto de entidades ignoradas o “disregarded entities”. A nivel federal, las entidades clasificadas como Compañías de Responsabilidad Limitada de un solo dueño se consideran entidades ignoradas o “disregarded entities”. Para efectos contributivos, las entidades ignoradas o “disregarded entities” no tributan, sino que son sus dueños quienes lo tributan en las planillas de contribuciones sobre ingresos como trabajadores por cuenta propia. Al presente, esto no ocurre bajo el Código de Rentas Internas de Puerto Rico, ya que no se reconoce el concepto de entidad ignorada o “disregarded entity”. El no reconocerse crea una carga en la clase trabajadora del país, que opta por no gozar de las protecciones de una Compañía de Responsabilidad Limitada y, a su vez, continúa tributando sus ingresos como individuo. Al reconocerla en nuestra jurisdicción, le hacemos justicia a la clase trabajadora simplificándole los impuestos, ya que tienen la mayor carga contributiva en el país. Además, incorporar el concepto de entidad ignorada o “disregarded entity” nos posiciona en el mismo nivel que el resto de los estados. De esta manera, se corrige un error técnico, que causó un trato distinto a los grupos controlados de corporaciones, que encarece los costos de cumplimiento tanto para el Departamento de Hacienda como para los pequeños y medianos empresarios que suelen recurrir a la figura de la compañía de responsabilidad limitada para organizar sus negocios.

Como parte de los cambios al sistema contributivo contenidos en esta Ley, no podemos obviar el proceso de reconstrucción que lidera el Gobierno de Puerto Rico luego del paso del huracán María. El paso de este fenómeno atmosférico trajo consigo tareas de reconstrucción a través de toda la isla. Según un informe del 20 de enero de 2022, de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés), más de 9,100 proyectos fueron asignados al Estado Libre Asociado de Puerto Rico, lo que representa \$25,900 millones en fondos federales para la recuperación del país. El propio informe establece que ya algunos de los proyectos fueron completados; sin embargo, otros están en etapa de subasta y licitación.

La Fundación del Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico, en septiembre de 2018, publicó un estudio titulado: “Mapa de Ruta al Desarrollo de Puerto Rico”. En el estudio se resalta la pequeña cantidad de contratistas puertorriqueños participando en proyectos financiados con fondos federales. Citamos del informe: “Datos sobre la contratación de fondos federales en Puerto Rico demuestran que apenas 13% de los contratistas son empresas locales. El restante 87% son contrataciones directas a empresas del exterior”.

Por consiguiente, es meritorio que los contratistas puertorriqueños y su personal puedan recibir el adiestramiento necesario para aumentar su participación en proyectos respaldados por fondos provistos por el gobierno federal. El propio estudio resalta que en ocasiones existe falta de capacidad interna de nuestras instituciones para manejar los fondos federales. Esta legislación busca, no solo aumentar la participación de los puertorriqueños y puertorriqueñas en obras y trabajos financiados con fondos federales, sino también combatir el mal manejo de fondos públicos, buscando que se pueda capacitar de antemano a aquellos que trabajan con dichos fondos.

La política contributiva no solo puede estar enmarcada en la recaudación de ingresos, es indispensable que dicha política genere desarrollo económico. El universo contributivo consta de los siguientes elementos: (1) normas y reglamentos que interpretan la política contributiva; (2) leyes que otorgan incentivos o beneficios contributivos; y (3) los mecanismos de fiscalización. Cada uno de estos son inseparables entre sí y están vinculados de forma unitaria. Es por ello que, al trabajar con el sistema contributivo de un país, se deben considerar en conjunto cada uno de dichos aspectos, de manera tal que se recojan todas las áreas de interés que puedan afectar su interpretación.

Las leyes que otorgan incentivos o beneficios contributivos tienen que ir atadas a mecanismos de fiscalización. Dichos mecanismos son sistemas que se establecen con el propósito de validar y corroborar la información provista por los contribuyentes, y determinar si los fondos designados por el gobierno están siendo utilizados de manera responsable para el propósito para el cual fueron destinados. Ello con el fin de garantizar el cumplimiento con la política contributiva, de manera tal que se le asegure al Estado poder ejercer su responsabilidad con la sociedad.

La Ley 187-2015, mejor conocida como la “Ley del Portal Interagencial de Validación para la Concesión de Incentivos para el Desarrollo Económico de Puerto Rico”, estableció un sistema de comunicación eficiente y moderno entre las dependencias gubernamentales que fiscalizaban y otorgaban toda clase de incentivos contributivos. Al aprobarse la Ley 60-2019, mejor conocida como el “Código de Incentivos de Puerto Rico”, se recogió gran parte de lo dispuesto en la Ley 187-2015, y se dispuso de un nuevo mecanismo centralizado bajo el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio. No obstante, la Ley 60-2019 no adoptó áreas de fiscalización que ya se encontraban presentes en la Ley 187-2015 y que facilitaban la transparencia de información, así como la fiscalización constante y adecuada de la observancia de las condiciones de los decretos otorgados.

