

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

DAMIEN ROBLES SÁNCHEZ;
MATTHEW HAYES; JENNIFER
MAKI

Peticionarios
V.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO;
DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO ECONÓMICO Y
COMERCIO

Recurrido

CC-2022-0185

Certiorari procedente del Tribunal de
Apelaciones, Región Judicial de San
Juan

TA Núm.
KLCE202000984

TPI Núm.
SJ2020CV04315 (904)

Sobre:
INCONSTITUCIONALIDAD DEL
ARTÍCULO 89 (D) DE LA LEY 40-
2020; SENTENCIA
DECLARATORIA; PLEITO DE
CLASE; INTERDICTO
PRELIMINAR Y PERMANENTE

MOCIÓN URGENTE PARA COMPARECER COMO *AMICUS CURIAE*

**Abogados del Instituto de Libertad
Económica para Puerto Rico (ILE)**

B&D LLC
PO Box 9023837
San Juan, Puerto Rico 00902-3837
TEL: 787-931-0941

Lcdo. Arturo V. Bauermeister
arturo@bdlawpr.com
RÚA Núm. 18,209

Lcda. Giovanna M. Mojica Rivera
RUA Núm. 19,257
giovanna@bdlawpr.com

Abogados de la Parte Peticionaria
ADSUAR MUÑIZ GOYCO SEDA &
PÉREZ-OCHOA, PSC

P.O. Box 70294
SAN JUAN, PR 00936-8294
TEL: (787) 756-9000
FAX: (787) 756-9010

Eric Pérez-Ochoa
RUA Núm. 9739
epo@amgprlaw.com

Luis A. Oliver-Fraticelli
RUA Núm. 10764
loliver@amgprlaw.com

Fabián Rodríguez-Torres
RUA Núm. 17133
frodriguez@amgprlaw.com

Glorimar Irene-Abel
RUA Núm. 21703
girene@amgprlaw.com

Abogados de la Parte Recurrída

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE PR
P.O. BOX 9020192
SAN JUAN, PR 00902-0192
TEL: (787)721-2900 Ext. 1502
Fax: (787)724-4770

Amir Cristina Nieves Villegas
Procuradora General Auxiliar
RUA Núm. 13472
anieves@iusticia.pr.gov

Fernando Figueroa Santiago Procurador
General
RUA Núm. 19258
fernando.figueroa@justicia.pr.gov

Mabel Sotomayor Hernández
Subprocuradora General
RUA Núm. 21255
mabel.sotomayor@justicia.pr.gov

Ornar Andino Figueroa
Subprocurador General
RUA Núm. 21283
omar.andino@justicia.pr.gov

Ashley E. Carrillo Marcano
RUA Núm. 21502
aecarrillo@usticia.pr.gov

Godohaldo Pérez Torres
RUA Núm. 13130
gperez@justicia.pr.gov

En San Juan, Puerto Rico 4 de mayo de 2022

2022 MAY-4 AM 11:53
SECRETARÍA
TRIBUNAL SUPREMO

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO**

DAMIEN ROBLES SÁNCHEZ;
MATTHEW HAYES; JENNIFER
MAKI

Peticionarios

V.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO;
DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO ECONÓMICO Y
COMERCIO

Recurrido

CC-2022-0185

Certiorari procedente del Tribunal
de Apelaciones, Región Judicial de
San Juan

TA Núm.
KLAN202000984

TPI Núm.
SJ2020CV04315 (904)

Sobre:
INCONSTITUCIONALIDAD
DEL ARTÍCULO 89 (D) DE LA
LEY 40-2020; SENTENCIA
DECLARATORIA; PLEITO DE
CLASE; INTERDICTO
PRELIMINAR Y
PERMANENTE

INDICE DE MATERIAS

I	INTRODUCCIÓN	1
II	BASE JURISDICCIONAL	3
III	DICTAMEN CUYA REVISIÓN SE SOLICITA	4
III	DICTAMEN DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA	4
IV	RELACIÓN DE HECHOS MATERIALES Y PERTINENTES	
	A. Creación y Enmiendas a la Ley Núm. 22-2012	4
	B. Recodificación de la Ley 20 en el Código de Incentivos (Ley 60)	7
	C. La Polemica Enminda a la Ley 60	11
	D. Impugnación de la aplicación retroactiva de la Ley Núm. 40-2020	12
V	SEÑALAMIENTO DE ERROR	14
VI	DERECHO APLICABLE	
	A. Injunction y la Sentencia Declaratoria	14
	B. ¿Derecho, cargo o contribución?	15
	C. Retroactividad de las leyes	18
	D. Teoría de Derechos Adquiridos	21
	E. Menoscabo de Obligación Contractual	22
	F. Procedencia del Injunction Preliminar en este Caso	24
VIII	CONCLUSIÓN	26
IX	SÚPLICA	27

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO**

DAMIEN ROBLES SÁNCHEZ;
MATTHEW HAYES; JENNIFER
MAKI

Peticionarios

V.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO;
DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO ECONÓMICO Y
COMERCIO

Recurrido

CC-2022-0185

Certiorari procedente del Tribunal
de Apelaciones, Región Judicial de
San Juan

TA Núm.
KLAN202000984

TPI Núm.
SJ2020CV04315 (904)

Sobre:
INCONSTITUCIONALIDAD
DEL ARTÍCULO 89 (D) DE LA
LEY 40-2020; SENTENCIA
DECLARATORIA; PLEITO DE
CLASE; INTERDICTO
PRELIMINAR Y
PERMANENTE

INDICE LEGAL

LEYES	PAGS.
Código Civil de Puerto Rico de 2020: Art. 9	18
Código de Enjuiciamiento, Artículo 678, 32 LPRA § 3524	14
Sec. 1010.01(b) <i>Código de Incentivos</i>	8
Sec. 1020.01(a) <i>Código de Incentivos</i>	9
Sección 1020.02 <i>Código de Incentivos</i>	8
Sec. 2021.01 <i>Código de Incentivos</i>	8
Sec. 2022.01 <i>Código de Incentivos</i>	9
Sec. 2022.02 <i>Código de Incentivos</i>	9
Sec. 2023.01 <i>Código de Incentivos</i>	10
Sec. 6011.03 <i>Código de Incentivos</i>	9
Sec. 6011.07 <i>Código de Incentivos</i>	11
Sec. 6020.10 <i>Código de Incentivos</i>	10, 11, 12
Sec. 6060.03 <i>Código de Incentivos</i>	10
Sec. 6070.0 <i>Código de Incentivos</i>	11
Sec. 6070.19 <i>Código de Incentivos</i>	8
Sec. 6070.70 <i>Código de Incentivos</i>	8
Art. 2 de la Ley Núm. 230 de 1974, 3 LPRA § 283a(b).	18
Art. 7 de la Ley Núm. 230 de 1974, 3 LPRA § 283f	18
Art. 6 de la Ley 22-2012, 13 LPRA § 10854	6, 9
Art. 1 de la Ley Núm. 138-2012	5
Art. 3(a) de la Ley Núm. 138-2012	5
Art. 2 de la Ley Núm. 241-2014.	5
Art. 3 de la Ley Núm. 241-2014.	5
Art. 6 de la Ley Núm. 241-2014.	6
Art. 1 de la Ley Núm. 45-2017.	6
Art. 3 de la Ley Núm. 45-2017.	7
Sección 89(d) de la Ley Núm. 40-2020	2,3,11, 15
Regla 43 del Reglamento de este Tribunal, 4 LPRA Ap. XXI-B, R. 43.	3
Regla 50 del Reglamento de este Tribunal, 4 LPRA Ap. XXI-B, R. 50,	3

JURIPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Asociación de Hoteles y de Turismo de PR v. ELA, 131 DPR 814 (1992).	15, 16
Banco Popular v. Mun. de Mayagüez, 120 DPR 692 (1988).	16
Dávila Nieves v. Méndez Marín, 187 DPR 750 (2013).	24
Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer, 121 DPR 347 (1988).	15
Díaz Ramos v. Matta Irizarry, 198 DPR 916 (2017).	19
Consejo Titulares v. Williams Hospitality, 168 DPR 101 (2006).	21
Gorbea Valles v. Registrador, 133 DPR 308 (1993).	3, 26
Hernández, Romero v. Pol. de PR, 177 DPR 121 (2009).	21
Hernández Torres v. Hernández Colón et al., 127 DPR 974 (1991).	2
Nieves Cruz ex rel. Hernandez Nieves v. UPR 151 DPR 150 (2000).	18
Pérez López et al. v. CFSE, 194 DPR 314 (2015).	21
Pueblo ex rel. L.V.C., 110 DPR 114 (1980).	3
Pueblo v. González Malavé, 116 DPR 578 (1985).	3
Tesorero v. Tribl. de Contribuciones y B. Suárez, Inc., 74 DPR 274 (1953),	22
The R.F.C. Mortgage Co. v. Registrador, 60 DPR 235 (1942)	16
Warner Lambert Co. v. Tribunal Superior, 101 DPR 378 (1973).	19
JRT v. AEE, 133 DPR 1 (1993).	19

JURIPRUDENCIA JURISDICION FEDERAL

National Cable Television Ass'n. v. United States, 415 U.S. 336, 340–41, (1974);	16
New England Power Co. v. U.S. Nuclear Regulatory Commission, 683 F.2d 12, 14 (1st Cir.1982);	16
San Juan Cellular Telephone Co.v. Public Service Commission of Puerto Rico, 967 F.2d 683, 685 (1er Cir. 1992).	16, 17
Untermeyer v. Anderson, 276 US 440, 445–46 (1928).	1

TRATADISTAS

B. Verdura Izquierdo, La irretroactividad: problemática general, Madrid, Ed. Dykinson, 2006, pág.90	19
D. Rivé Rivera, Recursos Extraordinarios, Ed. Programa de Educación Jurídica Continua, Facultad de Derecho de la U.I.P.R., 2da ed., 1996, a la pág. 45	14
F. De Castro y Bravo, Derecho Civil de España, Parte General, Tomo I, Instituto de Estudios	20
R. Hernández Colón, Práctica Jurídica de Puerto Rico, Derecho Procesal Civil, 5ta ed., San Juan, LexisNexis de Puerto Rico, 2010, § 5706, pág. 532.	15
M. Albaladejo, Derecho Civil, 11ma ed., Barcelona, Ed. Bosch, 1989, T. I, Vol. 1, pág. 204.	20
M.E. Lauroba Lacasa, El Principio De Seguridad Jurídica Y La Discontinuidad Del Derecho, 63 La. L. Rev. 1245, 1258 (2003).	23

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO**

DAMIEN ROBLES SÁNCHEZ;
MATTHEW HAYES; JENNIFER
MAKI

Peticionarios

V.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO;
DEPARTAMENTO DE
DESARROLLO ECONÓMICO Y
COMERCIO

Recurrido

CC-2022-0185

Certiorari procedente del Tribunal
de Apelaciones, Región Judicial de
San Juan

TA Núm.
KLAN202000984

TPI Núm.
SJ2020CV04315 (904)

Sobre:
INCONSTITUCIONALIDAD
DEL ARTÍCULO 89 (D) DE LA
LEY 40-2020; SENTENCIA
DECLARATORIA; PLEITO DE
CLASE; INTERDICTO
PRELIMINAR Y
PERMANENTE

MOCIÓN URGENTE PARA COMPARECER COMO *AMICUS CURIAE*

“The taxpayer may justly demand to know when and how he becomes liable for taxes-he cannot foresee and ought not to be required to guess the outcome of pending measures.” *Untermeyer v. Anderson*, 276 US 440, 445-46 (1928).

