

GOBIERNO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
CENTRO JUDICIAL DE SAN JUAN
SALA SUPERIOR

ASOCIACIÓN DE ABOGADOS
PARTE DEMANDANTE

v.

GOBIERNO DE PUERTO RICO
PARTES DEMANDADA

CIVIL NÚM. :

SOBRE:

Sentencia Declaratoria;
Inconstitucionalidad de
Art. 86 de Ley 52-2022

DEMANDA Y SENTENCIA DECLARATORIA

AL HONORABLE TRIBUNAL:

COMPARECEN, la parte demandante, y adelante identificada como Demandante o Asociación, por conducto de la representación legal que suscribe, y muy respetuosamente **EXPONEN, ALEGAN Y SOLICITAN:**

I. Jurisdicción

1. Se presenta la demanda de epígrafe conforme a las secciones 1, 2 y 4 del Artículo V de la Constitución de Puerto Rico; del Artículo 5.001 de la Ley Núm. 201 de 22 de agosto de 2003, según enmendada, y conocida como la "Ley de Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003" (4 L.P.R.A. sec. 25a); y de las reglas de Procedimiento Civil 3.1, 3.1, 21.3 y 59. 32 L.P.R.A. Ap. V.

II. Partes y Legitimación Activa

2. La Asociación 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. Su teléfono es el 787-486-6161 y su dirección postal es PO Box 366412, San Juan, Puerto Rico 00936-6412.
3. Esto es, desde sus inicios, la Asociación se creó como mecanismo de un grupo de profesionales en el derecho para

- impulsar medidas que beneficien a sus miembros abogados y notarios y para evitar que se adopten prácticas, reglas o leyes que afecten la profesión de la abogacía y notaría.
4. La Asociación se compone por cerca de 3,000 abogados y notarios en Puerto Rico que practican la profesión del derecho y notaría en Puerto Rico.
 5. Los notarios que componen la Asociación otorgan escrituras de segregación, agrupación o traslación de dominio que completan la planilla informativa sobre dichas transacciones en su actividad comercial que sirve de fuente de sustento en su práctica profesional.
 6. Estos notarios, miembros de la Asociación, se ven afectados por los requisitos nuevos que impone el Art. 86 de la Ley 52-2022 para otorgar escrituras. Esto, mediante la inclusión de una disposición que se adopta en dicho estatuto de forma inconstitucional por no ser un asunto germano a la ley en sí y sus propósitos.
 7. Al presente, dicho requisito incluso afecta transacciones que estaban listas para otorgar pero que el requisito adoptado de forma inconstitucional evita su otorgamiento afectando los miembros de la Asociación y sus intereses comerciales mediante la práctica de la notaría en Puerto Rico.
 8. Los notarios miembros de la Asociación son parte de una agrupación profesional creada para proteger la práctica de la notaría y evitar la imposición de medidas ilegales que afecten la forma en que estos se ganan su sustento económico.
 9. Impugnar el Art. 86 de la Ley 52-2022 no requiere participación individual de sus miembros porque no es una acción en daños y solo se desea un decreto declarativo de la inconstitucionalidad de una ley por no cumplir con los requisitos constitucionales.

10. En Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe., 178 D.P.R. 563 (2010), este Tribunal reafirmó que “[s]i la parte litigante es una asociación, ésta tiene legitimación para solicitar la intervención judicial por los daños sufridos por la agrupación y para vindicar los derechos de la entidad” y “[l]a agrupación también puede acudir al foro judicial a nombre de sus miembros aunque ésta no haya sufrido daños propios. A tales efectos, este Tribunal estableció que cuando la asociación litiga a nombre de sus miembros tiene que demostrar que el miembro (1) tiene legitimación activa para demandar a nombre propio; (2) que los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización; y (3) que la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual.” *Id.*, a las págs. 582-583.

11. El Gobierno de Puerto Rico, demandado a través del Departamento de Justicia, se incluye como Parte Demandada al amparo de la Regla 21.3 de Procedimiento Civil. Su dirección es la Calle Teniente César González 677, Esq. Ave. Jesús T. Piñero, San Juan, P.R. 00902 y su número de teléfono es el (787) 721-2900.

III. Marco legal fáctico y la Ley impugnada

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

13. Dicha medida tenía como fin enmendar 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.

14. Todas las leyes que el PC 1367 proponía enmendar, y los asuntos tratados en dicha medida, versaban exclusivamente de temas relacionados a buscar un esquema contributivo que sustituya los recaudos que obtiene el Gobierno de Puerto Rico al amparo de la Ley 154-2010. Es decir, el PC 1367 establecía 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.