Sí podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que una economía vigorosa es esencial para superar la quiebra fiscal que atravesamos, y que es fundamental que el Estado se convierta en ese “facilitador” de la actividad comercial que tendrá como objetivo la creación de más y mejores empleos. No obstante, el ser facilitador no significa que el Gobierno no ejerza su rol de analizar si los incentivos que se otorgan obtienen los beneficios que se esperan. Por tanto, es imprescindible reestablecer el “Certificado de Cumplimiento” como aquel documento que emitirá el Profesional de Cumplimiento luego de verificar, cada dos (2) años, que el negocio incentivado cumple con las condiciones a las que se comprometió para obtener el decreto. También, mediante esta legislación, se refuerzan los principios rectores de la ley, que son: la creación de empleos, integración armoniosa, compromiso con la actividad económica, financiera y agrícola local, así como con la transferencia de conocimiento, con el propósito de salvaguardar su importancia a la hora de conceder y fiscalizar dichos decretos.

Además, esta Ley persigue establecer un sistema que permita medir la efectividad de los incentivos y beneficios concedidos, así como fiscalizar que se cumplen con las condiciones bajo las cuales se comprometieron los beneficiarios. El Certificado de Cumplimiento, el Profesional de Cumplimiento, así como el compartir los informes sobre dichos decretos, tendrá un impacto significativo al momento de operar los recursos del Estado, así como planificar a futuro las áreas que deseamos incentivar en beneficio de la calidad de vida de nuestra ciudadanía. Estos cambios servirán de punta de lanza para el progreso sustentable de Puerto Rico en el siglo XXI, de una manera responsable, ordenada y en justo balance social, económico y ambiental.

Por todo lo antes expuesto, es meritorio que esta Asamblea Legislativa apruebe estos cambios significativos, necesarios e imprescindibles a nuestro sistema contributivo, con el fin de fomentar la creación de Un Puerto Rico que capitalice sobre todos los recursos que tiene disponibles y que encamine la ruta del progreso para las próximas generaciones.

16. Aunque la inclusión de cierta enmienda al Artículo 11 de la Ley Notarial que surge del Artículo 86 se menciona en el título de la Ley Núm. 52, de la totalidad del texto de la ley como de su exposición de motivos se desprende que ésta se trata de una ley de naturaleza contributiva.

17. No surge del título ni del resto de la Ley Núm. 52 cuál es el asunto que se propone atender mediante el Artículo 86; ni qué relación, si alguna, existe entre los nuevos requerimientos a los notarios y el asunto relacionado con el tratamiento contributivo a las empresas foráneas en Puerto Rico.

18. La referida enmienda a la Ley Notarial ha causado incertidumbre en la comunidad jurídica del País.

19. Desde que entró en vigor la enmienda a la Ley Notarial en cuestión, muchos notarios y muchas notarias —entre los cuales se encuentran múltiples miembros de las

organizaciones demandantes y las partes interventoras (como el interventor Reinaldo Otero Santiago)– han tenido que suspender inmediatamente la autorización de escrituras relacionadas con la venta de bienes inmuebles. Lo anterior los ha afectado económicamente—ello se estima en miles de dólares dejados de recibir por los notarios y las notarias del País, siendo la notaría su forma de sustento. De igual forma, se ha afectado el tráfico jurídico de propiedades en Puerto Rico con las consecuencias que ello implica.

20. En la medida que la mencionada enmienda a Ley Notarial se mantenga vigente, e independientemente de la postura asumida por el Poder Ejecutivo en este caso, los notarios y las notarias continúan sufriendo daños económicos, lo que resulta en una merma en sus ingresos o una pérdida económica. Esto también afecta a las personas cuyas ventas de propiedad se han cancelado y consigo el otorgamiento de las escrituras de compraventa.

21. En el caso particular de los miembros del Colegio de Notarios de Puerto Rico, estos se ven también afectados en cuanto a su participación en el programa Notarios por Puerto Rico. Este programa provee la oportunidad a notarios voluntarios de proveer orientación legal y asistencia notarial gratuita a personas en desventaja económica. Con su participación el notario acumula horas pro bono que el Colegio de Notarios certifica como cumplimiento de los requisitos del Reglamento de Abogados y Abogadas de Oficio.

22. El referido programa provee para la autorización de instrumentos que implican traslado de bienes inmuebles, les brinda la oportunidad a personas de escasos recursos de realizar transacciones tales como liquidaciones de herencia, o de bienes gananciales, donaciones, o cesiones que si no fuera por el beneficio de hacerlo libre de costo a través del programa no lo podrían sufragar. En su mayoría, son trámites dirigidos a conferir titularidad para los participantes puedan viabilizar u obtener beneficios del Departamento de la Vivienda. Previo la enmienda en cuestión, el Artículo 11 no requería tasación ni plano de mensura. Tras la referida enmienda, las personas se verán imposibilitados de realizar sus transacciones si no tienen medios económicos para suplirle al notario los nuevos documentos que ahora el notario tiene el deber de informar al Departamento de Hacienda. Sin duda, serán menos los notarios dispuestos a ofrecer este tipo de servicio y con ello se le reduce la posibilidad del beneficio de acumular horas pro-bono ante la exposición a sanciones.

