Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN

Instituto de Estadísticas de Puerto Rico **Apelado** v. Dr. Antonio J. Fernós Sagebién, Dra. Ana L. Dávila Román, Dra. Marta Álvarez Burgos, Dra. Sonia Balet Dalmau, Lcda. Jeanelle Alemar Escabí, Plan. María Del C. Gordillo Pérez, Lcdo. Alex López Echegaray, Sra. Bethsié Rosa Reyes, y Sr. Arnaldo Cruz Sanabria Hon. Ricardo Rosselló Nevares, Gobernador de Puerto Rico **Apelante**	KLAN201800269	Apelación Procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan Caso Núm. SJ2017CV00986 (904) Sobre: Injunction Preliminar, Permanente Y Sentencia Declaratoria

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, la Jueza Surén Fuentes y el Juez Candelaria Rosa

Ramírez Nazario, Erik Juan, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de junio de 2018.

Comparecen el Hon. Ricardo A. Rosselló Nevares, en su capacidad oficial como Gobernador de Puerto Rico (Gobernador), la Lic. Jeanelle Alemar Escabí (Lic. Alemar), la Plan. María del C. Gordillo Pérez (Plan. Gordillo), el Lic. Alex López Echegaray (Lic. López), y el Sr. Arnaldo Cruz Sanabria (Sr. Cruz), por medio de la Oficina del Procurador General (en conjunto los Apelantes), y solicitan que revoquemos una *Sentencia* dictada el 8 de marzo de 2018, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan (TPI). Mediante la misma, el TPI ordenó al Gobernador que se abstuviera de intervenir con los miembros de la Junta de Directores del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (Instituto o el Apelado);

declaró nula e ilegal la destitución de la Junta de Directores del Instituto; y ordenó restituir en sus cargos a los miembros destituidos.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se confirma la *Sentencia* apelada.

I.

Según surge del expediente, el 26 de julio de 2017, el Instituto presentó una *Demanda* de Sentencia Declaratoria, *Injunction* Preliminar e *Injunction* Permanente, contra los Dres. Antonio J. Fernós Sagebién (Dr. Fernós), Ana L. Dávila Román (Dra. Dávila), Marta Álvarez Burgos (Dra. Álvarez) y Sonia Balet Dalmau (Dra. Balet), quienes fueron destituidos de la Junta de Directores del Instituto por el Gobernador, bajo los poderes que le otorga el Artículo 29 de la Ley Núm. 3-2017, conocida como la Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico (Ley Núm. 3-2017). Además, fueron demandados la Lic. Alemar y la Plan. Gordillo, quienes fueron nombrados como nuevos miembros de la Junta de Directores del Instituto; el Lic. López y la Sra. Bethsié Rosa Reyes (Sra. Rosa), quienes fueron renominados a sus cargos en la Junta de Directores del Instituto; y el Sr. Cruz, quien permaneció ocupando su cargo en la Junta de Directores del Instituto.[1]

Alegó, que las acciones del Gobernador y los demandados han provocado que, de facto, el Instituto tenga dos juntas de directores paralelas actuando y tomando decisiones en tal capacidad que son inconsistentes entre sí. Adujo, que dicho escenario ha causado confusión e incertidumbre en el país, entre los empleados y contratistas del Instituto, el Director Ejecutivo del Instituto, Dr. Mario Marazzi Santiago (Dr. Marazzi), y el único miembro de la

[1] Escrito de Apelación, Anejo II, págs. 31-70.

Junta de Directores que no fue destituido, en cuanto a la composición actual del cuerpo rector del Instituto; la autoridad del Gobernador bajo el Artículo 29 de la Ley Núm. 3-2017; la capacidad y autoridad de los distintos codemandados para actuar como miembros de la Junta de Directores; la validez y efectividad de las decisiones tomadas y anunciadas por ambas juntas; y la obligación del Director Ejecutivo de implantar o no las decisiones tomadas y anunciadas por ambas juntas.[2]

Solicitó que el TPI dictara una Sentencia Declaratoria a los fines de determinar: 1) si el Gobernador puede remover libremente, sin justa causa, y sin observar el debido proceso, a miembros de la Junta de Directores del Instituto que fueron debidamente nombrados a sus cargos antes del 23 de enero de 2017, fecha en que se aprobó y entró en vigor la Ley Núm. 3-2017; y 2) si las destituciones hechas por el Gobernador el 21 de julio de 2017 a los codemandados Dres. Fernós, Dávila, Álvarez y Balet son válidas y efectivas. Por otro lado, solicitó que en caso de determinar que dichas destituciones no son válidas bajo el ordenamiento constitucional y legal aplicable, determine cuáles dos de los siguientes cuatro codemandados llenaron las únicas dos vacantes que entonces existían al 21 de enero de 2017: Lic. López, Sra. Rosa, Lic. Alemar o Plan. Gordillo.[3]

Conjuntamente, solicitó la expedición de una orden de *injunction* preliminar contra todos los codemandados para que estos cesen y desistan de continuar actuando como miembros de la Junta de Directores del Instituto hasta tanto la sentencia declaratoria sea resuelta. Además, solicitó la expedición de una orden de *injunction* permanente en contra de los codemandados Dres. Fernós, Dávila,

---

[2] *Id.*
[3] *Id.*

Balet y Álvarez para requerirles que dejen de actuar como miembros de la Junta de Directores del Instituto sin tener autoridad para ello, en caso de que el TPI determine que estos fueron válida y efectivamente removidos por el Gobernador el pasado 21 de julio de 2017 a tenor con los dispuesto en la Ley Núm. 3-2017. Por último, solicitó la expedición de una orden de *injunction* permanente en contra de dos de las codemandadas del grupo compuesto por: Lic. Alemar, Plan. Gordillo, Sra. Rosa, y Lic. López, que hayan sido nombrados sin existir vacantes disponibles en la Junta de Directores del Instituto para requerirles que dejen de actuar como miembros de dicha Junta sin tener autoridad para ello, en caso de que el TPI determine que, al 21 de julio de 2017, solo habían dos vacantes en la Junta de Directores y que las remociones o destituciones y las designaciones de cuatro miembros a la Junta de Directores anunciadas por el Gobernador el pasado 21 de julio de 2017 carecen de efectividad legal.[4]

El 27 de julio de 2017, el TPI ordenó a los demandados mostrar causa por la cual no debía expedir el remedio peticionado.[5]

El 7 de agosto de 2017, los codemandados: Lic. Alemar, Plan. Gordillo, Lic. López, y Sra. Rosa presentaron una *Moción de Desestimación.* Alegaron, en síntesis, que el Director Ejecutivo no tiene la facultad para, por sí solo, presentar una demanda a nombre del Instituto sin acreditar ante el Tribunal la autorización de la Junta de Directores del Instituto para dicho proceder. Por ello, la presente demanda debe ser desestimada al no ser justiciable. Por último, arguyeron que de la demanda no se desprende cuál es el peligro, ni los daños reales y concretos a los que se enfrenta el Director Ejecutivo.[6]

---

[4] *Id.*
[5] Escrito de Apelación, Anejo III, págs. 71-72.
[6] *Id.*, Anejo IV, págs. 73-88.

El 9 de agosto de 2017, los Dres. Fernós y Dávila presentaron una *Contestación a Demanda de Sentencia Declaratoria, Injunction Preliminar e Injunction Permanente [y] Demanda de Coparte*, contra los codemandados: Lic. Alemar, Plan. Gordillo, Lic. López y Sra. Rosa. En dicho escrito, los Dres. Fernós y Dávila se allanaron a la expedición del *injunction* preliminar. Solicitaron que se emitiera una sentencia declaratoria para determinar que las destituciones son nulas, inoficiosas, *ultra vires* y contrarias a derecho; que las designaciones de los alegados nuevos miembros de la Junta son nulas, inoficiosas, *ultra vires* y contrarias a derecho; que la Ley Núm. 3-2017 no tiene aplicación retroactiva; y que la normativa establecida por el Tribunal Supremo de Puerto Rico (TSPR) en *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, 191 DPR 97 (2014), impide la remoción y destitución de los Dres. Fernós y Dávila. Además, solicitaron la expedición de una orden de *injunction* permanente en contra de los codemandados: Lic. Alemar, Plan. Gordillo, Lic. López, Sra. Rosa, para que cesen y desistan de continuar con todo acto como miembros de la nueva Junta constituida.[7]

El 14 de agosto de 2017, el Instituto presentó una *Oposición a Moción de Desestimación.* Alegó que, además de las acciones expresamente enunciadas en el Artículo 14 (renumerado como Artículo 17) de la Ley Núm. 209-2003, 3 LPRA sec. 982a, el Instituto tiene capacidad para instar cualquier otra acción para cumplir con sus deberes, implementar dicha ley, y defender el interés público. Argumentó, que contrario a lo planteado por los codemandados en la *Moción de Desestimación*, el citado Artículo 8 de la Ley Núm. 9-2003, 3 LPRA sec. 977, no establece requisito alguno para que el Director Ejecutivo obtenga la autorización de la Junta de Directores

[7] *Id.*, Anejo V, págs. 89-106.

antes de acudir a foros judiciales, ni norma para autorizar al Director Ejecutivo para instar acciones o reclamos en foros adjudicativos. Añadió, que tampoco existe disposición alguna en la Ley Núm. 209-2003, que confiera o delegue el poder a la Junta de Directores de autorizar las instancias en las que el Instituto podrá acudir a los tribunales.[8]

Alegó, además, que la lista de poderes del Director Ejecutivo del Instituto establecida en el Artículo 11 de la Ley Núm. 209-2003, 3 LPRA sec. 980, es de *numerus apertus*, y el citado artículo expresamente estableció que el Director Ejecutivo "tendrá todos aquellos poderes adicionales que sean necesarios y convenientes para lograr el cumplimiento con los propósitos de la Ley Núm. 209-2003". Razonó, que no existe disposición alguna en la Ley Núm. 209-2003 que prohíba al Director Ejecutivo acudir a los tribunales o a cualquier otro foro como agente, portavoz y representante del Instituto, sin antes obtener la autorización de la Junta de Directores. Añadió que la demanda de epígrafe constituye, por tanto, un esfuerzo del Director Ejecutivo, en su carácter oficial, y como agente del Instituto para poder ejercer sus deberes y facultades bajo la Ley Núm. 209-2003.[9]

Por otro lado, expuso que el Instituto no está atacando la constitucionalidad de la Ley Núm. 3-2017, sino que solicita al TPI que resuelva y aclare si las disposiciones del Artículo 29 de la Ley Núm. 3-2017, solo pueden ser aplicadas prospectivamente a funcionarios nombrados como miembros de juntas de directores o cuerpos rectores luego del 23 de enero de 2017, fecha en que dicha ley entró en vigor, o si en cambio, pueden ser aplicadas retroactivamente en contra de funcionarios nombrados por el

---

[8] *Id.*, Anejo VI, págs. 107-196.
[9] *Id.*

Gobernador y confirmados por el Senado antes del 23 de enero de 2017.[10]

Aseveró, que más allá de lo establecido por el TSPR en *Díaz Carrasquillo v. García Padilla, supra*, y más allá de las normas sobre la aplicación prospectiva o retroactiva de las leyes, utilizar el Artículo 29 de la Ley Núm. 3-2017 para destituir a algunos miembros de la Junta meramente porque no gozan de la confianza del Gobernador para implantar las medidas que éste quiera, es abiertamente conflictivo con las políticas que el *Task Force* congresional, creado al amparo de la Ley PROMESA, recomienda para fortalecer el Instituto, y con la característica fundamental que debe tener el Instituto: "independencia de criterio y, por ende, independencia de intromisiones e influencias político partidistas".[11]

Por último, reiteró lo argumentado en la *Demanda* de sentencia declaratoria y solicitó que se expida una orden de *injunction* preliminar en contra de todos los codemandados para que estos cesen y desistan de actuar en carácter de miembros de la Junta de Directores hasta tanto el TPI resuelva la sentencia declaratoria solicitada y determine quienes de los nueve codemandados componen, oficialmente y con autoridad de ley, la Junta de Directores del Instituto.[12]

El 17 de agosto de 2017, los codemandados y demandados de coparte, Lic. Alemar, Plan. Gordillo, Lic. López y Sra. Rosa presentaron una *Moción de Desestimación a Demanda Contra Coparte*. En síntesis, alegaron que la Demanda Contra Coparte carece de alegaciones en su contra; no tiene alegación alguna que justifique la concesión de un remedio; y es improcedente en derecho porque la demanda principal no es justiciable. Señalaron que el

---

[10] *Id.*
[11] *Id.*
[12] *Id.*

Artículo 14 (renumerado como Artículo 7) de la Ley Núm. 209-2003 no faculta al Instituto para instar acciones civiles en contra de los miembros de la Junta de Directores para que estos no ejerzan las funciones que les impone la ley una vez son designados y cuentan con el consentimiento del Senado. Además, alegaron que de la demanda principal no surge que la Junta haya autorizado la radicación de dicha demanda y el Director Ejecutivo carece de capacidad jurídica para por sí solo presentar la demanda a nombre del Instituto. Indicaron, que el Instituto no ha demostrado cuál es el peligro potencial a sufrir, ni cuál es su interés adverso con los demandados. Así como tampoco, cuál es el daño real y concreto al que está expuesto para presentar la demanda. Por ende, afirmaron que procede la desestimación de todos los reclamos presentados. Por último, arguyeron que aunque el Instituto es una entidad autónoma fiscalmente de la Rama Ejecutiva, mediante la Resolución Conjunta Núm. 9-2017 se le asignó un presupuesto de $2,018,000.00 para el año fiscal 2017-2018, por lo que el Instituto recibe subsidios del Fondo General y sus miembros no están exentos de la aplicación del Artículo 29 de la Ley Núm. 3-2017, al no gozar de la confianza del Gobernador.[13]

El 29 de agosto de 2017, se presentó la *Oposición del Instituto de Estadísticas a Segunda Moción de Desestimación.* En la misma, el Instituto reiteró los argumentos expuestos en los escritos previos. Además, indicó que la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico (Junta), entidad creada bajo la Ley PROMESA, en el ejercicio de sus facultades como entidad pública encargada de interpretar sus disposiciones, envió una carta al Gobernador en la que urgió a proteger la independencia del Instituto y a mantenerlo como una entidad pública libre de intervenciones

[13] Escrito de Apelación, Anejo VII, págs. 197-210.

políticas para cumplir con los objetivos de la Ley PROMESA. Alegó, que, por ello, la Junta recomendó específicamente, que se restrinja la facultad del Gobernador para destituir miembros de cuerpos rectores de entidades públicas, y que se exija el requisito de justa causa para que los miembros de los referidos cuerpos rectores puedan ser removidos de sus cargos, independientemente de que estos hayan sido nombrados antes o después del 23 de enero de 2017.[14]

