

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

INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS DE  
PUERTO RICO,  
Demandante;

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;  
Demandados.

CIVIL NÚM.: SJ2017CV00986

SOBRE: *Injunction* Preliminar, Permanente y  
Sentencia Declaratoria.

SALA: 904

SENTENCIA

I.

Se encuentra ante nuestra consideración un caso de alto interés público que repercute en varias esferas del País, al tratarse de una entidad pública encargada de producir estadísticas de las diferentes entidades gubernamentales. Ante los hechos fácticos acontecidos en el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (Instituto), se ha creado una gran confusión e incertidumbre entre el Director Ejecutivo y la composición de su Junta de Directores (Junta). Por lo cual, nos corresponde delinear y definir quiénes constituirán la junta directiva del Instituto.

Este caso tiene su origen con una Demanda de *Injunction* Preliminar, Permanente y Sentencia Declaratoria presentada electrónicamente el 26 de julio de 2017, al amparo de las Reglas 57 y 59 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V. R. 56, R.57 y R. 59, respectivamente, así como los Artículos 675-678 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA secs. 3521-3524.

La parte demandante solicita que emitamos una Sentencia Declaratoria en la cual resolvamos si el Gobernador de Puerto Rico puede remover libremente, sin tener que cumplir con el requisito de justa causa y sin tener que observar el debido proceso, a miembros de la Junta de Directores del Instituto de Estadísticas que fueron nombrados a sus cargos antes del 23 de enero de 2017, fecha en que se aprobó y entró en vigor 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”, 2017 LPR 3. Además, peticona que resolvamos si las destituciones anunciadas por el Gobernador el 21 de julio de 2017 a los codemandados Dr. Antonio J. Fernós Sagebién (Dr. Fernós), Dra. Ana L. Dávila Román (Dra. Dávila), Dra. Marta Álvarez Burgos (Dra. Álvarez) y Dra. Sonia Balet Dalmau (Dra. Balet) son válidas y efectivas.

Finalmente, peticona que en caso de determinar que dichas destituciones no son válidas bajo el ordenamiento constitucional y legal aplicable, determinemos cuáles (2) de los siguientes cuatro (4) codemandados llenaron las únicas dos (2) vacantes que entonces existían al 21 de enero de 2017: Lcdo. Alex López Echegaray (Lcdo. López), Sra. Bethsié Rosa Reyes (Sra. Rosa), Lcda. Jeanelle Alemar Escabí (Lcda. Alemar) o Plan., María del C. Gordillo Pérez (Plan. Gordillo).

La parte demandante afirma que las acciones de los demandados han provocado que, de facto, el Instituto tenga dos (2) juntas de directores paralelas actuando y tomando decisiones en tal capacidad que son inconsistentes entre sí. Aduce que este escenario ha causado gran confusión e incertidumbre en el País, y entre todo el personal y contratistas del Instituto, incluyendo al propio Director Ejecutivo, en cuanto a quiénes constituyen la jefatura del Instituto, Así como también, a la autoridad del Gobernador bajo el Artículo 29 de la Ley 3-2017, *supra*, la capacidad y autoridad de los distintos codemandados para actuar como miembros de la Junta, 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.

La parte demandante afirma que en la medida en que los demandados continúen actuando y participando en la toma de decisiones de juntas de directores distintas y paralelas del Instituto de Estadísticas, continuará el ambiente de confusión, incertidumbre y desasosiego. Alega que el presente caso reúne los elementos para la expedición de una orden de *injunction* preliminar en contra de todos los demandados para que estos cesen y desistan de continuar actuando como miembros de distintas juntas de directores del Instituto hasta tanto se emita la sentencia declaratoria solicitada.

Afirma que bajo las leyes de Puerto Rico no existe un remedio adecuado en ley para que los codemandados cesen y desistan con inmediatez de actuar como miembros de juntas de directores distintas y paralelas con autoridad para regir al Instituto. Finalmente, peticionó el que se emita un *injunction* permanente en el que se les ordene a los codemandados que no resultaron victoriosos a dejar de actuar como miembros de la Junta del Instituto. Arguye que procede el que dictemos sentencia y ordenemos un *injunction* permanente en contra de los codemandados Dr.