AL HONORABLE TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO:

Comparece el Instituto de Libertad Económica para Puerto Rico (“ILE”), por conducto de la representación legal que suscribe, quien muy respetuosamente solicita se le permita participar en el caso de epígrafe como amigo de la corte mediante el presente escrito.

I. INTRODUCCIÓN

En el caso de epígrafe, este Honorable Tribunal aún no ha decidido si expedir el auto de *certiorari* solicitado por los peticionarios. Por lo tanto, este amigo de la corte desea ilustrarle oportunamente al Tribunal sobre este caso excepcional que requiere una consideración cuidadosa a la máxima constitucional sobre la irretroactividad de las leyes y la interpretación errónea que han hecho los foros inferiores sobre la jurisprudencia interpretativa de este Alto Foro.

El Instituto de Libertad Económica para Puerto Rico (ILE), un centro de pensamiento (“*think tank*”) de libre mercado, es una organización sin fines de lucro, de recién cuña y cuya misión es empoderar a los residentes de la isla para superar su destino económico. ILE es también un grupo de acción legal de interés público que trabaja para promover los derechos fundamentales a la libertad, propiedad y contratación como herramientas de desarrollo socioeconómico. En particular, utiliza campañas educativas y litigios estratégicos para asegurar las libertades

económicas de los residentes de Puerto Rico, ya sean trabajadores, consumidores o emprendedores. Al promover la discusión sobre una amplia variedad de temas en torno a las libertades económicas y ofrecer su pericia para impulsar un sector privado dinámico y emprendedor dentro de mercados libres, ILE podría ofrecer una útil perspectiva.¹ Así aspira a ser la institución de referencia en temas de política económica mientras reinventamos la economía de Puerto Rico, de una aletargada y centrada en el gobierno a una emprendedora impulsada por el sector privado y guiada por soluciones basadas en el mercado.

En síntesis, la controversia del caso es si mediante la Sección 89 de la Ley Núm. 40-2020 que añadió el apartado (d) de la Sección 6020.10 del *Código de Incentivos de Puerto Rico*, Ley Núm. 60-2019 (“Ley 60” o “Código de Incentivos”), el Gobierno de Puerto Rico agregó un impuesto especial a los beneficiarios de decretos de exención contributiva, cuya aplicación retroactiva es una *ultra vires* que menoscaba las obligaciones contractuales preexistentes de los peticionarios en violación a su derecho constitucional que les protege contra ello.

Ahora bien, uno de los cuatro pilares del libre mercado es el estado de derecho, que se define dentro de los principios del libre mercado como “que el gobierno en todas sus acciones está obligado por reglas fijadas y anunciadas de antemano, reglas que hacen posible prever con bastante certeza cómo la autoridad utilizará sus poderes coercitivos en circunstancias dadas y planificar los asuntos individuales sobre la base de este conocimiento” – Friedrich Van Hayek, *El camino a la servidumbre*, Capítulo 6 “Planificación y el Estado de Derecho”. Por otro lado, Hayek nos recuerda que “[d]e ningún modo es suficiente que la ley reconozca el principio de la propiedad privada y la libertad de contratación; mucho depende de la definición precisa del derecho de propiedad aplicado a diferentes cosas.” – Friedrich Van Hayek, *El camino a la servidumbre*, Capítulo 3, “Individualismo y Colectivismo”.

La comparecencia de ILE se favorece por tratarse de un caso revestido del más alto interés público en materia del estado de derecho (uno de los cuatro pilares del libre mercado) y los derechos civiles y constitucionales. Véase *Hernández Torres v. Hernández Colón et al.*, 127 DPR 974, 977 (1991). El interés de nuestra comparecencia es servir como apoyo a este Honorable Tribunal en su análisis de un caso que podría acarrear graves consecuencias para la certeza jurídica de las partes que contratan con el estado, y, por tanto, en gran medida, contrataciones que afectan la economía del país.

¹ Para más información sobre ILE, véase <https://institutodelibertadeconomica.org/sobre-ile/>.

Ante el alto interés público que reviste esta controversia—por la novedad de las cuestiones planteadas, el alcance de la adjudicación que haya de hacerse en cuanto a terceros que no son parte en el litigio, las cuestiones de política pública planteadas, así como, la magnitud de los derechos que están en juego—ILE solicita comparecer como amigo de la corte para ofrecer sus preocupaciones y soluciones en torno a la aplicación retroactiva de la Sección 89(d) de la Ley Núm.40-2020. Ello, con el fin de que esta Curia pondere con mayor detenimiento los efectos de este caso sobre los derechos sustanciales de terceras personas que no son partes en este caso, en vez de “limitarse a las consecuencias inmediatas de su decisión para las partes litigantes”. *Garbea Valles v. Registrador*, 133 DPR 308, 313 (1993).

II. BASE JURISDICCIONAL

Este Tribunal ostenta jurisdicción para autorizar la comparecencia de ILE en calidad de amigo de la corte bajo la Regla 43 del Reglamento de este Tribunal, 4 LPRA Ap. XXI-B, R. 43. Aunque no se trate de un derecho sino de un privilegio sujeto a la sana discreción del Tribunal, en el pasado este Tribunal ha reconocido que el *amicus curiae* ha sido de particular ayuda, como en este caso, “cuando el tribunal aún no ha decidido si ha de emitir el auto, o cuando el caso es excepcional y requiere una consideración cuidadosa”. *Pueblo v. González Malavé*, 116 DPR 578, 592-93 (1985). Véase también, *Pueblo ex rel. L.V.C.*, 110 DPR 114, 129 (1980).

Aunque las solicitudes de *amicus curiae* en Puerto Rico típicamente se presentan en los casos de apelación o una vez expedido el auto de *certiorari*,² dado el peligro que enfrenta la protección constitucional contra el menoscabo de obligaciones contractuales—cual limita el poder del estado de interferir con las obligaciones contractuales contraídas por el gobierno con entes privados—es urgente que este Honorable Tribunal considere los planteamientos de ILE antes de decidir si expedir o no el *certiorari* presentado por los peticionarios. Esta práctica, después de todo, es del todo común para los *amicus curiae* presentados ante el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. De esta forma, también se invocan los poderes discrecionales amplios de este Tribunal al amparo de la Regla 50 de su Reglamento, 4 LPRA Ap. XXI-B, R. 50, para permitir el trámite de esta solicitud.

III. DICTAMEN CUYA REVISIÓN SE SOLICITA

La parte peticionaria recurrió de la *Resolución* emitida el 16 de febrero de 2022 por el Panel

² Véase *Garbea Valles v. Registrador*, 133 DPR 308, 314 (1993) (observando que “se ha permitido [la participación como *amicus*] cuando el tribunal aún no ha decidido si expedir o no el auto solicitado”).

Especial del Tribunal de Apelaciones compuesto por la jueza Domínguez Irizarry, la jueza Romero García y la juez Méndez Miró en el caso *Robles Sánchez, et al. vs. Estado Libre Asociado de Puerto Rico, et al.*, KLCE202000984 (2022 WL 766122). Mediante dicha *Resolución*, el foro intermedio denegó expedir el auto de *certiorari* tras concluir que la parte peticionaria no le persuadió de que el foro primario hubiese cometido error alguno que justificara su intervención en esta etapa de los procedimientos.

IV. DICTAMEN DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA

La *Resolución* revisada por el Tribunal de Apelaciones proviene del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan en el caso *Robles Sánchez, et al. vs. Estado Libre Asociado de Puerto Rico, et al.*, Civil Número: SJ2020CV04315, Sala 904. Mediante la referida *Resolución* dictada y notificada el día 17 de agosto de 2020, el Tribunal de Primera Instancia *motu proprio* y sin celebrar una vista evidenciaria, denegó el *injunction preliminar* solicitado por los peticionarios como recurso extraordinario y ordenó el traslado del caso a una sala ordinaria de asuntos de lo civil.

V. RELACIÓN DE LOS HECHOS MATERIALES Y PERTINENTES

A. Creación y enmiendas a la Ley Núm. 22-2012

La Ley Núm. 22-2012, mejor conocida como la *Ley Para Incentivar el Traslado de Individuos Inversionistas a Puerto Rico*, 13 LPRA §§ 10851-10857 (“Ley 22”), fue aprobada el 17 de enero de 2012 “a los fines de conceder exención contributiva con respecto al ingreso, producto de inversiones, devengado por individuos que advengan residentes de Puerto Rico, no más tarde del año que finaliza el 31 de diciembre de 2035.” Ley Núm. 22-2012, pág. 1. En lo pertinente, y conforme a la exposición de motivos:

El propósito de esta medida es promover que individuos que no hayan sido residentes de Puerto Rico [...], y que mantienen inversiones en o fuera de Estados Unidos, establezcan su residencia en Puerto Rico. Para incentivar el traslado de dichos individuos a Puerto Rico, esta Ley exime totalmente del pago de contribuciones en Puerto Rico el ingreso pasivo devengado por estos individuos con respecto a sus inversiones. [...].

Aún cuando el ingreso de sus inversiones estará exento del pago de contribuciones sobre ingresos en Puerto Rico, *su presencia en la isla aporta a nuestra economía ya que éstos adquieren bienes, productos, servicios, vivienda, entre otros. Más aún, el ingreso devengado por dichos individuos que no sea producto de sus inversiones, como por ejemplo, los ingresos de salarios o por concepto de servicios profesionales prestados, estaría sujeto al pago de contribuciones sobre ingresos en Puerto Rico.*

La exención contributiva aquí conferida no es por tiempo indefinido. *La misma, termina el 31 de diciembre de 2035. A partir del 1 de enero de 2036, dichos individuos estarán sujetos al pago de contribuciones sobre*

ingresos en Puerto Rico, de la misma manera que cualquier otro contribuyente. Para tener derecho a reclamar la exención contributiva que se concede mediante la presente legislación, el individuo deberá convertirse en residente de Puerto Rico, antes de que expire el beneficio concedido por esta Ley. (Énfasis suplido). Exposición de Motivos, Ley Núm. 22-2012.

Poco después, la Ley Núm. 138-2012 añadió el Art. 3(a) a la referida Ley 22 para expresamente disponer que “[p]ara beneficiarse de los incentivos provistos en esta Ley, todo Individuo Residente Inversionista deberá solicitar al Secretario de Desarrollo Económico y Comercio en adelante el “Secretario” la emisión de un *decreto de exención contributiva* conforme a esta Ley, y este, emitirá un decreto de exención contributiva en el cual se detallará todo el *tratamiento contributivo* dispuesto en esta Ley. *Los decretos bajo esta Ley se considerarán un contrato entre el concesionario y el Gobierno de Puerto Rico, y dicho contrato será considerado ley entre las partes. El decreto será efectivo durante el periodo de efectividad de los beneficios concedidos en esta Ley, pero nunca luego de 31 de diciembre de 2035, salvo que con anterioridad al vencimiento de dicho período el decreto sea revocado conforme al apartado (b) de este Artículo. El decreto será intransferible.*” Art. 1, Ley Núm. 138-2012.