El 1 de septiembre de 2017, los Dres. Fernós y Dávila presentaron su *Oposición a Moción de Desestimación*, en la cual solicitaron que se denegara la moción de desestimación presentada por los nuevos miembros de la Junta de Directores. En síntesis, se unieron a los argumentos presentados por el Instituto en su *Oposición a Moción de Desestimación* de 14 de agosto de 2017. Indicaron, que en la medida en que se han realizado destituciones ilegales a la Junta de Directores del Instituto, la controversia es justiciable. Arguyeron que no existe ningún problema jurídico en que una entidad jurídica avale la postura de algunos de sus directores de junta, por lo que el Instituto posee legitimación activa y es parte indispensable para dirimir la controversia.[15]

Además, razonaron que, puesto que los codemandados no fueron quienes destituyeron a los Dres. Fernós y Dávila, procede traer al pleito a la autoridad nominadora, en este caso el Gobernador. Por lo cual, solicitaron que se aceptara una *Demanda Contra Tercero* para acumular al Gobernador en su carácter oficial.[16]

Finalmente, aseguraron que sufren un daño real y concreto al notificársele la terminación ilegal, sin el debido proceso de ley y en violación al término de vigencia de su término como miembros de la

---

[14] *Id.*, Anejo VIII, págs. 211-217.
[15] *Id.*, Anejo IX, págs. 218-239.
[16] *Id.*

Junta de Directores del Instituto. Por lo tanto, el vehículo procesal apropiado es la Sentencia Declaratoria.[17]

Ese mismo día, los Dres. Fernós y Dávila presentaron la *Demanda Contra Tercero*, en la cual reiteraron su postura sobre la procedencia de una Sentencia Declaratoria para determinar que las cartas de destitución de 21 de julio de 2017, remitidas por el Gobernador a los miembros de la Junta de Directores son nulas, inoficiosas, *ultra vires* y contrarias a derecho; que las designaciones de los alegados nuevos miembros de la Junta de Directores son nulas, inoficiosas, *ultra vires* y contrarias a derecho; que la Ley Núm. 3-2017 no tiene aplicación retroactiva; y que la normativa establecida por el TSPR en *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, *supra*, impide la remoción y destitución de los Dres. Fernós y Dávila. Además, solicitaron la expedición de una orden de *injunction* preliminar y permanente en contra del tercero demandado, el Gobernador, y los demandados y demandados contra coparte: Lic. Alemar, Plan. Gordillo, Lic. López, y Sra. Rosa, para que cesen y desistan de continuar con todo acto como miembros de la nueva Junta constituida.[18]

Por otra parte, ese mismo día, los Dres. Fernós y Dávila presentaron su *Oposición a Moción de Desestimación de Demanda de Coparte*. En síntesis, incorporaron los argumentos presentados en su *Oposición a Moción de Desestimación* y la *Demanda de Tercero*. Además, alegaron que procede la *Demanda de Coparte* para hacer efectiva la *Sentencia* y los remedios a imponerse contra estos codemandados de coparte, para que cesen y desistan de ejercer funciones como miembros de la Junta de Directores del Instituto.[19]

---

[17] *Id.*
[18] Escrito de Apelación, Anejo X, págs. 240-251.
[19] *Id.*, Anejo XI, págs. 252-253.

El 27 de noviembre de 2017, el Gobernador presentó una *Moción de Desestimación a Demanda Contra Tercero.* En síntesis, alegó que procede la desestimación contra tercero porque la misma es una contingente y se presentó en un pleito que no es justiciable, pues el Director Ejecutivo del Instituto carece de legitimación activa para, por sí solo, presentar la demanda principal, y tampoco ha demostrado cuál es el daño real y concreto al que está expuesto para presentar la reclamación. Además, sostuvo que las destituciones en la Junta de Directores se realizaron en virtud del poder que le fue extendido a esos efectos por la Ley Núm. 3-2017, la cual aplica a los miembros de la Junta de Directores del Instituto ya que reciben fondos del Gobierno de Puerto Rico.[20]

El 30 de noviembre de 2017, los Dres. Fernós y Dávila presentaron su *Oposición a "Moción de Desestimación a Demanda Contra Tercero"*, en la cual incorporaron todos los argumentos presentados en su *Oposición a Moción de Desestimación* de 1 de septiembre de 2017, y los argumentos del Instituto en su *Oposición a Moción de Desestimación* de 14 de agosto de 2017.[21]

El 11 de diciembre de 2017, el Instituto presentó su *Oposición a Moción de Desestimación Presentada por el Tercero Demandado.* Esbozó que la controversia medular en este caso es si las "destituciones" y "nombramientos" anunciadas por el Gobernador el 21 de julio de 2017 tienen o no cabida en nuestro ordenamiento jurídico según lo resuelto en *Díaz Carrasquillo v. García Padilla, supra,* y en atención a que los poderes otorgados al Gobernador bajo el Artículo 29 de la Ley Núm. 3-2017 no tienen, ni pueden tener, por mandato de la Constitución de Puerto Rico y la Constitución de Estados Unidos, efecto retroactivo. Argumentó que el Director Ejecutivo no instó la reclamación de epígrafe y que, en cambio, la

---

[20] Escrito de Apelación, Anejo XII, págs. 254-265.
[21] *Id.*, Anejo XIII, págs. 266-276.

parte demandante es el Instituto, persona jurídica con personalidad propia y con plena capacidad para demandar y ser demandada. Por último, informó que el Gobernador retiró el nombramiento de la Sra. Rosa como miembro de la Junta de Directores del Instituto, y que el Departamento de Justicia denegó la solicitud de representación legal de la Dra. Balet, a pesar de que ésta tiene interés en participar en el proceso y defenderse. En consecuencia, solicitó que el TPI: ordene al tercero demandado y a la Sra. Rosa aclarar el estatus de su nombramiento, tome conocimiento de la información ofrecida respecto a la representación de la Dra. Balet, dicte sentencia declaratoria, y expida el *injunction* preliminar y permanente.[22]

El 20 de diciembre de 2017, el Gobernador presentó una *Réplica a "Oposición a Moción de Desestimación a Demanda Contra Tercero"*,[23] y el 2 de enero de 2018, presentó una *Réplica a Moción en Oposición a Desestimación de Demanda Contra Terceros Presentada por el Demandante Original.*[24] En dichos escritos el Gobernador reiteró los argumentos previamente expuestos en sus mociones. Además, añadió que el derecho establecido en el caso *Díaz Carrasquillo v. García Padilla, supra,* que requería justa causa para la remoción de un funcionario nombrado cambió con la promulgación de la Ley Núm. 3-2017. Afirmó que tanto el estatuto como la Exposición de Motivos expresan la intención del legislador de modificar mediante su adopción la jurisprudencia comentada, al derogar cualquier requisito de justa causa aplicable para, en su lugar, conceder al Gobernador la facultad de remoción de los miembros de las juntas que no gocen de su confianza o no ejecuten la política pública. Por tanto, afirmó que el TPI no está obligado por dicho caso como precedente, puesto que la ley se adoptó con

---

[22] Escrito de Apelación, Anejo XIV, págs. 277-302.
[23] *Id.*, Anejo XV, pág. 314.
[24] *Id.*, Anejo XVI, págs. 315-327.

posterioridad a lo resuelto por el TSPR. Por otra parte, sostuvo que procede que el Instituto desista de la acción instada contra la Sra. Rosa porque su nombramiento fue retirado. En cuanto a las alegaciones referentes a la denegatoria de la representación legal de la Sra. Balet, indicó que éste no era el foro apropiado para atender dicho planteamiento.[25]

El 20 de febrero de 2018, el Instituto presentó una *Moción para Reiterar Solicitud de Sentencia Declaratoria e Injunction Permanente y para Solicitar Desistimiento de Acción en contra de Bethsié Rosa Reyes*, en la cual reiteró los mismos argumentos presentados en sus escritos anteriores y desistió de su acción en contra la Sra. Rosa. Alegó, además, que la Ley Núm. 3-2017 no puede modificar el estado de derecho creado por la jurisprudencia del TSPR, el cual interpreta y aplica la garantía constitucional al interés propietario de funcionarios bajo nuestra Constitución y la Constitución de Estados Unidos; y que si al 21 de julio de 2017, el Gobernador entendía que algunos miembros de la Junta de Directores estaban amenazando su cumplimiento con el plan fiscal o con las disposiciones de la Ley PROMESA, éste debió formular los cargos que entendiera correspondientes a los miembros así imputados y llevar a cabo un debido proceso adjudicativo para su remoción, solo así podían y pueden ser removidos los miembros de la Junta de Directores.[26]

Advirtió, que la situación actual de incertidumbre en cuanto a la composición de la Junta de Directores representa un daño real y grave a la implantación de aspectos importantes de la Ley Núm. 209-2003, como la fiscalización de las funciones y productos estadísticos, y la adjudicación de controversias sobre quienes no han cumplido con órdenes de requerimiento de información

---

[25] Véase, Anejos XV y XVI.
[26] Escrito de Apelación, Anejo XVII, págs. 328-343.

emitidas por el Director Ejecutivo. Además, resaltó que la ausencia de una Junta de Directores en operaciones ha ocasionado los siguientes daños al Instituto:

> 1) Sin la Junta de Directores, al Instituto no le ha sido posible establecer las normas, nomenclaturas y tipificación de métodos que el Departamento de Seguridad Pública debe seguir para estimar el número de muertes a causa de los huracanes Irma y María, y para luego poder fiscalizar la calidad y confiabilidad de los productos estadísticos que genere el Departamento de Seguridad Pública sobre esas muertes. [...]
>
> 2) Sin la Junta de Directores, el Instituto no ha podido aprobar la contratación de un perito ingeniero para ofrecer asistencia técnica a la Autoridad de Energía Eléctrica para que pueda por primera vez proveerle al Gobierno federal estadísticas de cada planta generatriz, según requiere la *U.S. Energy Information Administration* de cada proveedor de energía eléctrica en estados Unidos. Peor aún, sin estas estadísticas no ha sido posible diseñar un plan adecuado de recuperación del sistema eléctrico, luego de que los huracanes Irma y María destruyeran el mismo.
>
> 3) Sin [la] Junta de Directores, el Instituto no ha podido contestar numerosas solicitudes relacionadas con órdenes de requerimiento de información, lo cual ha detenido la implantación de la Ley Núm. 187-2015, una importante herramienta anti-corrupción y de transparencia, que facilita la fiscalización interagencial de los incentivos contributivos otorgados por las agencias públicas del Gobierno de Puerto Rico a compañías privadas.
>
> 4) Sin la Junta de Directores, el Instituto no ha podido reclutar a los recursos para llevar a cabo la Encuesta de Gastos del Consumidor, la cual nos disponíamos a comenzar este año, luego de que no se realizara en casi 2 décadas.
>
> 5) Sin la Junta de Directores, el Instituto no ha podido resolver finalmente procedimientos adjudicativos por incumplimiento con órdenes de requerimiento de información, por los cuales esos caso[s] aún continúan pendientes.
>
> 6) Sin la Junta de Directores, el Instituto no ha podido aprobar el plan anual de ejecución del Instituto para el presente año fiscal, según lo requiere la Ley 236-2010, según enmendada.
>
> 7) Sin la Junta de Directores, el Instituto no ha podido aprobar el presupuesto operacional del

Instituto para el presente año fiscal, según lo requiere la Ley 209-2003, según enmendada.

8) Sin la Junta de Directores, el Instituto no ha podido certificar a la Oficina de Ética Gubernamental la composición oficial de su Junta de Directores para que los mismos cumplan con la obligación de rendir sus informes financieros.[27]

El 27 de febrero de 2018 el TPI celebró una vista argumentativa en la que las partes argumentaron sus posiciones.[28] En consecuencia, el 8 de marzo de 2018, el TPI dictó la *Sentencia* apelada. Mediante la misma, el TPI declaró Ha Lugar la *Demanda* presentada por el Instituto y la *Demanda Contra Tercero* presentada por los Dres. Fernós y Dávila. Además, expidió un auto de *injunction* preliminar para ordenarle al Gobernador que se abstuviera de intervenir con los miembros de la Junta de Directores del Instituto; concedió la solicitud de sentencia declaratoria para concluir que la destitución de la Junta de Directores del Instituto fue "nula e ilegal"; y dispuso que los miembros de la Junta de Directores del Instituto fueran restituidos en sus cargos. Por último, declaró ha lugar el desistimiento de la causa de acción de la Sra. Rosa.[29]

Inconformes, el 12 de marzo de 2008, los Apelantes presentaron el recurso de apelación que nos ocupa en el que le imputan al TPI la comisión de los siguientes errores:

1) Erró el Tribunal de Primera Instancia al no desestimar las demandas presentadas en el caso de epígrafe -la demanda principal, la demanda contra coparte y la demanda contra tercero- y así proceder a atender dichas acciones en los méritos, a pesar de que la acción principal es una causa que no es justiciable, por razón de que el Director Ejecutivo del Instituto de Estadísticas carece de legitimación activa para incoarla.

2) Erró el Tribunal de Primera Instancia al expedir un extraordinario auto interdictal y una sentencia declaratoria en este caso, ya que no se cumplen los requisitos establecidos en el ordenamiento a tales efectos.

---

[27] *Id.*
[28] Escrito de Apelación, Anejo XVIII, págs. 344-345.
[29] *Id.*, Anejo XIX, págs. 346-380.

3) Erró el tribunal de Primera Instancia al expedir un auto de *injunction* preliminar, que es un remedio *pendente lite*, mediante una Sentencia que dispuso definitivamente del pleito, sin que quedase controversia alguna que resolver.

4) Erró el Tribunal de Primera Instancia al expedir un auto interdictal y una sentencia declaratoria para declarar nulas las destituciones de los señores Fernós Sagebién, Dávila Román, Álvarez Burgos y Balet Dalmau y ordenar su restitución a los puestos que ocupaban en la Junta de Directores del Instituto de Estadísticas, fundamentándose en lo resuelto en *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, 191 D.P.R. 97 (2014), a pesar de que los hechos del caso de autos son enteramente distinguibles.

5) Erró el Tribunal de Primera Instancia al expedir un auto interdictal y una sentencia declaratoria para declarar nulas las destituciones de los señores Fernós Sagebién, Dávila Román, Álvarez Burgos y Balet Dalmau y ordenar su restitución a los puestos que ocupaban en la Junta de Directores del Instituto de Estadísticas, debido a que se trata de actuaciones del Gobernador en el legítimo ejercicio de una facultad expresamente concedida a dicho funcionario por la Asamblea Legislativa -la cual al aprobar la Ley Núm. 3-2017 válidamente determinó eliminar las restricciones impuestas al Primer Ejecutivo en la legislación que establecía el requisito de "justa causa" para remover de sus cargos a los miembros de las Juntas de Directores de aquellos organismos gubernamentales subvencionados por el Gobierno de Puerto Rico.

Ese mismo día, los Apelantes presentaron ante el TSPR una *Urgente Petición de Auto de Certificación Intrajurisdiccional* y una *Urgente Moción en Auxilio de Jurisdicción.* El 16 de marzo de 2018, el TSPR denegó el auto de certificación intrajurisdiccional y el auxilio de jurisdicción solicitado.