15. Cambios a nivel federal tuvieron en 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.

16. Por ello, el Gobernador presentó legislación para el tratamiento **contributivo** de estas entidades foráneas de manera que el sustituto al arbitrio que imponía la Ley 154-2010 no afecte dicha industria y produzca ingresos similares al fisco.

17. No obstante, el 30 de junio de 2022, el último día de sesión legislativa, la Asamblea Legislativa le incluyó a la medida legislativa del Ejecutivo el Artículo 86 que requiere a los notarios solicitar para otorgar una escritura de segregación, agrupación o traslación de dominio de un bien inmueble el precio de tasación con una tasación realizada por un Evaluador Profesional Autorizado con licencia en Puerto Rico, un plano de mensura y un estudio de título de propiedad.
18. Esta disposición no guarda relación alguna con los temas tratados en el Proyecto de la Cámara 1367 y, por el contrario, se trata de asuntos tratados en un proyecto (PC 827), el cual fue presentado por el presidente de la Cámara, Honorable Rafael "Tatito" Hernández Montañez y otros dos legisladores de la delegación de Partido Popular Democrático (Honorables Santa Rodríguez y Santiago Nieves).
19. El Proyecto de la Cámara 827 fue aprobado en la Cámara de Representantes el 18 de junio del 2021, pero no ha sido atendido atendido por el Senado de Puerto Rico a pesar de estar ante su consideración por más de un año.
20. Este lenguaje del PC 827, que fue incluido en el PC 1367, es ajeno al propósito de la medida original de Administración, no fue objeto de vistas públicas o del trámite ordinario de una medida y no fue consultado con las agencias o funcionarios de la Rama Ejecutiva.

IV. Aprobación de las Leyes en Puerto Rico

21. El Art. III, Sec. 17 de la Constitución de Puerto Rico, dispone en lo pertinente 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...

22. Como reza la Opinión de Conformidad del Juez Asociado. Hon. Martínez Torres, en Herrero v. Secretario, 179 D.P.R. 277, 313-314 (2010), “[e]sta sección de la Constitución de Puerto Rico contiene varias normas que regulan el proceso legislativo. En lo pertinente, existe la exigencia de que una ley no puede tener más de un asunto, y que la ley de presupuesto sólo puede contener asignaciones y reglas para el desembolso de las mismas”.
23. **“La regla de una ley, un asunto, pretende impedir que se incluyan materias incongruentes y extrañas a los objetivos de las medidas presentadas.** Dorante v. Wrangler of P.R., 145 D.P.R. 408 (1998). Esta exigencia no tiene contraparte en la Constitución de los Estados Unidos. J.J. Álvarez González, Derecho Constitucional de Puerto Rico y Relaciones Constitucionales con los Estados Unidos, Bogotá, Ed. Temis S.A., 2009, pág. 244. Con esa disposición de la Constitución local se rechazó la práctica de algunas legislaturas de utilizar *riders* en la aprobación de medidas. Id. Sin embargo, nuestra jurisprudencia “ha adoptado una postura comprensiblemente laxa, para no maniar al legislador”. Id. En general, esa interpretación liberal a favor de la constitucionalidad se sigue en las cortes estatales de los Estados Unidos. N.J. Singer, J.D.S. Singer, Statutes and Statutory Construction, 7ma ed., West, 2009, Vol. 1A, Sec. 17:1, págs. 5-6.”. Id., pág. 314. (Énfasis nuestro).
24. “[L]a regla de una ley, un asunto, persigue evitar la inclusión de materias extrañas que no tienen relación con la legislación propuesta. **Con esa limitación se prohíbe la práctica de forzar la aprobación de disposiciones que de**

otra forma no se convertirían en ley y que no tienen relación con la medida aprobada". *Id.* (Énfasis nuestro).