Por su parte, la Ley Núm. 241-2014 dispuso de ciertas otras enmiendas técnicas a la Ley 22. En específico, se enmendó el Art. 3(a) de la Ley 22-2012, para que leyera como sigue:

Para beneficiarse de los incentivos provistos en esta Ley, todo Individuo Residente Inversionista deberá solicitar al Secretario la emisión de un decreto de exención contributiva conforme a esta Ley, mediante la radicación de una solicitud debidamente juramentada ante la Oficina de Exención. *Al momento de la radicación, el Director cobrará los derechos por concepto del trámite correspondiente que se disponga por reglamento.* Los mismos serán pagados mediante la forma y manera que establezca el Secretario. Luego de que la Oficina de Exención emita una recomendación favorable, el Secretario emitirá un decreto de exención contributiva en el cual se detallará todo el tratamiento contributivo dispuesto en esta Ley. *Los decretos bajo esta Ley se considerarán un contrato entre el concesionario y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y dicho contrato será considerado ley entre las partes.* El decreto será efectivo durante el periodo de efectividad de los beneficios concedidos en esta Ley, pero nunca luego de 31 de diciembre de 2035, salvo que con anterioridad al vencimiento de dicho período el decreto sea revocado conforme al apartado (b) de este Artículo. El decreto será intransferible. Art. 2, Ley Núm. 241-2014.

Además, la Ley Núm. 241-2014 enmendó la referida Ley 22 para establecer el requisito de **radicar un informe anual** por parte del individuo residente inversionista a los fines de facilitar la fiscalización de los decretos otorgados, **y pagar unos derechos anuales:**

“Artículo 6.- Informes Requeridos a los Individuo Residente Inversionista
Todo Individuo Residente Inversionista que posea un decreto concedido bajo esta Ley, radicará *anualmente un informe* autenticado, en la Oficina

de Exención, con copia al Secretario de Hacienda, no más tarde del 15 de abril de cada año. El Director de la Oficina de Exención podrá conceder una prórroga de treinta (30) días en los casos que la misma sea solicitada por escrito en o antes del 15 de abril, siempre que exista justa causa para ello y así se exprese en la solicitud. Dicho informe deberá contener una relación de datos que reflejen el cumplimiento de las condiciones establecidas en el decreto *para el año contributivo inmediatamente anterior a la fecha de radicación, así como cualquier otra información que se pueda requerir por Reglamento, incluyendo el pago de derechos anuales. Los derechos serán pagados mediante la forma que establezca el Secretario.* La información ofrecida en este informe anual será utilizada para propósitos de estadísticas y estudios económicos. De igual forma, la Oficina de Exención habrá de realizar cada dos años, cuando menos, una auditoría de cumplimiento respecto a los términos y condiciones del decreto otorgado bajo esta Ley.” (Énfasis suplido). Art. 3 de la Ley Núm. 241-2014.

En virtud de la facultad conferida por el precitado artículo, el 4 de febrero de 2015 el Secretario del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (“DDEC”) promulgó la carta circular OECI 2015-002 para establecer el cargo de derechos anuales de \$300.00 que debía acompañarse con la radicación del referido informe anual.³

La Ley Núm. 241-2014 también enmendó la Ley 22 para requerir un pago especial por derechos de \$5,000 al emitirse un decreto, cuales ingresarán a un Fondo Especial para la promoción, administración e implementación de las disposiciones de la Ley Núm. 22-2012:

Además de los derechos por concepto del trámite establecido en el Artículo 3 de esta Ley, todo concesionario pagará al Secretario, mediante la compra de un comprobante en una Colecturía de Rentas Internas del Departamento de Hacienda, cheque certificado o giro postal, derechos equivalentes a cinco mil dólares (\$5,000). El Secretario creará un fondo especial, denominado ‘**Fondo Especial bajo la Ley para Incentivar el Traslado de Individuos Inversionistas a Puerto Rico**, y depositará en él los fondos generados por los derechos pagados. El Secretario **administrará dichos fondos como tesoro independiente y los utilizará para pagar cualesquiera gastos incurridos en la promoción, administración e implementación de esta Ley.** El Secretario también podrá utilizar dichos fondos para incentivar el traslado de individuos inversionistas a Puerto Rico. El Secretario requerirá a los concesionarios el cien (100) por ciento de dichos cargos al emitirse el decreto. (Énfasis suplido). Art. 6 de la Ley Núm. 241-2014.

Posteriormente, la Ley Núm. 45-2017 nuevamente enmendó el Art. 3(a) de la Ley 22, para disponer que:

(a) Para beneficiarse de los incentivos provistos en esta Ley, todo Individuo Residente Inversionista deberá solicitar al Secretario la emisión de un decreto de exención contributiva conforme a esta Ley, mediante la radicación de una solicitud debidamente juramentada ante la Oficina de Exención.

Al momento de la radicación, el Director cobrará los derechos por concepto del trámite correspondiente que se disponga por reglamento. **Los**

3

Disponible en: <https://transicion2016.pr.gov/Agencias/035/Informe%20de%20Cartas%20Circulares/OECI%202015-002%20-%20Approval%20of%20Act%20241-2014%20Amending%20Act%2022-2012.pdf>

mismos serán pagados mediante la forma y manera que establezca el Secretario. Luego de que la Oficina de Exención emita una recomendación favorable, **el Secretario emitirá un decreto de exención contributiva, en el cual se detallará todo el tratamiento contributivo dispuesto en esta Ley. Los decretos bajo esta Ley se considerarán un contrato entre el concesionario y el Gobierno de Puerto Rico, y dicho contrato será considerado ley entre las partes.** El decreto será efectivo durante el periodo de efectividad de los beneficios concedidos en esta Ley, pero nunca luego de 31 de diciembre de 2035, salvo que con anterioridad al vencimiento de dicho período el decreto sea revocado conforme al apartado (b) de este Artículo. El decreto será intransferible. (Énfasis suplido). Art. 1, Ley Núm. 45-2017.

Además, enmendó el Art. 6 de la Ley 22-2012, para disponer que:

Todo Individuo Residente Inversionista que posea un decreto concedido bajo esta Ley, **radicará anualmente un informe autenticado**, en la Oficina de Exención, con copia al Secretario de Hacienda, treinta (30) días luego de haber radicado la planilla de contribución sobre ingresos ante el Departamento de Hacienda, incluyendo cualquier prórroga. . . . En el caso del Informe para el primer año como residente *bona fide* de Puerto Rico con decreto de exención contributiva bajo esta Ley, dicho informe deberá contener una relación de datos que reflejen el cumplimiento de las condiciones establecidas **en el decreto para el año contributivo inmediatamente anterior a la fecha de radicación, incluyendo**, en el caso de Individuos Residentes Inversionistas que previamente eran residentes de otras jurisdicciones de los Estados Unidos, evidencia de haber presentado el Formulario 8898 ante el Servicio de Rentas Internas de los Estados Unidos (“IRS”, por sus siglas en inglés), o su equivalente en el caso de Individuos Residentes Inversionistas que previamente eran residentes de cualquier jurisdicción foránea, notificando su intención de convertirse en residente *bona fide* de Puerto Rico y, junto con los informes a ser radicados anualmente, **someter evidencia de haber hecho una aportación anual de por lo menos cinco mil dólares (\$5,000.00) a entidades sin fines de lucro operando en Puerto Rico** y debidamente certificadas bajo la Sección 1101.01 (a) (2) del Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011, según enmendado, que no sea controlada por la misma persona, **así como cualquier otra información que se pueda requerir por Reglamento, incluyendo el pago de derechos anuales. Los derechos serán pagados mediante la forma que establezca el Secretario.** . . . (Énfasis suplido). Art. 3, Ley Núm. 45-2017.

B. Recodificación de la Ley 20 en el Código de Incentivos (Ley 60)

El 1 de julio de 2019 se aprobó el *Código de Incentivos de Puerto Rico* mediante la Ley Núm. 60-2019 (“Ley 60”), el cual consolidó toda legislación sobre incentivos contributivos y estableció “el marco legal y administrativo” que regiría “la solicitud, evaluación, concesión o denegación de incentivos por parte del Gobierno de Puerto Rico”. Véase, *Exposición de Motivos* de la Ley 60. Entre los propósitos del Código de Incentivos está “fomentar el desarrollo económico sostenible de Puerto Rico; . . . dar estabilidad, certeza y credibilidad al Gobierno de Puerto Rico en todo lo relacionado a la inversión privada;” así como, “mejorar la competitividad económica de Puerto Rico.” *Íd.* Según la Exposición de Motivos de la Ley 60:

El Código de Incentivos tiene el propósito de promover el ambiente, las oportunidades y las herramientas adecuadas para fomentar el desarrollo económico sostenible de Puerto Rico. Este nuevo código establecerá el

marco legal y administrativo que regirá la solicitud, evaluación, concesión o denegación de incentivos por el Gobierno de Puerto Rico; **logrará dar estabilidad, certeza y credibilidad para todo tipo de inversión privada en Puerto Rico y servirá de herramienta promocional para la inversión en la isla.** En virtud de ello, este Código concede unos incentivos que: *“no deben interpretarse como las antiguas exenciones contributivas las cuales eran privilegios, por cuya razón era beneficioso interpretarlos restrictivamente. Por el contrario, [...] deben interpretarse [liberalmente] en forma consonante con su propósito creador.”* Textile Dye Works, Inc. v. Secretario de Hacienda, 95 DPR 708, 713 (1968). Véase también Pfizer Pharm. V. Mun. de Vega Baja, 182 DPR 267, 286 (2011). Además, este Código mantiene el principio rector de que los incentivos aquí dispuestos: *“no son una gracia, en el viejo sentido de la frase, que el Gobierno de Puerto Rico confiere sino que es un instrumento que utiliza Puerto Rico, para fomentar la industria y la inversión productiva”*. Id. Al mismo tiempo, esta Asamblea Legislativa interesa dejar claro **que las exenciones contributivas concedidas en este Código de Incentivos se consideran que constituyen un contrato entre el Gobierno de Puerto Rico, el Negocio Exento y sus accionistas, socios o dueños, por lo cual, le aplican las normas generales relativas a los contratos.** Y, por ende, *“sobre éstos aplica el principio de la autonomía de la voluntad de las partes, quienes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público”*. Pfizer Pharm. V. Mun. de Vega Baja, *supra*, a la página 283. (Énfasis en original y suplido.)

También, entre los postulados incluidos como parte de su declaración de política pública, la Sección 1010.01(b) de la Ley 60 expone que:

Este Código busca garantizar una relación entre el sector privado y el Gobierno de Puerto Rico que **se fundamente en la estabilidad, transparencia, certeza y credibilidad.** Asimismo, se busca impulsar y ejercer controles a fin de lograr que seamos un destino atractivo para atraer la inversión foránea directa y fomentar la inversión de capital local, teniendo como resultado la atracción y el establecimiento de nuevos negocios, la creación de empleos y el crecimiento económico, así como retener las actividades de alto impacto, fortaleciendo así la cadena de suministros y de valor, y la creación de conglomerados en sectores estratégicos.