Posteriormente, el 19 de marzo de 2018, los Apelantes presentaron ante este Tribunal una *Urgente Moción en Auxilio de Jurisdicción* en la que solicitaron la paralización del efecto de la Sentencia. El 19 de marzo de 2018, el Apelado presento su *Oposición a Moción en Auxilio de Jurisdicción.* Mediante *Resolución* de 20 de marzo de 2018 denegamos la solicitud de orden en auxilio de jurisdicción de los Apelantes. Inconformes con dicha determinación, el 21 de marzo de 2018, los Apelantes presentaron una *Moción de Reconsideración o Solicitud de Trámite Expedito.* El 6 de abril de 2018 denegamos la solicitud de reconsideración y advertimos que,

perfeccionado el recurso, atenderíamos el mismo para su adjudicación.

El 11 de abril de 2018 el Apelado presentó su alegato en oposición. Por su parte, el 30 de abril de 2018, los Dres. Fernós y Dávila presentaron su alegato en oposición. Así perfeccionado el recurso, procedemos a evaluar el asunto traído ante nuestra consideración.

II.

De entrada, debemos resolver si el Apelado tiene legitimación activa para presentar la *Demanda* de epígrafe, primer error alegado por los Apelantes, pues de no tenerla el caso no sería justiciable.

A. *Legitimación activa*

El principio de justiciabilidad existe principalmente para evitar que el poder judicial interfiera con asuntos sometidos al criterio de otras ramas del gobierno. *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR 563, 571 (2010); *Com. de la Mujer v. Srio. de Justicia*, 109 DPR 715 (1980). En tal sentido, la revisión judicial ocurrirá solamente cuando esté presente un caso o una controversia y no cuando acontezca una disputa abstracta e inconsecuente para las partes. Ello, desde luego, porque "los tribunales existen únicamente para resolver controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen un interés real de obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas". *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe., supra*, págs. 571-572, citando a *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558-559 (1958).

Los criterios para determinar si una controversia es justiciable, según definidos por el TSPR, son los siguientes:

> [S]i es (1) tan definida y concreta que afecte las relaciones jurídicas entre las partes que tienen un interés jurídico antagónico; (2) que el interés sea real y substancial y que permita un remedio específico mediante una sentencia de carácter concluyente, y finalmente (3) si la controversia es propia para una determinación judicial, ya que se distingue de una

> disputa de carácter hipotético o abstracto, y de un caso académico o ficticio. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 932 (2011); *E.L.A. v. Aguayo*, *supra*, pág. 584.

En consecuencia, no será justiciable aquella controversia en la que: (1) se trata de resolver una cuestión política; (2) una de las partes carece de legitimación activa; (3) después que ha comenzado el pleito, hechos posteriores la convierten en académica; (4) las partes buscan obtener una opinión consultiva, o (5) se promueve un pleito que no está maduro. (Énfasis suplido). *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, *supra*, citando a *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 421-422 (1994).

La legitimación activa se ha definido como la capacidad del demandante para realizar con eficacia actos procesales como parte litigante. *Lozada Tirado et al. v. Testigos Jehová*, 177 DPR 893, 924 (2010), citando a *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, 124 DPR 559, 563 (1989). Así pues, la Regla 15.1 de las de Procedimiento Civil (32 LPRA Ap. V, R. 15.1), requiere que toda acción se tramite "a nombre de la persona que por ley tenga el derecho que se reclama pero una persona autorizada por ley podrá demandar sin el concurso de aquélla para cuyo beneficio se hace la reclamación...". Y es que, la persona que pretende ser parte en un pleito, "ha de tener una capacidad individualizada y concreta en su reclamación ante los tribunales". *Mun. de Ponce v. A.C. et al.*, 153 DPR 1, 114 (2000).

El TSPR ha destacado que, además de "capacidad para demandar", cuando se cuestione si una parte cuenta con legitimación para entablar una causa de acción, ésta deberá demostrar que tiene un "interés legítimo". *Id.* pág. 115. Esto, con el fin de "... asegurar al tribunal que el promovente de la acción es uno cuyo interés es de tal índole, que, con toda probabilidad, habrá de proseguir su causa de acción vigorosamente y habrá de traer a la atención del tribunal las cuestiones en controversia". *Asoc.*

Fotoperiodistas v. Rivera Schatz, supra, pág. 941; *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe., supra*, pág. 572, citando a *Noriega v. Hernández Colón, supra*, pág. 427. Véase, además, *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center, supra*, pág. 564.

Para determinar si una parte tiene legitimación activa debe cumplir con los siguientes requisitos: (1) haber sufrido un daño claro y palpable; (2) que el referido daño sea real, inmediato y preciso, y no abstracto e hipotético; (3) una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada, y (4) que la causa de acción surja bajo el palio de la Constitución o de una ley. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz, supra*, pág. 943, citando a *Lozada Tirado et al. v. Testigos Jehová, supra*, pág. 924. Véase, además, *Col. Peritos Elec. v. A.E.E.*, 150 DPR 327, 331 (2000); *Asoc. Maestros P.R. v. Srio. Educación*, 137 DPR 528, 535 (1994).

Al hacer este análisis, el juzgador deberá "asumir que las alegaciones son ciertas y evaluar su causa de acción de la manera más favorable para el demandante". *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center, supra*, pág. 567, citando a *Warth v. Seldin*, 422 US 490, 501 (1975). Esto, pues "[d]e lo contrario, [cerraríamos] las puertas de los tribunales a personas y entidades que han sido adversamente afectadas por actuaciones del estado o de entidades particulares, y que presentan reclamaciones que pueden ser debidamente atendidas por el foro judicial". *Id.*, pág. 564. Véase, además, *Mun. de Ponce v. A.C. et al., supra*, pág. 116.

B. *Sentencia Declaratoria*

La Regla 59 de las Reglas de Procedimiento Civil (32 LPRA Ap. V, R. 59) regula lo relativo a la Sentencia Declaratoria. En lo pertinente, la Regla 59.1. (32 LPRA Ap. V, R. 59.1), aclara que este tipo de sentencia sirve "para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se inste o pueda instarse otro remedio".

En esencia, la Sentencia Declaratoria "es un mecanismo remedial y profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales, siempre y cuando exista un peligro potencial contra quien la solicita". *Alcalde de Guayama v. ELA*, 192 DPR 329, 333 (2015), citando a *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 383-384 (2002). Su propósito es disipar la incertidumbre jurídica **cuando existe una controversia sustancial entre partes con intereses legales adversos**. R. Hernández Colón, *Práctica Jurídica de Puerto Rico: Derecho Procesal Civil*, 5ta ed., San Juan, Lexis, 2010, Sec. 6001, pág. 560. (Énfasis suplido). Véase, *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia et al.*, 187 DPR 245, 254-255 (2012).

El solicitante de una sentencia declaratoria debe tener legitimación activa. *Romero Barceló v. E.L.A.*, 169 DPR 460, 475 (2006). Al respecto, la Regla 59.2 (32 LPRA Ap. V, R. 59.2), aclara que podrá solicitar este recurso, entre otros, toda persona "cuyos derechos, estado u otras relaciones jurídicas fuesen afectados por un estatuto, una ordenanza municipal, un contrato o una franquicia".

Según dispone la citada Regla 59.1, *supra*, en la práctica, la Sentencia Declaratoria "tendrá la eficacia y el vigor de las sentencias o resoluciones definitivas". Por su parte, la Regla 59.4 (32 LPRA Ap. V, R. 59.4), dispone que "podrán concederse remedios adicionales fundados en una sentencia o decreto declaratorio, siempre que sean necesarios o adecuados".

Los Apelantes alegan que el TPI incidió al no desestimar la totalidad de las reclamaciones, a pesar de que la *Demanda* original no es una causa justiciable porque el Director Ejecutivo del Instituto carece de legitimación activa para presentarla. Para atender este señalamiento, debemos examinar la ley que creó el Instituto y sus disposiciones, particularmente aquellas que tratan sobre los

poderes y facultades tanto de la Junta de Directores como su Director Ejecutivo. Veamos.

La Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, Ley Núm. 209-2003, según enmendada (3 LPRA secs. 972 y ss.), se aprobó con el fin de promover cambios significativos en los sistemas de recopilación de datos y estadísticas para asegurar que sean completos, confiables y de rápido y universal acceso. Art. 3 de la Ley Núm. 209-2003, según enmendado (3 LPRA sec. 972). Además, en la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 209-2003, la Asamblea Legislativa manifestó que:

> La administración gubernamental debe ser extremadamente cautelosa para evitar el conflicto real o aparente que se crea por el hecho de que las agencias gubernamentales son, a la vez, productores y consumidores de los datos y de la información que se deriva de ellos. La gestión pública no debe estar sujeta a las críticas y a las denuncias de manipulación y a la crisis actual de credibilidad en la información que suple el Gobierno.

A fin de adelantar la política pública dispuesta en la citada Ley Núm. 209-2003, se creó el Instituto **como una entidad autónoma e independiente**, con la misión de elaborar la política de desarrollo de la función pública estadística y de coordinar el servicio de producción de las estadísticas de las entidades gubernamentales del Gobierno de Puerto Rico. Para asegurar que los organismos gubernamentales y las entidades privadas cumplan con la política pública que se establece en la referida Ley, se le confirió al Instituto amplias y delicadas facultades reglamentarias y cuasijudiciales. A manera ilustrativa, el Instituto tiene los siguientes poderes: establecer criterios de calidad para la recopilación de estadísticas; practicar por sí o a solicitud de parte interesada inspecciones, revisiones, investigaciones y auditorías de cumplimiento de las normas y reglamentos que adopte; emitir órdenes de requerimiento de información a organismos gubernamentales y entidades privadas que no suministren la información requerida; previa vista, imponer

multas a dichos organismos y a las entidades privadas que incumplan con las órdenes de requerimientos; y acudir a los foros que correspondan, a nivel local, federal o internacional, para hacer cumplir los propósitos de su Ley Habilitadora. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 217-2008, la cual enmendó la Ley Núm. 209-2003.

Además, en la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 217-2008, la Asamblea Legislativa expresó:

> Al considerar las delicadas responsabilidades delegadas al Instituto, en su diseño, se establecieron dos criterios fundamentales: (1) garantizar por ley su autonomía administrativa y fiscal; y (2) establecer disposiciones para asegurar la independencia de criterio y la adecuada implantación de la política pública. Bajo el primer criterio, expresamente se dispone en el Artículo 3 de la Ley Núm. 209, que el Instituto será una entidad autónoma administrativa y fiscalmente. **Por su parte, para asegurar la independencia de criterio, y la eficiencia y efectividad de tan importante Institución, se dispone en los Artículos 7 y 9 de la citada Ley Núm. 209, que los miembros de su Junta de Directores y el Director Ejecutivo, no podrán haber ocupado cargo público electivo alguno durante, por lo menos, cinco (5) años, previos a su designación**, y éstos serán personas de reconocida integridad personal y profesional, objetividad y competencia en cualesquiera de los campos de la estadística, economía y planificación. Los miembros de la Junta, tampoco podrán en los seis (6) meses, inmediatamente precedentes a sus nombramientos, haber sido candidato a puesto electivo alguno.
>
> Aunque la expresión de la autonomía es clara, y existen diversos precedentes en nuestro derecho administrativo, una vez el Instituto inició el arduo proceso de su organización ha tenido que atender interrogantes, levantadas por otras entidades públicas, sobre su alcance. **Esta Ley tiene la intención de asegurar la más efectiva implantación de los amplios poderes que se delegan al Instituto,** al añadir disposiciones a la Ley Núm. 209, que garanticen **que dicha Institución esté lo más aislada posible de la influencia o decisiones de otros organismos, sujetos a su poder de reglamentación y fiscalización, que puedan incidir sobre su adecuado funcionamiento.** (Énfasis suplido). Véase, además, Art. 7 de la Ley Núm. 203-2009, según enmendado (3 LPRA sec. 976); Art. 9 de la Ley Núm. 203-2009 (3 LPRA sec. 978).

Por otro lado, el Artículo 7 de la Ley Núm. 203-2009, según enmendado (3 LPRA sec. 976), dispone que los miembros de la Junta de Directores del Instituto serán nombrados por el Gobernador; que

estos ocuparán sus puestos por un término de 10 años; y que el Gobernador podrá removerlos antes de que espire su término, **por justa causa,** previa formulación de cargos y oportunidad de ser oído.

El Artículo 8 de la Ley Núm. 203-2009, según enmendado (3 LPRA sec. 977), enumera los deberes y poderes de la Junta de Directores del Instituto. Dispone dicho artículo:

> La Junta de Directores será el cuerpo rector que **establecerá la política administrativa del Instituto**. Además, **tendrá los siguientes deberes y poderes**:
>
> (a) Aprobar la programación del Fondo de Estadísticas creado en esta Ley.
>
> (b) Ratificar los acuerdos de colaboración que elabore el Director con organismos gubernamentales, organismos del Gobierno Federal, organismos de otros países y organismos internacionales.
>
> (c) Ratificar las órdenes de Requerimientos de Información emitidas por el Director del Instituto.
>
> (d) Resolver de forma final, disputas en materia de estadística entre organismos gubernamentales con el consentimiento previo escrito de las partes.
>
> (e) Adjudicar el recurso debidamente radicado por la parte afectada objetando una orden de Requerimiento de Información emitida por el Director.
>
> (f) Asesorar al Director en cualquier materia que éste solicite asesoramiento o que el Instituto estime conveniente.
>
> (g) Aprobar el presupuesto del Instituto.
>
> (h) Aprobar los reglamentos.
>
> (i) Aprobar la adquisición de equipo, materiales y servicios cuyo valor exceda $36,000.
>
> (j) Aprobar el Plan Anual de Información Estadística.
>
> (k) Aprobar el Informe Anual Sobre el Servicio de Estadísticas antes de someterlo al Gobernador o Gobernadora, a la Oficina de Gerencia y Presupuesto y a la Asamblea Legislativa del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (Énfasis suplido).

Además, el Artículo 10 de la Ley Núm. 209-2003 (3 LPRA sec. 979), establece que la Junta de Directores "será responsable de nombrar un **Director Ejecutivo** quién será el funcionario

encargado de administrar, ejecutar y velar por que se cumpla la política pública establecida por la Junta...". (Énfasis suplido).