23. Los miembros de la interventora Asociación de Realtors se han visto afectados por la aprobación del Artículo 86 de la Ley Núm. 52-2022, pues se han paralizado las transacciones

sobre inmuebles al requerir requisitos nuevos para dichas transacciones. Ello ha provocado que sus intereses y prácticas se vean detenidas afectando además su forma de ganarse la vida.

24. En suma, la enmienda a la Ley Notarial ha creado un disloque en el mercado inmobiliario del País, además de los daños que han sufrido los miembros de la profesión notarial.

25. Por último, la aprobación de la Ley Núm. 52 con su enmienda a la Ley Notarial no vino acompañada de los mecanismos necesarios para que los notarios y las notarias cumplan con estos. Por ejemplo, la Oficina de Inspección de Notarías [ODIN] no ha emitido las instrucciones correspondientes a los notarios y las notarias para implantar las enmiendas que introduce el Artículo 86 de la Ley 52 a la Ley Notarial. Asimismo, el portal electrónico del Departamento de Hacienda, conocido como SURI, no provee la alternativa en estos momentos para anejar o cargar en el sistema los documentos que ahora son requeridos por virtud de la enmienda introducida por el Artículo 86 de la Ley 52.

En atención a los hechos antes expuestos, procedemos a examinar la normativa aplicable a la presente controversia.

III.

La Sección 17 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico establece que

[...] 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 o sección será promulgado en su totalidad tal como haya quedado enmendado. [...]. Const. ELA, LPRA Tomo 1 (énfasis nuestro).

Esta disposición –la cual no tiene equivalente en la Constitución federal– establece la llamada “regla de un solo asunto” y ha sido objeto de varios pronunciamientos importantes por parte del Tribunal Supremo de Puerto Rico. *Herrero y otros v. E.L.A.*, 179 DPR 277(2010); *Dorante v. Wrangler of P.R.*, 145 DPR 408 (1998); *Cervecería Corona, Inc. v. J.S.M.*, 98 DPR 801 (1970); *Pueblo v. Pérez Méndez*, 83 D.P.R. 228 (1961).⁴ En esencia, surge claramente del texto, la historia

⁴ La referida regla de un solo asunto fue introducida a nuestro ordenamiento jurídico mediante el Artículo 34 de la Ley Jones de 1917, el cual también fue objeto de varias decisiones del Tribunal Supremo. Véanse *Sunland Biscuit Co. v. Junta de Salario Mínimo*, 68 DPR 371, 380 (1948); *Laboy v. Corp. Azucarera Saurí & Subirá*, 65 DPR 422, 426 (1945); *Rivera v. Corte*, 62 DPR 513, 539 (1943); *Pueblo v. Foote, Juez*, 48 D.P.R. 492 (1935). De hecho, se ha indicado que el origen histórico de esta prohibición “proviene de Roma con la Lex Caecilia Didia en el año 98 antes de Cristo. Su propósito es combatir los males de la lex satura (una ley que tiene provisiones sin relación entre sí)”. *Herrero y otros v. E.L.A.*, supra, (Op. Conf., J. Martínez Torres), pág. 316.

y la estructura de nuestra Constitución que su objetivo fundamental fue exigir que toda ley aprobada por la Asamblea Legislativa regule un solo asunto o materia –el cual debe expresarse adecuadamente en su título–; y que ninguna enmienda al proyecto de ley cambie su propósito original o incorpore materias extrañas al mismo.

Y es que según se desprende de nuestra historia constitucional, los delegados de la Convención Constituyente procuraron mediante el texto citado prevenir la práctica legislativa “altamente criticable” conocida como “el *logrolling*” o las concesiones mutuas en la aprobación de las leyes. El *logrolling* es una práctica legislativa a través de la cual grupos minoritarios de legisladores combinan, en un solo proyecto de ley, distintas propuestas incongruentes entre sí, con el propósito de que al momento de la votación de dicha medida, ésta obtenga una mayoría artificial proveniente de la unión de esos grupos”. *Herrero y otros v. E.L.A., supra*, págs. 292-93. De hecho, en el Informe de la Comisión de la Rama Legislativa de la Convención Constituyente se afirmó que “[l]as disposiciones sobre título y asunto **impiden prácticas fraudulentas, facilitan la labor legislativa y hacen imposible que grupos minoritarios incorporen sus proposiciones favoritas en una sola pieza de legislación y se unan para obtener una mayoría artificial, la cual no existiría si las distintas proposiciones se consideraran separadamente**”. *Id., citando a 4Diario de Sesiones de la Convención Constituyente 2584 (1961)* (énfasis nuestro).

Según explicó el Tribunal Supremo en *Herrero*,

[u]na de las modalidades más conocidas del *logrolling* son los llamados *riders*. Los *riders* son disposiciones de ley no relacionadas con el asunto principal de la legislación, y muchas veces no favorecidas por la mayoría legislativa, que son añadidas o “montadas” en proyectos de ley, los cuales, ya sea por su aceptación pública o por su necesidad para el buen funcionamiento del gobierno, probablemente serán aprobados. *Id.*, págs. 293-94.