Fernós, Dra. Dávila, Dra. Balet y Dra. 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 determinemos que estos fueron válida y efectivamente removidos por el Gobernador el pasado 21 de julio de 2017 a tenor con lo dispuesto en la Ley 3-2017, *supra*.

Finalmente, alegó que procede el que dictemos sentencia y ordenemos un *injunction* permanente en contra de dos (2) de las codemandadas del grupo compuesto por la Lcda. Alemar, Plan. Gordillo, Lcdo. López y Sra. Rosa que hayan sido nombrados sin existir vacantes disponibles en la Junta de Directores del Instituto, para requerirles que dejen de actuar como miembros de la Junta sin tener autoridad para ello, en caso de que determinemos que, al 21 de julio de 2017, solo habían dos (2) vacantes en la Junta del Instituto y que las remociones o destituciones y las designaciones de cuatro (4) miembros a la Junta del Instituto anunciadas por el Gobernador, el pasado 21 de julio de 2017 carecen de efectividad legal.

Inmediatamente recibida la demanda, le ordenamos a la parte demandada mostrar causa por la cual no debiéramos expedir el remedio peticionado.

En cumplimiento con lo ordenado, el 7 de agosto de 2017, los codemandados Lcda. Alemar, Plan. Gordillo, Lcdo. López, Sra. Rosa y el Sr. Arnaldo Cruz Sanabria presentaron una Moción de Desestimación. En síntesis, argumentaron que el Director Ejecutivo carece de facultad para presentar una demanda a nombre del Instituto sin acreditar la prueba del consentimiento del cuerpo rector de la entidad para dicho proceder. Asimismo, afirmó que el Director Ejecutivo carece de facultad para solicitar que dejemos sin efecto las destituciones y nombramientos en controversia. Alegó que la ley orgánica del Instituto de Estadística no le concede la facultad a su Director Ejecutivo de acudir a un tribunal a nombre de dicho instituto por sí solo, por lo que la presente demanda debe ser desestimada al no ser justiciable.

El 9 de agosto de 2017, el Dr. Fernós y la Dra. Dávila presentaron “Contestación a Demanda de Sentencia Declaratoria, *Injunction* Preliminar e *Injunction* Permanente Demanda de Coparte”. En síntesis, peticionaron que emitamos una Sentencia Declaratoria en la cual declaremos que las cartas de destitución del 21 de julio de 2017, emitidas por el Gobernador a los miembros de la Junta son nulas, inoficiosas, *ultra vires* y contrarias a derecho y que la designación de los alegados nuevos miembros es nula, inoficiosa, *ultra vires* y contraria a derecho. Asimismo, peticionó que resolvamos que la Ley Núm. 3-2017, *supra* no tiene aplicación retroactiva y que la

normativa emitida por el Tribunal Supremo en *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, 191 DPR 97 (2014), impide la remoción y destitución de los Drs. Fernós y Dávila.

Asimismo, presentaron Demanda de Coparte contra los nombrados miembros de la Junta del Instituto, Lcda. Alemar, Plan. Gordillo, Lcdo. López y la Sra. Rosa en la cual solicitaron que le ordenemos cesar de actuar como miembros de la referida Junta. Ese mismo día, presentaron moción en la cual se allanaron a la expedición del *injunction* y reiteraron lo esbozado en su moción de desestimación.

El 14 de agosto de 2017, el Instituto se opuso a la moción de desestimación. En síntesis, argumentó que además de las acciones expresamente listadas en el Art. 17 de la Ley 209-2003 conocida como la “Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico”, 3 LPRÁ sec. 971 *nt*, el Instituto tiene capacidad para instar cualquier otra acción para cumplir con sus deberes, implementar dicha ley y defender el interés público. Alegó que contrario a lo planteado por los codemandados en la Moción de Desestimación, el citado Artículo 8 de la Ley 209-2003, *supra* sec. 972 no establece requisito alguno para que el Director Ejecutivo obtenga la autorización de la Junta de Directores antes de acudir a foros adjudicativos, ni norma para autorizar al Director Ejecutivo para instar acciones o reclamos en foros adjudicativos.