En cuanto a los poderes delegados al Director Ejecutivo, el Artículo 11 de la Ley Núm. 209-2003, según enmendado (3 LPRA sec. 980), dispone lo siguiente:

> El Director Ejecutivo **podrá tomar todas las acciones que sean necesarias o convenientes para ejercer sus facultades y deberes conforme con los propósitos de esta Ley, incluyendo los siguientes**:
>
> (a) **Determinar la organización interna del Instituto, administrar y supervisar el funcionamiento del mismo**.
>
> (b) Nombrar el personal necesario para llevar a cabo los propósitos de esta Ley, así como asignarle funciones y fijar su remuneración.
>
> (c) Preparar y administrar el presupuesto anual del Instituto y los fondos asignados.
>
> (d) Identificar y procurar fuentes alternas para la obtención de fondos y otros recursos provenientes de otras agencias estatales, gobiernos municipales, Gobierno Federal, así como del sector privado, para el diseño e implantación del Servicio de Producción Estadística del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
>
> (e) Adquirir los materiales, suministros, equipo y propiedad necesarios para el funcionamiento del Instituto y para llevar a cabo los propósitos de esta Ley.
>
> (f) Contratar los servicios técnicos y profesionales de personas naturales o jurídicas, que fueren necesarios para llevar a cabo los propósitos de esta Ley, con sujeción a las normas y reglamentos aplicables.
>
> (g) Incorporar a estudiantes o egresados de programas graduados de estadísticas o ciencias relacionadas de las universidades del país, para que colaboren ad honorem con los trabajos y estudios de la oficina, del servicio, del sistema y de la red [del Internet].
>
> (h) Representar o recomendar representantes del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en reuniones de comités, seminarios, centros de estudio, conferencias y congresos, estatales, federales e internacionales, que versen sobre asuntos de estadística y en los cuales el Gobierno de Puerto Rico, o sus organismos, participen como organizadores, integrantes, observadores o de cualquier otro modo.
>
> (i) Formalizar acuerdos de colaboración con organismos gubernamentales, organismos del

Gobierno Federal, organismos de otros países y organismos internacionales.

(j) Recibir donativos y someter propuestas para la obtención de fondos. Las sumas recaudadas por estos conceptos ingresarán al presupuesto funcional de gastos del Instituto.

(k) Rendir informes especiales al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a la Asamblea Legislativa cuando así lo soliciten.

(l) **Delegar en los funcionarios del Instituto, las funciones, facultades, deberes y poderes que le confiere esta Ley que considere prudente y conveniente**, exceptuando la facultad de aprobar reglamentación, nombrar o despedir personal.

(m) Formular y adoptar los reglamentos que sean necesarios para regir las actividades del Instituto.

(n) Llevar a cabo cualesquiera otras funciones que le sean encomendadas por ley o por la Gobernadora o el Gobernador de Puerto Rico, de conformidad con su autoridad y competencia. (Énfasis suplido).

Respecto a los poderes generales del Instituto, el Artículo 6 de la Ley Núm. 209-2003, según enmendado (3 LPRA sec. 975), establece en lo pertinente que:

El Instituto tendrá, además, los siguientes poderes generales y deberes:

(a) [...]

(b) **Subsistir a perpetuidad y <u>demandar y ser demandada como persona jurídica</u>.**

[...]

(j) **Acudir a los foros de cualquier jurisdicción local, federal o internacional, que corresponda para hacer cumplir los propósitos de [esta Ley]**, así como sus reglas, reglamentos, órdenes, resoluciones y determinaciones; comparecer ante cualquier entidad privada, o foro de cualquier jurisdicción, local, federal o internacional en cualquier vista, procedimiento o materia que afecte o que pueda afectar los propósitos de esta Ley o los reglamentos que el Instituto adopte.

[...]

(p) **Llevar a cabo todos los actos y gestiones que sean necesarias para cumplir los propósitos de [esta Ley]**.

Además, el Artículo 3 de la Ley Núm. 209-2003, según enmendado (3 LPRA sec. 972), dispone expresamente que **el Instituto tiene personalidad jurídica propia, con capacidad para demandar y ser demandada**. (Énfasis nuestro).

Por último, el Artículo 14 (renumerado como Artículo 17) de la Ley Núm. 209-2003, según enmendado (3 LPRA sec. 982a.), expone cuales son las acciones de naturaleza civil que el Instituto puede iniciar ante los tribunales:

> El Instituto podrá iniciar las siguientes acciones de naturaleza civil:
>
> (1) Solicitar del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior, la expedición de un interdicto para impedir, suspender o paralizar cualquier organismo gubernamental que pueda constituir una violación a las disposiciones de [esta Ley].
>
> (2) Comparecer ante el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior, para solicitar que todos los organismos gubernamentales cumplan con sus órdenes, requerimientos de información, resoluciones, y demás determinaciones, según se le autoriza por ley y los reglamentos que adopte.
>
> (3) Interponer las acciones que procedan para cobrar las sanciones civiles que se impongan al amparo de los poderes y deberes que se establecen en [los Artículos 3, 5, 6 y 8 de esta Ley]. En todo caso que se incumpla con alguna multa o sanción administrativa final y firme, o con alguna sanción civil final y firme, los tribunales le impondrán interés legal prevaleciente sobre la cantidad adeudada y el pago de honorarios a favor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Los intereses comenzarán a acumularse desde que la sanción advenga final y firme. El dinero recaudado por el concepto de intereses ingresará al Fondo Especial del Instituto, bajo la custodia del Departamento de Hacienda, que se crea en el Artículo 16 de esta Ley.
>
> (4) Para ejercer estas facultades, y la autoridad para demandar que se establece en [el Artículo 3 de esta Ley], el Instituto podrá estar representado por sus propios abogados a los fines de lograr el cumplimiento de las disposiciones de [esta Ley].

Por otra parte, el Instituto posee Reglamentos para hacer valer e implementar apropiadamente sus facultades y deberes, y en consecuencia establecer el procedimiento aplicable para iniciar

querellas, celebrar vistas, emitir citaciones y requerir información. Así vemos, por ejemplo, que el *Reglamento para la Imposición de Sanciones*, Reglamento Núm. 8063 de 17 de agosto de 2011, autoriza al Instituto para iniciar y ventilar querellas con relación al incumplimiento de la Ley Núm. 209-2003. Véase, Art. VII del Reglamento Núm. 8063. Además, el Artículo VIII del Reglamento Núm. 8063, establece que:

> 1. **Una querella solo podrá ser iniciada por el Director Ejecutivo del Instituto**. Cuando se trate de una solicitud presentada por una persona y el Director Ejecutivo determine que no procede la radicación de la querella, le notificará su determinación a ésta con una breve exposición de los fundamentos y las acciones adoptadas, según corresponda. El Director Ejecutivo notificará a la Junta de Directores una copia de la comunicación enviada a la persona.
>
> 2. El Director Ejecutivo del Instituto presentará la querella ante la Junta de Directores del Instituto, por conducto de la Secretaría del Instituto. [...]
>
> [...]
>
> La querella constituirá el alegato del Director Ejecutivo del Instituto a considerarse para la disposición de la querella, según se dispone en el presente Reglamento.

De igual forma, el *Reglamento de Requerimientos de Información*, Reglamento Núm. 7682 de 6 de abril de 2009, establece el procedimiento aplicable a los Requerimientos de Información que emita el Director Ejecutivo del Instituto, e incluye disposiciones que regulan la adjudicación del recurso que se presente ante la Junta de Directores del Instituto objetando una orden de Requerimiento de Información emitida por el Director Ejecutivo. Véase, Arts. 7 y 9 del Reglamento Núm. 7682.

En el presente caso, a la luz de las disposiciones de la Ley Núm. 209-2003 antes señaladas, el TPI resolvió que el Director Ejecutivo del Instituto tiene legitimación activa para comparecer como representante del Instituto. Para tomar su determinación, el TPI se apoyó principalmente en el Artículo 11 de la Ley Núm. 209-2003, que expresamente confiere amplias facultades al Director

Ejecutivo, entre las cuales está "tomar todas las acciones que sean necesarias o convenientes para ejercer sus facultades y deberes conforme con los propósitos de esta Ley...". Así razonó que las facultades conferidas en dicho artículo son amplias, pues **el Director Ejecutivo es el encargado de administrar y velar porque se cumpla la Ley Orgánica del Instituto y podrá acudir a los tribunales como representante del Instituto.** Además, advirtió que la Ley Núm. 209-2003 no le prohíbe de forma alguna al Director Ejecutivo acudir a los tribunales para hacer valer la Ley. Finalmente, el TPI destacó que, "al presente, el Instituto se encuentra en un limbo jurídico al tener dos Juntas de Directores tomando determinaciones paralelas" y dicha situación "no le permite al Director Ejecutivo del Instituto cumplir a cabalidad con sus deberes administrativos, impuestos en la Ley Núm. 209-2003, *supra*, puesto que no tiene claro a cuál junta de directores responder". Por tales razones, el TPI resolvió que era necesaria su intervención para poder determinar la composición legal de la Junta de Directores del Instituto.

Según indicado, por medio de la Ley Núm. 209-2003 se creó el Instituto con amplias facultades reglamentarias y cuasijudiciales, lo que incluyó concederle capacidad para instar las acciones que estime necesarias para hacer cumplir los propósitos de su Ley Habilitadora. A su vez, la Ley Núm. 209-2003, le confirió al Director Ejecutivo amplios poderes para ejercer sus facultades y lograr el cumplimiento con los propósitos de la Ley Núm. 209-2003. **En ningún lugar de la ley se establece que para ejercer estas facultades el Director Ejecutivo necesita el aval de la Junta de Directores.**

Surge de la *Demanda* presentada en este caso, que el Instituto solicitó al TPI que dicte una Sentencia Declaratoria para aclarar el alcance de la aplicación de la Ley Núm. 209-2003, según

enmendada, y la Ley Núm. 3-2017 y, en consecuencia, determine la composición de la Junta de Directores del Instituto. Esto pues, según el Instituto, las destituciones y designaciones hechas por el Gobernador y las actuaciones de los demandados como miembros de la Junta de Directores del Instituto han provocado que, en la práctica, el Instituto tenga dos juntas de directores paralelas actuando y tomando decisiones en tal capacidad que son inconsistentes entre sí, lo cual ha creado confusión e incertidumbre en el País y en las operaciones diarias del Instituto; y representan un ataque a la independencia de criterio, eficiencia y efectividad que debe tener el Instituto.

Como vemos, de la faz de la *Demanda* es evidente el interés apremiante del Director Ejecutivo de intentar resolver la controversia jurídica existente respecto a quiénes de los 9 codemandados componen legalmente la Junta de Directores del Instituto, pues **ello provoca un daño real, concreto, e irreparable a su funcionamiento e implantación de la política pública establecida en la Ley Habilitadora del Instituto.** Asimismo, consideramos que **el daño causado al País es real e irreparable**, pues el Instituto aún no ha podido establecer las normas para asegurar que las estadísticas sobre el número de muertes y el restablecimiento del sistema eléctrico del País, luego del impacto de los huracanes Irma y María, cumplan con metodologías y criterios de calidad y confiabilidad.

Por ello, el Director Ejecutivo, en su carácter oficial, y como administrador del Instituto acudió ante el TPI mediante el mecanismo de sentencia declaratoria e *injunction*, con el fin de que se determine quiénes componen en derecho su Junta de Directores y, así **poder ejercer sus facultades y deberes** y atender los asuntos pendientes y futuros del Instituto según lo requiere la Ley Núm. 209-2003.

En estas circunstancias, al igual que el TPI, entendemos que lo anterior coloca al Instituto y, en última instancia, a nuestro País, en una impermisible situación e incertidumbre que requería ser aclarada judicialmente. Además, dicha situación está ocasionando daños reales e irreparables, pues el enfrentamiento entre las dos juntas de directores del Instituto pone en riesgo la estabilidad y el funcionamiento de esta institución, lo cual está revestido de un alto grado de interés público.

Así pues, resolvemos que el Director Ejecutivo del Instituto contaba con legitimación activa para instar la *Demanda* de autos y, por lo tanto, es justiciable. No se cometió el primer error señalado por los Apelantes.

III.

Atendido el asunto sobre la legitimación activa del Director Ejecutivo, procedemos a considerar los restantes señalamientos de error planteados por los Apelantes, a saber: (1) si el TPI incidió al expedir una orden de *injunction* y una sentencia declaratoria para dejar sin efecto las destituciones hechas por el Gobernador, fundamentándose en lo resuelto en *Díaz Carrasquillo v. García Padilla, supra*; y (2) si el Gobernador puede remover libremente, sin tener que cumplir con el requisito de justa causa, a miembros de la Junta de Directores del Instituto que fueron nombrados a sus cargos antes de la vigencia de la Ley Núm. 3-2017.

A. *Injunction*

El *injunction* está regulado por la Regla 57 de las de Procedimiento Civil (32 LPRA Ap. V, R. 57), y por los Artículos 675 a 689 del Código de Enjuiciamiento Civil (32 LPRA secs. 3521-3566). Según dispuesto en el Artículo 675 del Código de Enjuiciamiento Civil (32 LPRA sec. 3521), el *injunction* es un recurso extraordinario que pretende prohibir u ordenar la ejecución de un acto, para evitar

que se causen perjuicios inminentes o daños irreparables a alguna persona, cuando no hay otro remedio en ley adecuado. Por lo tanto, antes de expedir este recurso, el tribunal debe tomar en consideración la existencia o ausencia de algún otro remedio adecuado en ley que evite la expedición del *injunction*. *Misión Ind. P.R. v. J. P. y A.A.A.*, 142 DPR 656, 681 (1997).

La Regla 57 de las de Procedimiento Civil, *supra*, establece tres modalidades de *injunction*. Éstas son: el *injunction* permanente, el *injunction* preliminar y el entredicho provisional.

El *injunction* permanente requiere la celebración de vista y la consideración de los siguientes criterios: (1) si el demandante ha prevalecido o puede prevalecer en un juicio en sus méritos; (2) si el demandante tiene algún otro remedio adecuado en ley o si el *injunction* es el único recurso disponible para vindicar su derecho; (3) el interés público presente o afectado por el pleito; y (4) el balance de equidades entre todas las partes en litigio. D. Rivé Rivera, *Recursos Extraordinarios*, 2da ed. Revisada, San Juan, Facultad de Derecho U.I.A., 1996, págs. 44-45; *Mun. de Loíza v. Sucs. Suárez et al.*, 154 DPR 333, 367 (2001).

Sobre el *injunction* permanente el TSPR expresó que precisa conceder una petición si la parte que lo solicita demuestra que no tiene ningún otro remedio en ley para evitar un daño: "Procede un *injunction* para evitar daños irreparables o una multiplicidad de procedimientos. [Citas omitidas.] El concepto de evitación de daños irreparables o de una multiplicidad de procedimientos constituye un aspecto de la regla básica de que procede un *injunction* cuando el remedio existente en el curso ordinario de la ley es inadecuado." *Mun. de Loíza v. Sucs. Suárez et al.*, *supra*, pág. 367. Véase, además, *Cruz v. Ortiz*, 74 DPR 321 (1953).

El TSPR ha establecido que para determinar si en un caso procede el recurso extraordinario de *injunction* hay que identificar si

la acción connota o no un agravio de patente intensidad al derecho del individuo que reclame la urgente reparación. *VDE Corporation v. F & R Contractors*, 180 DPR 21, 40 (2010); *Gracia Ortiz v. Policía de Puerto Rico*, 140 DPR 247 (1996). Además, el TSPR ha enfatizado la necesidad de que la parte promovente demuestre la existencia de un daño irreparable "que no puede ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles". *Asoc. Vec. v. Caparra v. Asoc. Fom. Educ.*, 173 DPR 304, 319 (2008), citando a *Misión Ind. P.R. v. J. P. y A.A.A., supra*, pág. 681; *Com. Pro. Perm. Bda. Morales v. Alcalde*, 158 DPR 195, 205 (2002).