Ahora bien, la Ley 60 de 2019, sustituyó prospectivamente la Ley 22, a partir del 1 de enero de 2020. Código de Incentivos, Sec. 6070.0, 13 LPRA § 48581 (“A partir del 1ro de enero de 2020, no se aceptarán solicitudes de decretos al amparo de las leyes que se mencionan en las Secciones 6070.02 a 6070.21 de este Código.”). Además, la Sec. 6070.19, enmendó el Artículo 12 de la Ley 22, para establecer que bajo Ley 22 solo se recibirían solicitudes de nuevos decretos hasta el 31 de diciembre de 2019. Véase, además, Código de Incentivos, Sección 1020.02 (4), 13 L.P.R.A. § 45013 (4) (definición de Individuo Residente Inversionista); Sec. 2021.01, 13 LPRA § 45131 (elegibilidad -Individuos inversionistas que se trasladen a Puerto Rico); Sec. 2022.01, 13 LPRA § 45141 (exención al ingreso por intereses y dividendos devengados por individuo residente inversionista); Sec. 2022.02, 13 LPRA § 45142, (contribución especial a individuo residente

inversionista-ganancia neta de capital); Sec. 6011.03, 13 LPRA § 48503 (solicitudes de concesión de incentivos); Sección 6011.07, 13 L.P.R.A. § 48507 (procedimientos para solicitar un decreto de exención contributiva).

En relación con lo anterior, dicha Ley 60 de 2019, en la Sección 1020.01(a)(20) define el término “Decreto” como sigue:

(20) Decreto. Significa **la concesión, mediante contrato**, que emita el Secretario del DDEC permitiendo a **un Negocio Elegible**, gozar de los incentivos y/o créditos contributivos **correspondientes a dicho Negocio Elegible, sujeto a que cumplan con los requisitos y la reglamentación aplicable**, ya sea bajo este Código **o Leyes de Incentivos Anteriores**.

Cabe señalar que la Ley 60-2019, es específica en cuanto a qué se refiere con la frase de “Leyes de Incentivos Anteriores”. En específico, la Sec. 1020.01 (a)(43) de la Ley 60 de 2019 incluye como parte de la definición la “Ley 20-2012, según enmendada”. Es importante tener en mente que los términos “Negocio Exento” y “Negocio Elegible”. Según la Sección 1020.01 (a) (45-46), 13 LPRA § 45012, disponen:

(45) Negocio Elegible- Significa aquellos individuos o actividades de negocios que cualifiquen para obtener un Decreto bajo este Código, incluyendo los siguientes:

(i) Individuos Residentes Inversionistas que se trasladen a Puerto Rico y Profesionales de Difícil Reclutamiento que cualifiquen para los beneficios contributivos conforme a lo establecido en el Capítulo 2 del Subtítulo B de este Código.

[...]

(46) Negocio Exento– Significa cualquier Negocio Elegible al que se le ha concedido un Decreto.

Además, el inciso (c) de la Sec. 2023.01 del Código de Incentivos, 13 LPRA § 45151, establece:

(c) **Todo Individuo Residente Inversionista comenzando el segundo Año Contributivo de haber recibido su Decreto, junto con los informes anuales** deberá incluir evidencia de haber realizado una aportación anual de **por lo menos diez mil dólares (\$10,000)** a entidades sin fines de lucro que operen en Puerto Rico y estén certificadas bajo la Sección 1101.01 del Código de Rentas Internas de Puerto Rico, que no sea controlada por la misma persona que posee el Decreto ni por sus descendientes o ascendientes. La evidencia de la aportación anual a entidades sin fines de lucro deberá incluirse como parte del informe anual requerido por el apartado (a) de la Sección 6020.10.

Resaltamos que, a diferencia de la disposición precitada, a tenor con el Art. 6 de la Ley 22-2012, 13 LPRA § 10854, “junto con los informes a ser radicados anualmente, someter evidencia de haber hecho una aportación anual de por lo menos cinco mil dólares (\$5,000.00) a entidades sin fines de lucro operando en Puerto Rico.” Por otro lado, el Capítulo 2 del Código de Incentivos establece las disposiciones administrativas aplicables a los decretos de exención contributiva de

los Individuos Residentes Inversionistas. En lo pertinente a la controversia en el caso de epígrafe, la Sec. 6020.10 (a) (4), 13 LPRA § 10854, establece

(a) Informes Requeridos a Negocios Exentos y a sus Accionistas:
[...]

(4) Todo Negocio Exento que posea un Decreto bajo este Código, anualmente radicará electrónicamente con la Oficina de Incentivos, no más tarde de treinta (30) días después de la fecha prescrita por ley para la radicación de la correspondiente planilla de contribución sobre ingresos, incluyendo las prórrogas concedidas para este propósito, un informe de cumplimiento.

(i) El informe deberá contener una relación de datos que reflejen el cumplimiento de las condiciones establecidas en el Decreto para el Año Contributivo inmediatamente anterior a la fecha de radicación, conforme a la naturaleza de su Negocio Exento y las actividades elegibles que éste realiza, así como también cualquier otra información o documentación que se pueda requerir en el formulario que se establezca para estos propósitos o que se requiera por reglamento, carta circular o determinación administrativa.

(ii) Este informe deberá venir acompañado por los derechos que se dispongan por reglamento, y los mismos serán pagados mediante transferencia electrónica a través del Portal electrónico de la forma y manera que para estos propósitos establezca la Oficina de Incentivos. La información ofrecida en este informe anual será utilizada para propósitos de estadísticas y estudios económicos. De igual forma, la Oficina de Incentivos habrá de realizar cada dos (2) años, cuando menos, una auditoría de cumplimiento respecto a los términos y condiciones del Decreto otorgado bajo este Código.

(iii) Este informe se radicará electrónicamente en el Portal electrónico que para estos propósitos establecerá la Oficina de Incentivos.

(iv) El Secretario del DDEC establecerá mediante reglamento, orden administrativa o cualquier otra comunicación de naturaleza similar, la información y documentación que se requiera para completar este informe.

Mientras que en el último párrafo de la Sec. 6020.10,13 LPRA § 10854, faculta al Secretario del DDEC, para “imponer una multa administrativa de hasta un máximo de diez mil (10,000) dólares a cualquier Negocio Exento que posea un Decreto concedido bajo este Código y que deje de radicar alguno de los informes que [...] el Secretario del DDEC [...] o que radique los mismos después de la fecha de su vencimiento. La radicación de un informe incompleto se considerará como no radicado, si la agencia concernida notifica al Negocio Exento de alguna omisión en el informe requerido y dicho Negocio Exento no somete la información que falta dentro de quince (15) días de haber sido notificada, o no justifica razonablemente la falta de la misma.”

No obstante, como parte de las disposiciones transitorias del Código de Incentivos la Sección 6060.03 (a), 13 LPRA § 48573, que regula los derechos y obligaciones existentes al momento de su aprobación establece que, “[l]a derogación de cualquier ley, artículo o disposición mediante este Código no afectará actos realizados o cualquier derecho adquirido al amparo de la misma ni cualquier procedimiento o demanda que haya comenzado en cualquier

causa civil, antes de tal derogación.” Así como, en la sección subsiguiente se establece que los “[l]os Decretos u otros beneficios otorgados bajo las Leyes de Incentivos Industriales o Contributivos,⁴ o leyes similares anteriores, **podrán ser enmendados y/o mantenidos de conformidad con sus respectivas disposiciones.** Las solicitudes de Decretos nuevos u otros beneficios que se hayan radicado bajo dichas leyes y que, a la fecha de efectividad de este Código, no se hayan concedido o aprobado, **podrán tramitarse, a elección del solicitante, bajo las disposiciones equivalentes de este Código.**” Sin embargo, al mismo tiempo, contiene una cláusula de supremacía en la Sec. 6070.70, 13 LPRA § 48599, cual establece que “[l]as disposiciones de este Código y los reglamentos o las normas que se adopten de conformidad prevalecerán sobre cualquier otra disposición de ley, reglamento o norma que no estuviera en armonía con los primeros, [...]”

C. La polémica enmienda a la Ley 60

Ahora bien, no es hasta las enmiendas a la Ley 60 incorporadas por la Ley Núm. 40-2020 que surge la controversia del caso de epígrafe. En lo pertinente, en “esta Ley se establece un cargo a los Negocios Exentos con decretos vigentes bajo la Ley 22-2012 y cualquiera que se haya otorgado o se otorgue a Individuos Residentes Inversionistas bajo el Código de Incentivos. Este cargo a dichos decretos es adicional al requisito de la aportación anual mínima que deben realizar al momento de radicar su informe anual bajo la Sección 6020.10(b) del Código de Incentivos”. En específico, Sección 89 de la Ley Núm. 40-2020, añadió un apartado (d) en la Sección 6020.10 de la Ley 60, para que lea como sigue:

La radicación de los informes anuales requeridos para Negocios Exentos bajo la Sección 2021.01 de este Código, o bajo la Ley 22-2012, según enmendada, conocida como la “Ley Para Incentivar el Traslado de Individuos Inversionistas a Puerto Rico”, estará sujeta a un cargo anual de cinco mil (5,000) dólares, de los cuales trescientos (300) dólares serán pagaderos a favor del Secretario de Hacienda y nutrirán un Fondo Especial administrado por el DDEC, y cuatro mil setecientos (4,700) dólares serán pagaderos a favor del Secretario de Hacienda que serán destinados al Fondo General del Gobierno de Puerto Rico.

Según se desprende del historial legislativo de la Ley 40-2020, en su ponencia el DDEC expuso las siguientes preocupaciones sobre la legalidad de dichas enmiendas:

iii. *Sección 89 del P. de la C. 2419, sobre el cargo adicional y retroactivo al momento de presentar informes anuales para los Individuos Residentes Inversionistas*

⁴ Advertimos que, aunque el texto aprobado alude a la definición en el párrafo (41) de la Sección 1020.01 del Código de Incentivos, del historial legislativo surge que la identificación del párrafo al que hace referencia esta desde que se radicó el proyecto y la disposición a la cual aludía era la referente a la definición de “Leyes de Incentivos Industriales o Contributivos”. No obstante, durante el proceso legislativo no se atemperó la aludida numeración para que coincidiera con el párrafo que hace referencia a la definición de “Leyes de Incentivos Industriales o Contributivos”.

Aunque entendemos que la razón de la medida es allegar fondos adicionales a las arcas del Estado, mientras se salvaguardan los ingresos necesarios para las operaciones del DDEC, la imposición de un cargo anual adicional de cinco mil dólares (\$5,000) a los tenedores de decreto de Individuo Residente Inversionista - ya sea bajo el Código de Incentivos o la Ley Núm. 22-2012- *podría desvirtuar el propósito del incentivo en algunos casos, en la medida en que el beneficio contributivo de cada tenedor de decreto varía dependiendo de los ingresos percibidos y que podrían estar pagando por concepto de cargos lo que hubieran pagado a tasas contributivas ordinarias, como si no fueran concesionarios de decreto.* Aunque, ciertamente, para algunos un cargo adicional no debe ser de mayor preocupación en atención a los beneficios contributivos que reciben en virtud de su decreto, *para otros individuos la carga adicional podría resultar incompatible con el propósito por el cual optaron mudarse a Puerto Rico y obtener un decreto.* De otra parte, debemos notar que dicha aportación de cinco mil dólares (\$5,000) es adicional a la aportación de diez mil dólares (\$10,000) a entidades sin fines de lucro que contempla la propia disposición legal que se propone enmendar.