Argumentó que tampoco existe disposición alguna de la Ley 209-2003, 3 LPRÁ sec. 971 *nt et seq.* que confiera o delegue el poder a la Junta de autorizar las instancias en las que el Instituto podrá acudir a los tribunales. Asimismo, alegó que, a diferencia de los poderes delegados por el Artículo 11 de la Ley 209-2003, *supra* sec. 980 al Director Ejecutivo, la lista de poderes de la Junta de Directores establecida en el citado Artículo 8, *supra*, es de carácter restrictiva.

Argumentó que no está atacando la constitucionalidad de la Ley 3-2017, *supra*, sino que solo nos solicita que resolvamos y aclaremos si las disposiciones del Artículo 29 de la Ley 3-2017, *supra*, 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 por el contrario, pueden ser aplicadas retroactivamente en contra de funcionarios nombrados por el Gobernador y confirmados por el Senado antes del 23 de enero de 2017.

Afirmó que más allá de lo establecido por nuestro Tribunal Supremo en *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, *supra*, y más allá de las normas sobre la aplicación prospectiva o retroactiva de las leyes, la destitución de miembros de la Junta de Directores, sin el debido proceso de Ley y por motivaciones de confianza política, son un golpe mortal a la independencia que el Instituto

necesita para poder implantar las políticas que el Task Force congressional creado al amparo de la Ley federal PROMESA recomienda para fortalecer el Instituto. Finalmente, reiteró lo argumentado en la demanda y petitionó que expidamos un recurso de *injunction* preliminar en contra de todos los codemandados para que estos cesen y desistan de actuar en carácter de miembros de la Junta del Instituto hasta tanto resolvamos la sentencia declaratoria solicitada y determinemos quiénes de los nueve (9) codemandados componen, oficialmente y con autoridad de ley, la Junta.

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

Manifestaron que, conforme la Ley Orgánica del Instituto, este no está facultado para instar acciones civiles en contra de los miembros de la Junta 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 original no surge que la Junta haya autorizado la radicación de dicha demanda y el demandante carece de capacidad jurídica para presentar la demanda a nombre de la Institución. Así como tampoco, sufrió daño concreto por los actos descritos. Por lo cual, afirmaron que procede la desestimación de todos los reclamos presentados.

Afirmaron que la parte demandante no ha demostrado cuál es el peligro potencial a sufrir ni tampoco cuál es su interés adverso con los demandados. Finalmente, arguyeron que el Instituto recibe subsidios del Fondo General y sus miembros no están exentos de la aplicación del Art. 29 de la Ley 3-2017, *supra*, al no gozar de su confianza.

El 29 de agosto de 2017, el Instituto reiteró lo argumentado en sus escritos previos. Afirmó que la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico (“Junta”), entidad creada bajo la Ley Federal PROMESA de 2016, en el ejercicio de sus facultades como entidad pública encargada de interpretar e implantar sus disposiciones, expresó que la protección de la independencia de las corporaciones públicas y otras instrumentalidades públicas, como el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, es necesaria para el cumplimiento e implementación de las disposiciones de PROMESA. Alegó que, la Junta recomienda 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.

El 1 de septiembre de 2017, el Dr. Fernós y la Dra. Dávila se opusieron a la moción de desestimación. En síntesis, se unieron a los argumentos presentados por el Instituto. Afirmaron que en la medida en que se han realizado destituciones ilegales a la Junta del Instituto, la controversia es justiciable. Sostuvieron 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.

Así también, argumentaron que, puesto que los codemandados no fueron quienes destituyeron al Dr. Fernós y a la Dra. Dávila, procede traer a la autoridad nominadora; el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo A. Rosselló Nevares (Gobernador). Por todo lo cual, presentaron una Demanda de Tercero contra el Gobernador. Alegaron 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 Junta del Instituto.

Ese mismo día, el Dr. Fernós y la Dra. Dávila presentaron Demanda de Tercero. En síntesis, solicitaron que emitamos un interdicto preliminar y permanente en contra del y los demandados y demandados de coparte, Lcda. Alemar, Plan. Gordillo, Lcdo. López, Sra. Rosa, para que cesen y desistan de continuar con todo acto como miembros de la nueva Junta constituida. Asimismo, ese día se opusieron a la Moción de Desestimación de Demanda de Coparte. En síntesis, incorporaron los argumentos presentados en su Oposición a Moción de Desestimación y Demanda de Tercero. Afirmaron 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 del Instituto.