Con respecto a esta modalidad de *logrolling* o “pase de rolo”, el delgado Negrón López de la Convención Constituyente expuso que la regla constitucional de una ley, un asunto va “encaminada a evitar los *riders*, a evitar que se hagan enmiendas extrañas al propósito de los proyectos y que se adultere el fin de un proyecto aprobando subrepticamente algo que la Asamblea Legislativa no dejaba aprobar, no debió haber permitido que se aprobara de haber conocido la intención”. *Id., citando a 2 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente 896 (1961)*.⁵

⁵ A su vez, se ha indicado que “la inclusión de *riders* en la legislación afecta principalmente el poder de veto del Ejecutivo, pues éste tiene que escoger entre aprobar una ley necesaria para el funcionamiento del gobierno, la cual incluye una disposición incongruente con el asunto principal de la ley y que desfavorece, o vetar la ley en su totalidad”. *Id.*, pág. 294.

De otra parte, y según explicó el Juez Asociado, Hon. Rafael Martínez Torres, en su Opinión de Conformidad en *Herrero*, incluso el extracto citado de la sección 17 del Artículo III de la Constitución “contiene varias normas que regulan el proceso legislativo”. *Id.*, pág. 313. En lo pertinente al presente caso, la referida disposición constitucional “aplica cuando no existe una unidad razonable entre las provisiones de la medida legislativa o cuando las provisiones de la medida no se ciñen adecuadamente al título de la ley”. *Id.* Por un lado, sería nula toda aquella parte de una ley cuyo asunto no haya sido claramente expresado en el título. Además, también se puede colegir del texto y la estructura de esta disposición constitucional que se consideraría nula cualquier enmienda que no sea “germana” y que cambie el propósito original o incorpore materias extrañas a un proyecto de ley.⁶ Después de todo, mediante el requisito constitucional de “una ley, un asunto”, “se exige que haya unidad entre las disposiciones incluidas en la medida. Así, se evita que se incluyan *riders* totalmente ajenos a la legislación para forzar indebidamente su aprobación”. *Id.*, pág. 316. Por consiguiente, procede invalidar una ley “si las disposiciones y su título general no conforman una unidad razonable”, por no estar razonablemente relacionadas entre sí. *Id.*, págs. 316-17.

En fin, el requisito de “germanidad” que dimana de la sección 17 del Artículo III de la Constitución requieren que primero se identifique el “asunto general” o el “objetivo central” de la medida legislativa; y luego que se determine si las provisiones legislativas –incluyendo las enmiendas presentadas a un proyecto de ley– tienen “una relación estrecha, apropiada, relevante o pertinente con el asunto general”. *Id.* Más aún, por disposición expresa de la referida sección constitucional, **si una enmienda cambia el propósito original o incorpora materias extrañas al proyecto de ley, estas no superarían el escrutinio constitucional aplicable a estas controversias.** Ello así, pues en la medida en que “las disposiciones de la ley y su título conforman una unidad no está presente el peligro de los *riders*, pues se trata de un objetivo central y no de materias extrañas entre sí. Precisamente, eso es lo que se intentó eliminar con el requisito de una ley, un asunto”. *Id.*

⁶ Nótese que el Tribunal Supremo ha resuelto al decretar la inconstitucionalidad de una disposición de ley y determinar como ello afecta la legislación en su totalidad,

no es decisivo o indispensable que un estatuto cuente con una cláusula de separabilidad. En otras palabras, hemos expresado que la nulidad de una parte de un estatuto no afectará el remanente, si las disposiciones válidas son capaces de que se les dé efecto legal por sí solas, y si la Asamblea Legislativa tuvo la intención de que existieran sin las disposiciones inválidas. *Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico*, 203 DPR 62, 86-87 (2019).

De manera consistente con estos objetivos que surgen del texto, la historia y la estructura de nuestra Constitución, el Tribunal Supremo ha reiterado consistentemente que el propósito primordial de la regla de “una ley, un asunto” es

...impedir la inclusión en la ley de materia incongruente y extraña, y a la vez poner en guardia contra la inadvertencia, la ocultación y el fraude en la legislación ... evitar la práctica corriente en todas las legislaturas donde no existe tal disposición, de incluir en la ley materias incongruentes que no tienen relación alguna entre sí o con el sujeto especificado en el título, a virtud de lo cual se aprueban medidas sin atraer atención que, si hubieran sido vistas, hubieran sido impugnadas y derrotadas. Así parece evitar sorpresas en la legislación. *Id.*, pág. 292 (citas omitidas).