En cuanto a los criterios para expedir un *injunction* preliminar o *pendente lite*, la Regla 57.3 de las de Procedimiento Civil (32 LPRA Ap. V, R. 57.3), establece:

> Al decidir si expide una orden de entredicho provisional o *injunction* preliminar, el tribunal deberá considerar, entre otros, los siguientes:
>
> (a) La naturaleza del daño a que está expuesto la parte peticionaria;
>
> (b) la irreparabilidad del daño o la inexistencia de un remedio adecuado en ley;
>
> (c) la probabilidad de que la parte promovente prevalezca;
>
> (d) la probabilidad de que la causa se torne en académica;
>
> (e) el impacto sobre el interés público del remedio que se solicita, y
>
> (f) la diligencia y la buena fe con que ha obrado la parte peticionaria.

El TSPR ha reconocido que "[e]l propósito fundamental del *injunction* preliminar surge de la razón de ser del cuarto criterio esbozado: **mantener el *status quo* hasta que se celebre el juicio en sus méritos para que no se produzca una situación que convierta en académica la sentencia que finalmente se dicte al atender la petición de *injunction* permanente, o se le ocasionen daños de mayor consideración al peticionario mientras perdura el litigio**". (Énfasis suplido). *VDE Corporation v. F & R Contractors*,

supra, pág. 41, citando a: *Rullán v. Fas Alzamora*, 166 DPR 742 (2006); *Cobos Liccia v. DeJean Packing Co., Inc.*, 124 DPR 896, 902 (1989). Véase, además, Rivé Rivera, *op. cit.*, pág. 21. Además, el TSPR ha reconocido que a pesar de que el cuarto criterio es el más importante, éste es concomitante con el segundo criterio: la irreparabilidad de los daños o la existencia de un remedio adecuado en ley. *VDE Corporation v. F & R Contractors*, *supra*, pág. 41; *Rullán v. Fas Alzamora*, *supra*.

Ahora bien, la concesión de una orden de *injunction* preliminar descansa en la sana discreción del tribunal, la que se desplegará ponderando las necesidades e intereses de todas las partes envueltas en la controversia. *VDE Corporation v. F & R Contractors*, *supra*, pág. 41; *E.L.A. v. Asoc. de Auditores*, 147 DPR 669, 680 (1999); *Mun. de Ponce v. Gobernador*, 136 DPR 776, 790-791 (1994).

Por otra parte, el Artículo 678 del Código de Enjuiciamiento Civil (32 LPRA sec. 3524), establece los casos en los cuales está prohibido conceder un *injunction* o una orden de entredicho. Al respecto, dispone que no podrá expedirse el remedio extraordinario en cuestión para impedir la aplicación u observancia de cualquier ley, o el cumplimiento de cualquier actuación autorizada por la Asamblea Legislativa, a menos que mediante sentencia final y firme la ley o la actuación autorizada sea declarada inconstitucional o inválida. Cualquier *injunction* emitido sin que se cumpla con dicho requisito es nulo e inefectivo.

Ahora bien, el foro primario podrá dictar el interdicto en dichos casos si ello es necesario para hacer efectiva su jurisdicción y evitar un daño irreparable, o cuando se alegue que se está privando a la parte peticionaria de algún derecho o privilegio protegido por la constitución o las leyes. En ese momento, el tribunal deberá considerar el interés envuelto y concluir que la parte

peticionaria tiene la posibilidad real de prevalecer en los méritos. De conceder el remedio extraordinario, la orden sólo tendrá vigor en el caso específico y entre las partes. Art. 678(3) del Código de Enjuiciamiento Civil (32 LPRA sec. 3524(3)). Véase, además, *Santini Gaudier v. CEE*, 185 DPR 522, 530 (Sentencia 2012).

Sobre el particular, el TSPR expresó que:

> El citado Art. 678 del Código de Enjuiciamiento Civil, es conocido como la Ley Anti-injunction. Éste respondió al propósito de mantener la uniformidad y organización del proceso de gobierno, impidiendo la diversidad de opiniones sobre la constitucionalidad de las leyes. [...] El precepto angular de dicho estatuto es la presunción de constitucionalidad de las leyes, hasta tanto sean declaradas nulas por sentencia final, firme, inapelable e irrevisable. ... Así, una parte no podrá acudir a los tribunales para impedir la finalidad legislativa por el mero hecho de alegar un posible daño. Claro está, bajo determinadas circunstancias el tribunal podrá emitir el interdicto, pero para ello debe hacer un balance entre el interés público y lo reclamado por la parte peticionaria. *Santini Gaudier v. CEE, supra*, págs. 530-531. (Citas omitidas).

B. *Facultad del Gobernador para destituir a un funcionario de su puesto*

El Artículo IV de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Constitución) describe el alcance del Poder Ejecutivo. En el Artículo IV, Sección 1, se dispuso específicamente que el Poder Ejecutivo lo ejerza el Gobernador. Por otra parte, la Sección 4 del Artículo IV expresa que el Gobernador podrá "[n]ombrar, en la forma que se disponga por esta Constitución o por ley, a todos los funcionarios para cuyo nombramiento esté facultado. Const. ELA, LPRA, Tomo 1, ed. 1999, pág. 385; *Santana v. Gobernadora*, 165 DPR 28, 46 (2005). Sin embargo, la Constitución no contiene una disposición expresa sobre la facultad del Gobernador para destituir empleados y cuáles, si algunas, deberían ser las limitaciones de la destitución en relación a las funciones realizadas por los empleados gubernamentales. *Díaz Carrasquillo v. García Padilla, supra*, pág. 112; *Guzmán v. Calderón*, 164 DPR 220, 230 (2005). Tampoco abundan sobre el particular, las discusiones en la Asamblea

Constituyente sobre el alcance de esta disposición constitucional. *Guzmán v. Calderón, supra,* pág. 230.

Durante el proceso de debate de la Asamblea Constituyente sobre el Poder Ejecutivo, el delegado Sr. Víctor Gutiérrez Franqui (Sr. Gutiérrez Franqui), propuso que se eliminara de este Artículo una sección que le confería al Gobernador la siguiente facultad: "Ejercer la dirección general de la administración pública". El delegado Sr. Gutiérrez Franqui objetó dicho lenguaje por entender que el mismo constituía una limitación a las facultades constitucionales del Gobernador. Expresó el Sr. Gutiérrez Franqui:

> Entonces, leyendo este artículo como fue aprobado en la Comisión Total, nos pareció que insertar esta expresión: "ejercer la dirección general del poder ejecutivo del gobierno" podía aparecer como una limitación a la sección 1 donde decía que 'el poder ejecutivo' ... cual es, 'se ejercerá por un gobernador' ".
>
> Si aquí decimos que su atribución y función es supervisar, la dirección general, *eso no es ser jefe supremo del poder ejecutivo, a nuestro juicio, sino que más bien es una limitación a esa facultad.*
>
> Entendimos, que la forma de corregir la posible duda, era eliminar esa frase en su totalidad con esta explicación como propósito de la enmienda, *para que resultara claro de la acción de esta Convención, que había sido su propósito investir a este funcionario ejecutivo, a este jefe ejecutivo con la facultad y la autoridad suprema en el poder ejecutivo, sin limitaciones de ninguna clase.* 3 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente 2272, (1952), Véase además, J. Trías Monge, *Historia Constitucional de Puerto Rico*, Ed. U.P.R., 1982, Vol. III, págs. 114-117. (Énfasis en el original).

Por tanto, nuestra Constitución adoptó un Poder Ejecutivo unitario al investir a un solo funcionario –el Gobernador– con la autoridad suprema en la Rama Ejecutiva "sin limitaciones de ninguna clase". *Santana v. Gobernadora, supra,* pág. 47. Así se fortaleció el Poder Ejecutivo "en la protección de sus prerrogativas constitucionales frente a lo que serán intentos de socavar las mismas por las otras ramas; y le hace responsable único de la gestión de una de las tres ramas de gobierno frente a la ciudadanía". *Id.* (Citas omitidas). Ello necesariamente conlleva que el Gobernador

tenga la autoridad legal para impartir instrucciones u órdenes de carácter obligatorio a los funcionarios que nombra, para que se tomen las medidas que, a su juicio, adelanten la política pública del Gobierno. *Id.* Esto, a su vez, supone que el Gobernador tiene la facultad de remover a sus funcionarios si rehúsan actuar acorde a su política pública. *Id.* Solo de esta forma el Poder Ejecutivo se cerciorará de que se ejecuta su política pública establecida y se cumpla con la ley. *Id.* **En última instancia, el poder de destituir del Gobernador es equivalente al poder de controlar las acciones de sus funcionarios que formulan o contribuyen a formular política pública**. *Id.*, págs. 47-48. (Cita omitida).

A raíz de esta discusión, la Asamblea Constituyente optó por enmendar la referida Sección 8 de la Constitución, hoy Sección 16, para solo consignar la facultad de la Asamblea Legislativa para crear, consolidar o reorganizar departamentos ejecutivos y definir sus funciones, y nada disponer sobre el poder de dicha rama de gobierno para determinar las funciones y el término de duración de los cargos de los funcionarios del Ejecutivo. *Guzmán v. Calderón*, *supra*, págs. 232-233. En consecuencia, la Asamblea Constituyente adoptó unos criterios similares a los adoptados en la jurisdicción federal que establecía que la facultad del Ejecutivo de destituir funcionarios nombrados por este podía ser restringida por el Poder de la Asamblea Legislativa cuando se tratase de funcionarios revestidos con facultades cuasi legislativas o cuasi judiciales. *Id.*, págs. 232-235. Esto pues, "este tipo de funcionario requiere cierto grado de independencia, con respecto a la Rama Ejecutiva, para llevar a cabo eficientemente las tareas que le fueron asignadas". *Id.*, págs. 235-236. En síntesis, **el criterio rector para determinar el alcance del poder de remoción o destitución del primer ejecutivo, es la naturaleza de las funciones que realiza el funcionario que va a ser destituido de su cargo y el grado de**

independencia que requiere éste para ejecutarlas. *Díaz Carrasquillo v. García Padilla, supra*, págs. 114-115; *Guzmán v. Calderón, supra*, págs. 236-237.

Así, en *Díaz Carrasquillo v. García Padilla, supra*, pág. 115, el TSPR concluyó que:

> ...únicamente cuando un empleado gubernamental realiza funciones ejecutivas, es de libre remoción por el Gobernador. Es decir, cuando el empleado interviene en la formulación de política pública, que es una función de la Rama Ejecutiva, el Gobernador lo puede remover. Empero, en caso de que un empleado realice funciones primordialmente cuasilegislativas o cuasijudiciales, al gobernador se le podrá requerir que demuestre justa causa para destituirlo. De lo contrario, estaríamos permitiendo una violación del principio político de separación de poderes. Así, en estos casos, la Asamblea Legislativa le podrá imponer restricciones al Gobernador para poder destituir a estos empleados. Sin embargo, este análisis por sí solo no es suficiente. Corresponde analizar la totalidad de las circunstancias para determinar si, además, independientemente de las funciones que realiza el funcionario, las restricciones que haya impuesto la Asamblea Legislativa inciden en la facultad del gobernador para descargar sus funciones ejecutivas.

Por otra parte, el Artículo IV, Sección 4 de la Constitución dispone que el Gobernador tiene la obligación de "cumplir y hacer cumplir las leyes". Para cumplir con su obligación constitucional, el Gobernador tiene que nombrar a funcionarios que le asistan en dicha encomienda. *Santana v. Gobernadora, supra*, pág. 48. La esencia del concepto *poner en vigor la ley* no se limita a hacer un ejercicio de interpretación e implementación del mandato legislativo, sino es determinar *quién ejerce la última autoridad sobre los oficiales que implementan la ley. Id.* (Énfasis en el original). En consecuencia, como parte de la obligación del Gobernador de hacer cumplir la ley que impone la Constitución, está el poder de ejercer sobre quiénes lo asisten en el descargo de esa responsabilidad, lo que implica necesariamente el poder de remover a quienes incumplan con esa responsabilidad. *Id.*

Ahora bien, cualquier determinación relacionada con la constitucionalidad de una limitación estatutaria al poder de

nombramiento y destitución de funcionarios requiere un análisis caso a caso, en el cual **es imprescindible identificar si el funcionario realiza funciones de naturaleza "puramente ejecutivas", cuasi legislativa o cuasi judicial**. *Guzmán v. Calderón, supra*, pág. 238. Cuando se trate de un funcionario con facultades cuasi legislativas o cuasi judiciales, la facultad de la Rama Legislativa para limitar la facultad del Gobernador de destitución sería válida. *Id.*, págs. 238-239. Mientras que, si es un funcionario con facultades "puramente ejecutivas", la facultad de la Asamblea Legislativa es mínima. *Id.*, pág. 238. Esto pues, en la mayoría de los casos, se trata de funcionarios "que colaboran directamente en la implantación de la política pública y en la ejecución de aquellas funciones asignadas por la Constitución a la Rama Ejecutiva". *Id.*

El criterio principal para determinar la validez de la limitación legislativa sobre el poder de destitución del Ejecutivo es que la misma no interfiera en forma impermisible e irrazonable con la facultad constitucional del Ejecutivo de hacer cumplir y poner en vigor las leyes, y de formular e implantar la política pública. *Id.* El examen a la limitación legislativa exige que la misma no limite impermisiblemente los poderes de la Rama Ejecutiva, ni lesione el balance que debe existir entre las distintas ramas del gobierno. *Id.*

Distinto es el caso de aquellos funcionarios que desempeñan tareas cuasi legislativas y cuasi judiciales. *Id.* A estos funcionarios la Asamblea Legislativa les puede garantizar un grado de independencia mayor, que le permita cumplir con sus funciones, libre de cualquier interferencia por parte de las otras ramas de gobierno. *Id.*, págs. 238-239. En estos casos, "cualquier restricción razonable al poder de destitución del Gobernador sería válida, claro está, a menos que incida sobre la facultad del gobernante de cumplir con sus poderes constitucionales". *Id.*, pág. 239.

C. *Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico*

La Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 3-2017 (3 LPRA secs. 9391 y ss.), fue aprobada:

> ...a los fines de tomar medidas temporeras de emergencia necesarias para lograr que el Gobierno de Puerto Rico siga operando y ofreciendo servicios esenciales a la ciudadanía; establecer prohibiciones sobre la contratación de los servicios profesionales; encaminar al Gobierno en la ruta del manejo responsable de la deuda y sus obligaciones; enmendar la Sección 2101 de la Ley 120-1994, según enmendada, conocida como "Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994," a los fines de extender la vigencia del arbitrio a la adquisición de cierta propiedad mueble y servicios; disponer que todo miembro de una junta o cuerpo rector de una corporación pública, con excepción de ciertos miembros de la Junta de Gobierno de la Universidad de Puerto Rico, de la Autoridad de Energía Eléctrica, de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, de la Junta de la Corporación del Proyecto Enlace Caño Martín Peña, y los miembros de la Junta de la Compañía para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera, deberá gozar de la confianza del Gobernador de Puerto Rico para poder ejecutar y llevar a cabo la política pública establecida; y para otros fines relacionados. (Énfasis suplido).