El 27 de noviembre de 2017, el Gobernador, sin someterse a la jurisdicción de este tribunal, presentó una Moción de Desestimación a Demanda contra Tercero. En síntesis, acogió como suyos los argumentos presentados en la moción de desestimación presentada por los codemandados Lcda. Alemar y otros. Alegó que procede la desestimación contra tercero porque la misma es una contingente y se presentó en un pleito que no es justiciable al Director del Instituto carecer de legitimación activa para presentar la demanda principal.

El 30 de noviembre de 2017, el Dr. Fernós y la Dra. Dávila presentaron “Oposición a Moción de Desestimación a Demanda contra Tercero”. En síntesis, incorporaron lo argumentado

en su oposición a la moción de desestimación del 1 de septiembre de 2017 y lo argumentado por el Instituto en su Moción de Desestimación.

El 11 de diciembre de 2017, el Instituto se opuso a la moción de desestimación presentada por el Gobernador. Informó que el Gobernador confirmó el retiro de su nombramiento a la codemandada Sra. Rosa a un nuevo término como miembro de la Junta del Instituto. En vista de lo cual, el Instituto desistió de la acción instada en contra de la Sra. Rosa. Por lo que, reiteró que emitamos una sentencia declaratoria e injunción permanente con el fin de que el Instituto pueda entender los asuntos pendientes y futuros, según lo requiere la Ley 209-2003, *supra*, y declaremos con lugar el desistimiento de la causa de acción contra la Sra. Rosa.

El 20 de diciembre de 2017, el Gobernador de Puerto Rico presentó una “Réplica a Oposición a Moción de Desestimación a Demanda contra Tercero”. En síntesis, reiteró que procede desestimar la demanda contra tercero debido a que dicha reclamación es una contingente y fue presentada en un pleito que no es justiciable. Argumentó que el Director Ejecutivo del Instituto no es la persona legitimada para hacer tales reclamos, puesto que no sufrió un daño concreto por los actos descritos. Por lo cual, tampoco procede dictar la sentencia declaratoria solicitada. Afirmó que, en la demanda principal, la parte demandante no ha articulado cuál es el peligro potencial ni tampoco cuál es su interés adverso con todos los demandados.

Reiteró que las destituciones realizadas en la Junta del Instituto se hicieron basadas en las disposiciones de la Ley 3-2017, *supra*. Manifestó que el único requisito que impuso la Ley 3-2017, *supra*, para concederle la facultad al Gobernador de remover a los miembros de alguna entidad que no gozaran de su confianza o que no estuvieran ejecutando la política pública, era que recibieran subsidios del Gobierno de Puerto Rico, y conforme a la letra clara de la Ley 3-2017, *supra*, se actuó. Finalmente, adujo que aun cuando el Instituto es una entidad autónoma administrativa y fiscalmente de la Rama Ejecutiva, conforme su ley orgánica, dicha entidad sí recibe subsidios del Gobierno, por ende, sus miembros no están exentos de la aplicación del Art. 29 de la Ley 3-2017, *supra*.

El 2 de enero de 2018, el Gobernador de Puerto Rico presentó: “Réplica a Moción en Oposición a Desestimación de Demanda contra Terceros presentada por el Demandante Original”. En síntesis, reiteró lo argumentado previamente. Además, alegó que el derecho establecido en el caso de *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, 191 DPR 97 (2014) que requería justa

causa para la remoción de un funcionario nombrado cambió con la promulgación de la Ley 3-2017, *supra*. 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 lo que, afirmó que no estamos obligados por dicho caso, puesto que la ley se adoptó con posterioridad a lo resuelto por el Tribunal Supremo.