Además, la aplicación retroactiva a tenedores de decreto actuales bajo la Ley Núm. 22-2012, donde ni dicha ley ni el decreto contemplan este tipo de cargos, podría ser interpretada como inconstitucional al amparo de la doctrina de menoscabo de obligaciones contractuales reconocida en la Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico, en la medida en que un decreto de exención contributiva es un contrato entre el concesionario de decreto y el Estado.

Así las cosas, *entendemos que, a lo sumo, el texto propuesto debe modificarse para que la imposición del nuevo cargo sea a modo prospectivo, para nuevos decretos* otorgados bajo el Código de Incentivos y con posterioridad la fecha en que el P. de la C. 2419 se convierta en ley de ello ocurrir. (Énfasis suplido). Ponencia, págs. 5-6.

Valga aclarar que la Ley 40-2020 nada dispone sobre su aplicación retroactiva, y en vez, simplemente dispone que “[e]sta Ley comenzará a regir inmediatamente después de su aprobación.”, es decir, el 16 de abril de 2020. Véase, Sec. 97 de la Ley 40-2020.

D. Impugnación de la aplicación retroactiva de la Ley Núm. 40-2020

Así las cosas, el 14 de agosto del 2020 los peticionarios de epígrafe presentaron en el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, una *Demanda de Clase*, al amparo de la Regla 59 de las de Procedimiento Civil, en representación de todos los individuos inversionistas residentes bona fide y domiciliados en Puerto Rico que previo a la aprobación de la Ley 40 solicitaron u obtuvieron decretos de exención contributiva, ya sea bajo la Ley Núm. 22-2012 o bajo la Ley Núm. 60-2019.

Los remedios solicitados en la *Demanda* consisten en que se certificara el pleito como uno de clase, se dictare sentencia declarando y decretando inconstitucional el Sección 89(d) de la Ley Núm. 40-2020, por constituir un menoscabo de relaciones contractuales y una expropiación forzosa al amparo de la Constitución de Puerto Rico; se declare nulo el pago anual de \$5,000.00 impuesto unilateral y retroactivamente en contra de los peticionarios; así como, se expida un

interdicto preliminar y permanente en contra del Estado, ordenando que no se ponga en vigor el cobro de los \$5,000 de la mencionada Ley 40. Véase TPI Civil Núm. SJ2020CV04315 (904).

El propósito principal de la Demanda de Clase es impugnar la constitucionalidad del Sección 89(d) de la Ley Núm. 40-2020, 20 LPRA, 40 § 6020. En específico, su reclamo se centra en que la imposición unilateral de un pago de \$4,700.00 a Individuos Residentes Inversionistas con decretos vigentes previo a la aprobación de la Ley Núm.40-2020, constituye un menoscabo de la obligación contractual suscrita entre los Individuos Residentes Inversionistas y el Gobierno de Puerto Rico. **Es menester destacar que, según se desprende de las alegaciones en la *Demanda*, como parte de los decretos otorgados, el DDEC incluye la siguiente cláusula donde reconoce y reafirma el mismo como un contrato:**

BE IT FURTHER DECREED, that **this Grant shall**, upon its acceptance by the Grantee, **constitute a non-transferable contract between the Government of Puerto Rico and the Grantee** and will be subject to the provisions of the Act and the provisions of Art. II, Section 7 of the Constitution of the Government of Puerto Rico.

Evaluated el recurso, el 17 de agosto de 2020, el Tribunal de Primera Instancia, emitió una *Resolución* en la cual concluyó que:

Luego de un análisis de las alegaciones presentadas, debemos concluir que el presente caso se debe reasignar a una sala de procedimientos civiles ordinarios, puesto que no existe un daño irreparable. Debemos recordar que esta Sala Especializada de Recursos Extraordinarios atiende las solicitudes de interdicto preliminar que se presentan. Para que este Tribunal pueda emitir una orden de interdicto preliminar, se debe demostrar que los Demandantes están sufriendo un daño irreparable, lo cual se ha interpretado como uno en el que no exista otro remedio legal que se les pueda conceder. La solicitud de interdicto preliminar de los Demandantes es que se ordene al Gobierno a no cobrar los \$5,000 de impuesto que se aplicaron bajo la Ley Núm. 40-2020. El tomar tal determinación sería conceder, antes de que se atiendan el resto de las causas de acción, un interdicto permanente. Además de lo anterior, el daño reclamado por los Demandantes es uno económico y fácilmente cuantificable. Esto es algo que el Tribunal atenderá mediante el proceso ordinario.

Inconformes, el 1 de septiembre de 2020 los peticionarios presentaron una *Moción de Reconsideración* reiterando y acrecentando los fundamentos por los cuales procedía la expedición del *injunction* preliminar. Pero el 8 de septiembre de 2020 el Tribunal de Primera Instancia denegó reconsiderar. Los peticionarios entonces recurrieron mediante *Certiorari* al Tribunal de Apelaciones quien también denegó la expedición del auto mediante la *Resolución* emitida el 16 de febrero de 2022 por el Panel Especial del Tribunal de Apelaciones. Véase TA Civil Núm. KLAN202000984.

Convencidos de la aplicación retroactiva ilegal por parte del DDEC de los requisitos de la Ley Núm. 40-2020, los peticionarios ahora recurrieron al Tribunal Supremo señalando que incidió el Tribunal de Primera Instancia al denegar la expedición del *injunction* preliminar solicitado para paralizar dicha actuación *ultra vires* del estado.

VI. SEÑALAMIENTO DE ERROR

Erro el Tribunal de Apelaciones al denegar expedir el recurso de *certiorari* y no declarar ha lugar el interdicto preliminar.

VII. DISCUSIÓN DEL DERECHO APLICABLE

A. *La Sentencia Declaratoria y el Injunction*

Es harto conocido que la sentencia declaratoria es un recurso que le permite a las partes recurrir al tribunal para que declaren “derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se inste o pueda instarse otro remedio”. Regla 59.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V. En lo pertinente, esta regla permite que se solicite una sentencia declaratoria sobre los derechos, estados u otras relaciones jurídicas que se deriven de un estatuto, así como, cualquier divergencia en la interpretación del estatuto. El *injunction* es un pleito incidental a la acción principal, porque el *injunction* “no es nada más que un remedio provisional o permanente, para hacer efectivo el derecho sustantivo que se ejercita en la demanda”. *Rivé Rivera, D. Rivé Rivera, Recursos Extraordinarios*, Ed. Programa de Educación Jurídica Continua, Facultad de Derecho de la U.I.P.R., 2da ed., 1996, a la pág. 45. En este caso la acción principal es la solicitud de sentencia declaratoria.

En lo que concierne a la controversia, el Artículo 678 (3) del Código de Enjuiciamiento, 32 LPRA § 3524, contiene una prohibición general respecto al uso del auto de *injunction* para impedir que se ejecute una actuación autorizada por ley a menos que previamente se haya determinado por una sentencia final y firme, inapelable e irrevisable que dicha actuación es inconstitucional. *Ortega Cabrera v. Tribunal Superior*, 101 DPR 612, 615–616 (1973). No obstante, esta prohibición, a modo de excepción la norma permite la expedición de un *Injunction* para vindicar los derechos, privilegios e inmunidades de estirpe constitucional o estatutarios. *Pierson Muller I v. Feijoó*, 106 DPR 838, 850-851 (1978).

Para lograr ese propósito, el Art. 678 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA § 3524, “permite que se dicte **una orden de entredicho provisional, *injunction* preliminar** o permanente, **ante alegaciones que de su faz sustancien que alguna persona, so color de autoridad, ha privado a un peticionario de algún derecho garantizado por la Constitución o las leyes de**

Puerto Rico o de Estados Unidos". R. Hernández Colón, *Práctica Jurídica de Puerto Rico, Derecho Procesal Civil*, 5ta ed., San Juan, LexisNexis de Puerto Rico, 2010, § 5706, pág. 532. (Énfasis suplido); véase, además, *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer*, 121 DPR 347, 357 (1988). Es decir, un Tribunal tiene la facultad de emitir "un *injunction* cuando una demanda contiene alegaciones tan serias, sustanciales, difíciles y dudosas que la convierten en materia prima para un buen litigio. Por esa razón, se ha establecido con total corrección que en casos en los que se alega una violación constitucional "no es necesario demostrar daño irreparable". (citas internas omitidas) *Asociación de Maestros de P.R. v. SRM de P.R.*, 190 DPR 88 (2014).

Uno de los criterios que se examina en la evaluación de la expedición de un *injunction* preliminar es la probabilidad de prevalecer en el pleito en los méritos. Al respecto, en el caso de epígrafe, ello se podría resumir en si (a) el cargo reclamado es un recaudo tributario o el cobro de un derecho (*fee*); (b) el Artículo 89(g) es de aplicación retroactiva, y (c) la imposición de la nueva contribución constituye un menoscabo de la obligación contractual entre el Gobierno de Puerto Rico y los tenedores de decretos contributivos emitidos al amparo de la Ley Núm. 22-2012 o la Ley Núm. 60-2019 y suscritos previo a la promulgación de la Ley Núm. 40-2020.

B. ¿Derecho, cargo o contribución?

En el presente caso la ley hace una distinción de usos para el referido cargo de \$5,000, de los cual \$300 "**nutrirán un Fondo Especial administrado por el DDEC**" (i.e. para cubrir el costo del procesamiento de las solicitudes) y los restantes \$4,700 "**serán destinados al Fondo General del Gobierno de Puerto Rico**". Según reseñado previamente, la redacción actual de la Sección 6020.10(d) del Código de Incentivos de Puerto Rico, dispone que:

La radicación de los informes anuales requeridos para Negocios Exentos bajo la Sección 2021.01 de este Código, o bajo la Ley 22-2012, según enmendada, conocida como la "Ley Para Incentivar el Traslado de Individuos Inversionistas a Puerto Rico", estará **sujeta a un cargo anual de cinco mil (5,000) dólares, de los cuales trescientos (300) dólares serán pagaderos a favor del Secretario de Hacienda y nutrirán un Fondo Especial administrado por el DDEC, y cuatro mil setecientos (4,700) dólares serán pagaderos a favor del Secretario de Hacienda que serán destinados al Fondo General del Gobierno de Puerto Rico.**

Como podemos observar en la disposición precitada, la Asamblea Legislativa denominó como "un cargo" el pago de un derecho (*fee*) anual en una suma de \$5,000.00 con la radicación de los informes anuales. No está en controversia que, para contrapesar el costo operacional del procesamiento de los informes anuales el Gobierno "[tiene] derecho a cargar una suma razonable para hacer frente a los gastos que dicha institución le acarrea." *The R.F.C. Mortgage Co. v.*

Registrador, 60 DPR 235, 236 (1942) (citando *Federal Land Bank v. Crosland*, 261 US 374, 378 (1923)). Pero el hecho de que el estatuto se refiere al cargo “como un ‘derecho’ (fee) en vez de una ‘contribución’ no es concluyente. La descripción de una ley por la (Legislatura) . . . no obliga a este Tribunal.” *Id.* Además, es harto sabido que el nombre no hace la cosa.