Ahora bien, tenemos presente que el Tribunal Supremo ha establecido de manera consecuente que “sólo ante un caso claro y terminante se justifica anular una ley por violar dicha disposición constitucional”. *Id.*, pág. 295 (citas omitidas). Tal como ha explicado el Profesor José J. Álvarez, la jurisprudencia puertorriqueña “ha adoptado una postura comprensiblemente laxa para no maniatar al legislador”. J.J. Álvarez González, *Derecho constitucional de Puerto Rico y relaciones constitucionales con los Estados Unidos*, Bogotá, Ed. Temis, 2009, pág. 244. Por consiguiente, la interpretación liberal a favor de la constitucionalidad de las leyes impugnadas por violentar esta disposición requiere que los tribunales ausculten con cuidado y rigor todas las disposiciones de la ley en controversia

para determinar si éstas se relacionan entre sí y son afines con el asunto que se expresa en su título. Lo que comprende “un sólo asunto” se interpreta liberalmente, sin dejar de lado el propósito y objetivo de la exigencia constitucional. En ese tenor, “[u]n estatuto puede comprender todas las materias afines al asunto principal y todos los medios que puedan ser justamente considerados como accesorios y necesarios o apropiados para llevar a cabo los fines que están propiamente comprendidos dentro del asunto general”. *Herrero y otros v. E.L.A., supra*, pág. 296, citando a R.E. Bernier y J.A. Cuevas Segarra, *Aprobación e interpretación de las leyes en Puerto Rico*, 2da ed., San Juan, Pubs. JTS, 1987, pág. 81.

En atención a la normativa reseñada, estamos en posición de atender la controversia de derecho ante nuestra consideración.

IV.

Como cuestión de umbral, y por tratarse de un asunto jurisdiccional que incluso puede ser invocado *sua sponte* por el Tribunal, es nuestro deber cerciorarnos que el presente caso es justiciable. *Shell v. Srio. Hacienda*, 187 DPR 109, 122-23 (2012); *Presidential v. Transcaribe*, 186 DPR 263, 281 (2012). Ello se hace imperativo, pues cuando un tribunal determina que no tiene la autoridad para atender la materia de un caso, solo tiene jurisdicción para así declararlo y para ordenar su desestimación. *Lozada Sánchez v. JCA*, 184 DPR 898, 909 (2012); *Rodríguez Rivera v. De León Otano*, 191 DPR 700, 708 (2014).

La doctrina de justiciabilidad “imprime a nuestro ordenamiento jurídico ciertas limitaciones al ejercicio del poder judicial con el fin de que los tribunales puedan precisar el momento oportuno para su intervención.” *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920 (2012); *C.R.I.M. v. Méndez Torres*, 174 DPR 216, 226 (2008); *Presidente de la Cámara v. Gobernador*, 167 DPR 149, 157 (2006); *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406 (1994). “[U]n caso no es justiciable cuando las partes no tienen legitimación activa, cuando el caso no está maduro, cuando se presenta una cuestión política o cuando la controversia se ha tornado académica.” *Id.* Adviértase que en relación con el requisito de legitimación activa, es necesario que la parte promovente de la acción demuestre que (1) 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 ejercita y el daño alegado, y (4) la causa de acción debe surgir al amparo de alguna ley o de la Constitución. En pleitos donde no exista una controversia real entre los litigantes, los tribunales deben ordenar inmediatamente la desestimación. *ELA v. Agüayo*, 80 DPR 552, 562 (1958); *Lozada Sánchez et al v. JCA*, 184 DPR 898 (2012); *Fund. Surfriider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR 563 (2010).

De otro lado, se debe tener presente que la sentencia declaratoria es un mecanismo profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales, **siempre y cuando exista un peligro potencial contra el promovente**. Regla 59 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V; *Romero Barceló v. ELA*, 169 DPR 460 (2006). Este tipo de sentencia “es aquella que se dicta en un proceso en el cual los hechos alegados demuestran que existe una controversia sustancial entre partes que tienen intereses legales adversos, sin que medie lesión previa de los mismos con el propósito de disipar la incertidumbre jurídica y contribuir a la paz social”. RAFAEL HERNÁNDEZ COLÓN, *DERECHO PROCESAL CIVIL* sec. 6001 (5ta ed. 2010). Este mecanismo de sentencia declaratoria “[s]e trata precisamente de un remedio anterior al ejercicio efectivo de una causa de acción convencional”. *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 489 (1954) (énfasis suplido). No obstante, de conformidad con la Regla 59.4 de Procedimiento Civil, *supra*, los tribunales tienen discreción para denegar una sentencia o decreto declaratorio cuando la emisión de tal sentencia o decreto no haya de poner fin a la incertidumbre o controversia que originó el procedimiento. Dicho mecanismo procesal propicia la seguridad y certidumbre en las relaciones jurídicas tanto en el ámbito público como en el privado. Al dictar una sentencia declaratoria, los tribunales debemos balancear los intereses públicos y privados de las partes, la

necesidad de emitir dicho recurso y el efecto que ello tiene sobre lo reclamado, por lo que debe demostrarse que los intereses de la justicia serían bien servidos. *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 492-93 (1954).

Adviértase, sin embargo, que para poder presentar un recurso de sentencia declaratoria, la parte promovente tiene que cumplir con “los mismos parámetros y normas de la doctrina de legitimación activa: la existencia de un creíble daño real no imaginario o hipotético”. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia*, 157 DPR 360, 384 (2002). Por ello, en el contexto de sentencias declaratorias, el Tribunal Supremo ha establecido específicamente que “[n]o es meritorio poner en marcha la maquinaria judicial en busca de un remedio cuando no existe tal daño”. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia*, *supra*, pág. 384; *ELA v. Aguayo*, *supra*, pág. 584. De igual modo, el Tribunal Supremo ha reconocido la disponibilidad del mecanismo de la sentencia declaratoria para atender planteamientos constitucionales. Ello incluye reclamaciones relacionadas con la validez de disposiciones legales que potencialmente tendrían un impacto futuro adverso en el solicitante de remedio declaratorio y/o controversias constitucionales justiciables por su recurrencia. Véase, por ejemplo, *Comisión Asuntos de la Mujer v. Srio. de Justicia*, 109 DPR 715, 721 (1980); *Figueroa Ferrer v. ELA*, 107 DPR 250, 256-57 (1978); *Asoc. de Periodistas v. González*, 127 DPR 704, 723–24 (1991).