25. En Pueblo v. Foote, Juez, 48 D.P.R. 492, (1935), citando a Commonwealth v. Barnett, 199 Pa. 161, 78 A. 976 (Pa. 1901), el Tribunal Supremo describió esta práctica inconstitucional como:

Al redactar y aprobar un proyecto de ley, la legislatura tiene pleno dominio de todos y cada uno de los asuntos y disposiciones en él contenidos; y el gobernador, como una rama coordinada del poder legislativo, tiene, al desaprobarlo, por lo menos la misma amplitud. Mas uniendo un número de asuntos distintos en un proyecto, al gobernador se le obliga a aceptar algunas disposiciones que no puede aprobar o a vedar toda la ley, incluyendo otras que considera deseables o aún necesarias. Tales proyectos, conocidos popularmente con el mote de proyectos ómnibus, se convirtieron en un mal general no sólo por la confusión y distracción de la mente legislativa que los mismos conllevan al unir materias incongruentes, sino aún más por la facilidad que los mismos ofrecían a las combinaciones corruptas de las minorías con intereses encontrados para obligar a que se aprobaran proyectos con disposiciones que jamás se hubiesen adoptado, de haber sido redactados aisladamente. Tan común se hizo esta práctica que a la misma se le dió un nombre popular, generalmente conocido, o sea el de "pase de rolo" (*logrolling*). Entonces surgió la práctica aún más detestable de agregar a los mismos lo que se conoce con el nombre de "trillas" (*riders*) (es decir, una disposición legislativa nueva y ajena al proyecto) a los proyectos de presupuesto, obligando así al ejecutivo a aprobar legislación perjudicial o a hacer que la maquinaria gubernamental se detuviera por falta de fondos. Éstos fueron algunos de los males que los cambios más reciente en la Constitución trataron de remediar.

Pueblo v. Foote, Juez, supra, págs. 495-496.

26. "La historia de algunos estados nos enseña que las legislaturas han puesto en vigor la práctica de incluir *riders* en una legislación para forzar la aprobación de medidas que no hubieran sido adoptadas por sí solas. N.E. Carter, Jubelier v. Rendell: Testing the Waters of the Governor's Item-Veto Power Over Appropriations Bills, 17 WIDLJ 645, 648 (2008). A esa práctica se le denomina

logrolling o 'pase de rolo'." Herrero v. Secretario, 179 D.P.R. *supra*, pág. 315.

27. "El *logrolling* se define como la práctica legislativa de agrupar diversas disposiciones en una medida para que se apruebe en su totalidad incluyendo las disposiciones que no hubieran sido aprobadas si se propusieran en una medida separada. B.A. Garner, Black's Law Dictionary, 9na ed., E.U., West, 2009, pág. 1028. Muchos estados han adoptado en sus constituciones la regla de un solo asunto para prohibir esa práctica. Ibid. Por su parte, el *rider* es la inclusión en una medida de una disposición que no tiene relación con el propósito principal de la medida. Id., pág. 1436. Por lo tanto, el *logrolling* es la finalidad vedada y el *rider* una de las maneras de lograrla.". Id., págs. 315-316.

28. "[E]l *logrolling* o pase de rolo es la práctica legislativa que agrupa varias piezas legislativas, sin relación entre sí, para que sean aprobadas aunque no todas cuentan con el apoyo mayoritario. J.A. Scudder, After Rants v. Vilsack: An Update on Item-Veto Law in Iowa and Elsewhere, 91 Iowa L. Rev. 373, 377 (2005). De esa forma, se aneja a una medida legislativa popular una provisión con apoyo minoritario. D. Buehler, Washington's Title Match: The Single-Subject and Subject-in-Title Rules of Article II, Section 19 of Washington State Constitution, 81 Wash. L. Rev. 595 (2006). Esta práctica va dirigida a forzar a otros legisladores o al gobernador a que se expresen a favor de la legislación que se incluye en forma de *rider*. Carter, supra, pág. 649. Para abolir esa práctica de *logrolling*, algunos estados en sus constituciones (y Puerto Rico), establecieron las limitaciones antes señaladas. Id. Esta prohibición proviene de Roma con la *Lex Caecilia Didia* en el año 98 antes de Cristo. Buehler, supra, pág. 603. Su propósito es combatir

los males de la *lex satura* (una ley que tiene provisiones sin relación entre sí). Ibíd. Esta 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., pág. 595. Es bajo esas circunstancias que se puede crear un voto mayoritario ficticio. Con 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. Se denominan germanas las disposiciones que están razonablemente relacionadas entre sí. Id., pág. 600. Por eso, las cortes invalidan una ley sólo si las disposiciones y su título general no conforman una unidad razonable. Id. Se cumple con el requisito de un asunto cuando todas las materias tratadas en una legislación están relacionadas de manera razonable con un asunto o propósito general. Singer, Singer, op cit, Sec. 17:1, págs. 4-5." *Ids*, págs. 315-317.