Es menester destacar que este Honorable Tribunal ha reconocido que el pago de un derecho puede considerarse un impuesto aun cuando, como aquí, “se hace con el propósito de obtener la concesión de un privilegio para desarrollar ciertos negocios dentro del Estado dicho pago se ha caracterizado como un impuesto requerido para conceder tal autorización”. *Asociación de Hoteles y de Turismo de PR v. ELA*, 131 DPR 814, 818 – 819 (1992). Al respecto, en *Banco Popular v. Mun. de Mayagüez*, 120 DPR 692, 703–704 (1988), al evaluar las patentes municipales, citando a *McQuilin Mun. Corp.*, este Tribunal sostuvo que “[c]uando son impuestos únicamente para rentas públicas, los derechos o cargos por las licencias son contribuciones y sólo pueden sostenerse si están basados en el poder de imposición de contribución”. (Énfasis suprimido.)

Aclarado este extremo, procedemos a examinar si el cargo envuelto en este caso es (a) una contribución, (b) parcialmente una contribución y parcialmente un derecho (fee), o (c) un derecho (fee). *The R.F.C. Mortgage Co. v. Registrador*, 60 DPR 235, 236 (1942).

Al determinar si una exacción es un derecho por cargo regulador o una contribución para rentas públicas, se consideran varios factores. Por un lado, la tributación clásica se impone por la legislatura a muchos o todos sus ciudadanos y constituye un recaudo contributivo para el fondo general y se distribuye en beneficio de la comunidad entera. El clásico cargo regulador se impone por una agencia a aquellos sujetos a sus regulaciones y puede servir un propósito regulatorio directamente como por ejemplo deliberadamente disuadir una conducta particular al hacerla más costosa, o, puede servir un propósito indirecto, por ejemplo, recaudar dinero colocado en un fondo especial para ayudar a la agencia a sufragar los gastos relacionados a su función reguladora. Véase, *National Cable Television Ass'n. v. United States*, 415 U.S. 336, 340–41, (1974); *New England Power Co. v. U.S. Nuclear Regulatory Commission*, 683 F.2d 12, 14 (1st Cir.1982); *San Juan Cellular Telephone Co. v. Public Service Commission of Puerto Rico*, 967 F.2d 683, 685 (1er Cir. 1992).

Las cortes ante casos en el medio del espectro tienen la tendencia de enfatizar el uso último del recaudo examinando si provee un beneficio para el público que suele financiarse con un impuesto general, o si, en la alternativa, provee unos beneficios más estrechamente relacionados a

las empresas reguladas por la agencia o sufragar los costos de regulación de la agencia. En *San Juan Cellular Telephone Co. v. Public Service Commission of Puerto Rico*, 967 F.2d 683, 685 (1er Cir. 1992), al evaluar las determinaciones en casos en el medio del espectro, el Tribunal reconoció que existe la tendencia de enfatizar el uso último del recaudo examinando si provee un beneficio para el público que suele financiarse con un impuesto general, o si, en la alternativa, provee unos beneficios más estrechamente relacionados a las empresas reguladas por la agencia o sufragar los costos de regulación de la agencia. Así, el Circuito expuso la siguiente ejemplificación de adjudicaciones en circunstancias similares:

[...] the Seventh Circuit has called a Wisconsin Department of Transportation charge upon trucks a “tax,” because the charge was used to help pay for highway construction, a “general” type of public expenditure. The Second Circuit has called a city-assessed public utility “franchise fee” a “tax” because the money raised was treated as part of the city's “general revenue.” And, the Third Circuit has held that a charge of 5% of gross revenues that a city assessed fire and burglar alarm companies was a “tax” for similar reasons.

On the other hand, the United States Supreme Court wrote, in 1884, that a statutory levy on shipowners of \$.50 per passenger was not a tax because the revenue was used “ ‘to defray the expense of regulating immigration ... for the care of immigrants ... and for the general purposes and expense of carrying th[e immigration] act into effect.’ ” More recently, the Ninth Circuit has held that a Public Utilities Commission's assessment was a “fee,” not a “tax,” because it helped “defray the cost of performing the regulatory duties imposed” on the Commission. The Fifth Circuit has held that a Nuclear Regulatory Commission's charge was a “fee,” not a tax, when it helped to pay the costs of “environmental reviews,” “uncontested hearings,” and “administrative and technical support” for licensing procedures. The Seventh Circuit has commented that a Wisconsin Department of Transportation charge upon trucks was a “fee,” not a “tax,” when the revenues raised by that particular charge helped pay for efforts to “identify authorized vehicles for regulatory purposes.” And, the Fourth Circuit has found that a levy on milk sales which, in part, funded a milk price-support program was a regulatory fee. (citas internas omitidas.)

En este caso, los hechos claramente indican que el cargo de \$4,700.00 pagadero con la presentación del informe anual es un impuesto y no un derecho regulatorio (fee). Ello pues: (1) el cargo es impuesto por la legislatura y no una agencia; (2) la totalidad del monto será pagadero al Secretario de Hacienda (3) para ser asignados al **Fondo General del Gobierno de Puerto Rico**. Mientras, los restantes \$300 se asignan a un Fondo Especial administrado por el DDEC para cubrir los costos operacionales del procesamiento de este servicio. Claramente, el primero es un *tax* o contribución, mientras que el segundo no, y ello acarrea consecuencias importantes.

Ahora bien, el Art. 2, incisos (i) y (j), de la Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, según enmendada, conocida como “Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico”, 3 L.P.R.A. sec. 283(a)(i), (j), establece que la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico con

respecto al control y la contabilidad de los fondos públicos y la propiedad pública incluye, entre otros aspectos, que no se establezcan fondos especiales para llevar a cabo programas de gobierno, y que los programas de gobierno se financien por medio de asignaciones presupuestarias anuales. Asimismo, el Art. 7 de dicha Ley Núm. 230 de 1974, 3 LPRA § 283f, en lo pertinente, dispone en su inciso (b) que “[t]odos los fondos públicos de las dependencias que no estén destinados por ley a un fin específico se acreditarán al Fondo General del Tesoro Estatal y se depositarán en su totalidad en la cuenta bancaria corriente del Secretario o en cualquier otra cuenta bancaria que él crea conveniente establecer. Asimismo, se dispone que a partir del 1ro de julio de 2017, todos los fondos especiales estatales y otros ingresos de las dependencias y corporaciones públicas se depositarán en su totalidad en el Tesoro Estatal, bajo la custodia del Secretario de Hacienda o de la entidad bancaria que este determine adecuada. [...]”. Art. 2(b) de la Ley Núm. 230, 3 LPRA § 283a(b). Igualmente, dicha pieza legislativa hace hincapié en que “[a] partir del 1ro. de julio de 2017, todos aquellos fondos especiales estatales creados por Ley para fines específicos **seguirán siendo utilizados para aquellos propósitos para el cual fueron asignados por Ley**, conforme con el Presupuesto Recomendado por la Oficina de Gerencia y Presupuesto y con el Plan Fiscal. [...]” Es menester destacar que los otros cargos impuestos para los decretos de exención contributiva tienen asignaciones especiales establecidas mediante ley. Por lo tanto, aunque los \$300 también ingresan al Fondo General, a diferencia de los \$4,700, estos son destinados a ser **utilizados para aquellos propósitos para el cual fueron asignados por Ley, en este caso el Fondo Especial del DDEC. Es decir, solo los \$300 tienen un propósito relacionado a la facultad regulatoria de la agencia mientras que los restantes \$4,700 no.** Incluso, de la Exposición de Motivos de la Ley 40-2020 surge que ésta fue promulgada con el propósito de ser neutral fiscalmente (“revenue neutral”). Esos serán utilizados con el propósito de beneficiar al público en general. Al tomar en consideración estos tres aspectos, así como el historial legislativo, el cargo de \$4,700 se coloca más cerca de una contribución que al pago de un derecho (fee).

C. Retroactividad de las leyes

El Art. 9 del Código Civil de Puerto Rico de 2020 codifica la norma histórica que presume la irretroactividad de las leyes, salvo cuando expresamente se disponga lo contrario. Además, establece que en ningún caso el efecto retroactivo de una ley perjudicará los derechos adquiridos al amparo de una legislación anterior. *Íd.* Es decir, “[s]i la nueva disposición legislativa no expresa de modo claro e inequívoco que tendrá efecto retroactivo, entonces la ley aplicable al asunto es *la*

que estaba vigente cuando ocurrieron los hechos que dan lugar a la causa de acción.” *Nieves Cruz ex rel. Hernandez Nieves v. UPR* 151 DPR 150, 159 (2000).

No obstante, “[d]icho artículo sólo tiene el alcance de una regla general de interpretación de estatutos.” *Warner Lambert Co. v. Tribunal Superior*, 101 DPR 378, 385, 1973. Por consiguiente, el Tribunal Supremo ha resuelto que, aunque en una ley no se haya dispuesto expresamente su efecto retroactivo, **debe aplicarse retroactivamente si con ello se cumple con la más razonable interpretación, conforme a la intención legislativa.** *JRT v. AEE*, 133 DPR 1 (1993). Dicho de otro modo, **en ausencia de una disposición clara sobre la aplicación retroactiva o prospectiva de una ley, debe examinarse la voluntad implícita del legislador a los fines de determinar cuál es la interpretación más razonable, a la luz del propósito por el cual la ley fue aprobada.** *Id.* a la pág. 14. Añádase a esto que, el Tribunal Constitucional de España ha reconocido que para concluir que procede la aplicación retroactiva no es necesario que la ley “expresamente disponga la retroactividad, **sino que ordene que sus efectos alcancen tales situaciones.**” STC 27/1981.

Con esto en mente, resulta necesario distinguir entre la gradación de la retroactividad de acuerdo con la dogmática civil, que son: la **retroactividad de grado máximo**, de **grado medio** y de **grado mínimo**.

La **retroactividad de grado máximo** es aquella en la que “[l]a ley nueva se aplica incluso **a las consecuencias de actos y relaciones jurídicas realizados bajo la vigencia de la anterior**”. *Diaz Ramos v. Matta Irizarry*, 198 DPR 916, 930–931 (2017), citando a B. Verdera Izquierdo, *La irretroactividad: problemática general*, Madrid, Ed. Dykinson, 2006, pág.90. Es decir, la retroactividad autentica o de grado máximo “se produce cuando la disposición pretende anudar sus efectos a situaciones de hecho producidas con anterioridad a la propia Ley y **ya consumada.**” STC 182/1997.

La **retroactividad en grado medio** surge cuando “[l]a ley retroactiva se aplica **a efectos que ya existían o habían nacido durante la vigencia de la ley derogada, pero que han de ejecutarse después de la entrada en vigor de la nueva norma.** Consecuentemente, la nueva ley es aplicada a **efectos aún no consumados de situaciones que nacieron al amparo de la norma antigua.**” *Diaz Ramos v. Matta Irizarry, supra.* Por lo tanto, “[e]n el supuesto de la retroactividad de grado medio o impropia, que se produce cuando la Ley incide sobre situaciones jurídicas actuales aún no concluidas” STC 182/1997.