En este caso, la parte demandada compareció para informar que no presentaría una oposición a las respectivas solicitudes de sentencia declaratoria ante nuestra consideración, pues reconocía que el Artículo 86 de la Ley Núm. 52-2022 adolece de defectos constitucionales. Ante ello, se allanó a que se dicte una sentencia por las alegaciones, únicamente haciendo la salvedad de que debíamos aplicar la cláusula de separabilidad que contiene la Ley Núm. 52-2022 y que se oponía a la expedición de un *injunction* para impedir la observancia de la ley en atención a lo dispuesto en el Artículo 678 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPR sec. 3424.⁷

⁷ El inciso 3 del Artículo 678 del Código de Enjuiciamiento Civil, *supra*, prohíbe a los tribunales expedir un *injunction* para impedir la aplicación u observancia de cualquier ley de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, de un funcionario público, de una corporación pública, o de una agencia pública o de cualquier empleado o funcionario de dicha corporación o agencia, a menos que se hubiera determinado por sentencia final y firme e inapelable e irrevisable que dicha ley o actuación autorizada por ley es inconstitucional o inválida. A su vez, esta disposición contiene una excepción que permite a los tribunales dictar una orden de entredicho provisional, *injunction* preliminar o permanente sujeto a los términos de la Regla 57 de Procedimiento Civil, *supra*: (a) En aquellos casos en que ello sea indispensable para hacer efectiva su jurisdicción y previa una determinación de que la orden es indispensable para evitar un daño irreparable a la parte peticionaria. (b) Cuando en la petición se alegue que alguna persona, bajo la autoridad de alguna ley, ordenanza, o reglamento del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, esté privando o sea el causante de que alguien esté privando al peticionario de algún derecho, privilegio o inmunidad protegido por la Constitución o las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o por la Constitución o leyes de los Estados Unidos de América que sean aplicables a las personas bajo la jurisdicción del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Al dictar dicha orden, la cual sólo tendría vigor en el caso específico y entre las partes, el tribunal debe considerar el interés público envuelto y concluir que la parte peticionaria tiene una posibilidad real de prevalecer en los méritos de su petición.

Aun así, resulta indudable que la presente controversia es justiciable y está madura para ser atendida por los tribunales. La postura asumida por el Poder Ejecutivo no tiene el efecto práctico de disipar la incertidumbre jurídica existente en cuanto al alcance y la validez del Artículo 86 y no supone que ésta no deba a ser ejecutada, particularmente con respecto a los notarios cuyo cumplimiento fehaciente con la Ley Notarial es parte fundamental de sus deberes éticos y profesionales. Por tanto, cualquier posible infracción a las disposiciones de dicha ley constituiría un potencial peligro para los notarios, cuya profesión se encuentra altamente regulada.

Consecuentemente, la posición informada por la parte demandada al coincidir con la interpretación constitucional de los demandantes e interventores tampoco tiene el efecto de evitar ni mitigar el daño claro y palpable que estos últimos han sufrido desde que entró en vigor el Artículo 86 la Ley Núm. 52. Ello así, pues tanto los miembros de las organizaciones demandantes como los interventores que son notarios se han visto impedidos de ejercer efectivamente su profesión y de autorizar las escrituras de bienes inmuebles desde que entró en vigor la mencionada ley el pasado 2 de julio de 2022. De igual manera, los miembros de la interventora Asociación de Realtors se han visto afectados por la aprobación del Artículo 86 de la Ley Núm. 52-2022, pues se han paralizado las transacciones sobre bienes inmuebles al requerir requisitos nuevos para dichas transacciones. Ello ha provocado que sus intereses y prácticas se vean detenidas, afectando además su forma de ganarse la vida.

En ese sentido, surge de las alegaciones de las partes –las cuales dimos por admitidas en virtud de la Regla 10.3 de Procedimiento Civil, *supra*– que este daño de los demandantes e interventores es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; y existe una relación causal razonable entre la sentencia declaratoria solicitada y el referido daño. Por último, la causa de acción de los casos consolidados surge claramente de la Constitución, pues los demandantes e interventores han invocado el remedio constitucional que provee la propia sección 17 del Artículo III.⁸ Consecuentemente, resulta forzoso concluir que la controversia sometida ante el Tribunal es justiciable y que los demandantes e interventores poseen legitimación activa para instar la referida reclamación constitucional.

⁸ De igual modo, las organizaciones demandantes están compuestas de (i) múltiples miembros que tienen legitimación activa para demandar a nombre propio; (ii) los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización, y (iii) la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual de los socios en el pleito. *Col. Peritos Elec. v. AEE*, 150 DPR 327, 331 (2000).; *Co. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Ctr.*, 124 DPR 559, 566 (1989).