29. "Una ley no viola la regla de una ley, un asunto, cuando las disposiciones de la medida tienen relación directa o indirecta con el asunto general y guardan conexión mutua. Id., pág. 14. El cumplimiento de la exigencia de unidad razonable se puede evaluar bajo el criterio de germanidad (*germaneness*). Ese criterio evalúa si las provisiones de la medida son germanas al estar vinculadas al asunto expresado en su título. Id., pág. 22. El requisito de germanidad exige que las provisiones legislativas tengan una relación estrecha, apropiada, relevante o pertinente con el asunto general. Id., págs. 22-26. La razón para ello, es que cuando 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.* pág. 317.

30. En el presente caso, la inclusión del Art. 86 el último día de sesión al Proyecto de la Cámara 1367 es inconstitucional por no guardar relación con lo propuesto por el Ejecutivo y violenta la norma constitucional de una ley, un asunto. Como cuestión de hecho, la Asamblea Legislativa ni siquiera estableció en la Exposición de Motivos del estatuto como dicha enmienda se relacionaba con las otras, porque no es posible. No es para menos, el contenido del Artículo 86 de la ahora Ley 52-2022 no guarda relación alguna con el resto de la ley.

31. El Artículo 88 establece una cláusula de separabilidad en la Ley 52-2022 por lo que el decreto de inconstitucionalidad de debe limitar al Artículo 86, antes indicado.

V. Sentencia Declaratoria

32. La Regla 59 de Procedimiento Civil de 2009, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 59, regula el mecanismo de las sentencias declaratorias. La Regla 59.1 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 59.1, dispone que el Tribunal de Primera Instancia tendrá autoridad para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se inste o pueda instarse otro remedio. La declaración podrá ser en su forma y efectos, afirmativa o negativa, y tendrá la eficacia y vigor de las sentencias o resoluciones definitivas. *Id.*

33. "[L]a sentencia declaratoria 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.” R. Hernández Colón, Derecho Procesal Civil, Ed. Michie de Puerto Rico, 1997, pág. 448. Véase, además, Suárez Jiménez v. CEE, I, 163 D.P.R. 347 (2004).

34. Los tribunales de instancia podrán conceder remedios adicionales fundados en una sentencia o decreto declaratorio, siempre que sean necesarios o adecuados. Regla 59.4 de Procedimiento Civil de 2009, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 59.4. Se gestionarán los mismos mediante una solicitud dirigida a un tribunal con jurisdicción para conceder el remedio. *Id.* Si la solicitud se considera suficiente, el tribunal requerirá a cualquier parte contraria cuyos derechos hayan sido adjudicados por una sentencia o decreto declaratorio, para que comparezca dentro de un plazo razonable a mostrar causa por la cual no deban concederse inmediatamente los remedios adicionales solicitados. *Id.*

35. La sentencia declaratoria es un mecanismo remedial y profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales. Véase, Sánchez v. Sec. De Justicia, 157 D.P.R. 360, 383-384 (2002). El objetivo de la sentencia declaratoria es proveer al ciudadano un mecanismo procesal de carácter remedial mediante el cual se dilucide ante los tribunales los méritos de cualquier reclamación que en forma latente constituya un peligro potencial en su contra. Véase, Charana v. Pueblo, 109 D.P.R. 641, 653 (1980).

36. En lo pertinente, la Regla 59 de Procedimiento Civil dispone que “el tribunal podrá ordenar una vista rápida de un pleito de sentencia declaratoria, dándole preferencia en el calendario”. *Id.*

37. En el presente caso, procede emitir una sentencia declaratoria para decretar la inconstitucionalidad del

artículo antes descrito que no cumple con la norma de una ley, un asunto.

VI. Súplica

POR TODO LO CUAL, se solicita, muy respetuosamente, del Honorable Tribunal que decrete inconstitucional el Art. 86 de la Ley 52-2022 por violentar el requisito constitucional de una ley, un asunto.

RESPETUOSAMENTE SOMETIDO

En San Juan, Puerto Rico, a 4 de julio de 2022.

f/ Ramón L. Rosario Cortés

RUA Núm. 17,224

ramonlrosario@gmail.com

P.O. Box 19586, San Juan, PR 00910

Tel. (787) 625-3300

f/ Ferdinand Ocasio

RUA Núm. 15,268

focasio@ocasilawfirm.com

PO Box 192536

San Juan, PR 00919-2536

Tel.: (787) 710-7160