En la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 3-2017, la Asamblea Legislativa reconoció la normativa dispuesta en los casos *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, *supra*, y *Santa v. Gobernadora*, *supra*. Particularmente, sobre la limitación impuesta por la Asamblea Legislativa al poder de destitución del Gobernador, expresó lo siguiente:

> De las disposiciones antes mencionadas, debe quedar claro que, para poder trabajar con el plan fiscal que ha sido requerido y las disposiciones de PROMESA, este Gobierno tiene que garantizar que todas las entidades públicas, incluyendo las corporaciones públicas, estén en la misma página en cuanto al plan fiscal y la política pública trazada para cumplir con éste. Ante la JSF, el Presidente de los Estados Unidos y el Congreso, el Gobernador es el responsable de implantar el Plan Fiscal y dar explicaciones sobre lo que se hace o se deja de hacer en todas las instrumentalidades del Gobierno. Por tal razón, esta Asamblea Legislativa entiende que es menester que todos los funcionarios públicos de alta jerarquía, incluyendo los miembros de las juntas de directores de las diferentes corporaciones públicas,

estén comprometidos con el plan fiscal que trabajaremos mano a mano con la JSF. Así pues, para poder cumplir con la Ley PROMESA y los requerimientos de la JSF, es indispensable que el Gobernador tenga la facultad de nombrar el personal requerido para implantar y ejecutar el plan fiscal. Ante esta nueva realidad, mediante la presente Ley, se deroga cualquier requisito de justa causa que pueda aplicar [y] se declara que deberán gozar de la confianza del Gobernador todos los puestos de las Juntas de Directores de las corporaciones públicas que son nombrados por éste. Así mismo se autoriza al Primer Ejecutivo a nombrar inmediatamente a todos los miembros de dichas Juntas a los fines de poder cumplir ágilmente con el plan fiscal y demás requerimientos de la JSF.

Nos hacemos eco de las expresiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico en Santana y Otros v. Gobernadora Sila María Calderón Y Otros, 165 D.P.R. 28, 47-48 (2005). En dicha ocasión, el Tribunal sentenció, y citamos:

> *"Nuestra Constitución por lo tanto adoptó un Poder Ejecutivo unitario al investir a un solo funcionario -el Gobernador- con la autoridad suprema en la Rama Ejecutiva "sin limitaciones de ninguna clase." Ello permite impartirle dinamismo y unidad de propósito a la Rama Ejecutiva; fortalece al Primer Ejecutivo en la protección de sus prerrogativas constitucionales frente a lo que serán intentos de socavar las mismas por las otras ramas; y le hace responsable único de la gestión de una de las tres ramas de gobierno frente a la ciudadanía.*

El investir al Gobernador con la facultad y autoridad suprema en el Poder Ejecutivo "sin limitaciones de ninguna clase", requiere, para que esa expresión tenga verdadero contenido que, como mínimo, el Primer Ejecutivo tenga la autoridad legal para impartir instrucciones u órdenes de carácter obligatorio a los funcionarios de la Rama Ejecutiva que nombra, para que se tomen las medidas que a su juicio adelanten la política pública del gobierno. Ello a su vez supone que el Gobernador tiene la facultad de remover a ese funcionario si rehúsa actuar acorde a lo que es la política pública expresada por el Gobernador. Solo de esta forma el Primer Ejecutivo se cerciorará que se ejecuta la política pública establecida y se cumpla con la ley. En última instancia, el poder de destituir es equivalente al poder de controlar las acciones de los funcionarios del ejecutivo que formulan o contribuyen a formular política pública.

Por otro lado, la sección 4 del Art. IV de la Constitución, enumera los deberes, funciones y atribuciones constitucionales del Gobernador, entre las que se encuentra la obligación de "cumplir y hacer cumplir las leyes." Para cumplir con esta obligación constitucional el Gobernador tiene que nombrar funcionarios que le puedan asistir en dicha encomienda. Es evidente que no es posible que tal

> responsabilidad recaiga exclusivamente sobre una persona.
>
> La esencia del concepto poner en vigor la ley "no es la mera interpretación e implementación del mandato legislativo, sino es determinar quién ejerce la última autoridad sobre los oficiales que implementan la ley." Noriega v. Hernández Colón, 112 D.P.R. 406, 463 (1994). [...] Secuela entonces de la obligación de cumplir y hacer cumplir la ley que impone la Constitución, está el poder de ejercer "la última autoridad sobre ...[los] oficiales" que asisten al Gobernador en el descargo de esa responsabilidad; lo que implica necesariamente el poder de remoción de quienes incumplan con esa responsabilidad."
>
> Es bajo este marco legal, que esta Asamblea Legislativa, entiende que la crisis fiscal por la cual atraviesa Puerto Rico es superable pero, solo si el Gobernador cuenta con un equipo comprometido con implantar y hacer cumplir el plan fiscal que está siendo elaborado. Esta decisión no es un subterfugio para remover a funcionarios públicos de su cargo. Esta Ley no elige aquellos miembros que serán removidos, sino que se remueven a todos, para que sea el Gobernador quien los elija. Esta decisión no se toma de forma liviana sino que llegamos a ella por entender que, bajo el nuevo estado de Derecho creado por la aprobación de la Ley PROMESA y la llegada de la [JSF], impedirle al Gobernador contar con el brazo ejecutivo a cargo de la corporaciones públicas, incidiría en la formulación de política pública y destinaría al fracaso la implantación del Plan Fiscal y la restructuración de la deuda. Por ende, estos funcionarios deben ser de libre remoción por el Gobernador.

El Artículo 5 de la Ley Núm. 3-2017 (3 LPRA sec. 9395), dispone, además, que:

> Las disposiciones contenidas en esta Ley, serán aplicables a todas las Entidades de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico. Para propósitos de esta Ley, se entenderá que el término "Entidad de la Rama Ejecutiva" incluye a todas sus agencias, así como a las instrumentalidades y corporaciones públicas del Gobierno de Puerto Rico, irrespectivo del grado de autonomía fiscal o presupuestaria que de otra forma le confiriere su ley orgánica u otra legislación aplicable. Sin embargo, esta Ley no será de aplicación a la Comisión Estatal de Elecciones, la Oficina de Ética Gubernamental, la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente y la Oficina del Contralor Electoral a menos que expresamente así se disponga. Tampoco se considerará como Entidad de la Rama Ejecutiva para propósitos de esta Ley, a la Universidad de Puerto Rico y sus dependencias, ni a los Municipios.

Por último, el Artículo 29 de la Ley Núm. 3-2017 (3 LPRA sec. 9417), establece que:

> ...todo miembro de una junta o cuerpo rector de una corporación pública deberá gozar de la confianza

del Gobernador de Puerto Rico para poder ejecutar y llevar a cabo la política pública establecida, toda vez que los mismos inciden en la formulación de política pública y en el plan fiscal que hay que presentar ante la Junta de Supervisión Federal. **A partir de la vigencia de esta Ley, el Gobernador podrá remover de la junta de directores de una corporación pública, agencia, dependencia o instrumentalidad del Gobierno o de cualquier entidad que reciba subsidios del Gobierno de Puerto Rico** incluyendo pero sin limitarse a la Universidad de Puerto Rico, **a cualquier miembro que entienda que no está ejecutando la política pública establecida por éste o que no goce de su confianza para formular e implementar el plan fiscal requerido por la legislación federal conocida como PROMESA**. Cualquier miembro de Junta que haya sido electo, permanecerá en su cargo hasta culminar el termino por el cual fue elegido o hasta que su sucesor tome posesión del cargo. Esta disposición le aplicará a la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, según la Sección 3 de la Ley Núm. 40 de 1 de mayo de 1945, según enmendada, y en la Autoridad de Energía Eléctrica, según la Sección 4 de la Ley Núm. 83 de 2 de mayo de 1941, según enmendada. En lo que respecta a la Junta de Gobierno de la Universidad de Puerto Rico, según el Artículo 3 de la Ley Núm. 1 de 20 de febrero de 1966, según enmendada, esta Ley solo le aplicará a los miembros nombrados por el Gobernador de Puerto Rico, entiéndase, que quedan expresamente excluido de la aplicación de este Articulo, los dos (2) representantes estudiantiles y los dos (2) representantes claustrales. Finalmente, los miembros de la Junta de la Corporación del Proyecto Enlace Caño Martin Peña, según la Ley 489-2004, según enmendada y los miembros de la Junta de la Compañía para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera, según la Ley 20-1992, según enmendada, quedan expresamente excluidas de la aplicación de este Artículo.

El Secretario de la Gobernación, creará un comité compuesto por miembros del gabinete, quienes harán las recomendaciones correspondientes al Gobernador sobre las personas que deben ser removidas por estas causas. Dicha determinación del Gobernador será final y ningún tribunal de justicia o foro podrá paralizar interlocutoriamente la remoción y el nombramiento del sustituto. El Gobernador procederá a hacer los nombramientos que entienda pertinente, que seguirán el procedimiento de confirmación establecido para cada junta. (Énfasis suplido).

D. *La retroactividad de las leyes*

Sobre el concepto de la retroactividad de las leyes, el Artículo 3 del Código Civil de Puerto Rico (31 LPRA sec. 3), dispone que: (1) las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren expresamente lo contrario; y (2) de tenerlo, en ningún caso podrá el efecto retroactivo de una ley perjudicar los derechos adquiridos al

amparo de una legislación anterior. *Pérez López et al. v. CFSE,* 194 DPR 314, 324 (2015).

Esta doctrina prohíbe la aplicación retroactiva de una ley cuando tal aplicación afecte *relaciones jurídicas existentes* antes de la vigencia de la nueva ley, que nacieron fundamentándose en la legislación anterior". *Id.*, citando a *Consejo de Titulares v. Williams Hospitality,* 168 DPR 101, 110 (2006). Los derechos adquiridos son "aquellos que se encuentran definitivamente incorporados al patrimonio de una persona". *Pérez López et al. v. CFSE, supra.* Véase, además, *Hernández, Romero v. Pol. de P.R.*, 177 DPR 121, 145-146 (2009); *Consejo de Titulares v. Williams Hospitality, supra,* pág. 109.

Por otro lado, el TSPR ha resuelto que la norma establecida en el Artículo 3 del Código Civil de Puerto Rico, *supra,* "sólo tiene el alcance de una regla general de interpretación de estatutos, por lo que sus disposiciones no constituyen un principio rígido de aplicación absoluta". *Mun. de Añasco v. ASES et al.*, 188 DPR 304, 324 (2013); *Vélez v. Srio. de Justicia,* 115 DPR 533 (1984). Por tanto, la excepción es la retroactividad y sólo tendrá lugar en circunstancias extraordinarias. *Asoc. Maestros v. Depto. Educación,* 171 DPR 640 (2007).

Aunque la referida disposición del Código Civil, parece sugerir que la retroactividad debe constar expresamente en el texto de la ley, el TSPR ha resuelto que puede surgir "de la voluntad implícita del legislador". *Mun. de Añasco v. ASES et al., supra; Asoc. Maestros v. Depto. Educación, supra,* pág. 648. En otras palabras, "la intención del legislador de darle efecto retroactivo a una ley puede ser expresa o tácita". *Id.* Por tanto, "en circunstancias particulares, procede aplicar retroactivamente una ley aun cuando no se haya expuesto expresamente el efecto retroactivo en su texto, si tal

aplicación es la más razonable a la luz del propósito legislativo que la inspiró". *Id.*

Por otra parte, al determinar la validez del efecto retroactivo de una ley debe tomarse en consideración principalmente la sustancialidad del interés público promovido por la misma y la dimensión del menoscabo ocasionado por su retroactividad. Mientras más grave sea el mal social que el estatuto intenta remediar, más grave es el interés público envuelto y, por tanto, mayor justificación para su aplicación retroactiva. *Mun. de Añasco v. ASES et al., supra*, pág. 325; *Vélez v. Srio. de Justicia, supra,* pág. 542; *Asoc. Maestros v. Depto. Educación, supra*, pág. 649.

La obligación fundamental de los tribunales es "darle efectividad a la intención legislativa con el propósito de que se logre el fin que persigue la ley". *Mun. de Añasco v. ASES et al., supra*, pág. 325; *Consejo de Titulares v. DACo*, 181 DPR 945, 958 (2011). **Al evaluar si un estatuto provee para su interpretación retroactiva, los tribunales debemos tomar en cuenta otro principio básico de la interpretación de las leyes**. El Artículo 14 del Código Civil de Puerto Rico (31 LPRA sec. 14), dispone que **cuando la ley es clara y libre de ambigüedades, su texto no debe ser sustituido bajo el pretexto de hacer cumplir su espíritu**. Tomando como base el principio antes enunciado, "**si del texto de la ley o de la intención legislativa que le subyace no surge su aplicación retroactiva, no podemos, en ausencia de circunstancias extraordinarias, ignorar la letra de la ley**". *Mun. de Añasco v. ASES et al., supra,* págs. 325-326; *Asoc. Maestros v. Depto. Educación, supra*, pág. 650. (Énfasis suplido).

Los Apelantes sostienen que el TPI incidió al equiparar el presente caso con el caso *Díaz Carrasquillo v. García Padilla, supra.* Arguyen, que la Ley Núm. 3-2017 no constituye un subterfugio para remover a determinados funcionarios públicos de su cargo, ya que

la referida legislación "**no** elige aquellos miembros que serán removidos, sino que se remueven a todos, para que sea el Gobernador quien los elija".

En el presente caso, consideramos que la decisión del TPI estuvo basada y resulta conforme con la normativa establecida por el TSPR en los casos *Díaz Carrasquillo v. García Padilla, supra*; *Guzmán v. Calderón, supra*; y *Santana v. Gobernadora, supra.* El TPI expuso en su sentencia que "[a]unque dichos casos se distinguen de los hechos del presente por varias razones, lo cierto es que el análisis que hiciera el TSPR **provee una guía para determinar si los miembros de la Junta ejercen cargos de naturaleza ejecutiva, cuasi-legislativa o cuasi-judicial** y si el Gobernador tiene autoridad o poder para destituirlos, fuesen o no nombrados por este". (Énfasis suplido). Luego de analizar dichos casos y las circunstancias particulares de estos, el TPI determinó que **el Gobernador no tiene autoridad para destituir a los miembros de la Junta de Directores del Instituto, pues estos son funcionarios cuasi legislativos y cuasi adjudicativos/judiciales, que no formulan o implantan la política pública del País, y están fuera del alcance de la autoridad o poder del Gobernador para destituirlos**. Es decir, el TPI no se fijó únicamente en la decisión del TSPR en *Díaz Carrasquillo v. García Padilla, supra,* sino que hizo un análisis de la jurisprudencia relacionada con los hechos del caso y las normas de derecho constitucional aplicables.