Por último, advertimos que nuestro ordenamiento jurídico no prohíbe al Poder Ejecutivo asumir la posición de que una ley es contraria a la Constitución. De hecho, en el caso reseñado extensamente en la sección anterior *Herrero y otros v. ELA, supra*, tanto el Gobernador, el Secretario de Justicia y la Procuradora General asumieron la posición de que cierta enmienda a la Ley de Vehículos y Tránsito era inconstitucional por contravenir precisamente la Sección 17 del Artículo III.⁹ En nuestro esquema de separación de poderes, todas las ramas gubernamentales tienen la responsabilidad de velar y cumplir con la Ley Suprema. Claro está, “[d]esde que el Tribunal Supremo federal resolvió *Marbury v. Madison*, 1 Cranch 137, 5 U.S. 137 (1803), es el Poder Judicial, y no ninguna de las otras ramas, el intérprete final de la Constitución y de las leyes”. *Sánchez et al. v. Secretario de Justicia, supra*, pág. 385.

V.

Al considerar la validez del Artículo 86 de la Ley Núm. 52-2022, hemos evaluado detenidamente la totalidad de las disposiciones de la ley en controversia para determinar si éstas se relacionan entre sí y son afines con el asunto que se expresa en su título. Al así hacerlo, hemos utilizado el enfoque liberal a favor de la constitucionalidad de las leyes que requiere la jurisprudencia interpretativa sobre la sección 17 del Artículo III de la Constitución. *Herrero y otros v. E.L.A., supra*, pág. 296.

En primer lugar, es evidente que desde que se presentó ante la consideración de la Asamblea Legislativa el PC 1367, el “asunto general” u “objetivo central” de la medida era revisar y atemperar el tratamiento contributivo de las corporaciones foráneas en Puerto Rico, de manera que el sustituto al arbitrio que imponía la Ley Núm. 154-2010 no afectara dicha industria y se continuaran produciendo ingresos similares al fisco como consecuencia de ciertos cambios a nivel federal efectivos a partir del 1 de enero de 2023. Para atender este fin público, se propuso una legislación que desde su Artículo 1 se establece que se conocerá como la “Ley para la

⁹ Aunque el Tribunal Supremo concluyó finalmente en ese caso que el gobierno no tenía razón y que la ley objetada era válida, el hecho de que hubiese asumido esa postura no constituyó un obstáculo para la resolución del pleito. Véase *Herrero y otros v. E.L.A., supra*.

A nivel federal, han surgido situaciones incluso más parecidas a las del presente caso, en las cuales la postura del Ejecutivo parecería coincidir en principio con la de la parte demandante que impugna la validez constitucional de una ley. Por ejemplo, en *United States v. Windsor*, 570 U.S. 744 (2013), sobre la validez del Defense of Marriage Act (DOMA), el Ejecutivo determinó que no asumiría la postura de defender su constitucionalidad. Ante ello, y en cumplimiento con una ley federal que requiere al Ejecutivo rendir cuentas sobre este tipo de asuntos ante el Congreso, notificó dicha determinación al Portavoz de la Cámara de Representantes. Sucesivamente, el poder legislativo creó una comisión para comparecer en el pleito y defender la constitucionalidad de DOMA, lo que el tribunal autorizó como una intervención permisible (y no una intervención de derecho). Nótese que en los casos consolidados no se ha presentado una solicitud análoga de intervención para defender la constitucionalidad del Artículo 86 de la Ley Núm. 52, por lo que procede atender el caso en atención a las alegaciones y los argumentos de las partes comparecientes.

Estabilización de las Finanzas Públicas de Puerto Rico” y cuyos objetivos de política pública se delinearán detalladamente en la Exposición de Motivos.

Surge de la inmensa mayoría de las disposiciones de la Ley Núm. 52 que éstas **van dirigidas precisamente a promover y lograr ese “asunto general” u “objetivo central”, pues tratan de enmiendas puntuales a distintas leyes contributivas; o leyes que incluyen algún componente material de incentivos, créditos o responsabilidades de índole contributivo para ciertas entidades en Puerto Rico.** Sus provisiones incluyen enmiendas a la Ley Núm. 135-1997, según enmendada, conocida como la “Ley de Incentivos Contributivos de 1998”; la Ley Núm. 73-2008, según enmendada, conocida como la “Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico”; la Ley Núm. 60-2019, conocida como el “Código de Incentivos de Puerto Rico”; la Ley Núm. 120-1994, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994”; la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011”; la Ley Núm. 107-2020, según enmendada, conocida como el “Código Municipal”; la Ley Núm. 74-2010, según enmendada, conocida como la “Ley de Desarrollo Turístico de Puerto Rico de 2010”, la Ley Núm. 98-2001, según enmendada, conocida como la “Ley de Créditos Contributivos por Inversión en Infraestructura de Vivienda”; Ley 183-2001, según enmendada, conocida como “Ley de Servidumbre de Conservación de Puerto Rico; y la Ley Núm. 164-2009, según enmendada, conocida como la “Ley General de Corporaciones para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. Sin duda, todas estas disposiciones tienen una relación estrecha, apropiada, y pertinente con el asunto general identificado relacionado con el tratamiento contributivo de ciertas entidades en Puerto Rico.