[...] la retroactividad en grado medio, denominada también de <<efecto intermedio>> o <<efectos modificativos>>. La nueva ley << se aplica a efectos nacidos durante la vigencia de la ley derogada, pero sólo en cuanto han de ejecutarse después de la vigencia de la nueva ley. Por tanto, la nueva ley respeta el acto o hecho inicial y sus efectos realizados, o sea consumados o agotados, pero no los pendientes.

La ley retroactiva se aplica a efectos que ya existían o habían nacido durante la vigencia de la ley derogada, **pero que han de ejecutarse después de la entrada en vigor de la nueva norma**. Consecuentemente, **la nueva ley es aplicada a efectos aun no consumados de situaciones que nacieron al amparo de la norma antigua**.

Este grado de retroactividad, conduciría lo que ROUBIER, denominaba <<efecto inmediato>>, o sea, **la nueva ley rige los efectos de una ley todavía no cumplidos**. Los ya consumados se regirían por la ley vigente al tiempo en que se desarrollaron. Si aplicásemos la nueva ley también a estos últimos nos colocaríamos ante la anteriormente analizada, retroactiva al grado máximo.

[...]

Recapitulando nos situaremos ante este tipo de retroactividad **cuando nos encontramos ante disposiciones legales que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas**. [...]. Verdera Izquierdo, *op. cit.*, pág. 90

En resumen, cuando estamos ante la aplicación del grado medio de una norma retroactiva las obligaciones no satisfechas o los efectos jurídicos no realizados, cumplidos o satisfechos durante la vigencia de la ley en que se constituyó y ahora no vigente, no podrán ser reclamadas al amparo de la ley anterior ni al amparo de la ley posterior vigente. **Por lo tanto, la retroactividad de grado medio aplica la nueva norma a casos que están pendiente de adjudicación**. Es decir, en la retroactividad de grado medio “la nueva ley se aplica a efectos nacidos ya durante la vigencia de la ley derogada, pero sólo en cuanto hayan de ejecutarse después de la vigencia de la nueva ley.” F. De Castro y Bravo, *Derecho Civil de España, Parte General*, Tomo I, Instituto de Estudios Políticos, 1995, págs. 724-725.

“Finalmente, la *retroactividad de grado mínimo* surge cuando “[l]a nueva ley se aplica a los efectos de una relación jurídica regulada según la vigencia de la legislación anterior, pero sólo a los que nazcan después de estar vigente la nueva ley, sustituyendo desde entonces la nueva regulación a la antigua”. *Diaz Ramos v. Matta Irizarry*, supra. En otras palabras, estamos ante “una retroacción de grado mínimo, [cuando] la nueva normativa sólo tiene efectos para el futuro [,] aunque la relación o situación básica haya surgido conforme a la anterior norma.” STS 7213/1999. Véase, además, M.E. Lauroba Lacasa, *El Principio De Seguridad Jurídica Y La Discontinuidad Del Derecho*, 63 La. L. Rev. 1245, 1258 (2003). **También se ha reconocido que procede la retroactividad de grado medio y mínimo “aun cuando la disposición legal carezca de mandato expreso en tal sentido, cuando así deviene del espíritu o finalidad de la norma.”** Verdera Izquierdo, *op. cit.* Ello pues, “la retroactividad en tales grados se trata de la aplicación

inmediata de la nueva norma.” *Íd.* En el caso de epígrafe nos encontramos ante una retroactividad de grado medio o grado mínimo.

D. Teoría de Derechos Adquiridos

Ahora bien, “[l]a teoría de los derechos adquiridos prohíbe la aplicación retroactiva de una ley cuando **esto afecte relaciones jurídicas existentes antes de la vigencia de la nueva ley, que nacieron fundamentándose en la legislación anterior.** Sin embargo, no toda situación jurídica que surge al amparo de una ley anterior representa **un interés propietario que dé paso al reconocimiento de un derecho adquirido.** Así, los derechos adquiridos son aquellos que se encuentran definitivamente incorporados al patrimonio de una persona.” *Pérez López et al. v. CFSE*, 194 DPR 314, 314–315 (2015).

F. Gómez de Liaño, define el derecho adquirido como “[e]l que se encuentra definitivamente incorporado al patrimonio de una persona y que como regla general han de ser respetados por las nuevas leyes”. **La contrapartida de los derechos adquiridos es la expectativa.** La esperanza no constituye un derecho. Esta corresponde más a situaciones de hecho que a situaciones jurídicas. **Es un interés que no posee ningún grado de protección jurídica.** Es una simple expectativa que no autoriza a la persona a realizar actos conservatorios, los cuales no pueden ser transmisibles y pueden ser obviados por una nueva legislación. En síntesis, los derechos adquiridos son las facultades legales regularmente ejercidas y las expectativas, aquellas facultades no ejercidas al momento del cambio de legislación.

Los derechos adquiridos son intangibles. Por ello, ni la Legislatura al promulgar una nueva ley, ni el Gobernador mediante una orden ejecutiva, los puede lesionar o ignorar. No sucede lo mismo con las expectativas, pues estas son probabilidades o esperanzas que se tienen y, por ello, pueden modificarse razonablemente. **Un derecho adquirido se incorpora dentro del patrimonio del titular del derecho y está protegido constitucionalmente frente a cualquier gestión gubernamental que pretenda intervenirlo.**

(Escolios omitidos) *Hernández, Romero v. Pol. de PR*, 177 DPR 121, 145–146 (2009).

“En este sentido, el derecho adquirido no puede ser el conjunto de facultades que la ley anterior permitía que los ciudadanos ejercitaran, ya que esto sería el estado de derecho objetivo que la nueva ley intenta cambiar. **El derecho adquirido, en cambio, es una situación consumada, en la que las partes afectadas descansaron en el estado de derecho que regía al amparo de la ley anterior.** Así, los tratadistas distinguen entre la mera expectativa del derecho y los derechos adquiridos que ya entraron en el patrimonio de los sujetos involucrados.” *Consejo Titulares v. Williams Hospitality*, 168 DPR a la pág. 109 citando como ref. M. Albaladejo, *Derecho Civil*, 11ma ed., Barcelona, Ed. Bosch, 1989, T. I, Vol. 1, pág. 204.

E. Menoscabo de Obligación Contractual

En específico respecto a las contribuciones retroactivas en *Tesorero v. Tribl. de*

Contribuciones y B. Suárez, Inc., 74 DPR 274 (1953), este Tribunal esbozó unos principios que regulan la constitucionalidad de una imposición retroactiva de una contribución. En particular, reconoció que “[g]eneralmente, las leyes que imponen contribuciones retroactivamente no son inválidas per se, o sea, que el hecho en sí de su retroactividad no implica, necesariamente, su inconstitucionalidad.” *Íd* Así, distinguió e incorporó el concepto de derecho adquirido a la aplicación retroactiva al reconocer que “[l]as leyes contributivas no son necesariamente inválidas a menos que ellas afecten derechos adquiridos o priven a un contribuyente de su propiedad sin el debido procedimiento de ley.” *Íd*. Ante ello, para determinar si una contribución viola la protección contra el menoscabo de las obligaciones es necesario considerar “la naturaleza de la contribución y las circunstancias bajo las cuales se impuso antes de que pueda sostenerse que su aplicación retroactiva es tan severa y opresiva como para traspasar las limitaciones constitucionales.” *Íd*.

Una contribución retroactiva tampoco puede válidamente afectar derechos adquiridos a través de actuaciones definitivas e irrevocables que se hayan realizado antes de haberse aprobado la ley que estableció la contribución retroactiva. Otro criterio determinante se refiere al hecho de si la naturaleza o cantidad de la contribución pudo o no pudo anticiparse razonablemente por el contribuyente al tiempo de realizar el acto voluntario específico que la ley posteriormente constituyó en suceso tributable. En el caso de *Nichols v. Coolidge*, el contribuyente había hecho una donación absoluta antes de imponerse la contribución retroactiva y, al tiempo de hacer la donación, él no podía razonablemente anticipar que luego se aprobaría una ley imponiendo una contribución sobre tal donación. El donante podía haber resuelto no hacer la donación si él hubiera sabido que luego se iba a imponer la contribución. Bajo esas circunstancias, se consideró que la contribución retroactiva era tan arbitraria y opresiva que constituía una negación del debido proceso de ley. Sin embargo, en *Milliken v. United States*, se declaró válida una contribución retroactiva sobre donaciones ya que los estatutos anteriores a la donación, aunque no imponían contribución exacta impuesta en ese caso, sin embargo conllevaban un aviso razonable de que esa contribución específica podía ser impuesta en el futuro. En síntesis, si la retroactividad en la contribución conlleva una situación de injusticia fundamental, tal retroactividad debe ser declarada inconstitucional. (citas internas omitidas.) *Tesorero v. Tribunal de Contribuciones y B. Suarez, Inc., Interventora*, 74 D.P.R. 274, 286–287 (1953).

Por otro lado, en el contexto de la **exención ha establecido que “equivale a una gratificación o subsidio”**. Por lo que, [n]aturalmente, si del propio **estatuto creador de la exención surge una promesa legislativa de mantener tal exención, ello equivaldría a una obligación contractual y la exención no podría ser derogada”**. *Íd* Así como reconoció que bajo el debido proceso de ley, la retroactividad en la derogación de la exención no puede ser arbitraria ni lesionar principio alguno fundamental de justicia. *Íd*. Al respecto destaco como un factor para considerar si el contribuyente asumió el riesgo de que cualquier actuación hecha a base de la exención contributiva cual depende de si la naturaleza jurídica de la exención era una insegura e

inestable o si en la alternativa, creó algún derecho irrevocable y el contribuyente no debía “haber anticipado razonablemente que la exención podía ser derogada en cualquier momento”. *Íd.*

Aquí, el Gobierno de Puerto Rico como medida para incentivar el traslado de ciudadanos a nuestra jurisdicción promulgó la Ley Núm. 22-2012. Al amparo de esta legislación un individuo que reunía los requisitos podía solicitar un decreto de exención contributiva y convertirse en un residente de Puerto Rico, a cambio de una exención contributiva hasta el 2035 sobre su ingreso pasivo devengado con respecto a sus inversiones, las ganancias reconocidas luego de advenir residentes de Puerto Rico y por el periodo de exención que se concede en ley, así como, las ganancias de capital autorizadas en ley. En este sentido, el resto de los ingresos que reciben los individuos inversionistas residentes están sujetos al pago de contribuciones sobre ingresos en Puerto Rico, de la misma manera que cualquier otro contribuyente.