Por otra parte, los Apelantes sostienen que el TPI incidió al resolver que la Ley Núm. 3-2017 no puede ser aplicada retroactivamente. Es decir, que ésta no aplica a miembros de la Junta de Directores del Instituto que fueron nombrados a sus cargos antes de la vigencia de la Ley Núm. 3-2017.

Luego de examinar cuidadosamente los deberes y poderes que le fueron delegados a los miembros de la Junta de Directores del

Instituto, coincidimos con la determinación del TPI de que la Ley Núm. 209-2003 le confirió funciones principalmente fiscalizadoras y de carácter cuasi legislativas y cuasi judiciales. Según indicado, una de las funciones principales de la Junta de Directores del Instituto es aprobar, ratificar, resolver y adjudicar asuntos relacionados a los sistemas de recopilación de datos y estadísticas que se ofrecen al País.

Dicho rol es tan fundamental que la Asamblea Legislativa requirió que los miembros de la Junta de Directores del Instituto no ocuparan cargo público electivo alguno durante los 5 años previos a su nombramiento. Asimismo, le otorgó al cargo un término de 10 años de duración, con el propósito de asegurar que los miembros de la Junta de Directores pudiesen ejercer sus funciones con la independencia de criterio que ello amerita, y así evitar que estuviesen expuestos a cualquier vínculo político partidista que pueda incidir sobre sus funciones. Por eso, **se dispuso que el Gobernador solo podía removerlos antes de que expire su término, por justa causa previa formulación de cargos y oportunidad de ser oído**. Véase, Exposición de Motivos de la Ley Núm. 217-2008; Art. 7 de la Ley Núm. 203-2009, según enmendado (3 LPRA sec. 976); Art. 9 de la Ley Núm. 203-2009 (3 LPRA sec. 978).

Por otro lado, si bien la Ley Núm. 3-2017 confiere al Gobernador la facultada para destituir libremente a ciertos miembros de juntas de directores, la referida ley no contiene disposición alguna que le otorgue efecto retroactivo. Por el contrario, el Artículo 29 de la Ley Núm. 3-2017 expresa que **"[a] partir de la vigencia de esta Ley,** el Gobernador podrá remover de la junta de directores de una corporación pública, agencia, dependencia o instrumentalidad del Gobierno o de cualquier entidad que reciba subsidios del Gobierno de Puerto Rico incluyendo pero sin limitarse a la Universidad de Puerto Rico, a cualquier miembro que entienda

que no está ejecutando la política pública establecida por éste o que no goce de su confianza para formular e implementar el plan fiscal requerido por la legislación federal conocida como PROMESA".

En virtud de lo dispuesto expresamente en el Artículo 29 de la Ley Núm. 3-2017, surge claramente que dicha ley es de aplicación prospectiva y solo puede ser aplicada a aquellos funcionarios nombrados a juntas de directores a partir del 23 de enero de 2017, fecha que entró en vigor la Ley Núm. 3-2017. Ante este lenguaje claro no cabe hablar de retroactividad tácita. Es evidente que la Asamblea Legislativa no dispuso de manera expresa que la Ley Núm. 3-2017 tendría aplicación retroactiva o que le era de aplicación a aquellos funcionarios nombrados a sus cargos previo a la vigencia de dicha ley. De haber sido esa la intención del legislador nada le impedía hacerlo de forma clara y expresa en el estatuto. De lo contrario aplica la norma general de interpretación respecto a la aplicación prospectiva de los estatutos. Como vimos, **la excepción es la retroactividad y sólo tendrá lugar en circunstancias extraordinarias**. *Asoc. Maestros v. Depto. Educación, supra.*

Por último, consideramos que la aplicación retroactiva de la Ley Núm. 3-2017 no resulta ser la más razonable. Como mencionáramos anteriormente el propósito del legislador al aprobar la Ley Núm. 209-2003, fue "promover cambios en los sistemas de recopilación y análisis de la información que se genera para que sean completos, confiables y de rápido y universal acceso...". Así como, "garantizar por ley su autonomía administrativa y fiscal, y establecer disposiciones para asegurar la independencia de criterio y la adecuada implantación de la política pública". Véase, Exposiciones de Motivos de las Leyes Núm. 209-2003 y Núm. 217-2008. La **intención del legislador fue asegurar la independencia de criterio y la eficiencia y efectividad del Instituto, así como de sus miembros de la Junta de Directores.** En consecuencia, el

Instituto **fue concebido como una entidad independiente y fiscalizadora que no ejecuta la política pública determinada por el Gobernador.** Así pues, conferirle aplicación retroactiva a la Ley Núm. 3-2017, derrotaría a todas luces la intención y espíritu de la Ley Núm. 209-2003.

Nótese, además, que el *Task Force* congresional, creado al amparo de la Ley PROMESA, recomendó que el Instituto continuara protegiendo su independencia de intromisiones e influencias político partidistas.[30]

En fin, ante todo lo discutido anteriormente, concluimos que la libre revocación que se desprende del Artículo 29 de la Ley Núm. 3-2017, no es de aplicación a los miembros de la Junta de Directores del Instituto.

Así pues, ante la ausencia de un remedio adecuado en ley que aplique a la controversia planteada en este caso, el TPI resolvió correctamente, que procedía emitir un *injunction* para ordenar al Gobernador que se abstuviera permanentemente de intervenir con los miembros de la Junta de Directores del Instituto. De igual forma, ante la situación particular de este caso, el TPI resolvió correctamente que la sentencia declaratoria era la vía procesal adecuada para resolver el reclamo del Instituto. En ausencia de pasión, prejuicio, parcialidad o error manifiesto, no hay razón para intervenir con la decisión del TPI.

Por último, los Apelantes alegan que el TPI incidió al conceder un *injunction* preliminar en la *Sentencia* apelada, la cual pone fin a la totalidad de las controversias en el pleito. Al examinar dicho dictamen, no albergamos duda de que el TPI ordenó al Gobernador a que se abstuviera permanentemente de intervenir con los miembros de la Junta de Directores del Instituto. Como se sabe, el

---

[30] Véase, Anejo XVII, págs. 339-340. ("The Task Force also recommends that the Institute of Statistics continue to protect its independence").

nombre no hace la cosa. *García v. Junta de Planificación*, 140 DPR 649, 652 (1996); *Farmacias Moscoso, Inc. v. K-mart Corp.*, 138 DPR 497 (1995); *Meléndez Ortiz v. Valdejully*, 120 DPR 1, 24 (1987). De este modo, el que el TPI titulara el *injunction* emitido como "preliminar" en modo alguno significa que la orden permanente en contra del Gobernador constituye un *injunction* preliminar. Concluir lo contrario no es razonable, sobre todo cuando en la *Sentencia* final el TPI "ordena el cierre definitivo del caso". La intención del foro primario se desprende del contenido de su sentencia.

En conclusión, resolvemos que los errores señalados por los Apelantes no se cometieron.

IV.

Por los fundamentos expuestos, se confirma la Sentencia apelada.

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

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

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN

Instituto de Estadísticas de Puerto Rico **Apelado** v. Dr. Antonio J. Fernós Sagebién, Dra. Ana L. Dávila Román, Dra. Marta Álvarez Burgos, Dra. Sonia Balet Dalmau, Lcda. Jeanelle Alemar Escabí, Plan. María Del C. Gordillo Pérez, Lcdo. Alex López Echegaray, Sra. Bethsié Rosa Reyes, y Sr. Arnaldo Cruz Sanabria Hon. Ricardo Rosselló Nevares, Gobernador de Puerto Rico **Apelante**	KLAN201800269	Apelación Procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan Caso Núm. SJ2017CV00986 (904) Sobre: Injunction Preliminar, Permanente Y Sentencia Declaratoria

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, la Juez Surén Fuentes y el Juez Candelaria Rosa

VOTO DISIDENTE DE LA JUEZ SURÉN FUENTES

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de junio de 2018.

Disiento respetuosamente de la decisión de la Mayoría del Panel. En síntesis, se determinó que ninguno de los cinco señalamientos de error atribuidos al Tribunal de Primera Instancia (TPI) se cometió. No obstante, estima la suscribiente que aun cuando se tuviera por superado el primer señalamiento, que incide sobre la facultad del Director Ejecutivo del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (Instituto) para demandar en representación de dicho ente gubernamental, lo cierto es que legislación vigente y de reciente cuño sustenta la concurrencia de los restantes cuatro señalamientos de error. Esto es, tanto del texto como de la intención legislativa consignada en la exposición de motivos de la Ley 3-2017, conocida como la Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y

Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico, surgen fundamentos de peso que derrotan la procedencia de la determinación del TPI.

En particular, como señaló el apelante, Hon. Ricardo Rosselló Nevares, Gobernador de Puerto Rico, en este caso no procedía la resolución de la controversia mediante recurso extraordinario de *injunction*; mucho menos la concesión de dicho remedio para lograr una paralización, o cese y desista, que impidiera la facultad del Gobernador para intervenir con la composición de la Junta de Directores del Instituto (Junta), específicamente, en cuanto a la destitución y nombramiento de sus miembros. Tampoco procedía la declaración de nulidad de las destituciones promovidas por el Gobernador de varios miembros de dicha Junta, al amparo del precedente establecido en el caso *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, 191 DPR 97 (2014). Menos procedía dicha declaración de nulidad, ignorando el alcance de la mencionada Ley 3-2017, y en su lugar, requiriendo la demostración de justa causa previo a la remoción de los miembros de la Junta del Instituto.

A continuación se esboza con mayor detalle los fundamentos de nuestro reparo con la posición de la Mayoría.

I

El hecho básico que originó la controversia en este caso fue la remoción por parte del Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo Rosselló Nevares, de varios miembros de la Junta de Directores del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. La destitución de los directivos se concretó mediante comunicación de 21 de julio de 2017. Según se expresó, el Gobernador justificó su actuación entendiéndose amparado en la Ley 3-2017, pieza legislativa que entró en vigor el 23 de enero de 2017. Más tarde, el Gobernador hizo varios nombramientos de miembros a la referida Junta de Directores. Conforme el Director del Instituto, se creó para todo

por parte del Gobernador, no se limitó ni restringió, sino que se extendió con la Ley 3-2017 a todos los puestos de las Juntas de Directores de las corporaciones públicas. Cónsono con el reconocimiento de esa facultad, la Asamblea Legislativa, no impuso restricciones, sino que también extendió al Gobernador la facultad para hacer nombramientos a cargos o posiciones de las distintas juntas. Téngase presente que mediante la Ley 3-2017, la Asamblea Legislativa fue clara al establecer que la ley no elegía aquéllos miembros que sería removidos, sino que permitía la remoción de todos, para que el Gobernador fuera quien los eligiera.

Para atender expresamente la nueva y ampliada facultad de destitución del Gobernador establecida por la Asamblea Legislativa, ya distinta a la previamente reconocida por *Díaz Carrasquillo v. García Padilla,* supra, se incluyó el Artículo 29 en la Ley 3-2017, 3 LPRA §9417. Dicho articulado provee las disposiciones especiales que atañen a los miembros de las juntas de las corporaciones públicas. Sobre el particular la Asamblea Legislativa estableció que:

> Por la presente Ley se declara que **todo miembro de una junta o cuerpo rector de una corporación pública deberá gozar de la confianza del Gobernador** de Puerto Rico para poder ejecutar y llevar a cabo la política pública establecida, toda vez que los mismos inciden en la formulación de política pública y en el plan fiscal que hay que presentar ante la Junta de Supervisión Federal. **A partir de la vigencia de esta Ley, el Gobernador podrá remover de la junta de directores de una corporación pública, agencia, dependencia o instrumentalidad del Gobierno o de cualquier entidad que reciba subsidios del Gobierno de Puerto Rico** incluyendo pero sin limitarse a la Universidad de Puerto Rico, **a cualquier miembro que entienda que no está ejecutando la política pública establecida por éste o que no goce de su confianza para formular e implementar el plan fiscal requerido por la legislación federal conocida como PROMESA.** Cualquier miembro de Junta que haya sido electo, permanecerá en su cargo hasta culminar el termino por el cual fue elegido o hasta que su sucesor tome posesión del cargo. [...]

> con un equipo comprometido con implantar y hacer cumplir el plan fiscal que está siendo elaborado. **Esta decisión no es un subterfugio para remover a funcionarios públicos de su cargo. Esta Ley no elige aquellos miembros que serán removidos, sino que se remueven a todos, para que sea el Gobernador quien los elija.** Esta decisión no se toma de forma liviana sino que llegamos a ella por entender que, bajo el nuevo estado de Derecho creado por la aprobación de la Ley PROMESA y la llegada de la JRT, impedirle al Gobernador contar con el brazo ejecutivo a cargo de la corporaciones públicas, incidiría en la formulación de política pública y destinaría al fracaso la implantación del Plan Fiscal y la restructuración de la deuda. Por ende, estos funcionarios deben ser de libre remoción por el Gobernador.

De ese modo, la Asamblea Legislativa reconoció en la exposición de motivos de la Ley 3-2017, la normativa jurisprudencial que establece que aquellos empleados cuyas funciones estén vinculadas a la formulación de política pública, **son de libre remoción** por el Gobernador. Por otro lado, se destacó la limitación o restricción que podía imponer la Asamblea Legislativa al Gobernador, en cuanto a ejercer su poder de destitución, particularmente, en cuanto a empleados que realizaran funciones cuasi legislativas o cuasi judiciales. Para ellos, se requería del Gobernador previa demostración de **justa causa** para la destitución.

No obstante, tomando en cuenta la circunstancia histórica, social y de crisis económica particular en la que se encuentra sumido Puerto Rico, que involucra la creación e implantación de un plan fiscal con intervención de las disposiciones de la Ley PROMESA y la Junta de Supervisión Fiscal, se indicó que se hizo necesaria la promulgación de legislación como la Ley 3-2017. Dicha ley amplió el poder de destitución de Gobernador. Esto es, se derogó el requisito de justa causa previo destitución, que por jurisprudencia se exigía en los casos en que se tratara de un funcionario del poder ejecutivo con funciones cuasilegislativas o cuasijudiciales. **De ese modo, y en lo que atañe al caso de epígrafe, el poder de destitución del Gobernador, o visto de otro modo, la facultad de libre remoción**

de hacer en todas las instrumentalidades del Gobierno. Por tal razón, la Asamblea Legislativa estableció que era menester que todos los funcionarios públicos de alta jerarquía, incluyendo los miembros de las juntas de directores de las diferentes corporaciones públicas, estén comprometidos con el plan fiscal que trabajaremos mano a mano con la Junta de Supervisión Fiscal.