Sin embargo, **el Artículo 86 es la excepción.** Esta disposición enmendó el Artículo 11 de la Ley 75 de 2 de julio de 1987, conocida como la Ley Notarial de Puerto Rico, para requerirle a los notarios que en la planilla informativa sobre segregación, agrupación o traslado de bienes inmuebles, incluyan: 1) una tasación realizada por un Evaluador Profesional Autorizado con licencia vigente en Puerto Rico, 2) un plano de mensura y 3) un estudio de título. A diferencia de las demás disposiciones de la Ley Núm. 52, no surge del texto del Artículo 86 qué relación, si alguna, tiene la referida enmienda a la Ley Notarial con el “asunto general” o el “objetivo principal” de revisar o atemperar el tratamiento contributivo que reciben ciertas entidades en Puerto Rico. **Aun tras realizar una interpretación liberal sobre la constitucionalidad de dicha disposición y hacer todas las inferencias posibles a su favor, no hemos logrado identificar**

cuál es el nexó racional entre el asunto general referente al tratamiento contributivo de ciertas corporaciones con el nuevo requisito de una tasación, un plano de mensura y un estudio de título para todas las transacciones inmobiliarias en Puerto Rico.

Nótese que la aplicabilidad de dicho requisito no se limitó a las transacciones de segregación, agrupación o traslado de bienes inmuebles que realicen dichas entidades foráneas, sino que su alcance es ilimitado y aplica a cualquier escritura para modificar el dominio de un bien inmueble que autorice un notario en nuestra jurisdicción, sin distinción de entidades o personas. Además, ni tan siquiera se articuló en ninguna parte de la ley si esos requisitos tienen un propósito que se pudiera inferir de algún modo que tendrían algún impacto contributivo o algún otro propósito relacionado con el “asunto general” u “objetivo central” de la Ley Núm. 52.

Por consiguiente, y aun cuando el título de la ley menciona someramente que se enmienda el Artículo 11 de la Ley Notarial, entre múltiples enmiendas a otras leyes especiales, ello no es suficiente para satisfacer el requisito constitucional que exige expresamente que toda ley aprobada por la Asamblea Legislativa regule un solo asunto o materia; y que ninguna enmienda a un proyecto de ley cambie su propósito original o incorpore materias extrañas al mismo. **Sin duda, se trata de un *rider* cuyo alcance y contenido es totalmente ajeno al proyecto de ley.** En consecuencia, y según reseñamos detalladamente en la sección anterior, el texto, la historia y la estructura de la Constitución, así como la jurisprudencia interpretativa del Tribunal Supremo, requieren que dicha enmienda se declare nula y se tenga por no puesta por contravenir el proceso legislativo exigido por nuestra Ley Suprema. Ante ello, procede emitir una sentencia declaratoria en virtud de la Regla 59 de Procedimiento Civil, *supra*.

VI.

Por todo lo anterior, se dicta la presente **Sentencia** mediante la cual se declaran **Ha Lugar** las solicitudes de sentencia declaratoria presentadas por la Asociación de Abogados de Puerto Rico, el Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico, y las partes interventoras.¹⁰ En particular, declaramos que los demandantes e interventores han presentado un caso claro y terminante de violación al requisito constitucional de “una ley, un asunto” que establece la sección 17 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Como cuestión

¹⁰ Ante ello, y dado que hemos emitido una sentencia por las alegaciones que pone fin a todas las reclamaciones del pleito en virtud de la Regla 10.3 de Procedimiento Civil, *supra*, se tornan académicas las solicitudes de *injunction* preliminar y de remedio provisional que habían presentado los demandantes al amparo de las Reglas 56 y 57 de Procedimiento Civil, *supra*, respectivamente.

de hecho, la enmienda presentada y aprobada por la Asamblea Legislativa que posteriormente se convirtió en el Artículo 86 de la Ley Núm. 52, resultó en que se incorporara una materia totalmente extraña e incongruente al proyecto de ley sobre el tratamiento contributivo a las corporaciones foráneas (PC 1367) y que se cambiara su propósito original, por lo que éste constituye un *rider* prohibido por nuestro ordenamiento constitucional.

En consecuencia, **se decreta la inconstitucionalidad y nulidad del Artículo 86 y la enmienda relacionada al Artículo 11 de la Ley Notarial que requería a los notarios incluir en la planilla informativa sobre segregación, agrupación o traslado de bienes inmuebles una tasación, un plano de mensura y un estudio de título.** No obstante, en atención a la cláusula de separabilidad que surge del Artículo 88 de la Ley Núm. 52-2022 y la normativa constitucional aplicable, las demás disposiciones de la Ley Núm. 52-2022 permanecen en vigor y continúan teniendo efecto legal por sí solas. Véase *Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico*, supra, págs. 86-87.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico, a 12 de julio de 2022.

**f/ALFONSO S. MARTÍNEZ PIOVANETTI
JUEZ SUPERIOR**