Ahora bien, del estatuto creador de esta exención surge una promesa legislativa de mantener tal exención. Ello equivaldría a una obligación contractual y la exención no podría ser modificada unilateralmente para imponer una contribución exclusiva a los individuos residentes inversionistas cuando originalmente se acordó que las contribuciones de sus ingresos serían las establecidas en el Código de Rentas Internas de Puerto Rico como cualquier otro ciudadano y que no forme parte de sus ingresos de inversiones exonerados por el decreto contributivo hasta el 2036. Del estatuto creador de la exención se reconoce que su naturaleza jurídica es en calidad de un acuerdo suscrito entre las partes y, por lo tanto, uno seguro y confiable. En ese contexto, ciertamente no habría sido previsible para ningún individuo beneficiario de estos decretos, que luego de mudarse a Puerto Rico, la continuidad de su exención contributiva ahora requeriría el pago de una contribución adicional a las acordadas en el decreto contributivo otorgado. No solo se les está violando los términos y condiciones originalmente pactadas, sino que, como daño colateral, y más importante aún, la reputación de Puerto Rico como destino para hacer negocios queda flagrantemente mancillada ante los ojos de una economía globalizada.

Por lo tanto, a todas luces la inclusión del cargo por \$4,700.00 constituye la imposición de una contribución que afecta los derechos adquiridos por los peticionarios mediante contrato al amparo de la legislación anterior, nacidos de relaciones jurídicas existentes previo a la vigencia de la ley que impone este tributo.

F. PROCEDENCIA DE INJUNCTION PRELIMINAR EN CASO DE EPÍGRAFE

Ahora bien, este Honorable Tribunal debe intervenir con la *Resolución* por el Tribunal de Apelaciones puesto incurrió en un error manifiesto de derecho, lo que es revisable bajo nuestro ordenamiento por este Honorable Tribunal. *Dávila Nieves v. Méndez Marín*, 187 DPR 750, 770-771 (2013). **En este caso, el Tribunal de Apelaciones denegó el *injunction* porque entendió que el daño alegado no era irreparable. No obstante, ello no era necesario demostrar toda vez que se trata de una violación a un derecho constitucional, a saber, el derecho a no sufrir un menoscabado de obligaciones contractuales por causa de una ley.** De expedirse el auto de *Certiorari* presentado por los peticionarios, este Tribunal podrá expresarse sobre la extensión de la norma jurídica aplicable para la evaluación de controversias similares sobre la modificación de las condiciones en los decretos de exención contributivos por parte del Estado, decretos que conforme a ley pueden estar en vigor hasta el año 2035. En ese sentido, no podemos perder de perspectiva que el propósito de estos decretos por parte del Gobierno es incentivar a personas a trasladar su vida a Puerto Rico, convertirse en residentes puertorriqueños y adquirir un bien inmueble para ser su residencia aquí. Esto, confiando en los propósitos del Código de Incentivos de “dar estabilidad, certeza y credibilidad para todo tipo de inversión privada en Puerto Rico y servirá de herramienta promocional para la inversión en la isla”. Exposición de Motivos, Ley 60-2019. Por consiguiente, de este Honorable Tribunal expedir el recurso de epígrafe para revocar la denegatoria del *injunction* preliminar, ello eliminaría la inestabilidad, incertidumbre y desconfianza postrada en las inversiones y el desarrollo económico de Puerto Rico, mientras se finalice el pleito en sus méritos, confiados en la alta probabilidad de prevalecer dado el derecho aplicable envuelto.

Al analizar con sumo cuidado la *Demanda* que presentaron los peticionarios, de esta se dependen las alegaciones serias y sustanciales que ameritan la expedición del *injunction* preliminar. Hernández Colón, *op. cit.*, pág. 539.

La Ley Núm. 22-2012 exime totalmente del pago de contribuciones en Puerto Rico el ingreso pasivo devengado por estos individuos con respecto a sus inversiones. En el caso de las ganancias de capital a largo plazo, se exime a los individuos cubiertos en esta legislación del pago de contribuciones de Puerto Rico sobre las ganancias reconocidas, luego de advenir residentes de Puerto Rico y por el periodo de exención que aquí se concede. Así como establece una tributación especial de Puerto Rico para las ganancias de capital realizadas, pero no reconocidas en cualquier valor que posean los individuos cobijados en esta Ley antes de mudarse a Puerto Rico. Sin

embargo, el ingreso devengado por dichos individuos que no sea producto de sus inversiones, como, por ejemplo, los ingresos de salarios o por concepto de servicios profesionales prestados, están sujetos al pago de contribuciones sobre ingresos en Puerto Rico, de la misma manera que cualquier otro contribuyente. Para beneficiarse de los incentivos provistos por la Ley 22-2012 tienen que solicitar al Secretario del DDEC la emisión del decreto de exención contributiva, estos decretos se consideran un contrato entre el concesionario que recibe el decreto y el Gobierno que lo emite que constituye ley entre las partes. Art. 3, Ley 22-2012.

Ahora bien, el Art. 3 de la Ley Núm. 241-2014 reemplazó el Art. 6 de la Ley 22-2012, para requerirle a los tenedores de estos decretos presentar anualmente un informe correspondiente al año contributivo inmediatamente anterior a la fecha de radicación, cual debe contener una relación de datos que reflejen el cumplimiento de las condiciones establecidas en el decreto, así como, facultó para que se pudiera requerir mediante reglamento la imposición de un pago de derechos anuales. El ejercicio de esta facultad del Secretario del DDEC promulgó la carta circular OECI 2015-002,⁵ mediante la cual estableció el cargo de derecho anual de \$300.00 que debía acompañarse con la radicación del informe.

Durante el proceso de evaluación de la medida legislativa que se convirtió en la Ley Núm. 40-2020, el informe de la medida del Senado reconoció que el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC), señaló lo siguiente:

... [s]obre la Sección 89, del cargo adicional y retroactivo al momento de presentar informes anuales para los Individuos Residentes Inversionistas, [...] que, aunque entendió, la razón 'de la medida de allegar fondos adicionales a las arcas del Estado, mientras se salvaguardan los ingresos necesarios para las operaciones del DDEC, la imposición de un cargo anual adicional de cinco mil dólares (\$5,000) a los tenedores de decreto de Individuo Residente Inversionista (ya sea bajo el Código de Incentivos o la Ley 22-2012) podría desvirtuar el propósito del incentivo en algunos casos, en la medida en que el beneficio contributivo de cada tenedor de decreto varía dependiendo de los ingresos percibidos y **que podrían estar pagando por concepto de cargos lo que hubieran pagado a tasas contributivas ordinarias, como si no fueran concesionarios de decreto.** Mencionó que, aunque, ciertamente, para algunos un cargo adicional no debe ser de mayor preocupación en atención a los beneficios contributivos que reciben en virtud de su decreto, **para otros individuos la carga adicional podría resultar incompatible con el propósito por el cual optaron mudarse a Puerto Rico y obtener un decreto.** Por lo que, solicitó que, la imposición del nuevo cargo sea a modo prospectivo para nuevos decretos otorgados bajo el Código de Incentivos y con posterioridad a la aprobación de esta medida.

5

Disponible en: <https://transicion2016.pr.gov/Agencias/035/Informe%20de%20Cartas%20Circulares/OECI%202015-002%20-%20Approval%20of%20Act%20241-2014%20Amending%20Act%2022-2012.pdf>

Ignorando la citada advertencia, la Asamblea Legislativa mantuvo la imposición del nuevo cargo, aplicando dicho requisito de forma retroactiva a los decretos otorgados con anterioridad a la aprobación de la Ley Núm. 40-2020. De emitirse, el *injunctio* preliminar permite que este Tribunal analice este caso en un ambiente sosegado. Además, existen miles de individuos residentes inversionistas que se ven afectados por la Ley Núm. 40-2020, que no tendrían el dilema de tener que tomar decisiones permanentes acerca de su futuro con la precisión de la aplicación inmediata de la Ley. Más aún cuando del historial legislativo de la Ley Núm. 40-2020 se desprende que el DDEC reconoció que “*la aplicación retroactiva a tenedores de decreto actuales bajo la Ley Núm. 22-2012, donde ni dicha ley ni el decreto contemplan este tipo de cargos, podría ser interpretada como inconstitucional al amparo de la doctrina de menoscabo de obligaciones contractuales reconocida en la Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico, en la medida en que un decreto de exención contributiva es un contrato entre el concesionario de decreto y el Estado.*” La novel controversia que nos ocupa es del más alto interés público y requiere la adjudicación pronta y ponderada de este Tribunal. La expedición del auto de *certiorari* y el *injunctio* preliminar por tanto mantendría el estatus quo ante una legislación que de su faz aparenta ser inconstitucional al amparo de la doctrina de menoscabo de obligaciones contractuales.

IV. CONCLUSIÓN

Este Tribunal ha reconocido la deseabilidad de la participación de entidades como amigos de la corte en el proceso de impartir justicia, particularmente en aquellos casos, como el de epígrafe, que estén revestidos de interés público, cuando su comparecencia responde principalmente a las necesidades del Tribunal de estar informado, de modo que aplique correctamente el derecho. Véase *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 127 DPR 974, 977 (1991); *Pueblo ex. rel. L. V.C.*, 110 DPR 114, 129 (1980). Para determinar si va a permitir esa ayuda, este Tribunal debe considerar los siguientes factores, a saber: el interés público del asunto bajo consideración, lo novel de las cuestiones planteadas, el alcance de la adjudicación que haya de hacerse en cuanto a terceros que no son parte en el litigio, las cuestiones de política pública que puedan estar planteadas, y la magnitud de los derechos que puedan estar en juego. *Id.* Véase además *Garbea Valles v. Registrador*, 133 D.P.R. 308, 314 (1993) (observando que “se ha permitido [la participación como *amicus*] cuando el tribunal aún no ha decidido si expedir o no el auto solicitado”). **En este caso, la presente solicitud cumple con todos los criterios antes**

citados y la aportación del ILE ayudará significativamente al Tribunal en su misión esencial de hacer justicia.

V. SÚPLICA

POR TODO LO CUAL, se solicita que este Honorable Foro autorice esta solicitud de comparecencia en calidad de *amicus curiae* en el caso de epígrafe.

CERTIFICO: Haber enviado copia fiel y exacta de la Petición de Intervención como *Amicus Curiae* a:

Abogados de la Parte Peticionaria: Eric Pérez-Ochoa, epo@amgprlaw.com; Luis A. Oliver-Fraticelli, loliver@amgprlaw.com; Fabián Rodríguez-Torres, frodriguez@amgprlaw.com; Glorimar Irene-Abel, girene@amgprlaw.com.

Abogados de la Parte Recurrida Amir Cristina Nieves Villegas, Procuradora General Auxiliar, anieves@justicia.pr.gov; Fernando Figueroa Santiago Procurador General, fernando.figueroa@justicia.pr.gov; Mabel Sotomayor Hernández, Subprocuradora General, mabel.sotomayor@justicia.pr.gov; Ornar Andino Figueroa, Subprocurador General, omar.andino@justicia.pr.gov; Ashley E. Carrillo Marcano, aecarrillo@usticia.pr.gov; Godohaldo Pérez Torres, gperez@justicia.pr.gov.

Respetuosamente Sometido

Fecha: 4 de mayo de 2022

**Abogados del Instituto de
Libertad Económica para Puerto
Rico (ILE-PR)**

B&D LLC
PO Box 9023837
San Juan, Puerto Rico 00902-3837
TEL: 787-931-0941

Lcdo. Arturo V. Bauermeister
arturo@bdlawpr.com
RUA Núm. 18,209



Lcda. Giovanna M. Mojica Rivera
RUA Núm. 19,257
giovanna@bdlawpr.com