Dicho lo anterior, expresó la Asamblea Legislativa que, para poder cumplir con la Ley PROMESA y los requerimientos de la Junta de Supervisión Fiscal, es indispensable que el Gobernador tenga la facultad de nombrar el personal requerido para implantar y ejecutar el plan fiscal. Ante esta nueva realidad, indicó la Asamblea Legislativa, mediante la Ley 3-2017:

> [...]**se deroga cualquier requisito de justa causa que pueda aplicar** [sic.] se declara que **deberán gozar de la confianza del Gobernador todos los puestos de las Juntas de Directores** de las corporaciones públicas que son nombrados por éste". Así mismo se autoriza al Primer Ejecutivo a **nombrar inmediatamente** a todos los miembros de dichas Juntas a los fines de poder cumplir ágilmente con el plan fiscal y demás requerimientos de la JSF [en referencia a la Junta de Supervisión Fiscal].
>
> [...]
>
> El investir al Gobernador con la facultad y autoridad suprema en el Poder Ejecutivo "sin limitaciones de ninguna clase", requiere, para que esa expresión tenga verdadero contenido que, como mínimo, el Primer Ejecutivo tenga la autoridad legal para impartir instrucciones u órdenes de carácter obligatorio a los funcionarios de la Rama Ejecutiva que nombra, para que se tomen las medidas que a su juicio adelanten la política pública del gobierno. Ello a su vez **supone que el Gobernador tiene la facultad de remover a ese funcionario** si rehúsa actuar acorde a lo que es la política pública expresada por el Gobernador. Solo de esta forma el Primer Ejecutivo se cerciorará que se ejecuta la política pública establecida y se cumpla con la ley. En última instancia, **el poder de destituir** es equivalente al poder de controlar las acciones de los funcionarios del ejecutivo que formulan o contribuyen a formular política pública.
>
> [...]
>
> Es bajo este marco legal, que esta Asamblea Legislativa, entiende que la crisis fiscal por la cual atraviesa Puerto Rico es superable pero, solo si el Gobernador cuenta

se tomaban con esta ley (en referencia a la Ley 3-2017), eran igualmente necesarias y razonables para atender de forma adecuada la crisis fiscal, económica y presupuestaria de Puerto Rico. Se indicó que esta legislación se aprobaba para promover el bienestar de la comunidad puertorriqueña. Seguido, se indicó que la Constitución de Puerto Rico, concedía al Gobernador la facultad para nombrar a todos los funcionarios para cuyo nombramiento estuviese facultado. Const. ELA, Art. IV, Sec. 4. Se comentó, por otro lado, que la Constitución no limitaba la facultad del Gobernador para destituir empleados. Entonces, citando a *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, se citó el precedente que, al momento, establecía que los empleados cuyas funciones incidían en la formulación de política pública eran de libre de remoción por el Gobernador; no obstante, que aquéllos cuyas funciones fueran cuasi legislativas o cuasi judiciales, se le podría requerir al Gobernador que demostrara justa causa para su destitución.

Continuó el legislador explicando en la exposición de motivos de la Ley 3-2017 que actualmente Puerto Rico se encuentra bajo las disposiciones de la Ley PROMESA (Ley para la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico). Agregó que la Junta de Supervisión Fiscal, que opera al palio de dicha ley, había designado todas las corporaciones públicas como instrumentalidades cubiertas por la Ley PROMESA. Se señaló, además, cómo incidía lo anterior en la formulación del plan fiscal de Puerto Rico. Se continuó expresando que para poder trabajar con el plan fiscal requerido y las disposiciones de la Ley PROMESA, el Gobierno tenía que garantizar que todas las entidades públicas, incluyendo las corporaciones públicas, estén en la misma página en cuanto al plan fiscal y la política pública trazada para cumplir con éste. Se destacó que el Gobernador era el responsable de implantar el plan fiscal y de dar explicaciones sobre lo que se hiciera o dejara

En *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, págs. 114-115, se discutieron pormenores sobre el poder de destitución del Gobernador. Al momento, se indicó que el ejercicio de dicho poder quedaba supeditado a la naturaleza de las funciones que realizara el empleado que fuera a ser destituido de su cargo. A ese fin, el Tribunal Supremo indicó que cuando un empleado gubernamental realizara funciones ejecutivas, es decir, cuando dicho empleado interviniera en la formulación de política pública, función de la Rama Ejecutiva, dicho empleado era de **libre remoción por el Gobernador.** En cambio, en caso de que el empleado realizara funciones primordialmente cuasilegislativas o cuasijudiciales, al Gobernador se le podía requerir que demostrara justa causa para destituirlo. En esos casos, se añadió, "la Asamblea Legislativa le podrá imponer restricciones al Gobernador para poder destituir a estos empleados". Íd.

En la exposición de motivos de la Ley 3-2017, la Asamblea Legislativa tomó cuenta de las expresiones más recientes que, sobre el uso del poder de razón de Estado en momentos de crisis, realizó el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Se tomó cuenta particularmente de la validación de las medidas necesarias y razonables para adelantar el interés gubernamental que perseguía la Ley 7-2009, conocida como la Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico. Haciendo referencia expresa a lo establecido en el caso *Domínguez Castro v. ELA*, 178 DPR 1 (2010), se hizo hincapié en que la Asamblea Legislativa goza de amplia facultad para aprobar reglamentación económica dirigida a promover el bienestar de la comunidad.

Se agregó en la exposición de motivos de la Ley 3-2017 que, usando como base el marco legal antes aludido y relacionado a la Ley 7-2009, la Asamblea Legislativa entendía que las medidas que

efecto práctico, la anómala situación de tener dos juntas operando, a saber, aquélla compuesta por los miembros destituidos por el Gobernador, quienes entendían que la destitución era contraria a derecho, y por otro lado, la de los miembros de nuevo nombramiento.

Entre la multiplicidad de contenciones y alegaciones responsivas que mediaron en este caso, se pidió que se resolviera que las destituciones al amparo de la Ley 3-2017 eran nulas y contrarias a derecho; también, que dicha legislación no tenía aplicación retroactiva, es decir, que no podía extenderse a miembros de la Junta de Directores del Instituto que hubieran sido nombrados previo a la fecha de aprobación de dicha ley; y en síntesis, que las disposiciones del mencionado caso de *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, impedían la remoción de los miembros de la Junta de Directores.

Las contenciones antes descritas, solicitadas invocando los mecanismos de sentencia declaratoria y de *injunction*, fueron finalmente acogidas por el TPI. Dicho foro terminó por conceder la expedición de orden de *injunction* preliminar y ordenó al Gobernador a cesar y desistir de intervenir con la Junta de Directores del Instituto, particularmente, en la destitución de sus miembros. Por otro lado, indicó que tomó en cuenta la "divergencia de criterio" entre las partes en lo que respecta al alcance de la Ley 209-2003, conocida como la Ley del Instituto de Estadísticas del Puerto Rico, así como la Ley 3-2017, lo cual, llevó a determinar que la destitución de los de la Junta de Directores del Instituto fue nula e ilegal. Más aun, el TPI proveyó para la restitución de los destituidos a sus cargos como miembros de la Junta de Directores del Instituto. La conclusión del TPI es errada, como bien expresó el Gobernador en su recurso de apelación.

Además de lo anterior, el Artículo 29 destaca ciertos asuntos procesales que resultan de suma relevancia para la controversia que subyace al caso de epígrafe:

> El Secretario de la Gobernación, creará un comité compuesto por miembros del gabinete, quienes harán las recomendaciones correspondientes al Gobernador sobre las personas que deben ser removidas por estas causas. **Dicha determinación del Gobernador será final y ningún tribunal de justicia o foro podrá paralizar interlocutoriamente la remoción y el nombramiento del sustituto.** El Gobernador procederá a hacer los nombramientos que entienda pertinente, que seguirán el procedimiento de confirmación establecido para cada junta.

De este modo, huelga concluir que con la aprobación de la Ley 3-2017, ello, en una circunstancia de emergencia fiscal como en el pasado sucedió con la Ley 7-2009, el alcance del poder de destitución del Gobernador se amplió. El requisito de justa causa, que por jurisprudencia se reconoció para un supuesto de destitución o remoción de cierto tipo de empleados de la Rama Ejecutiva, quedó remplazado por el nuevo esquema esbozado por el Legislador. Con la aprobación de la Ley 3-2017, se le extendió al Gobernador la facultad para evaluar a todo miembro de junta o cuerpo rector de corporación o instrumentalidad pública, y en el supuesto de que no goce de su confianza para poder ejecutar y llevar a cabo la política pública establecida, que en este momento está supeditada al esquema legal y novel de la Ley PROMESA, puede ser removido de su cargo.

En el caso del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, regido por su ley orgánica, Ley 209-2003, se provee en su Artículo 7 que su Junta de Directores estará compuesta por siete miembros, todos nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. 3 LPRA §976. Establece la referida disposición legal, además, que el Gobernador podrá destituir a los miembros de la Junta de Directores, **por justa causa,** previa formulación de cargos

y oportunidad de ser oído. Ese estado de derecho, cónsono que fuera con lo establecido en *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, ha sido irremediablemente modificado por disposición de ley. Como se indicó antes, con la aprobación de la Ley 3-2017, la Asamblea Legislativa detalló su intención expresa de tener por derogado, cualquier requisito de justa causa que pueda incidir sobre el poder de destitución del Gobernador que antes, bajo algunas circunstancias, quedaba limitado a ese requisito.

Aparte, el Artículo 29 de la Ley 3-2017 establece diáfanamente que la determinación del Gobernador de ejercer la facultad de remover miembros de una Junta de Directores y de nombrar sus sustitutos, **será final y no puede ser objeto de paralización interlocutoria por tribunal o foro alguno**. Ahora bien, en este caso se acogió la solicitud para la expedición de un *injunction* preliminar. Con ello, y contrario a lo establecido por el citado Artículo 29, precisamente se proveyó para impedirle al Gobernador el libre ejercicio de remoción y nombramiento que la Asamblea Legislativa le proveyó. El TPI ordenó al Gobernador, contrario al estado de derecho establecido por la Ley 3-2017, que cesara y desistiera de intervenir con la composición de la Junta de Directores del Instituto.

La determinación del TPI en este caso, no cumplió con el mandato de la Ley 3-2017, y con ello, tampoco cumplió con lo establecido en el Artículo 678 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA §3524, que dispone:

> No podrá otorgarse un *injunction* ni una orden de entredicho:
>
> [...]
>
> (3) Para **impedir la aplicación u observancia de cualquier ley de la Asamblea Legislativa** de Puerto Rico, **o el cumplimiento de cualquier actuación autorizada por ley de la Asamblea Legislativa** de Puerto Rico, de un funcionario público, de una corporación pública, o de una agencia pública, o de cualquier empleado o funcionario de dicha corporación o agencia, **a menos que se hubiera determinado por**

sentencia final, firme, inapelable e irrevisable que dicha ley o actuación autorizada por ley es inconstitucional o inválida.

El dictamen emitido por el foro apelado constituye una extralimitación del juzgador frente a un texto claro de la ley y una intención legislativa diáfana que no requiere interpretación. Las disposiciones aplicables a este caso, agréguese, no han sido objeto de enmiendas. Aparte, su validez y constitucionalidad permanece al momento incólume y vigente.

Súmese a lo anterior que, en la exposición de motivos de la Ley 3-2017, la Asamblea Legislativa destacó que conforme el Artículo 205 de la Ley PROMESA, la Junta de Supervisión Fiscal podrá someter, en cualquier momento, recomendaciones al Gobernador o a la Legislatura sobre acciones que el gobierno territorial deba tomar para garantizar el cumplimiento del plan fiscal o para: promover de alguna otra manera la estabilidad financiera, el crecimiento económico, la responsabilidad administrativa y la eficiencia en la prestación de servicios. Hechas las recomendaciones, el Gobernador tendrá que someter una declaración indicando si el gobierno adoptará la recomendación. Si no la adopta, el Gobernador deberá explicar al Presidente de los Estados Unidos y al Congreso sus razones para no adoptarlas.

En el ejercicio de esa facultad, surge del récord, copia de una comunicación de 28 de agosto de 2017 que suscribieron los miembros de la Junta de Supervisión Fiscal, la cual, se dirigió al Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo Rosselló Nevares; así como a los presidentes del Senado y Cámara de Representantes de Puerto Rico, a saber, Thomas Rivera Schatz y Carlos J. Méndez Núñez. Copia de esa comunicación la anejó el Instituto a su moción que tituló Oposición del Instituto de Estadísticas a Segunda Moción de Desestimación. La comunicación, en lo pertinente, estableció:

> Pursuant to Section 205(a) of PROMESA, we write to recommend that the Government amend Article 29 of Act 3-2017. Specifically, we recommend that Article 29 of Act 3 be amended so that the **Governor's removal powers with respect to any member of any board or governing body of a public corporation o instrumentality be limited to "for cause".** [...]
> [...]
> The Governor's ability to remove at will any member of PREPA's Governing Board threatens the required independence of the Governing Board members. The recently enacted Act 37-2017 does not solve the problem because it explicitly acknowledges the Governor's removal powers under Act 3 remain in place. Insulating all members of all boards or governing bodies of public corporations and instrumentalities from political control and influence would also promote management responsibility and service delivery efficiency at all public corporations and instrumentalities. Free of political control and influence, members of boards and governing bodies could pursue the policies and take the actions that they determine, in their expert judgment, are in the best interest of their respective public corporation or instrumentality. At the same time, **implementing our recommendation would not leave the boards and governing bodies unaccountable because members could still be removed by the Governor for cause**.
> Accordingly, pursuant to Section 205(a) of PROMESA, the Oversight Board submits this recommendation that Article 29 of Act 3 be amended as described herein. [...]

El texto de la referida comunicación implica un reconocimiento de la Junta de Supervisión Fiscal sobre el alcance del Art. 29 de la Ley 3-2017. Esto es, dicho ente apunta que el estado actual de la ley le reconoce al Gobernador el poder de remoción o destitución de miembros de juntas de directores de corporaciones públicas e instrumentalidades. Ante ello, la Junta de Supervisión Fiscal pidió acción al Gobernador y a los presidentes del Senado y Cámara de Representantes para que se enmendara el Artículo 29, de modo que tales poderes se limitaran al requisito de justa causa. La comunicación no dejó de ser una recomendación, respecto a la cual, no hay evidencia en el expediente de este caso que apunte a que hubiera sido acogida por el Gobierno.

POR TODO LO ANTERIOR, respetuosamente disiento de la decisión de la Mayoría de este Panel. En este caso, la Mayoría rechazó los señalamientos de error que cuestionaron la resolución

de la controversia presentada ante el TPI mediante el mecanismo extraordinario de *injunction* así como la exigencia del cumplimiento de requisitos jurisprudenciales que fueron modificados por legislación de reciente cuño. La decisión del foro apelado resultó en una contravención no sólo del texto claro de la Ley 3-2017 sino también de la intención legislativa consignada en la exposición de motivos de dicha pieza legislativa. Con su decisión, la Mayoría avaló dicho resultado.

Mildred Surén Fuentes
Juez de Apelaciones