El 20 de febrero de 2018, el Instituto presentó: “Moción para reiterar solicitud de sentencia declaratoria e *injunction* permanente y para solicitar desistimiento de acción en contra de Bethsié Rosa Reyes”. En síntesis, reiteró lo argumentado previamente. Además, alegó que si al 21 de julio de 2017, el Gobernador de Puerto Rico entendía que algunos miembros de la Junta del Instituto estaban amenazando el cumplimiento del Gobierno de Puerto Rico con el plan fiscal o con las disposiciones de PROMESA, este debió formular los cargos que entendiera correspondientes a los miembros así imputados y llevar a cabo un debido proceso adjudicativo para su remoción.

El Instituto afirmó que la situación actual de incertidumbre entre los componentes de la Junta representa un daño real y grave a la implantación de aspectos importantes de la Ley 209-2003, *supra*, 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 emitidas por el Director Ejecutivo.

El 27 de febrero de 2018, celebramos una vista argumentativa. Iniciados los procedimientos, las partes argumentaron sus respectivas posiciones. El caso quedó sometido para adjudicación.

Examinada la argumentación de las partes en los escritos radicados y en la vista celebrada, y a la luz del derecho aplicable, estamos en posición de resolver, para lo cual formulamos las siguientes:

## II.

### DETERMINACIONES DE HECHOS



1. El Instituto de Estadísticas de Puerto Rico es una agencia de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico creada por la Ley 209-2003, *supra*, con personalidad jurídica propia y con amplia independencia administrativa y fiscal.
2. El 2 de enero de 2017, el Gobernador tomó posesión de su cargo. Desde antes de esa fecha, la Junta de Directores del Instituto estaba compuesta por las siguientes personas: a. Dr. Fernós, Presidente, b. Dra. Dávila, Vicepresidenta, c. Sr. Cruz, Secretario, d. Dra. Balet, e. Dra. Álvarez, f. Lcdo. López, y g. Sra. Rosa.
3. El 23 de enero de 2017 se aprobó y entró en vigor la Ley 3-2017, *supra*.
4. El 21 de julio de 2017, el Gobernador envió cartas a los codemandados Dr. Fernós, Dra. Dávila, Dra. Álvarez y Dra. Balet informándoles su “destitución inmediata” como miembros de la Junta de Directores del Instituto.
5. Ese mismo día, la Oficina del Gobernador publicó un comunicado de prensa en el cual anunció la remoción de dichos codemandados de la Junta del Instituto y la designación de las codemandadas Lcda. Alemar y Plan. Gordillo, como nuevos miembros de la Junta de Directores.
6. El 22 de julio de 2017, la representación legal del Instituto de Estadísticas emitió una opinión legal sobre la nulidad de las actuaciones del Gobernador. En virtud de dicha opinión legal, los Drs. Fernós y Dávila han continuado ejerciendo sus funciones como miembros de la Junta de Directores del Instituto de Estadísticas.
7. El codemandado Lcdo. López fue nombrado como miembro de la Junta del Instituto, antes del 23 de enero de 2017, por el entonces Gobernador Hon. Luis Fortuño Buset. Si bien el término de duración de su nombramiento había vencido para el 21 de julio de 2017, este aún se encontraba en funciones como miembro de la Junta en virtud de la cláusula de “holding over” contenida en el Artículo 7 de la Ley 209-2003, *supra*. El pasado 21 de julio de 2017 el actual Gobernador, Hon. Ricardo Rosselló Nevares, anunció su nombramiento para un nuevo término como miembro de la Junta del Instituto.
8. La codemandada Sra. Reyes fue nombrada como miembro de la Junta de Directores del Instituto, antes del 23 de enero de 2017, por el entonces Gobernador Hon. Luis Fortuño Buset. Si bien el término de duración de su nombramiento había vencido para el 21 de julio de 2017, esta aún se encontraba en funciones como miembro de la Junta del Instituto en virtud de la cláusula de “holding over” contenida en el Artículo 7 de la Ley 209-2003,

*supra*. El pasado 21 de julio de 2017 el actual Gobernador, Hon. Ricardo Rosselló Nevares, anunció su nombramiento para un nuevo término como miembro de la Junta del Instituto. No obstante, posteriormente, retiró su nombramiento.

9. El codemandado Sr. Arnaldo Cruz Sanabria fue nombrado como miembro de la Junta del Instituto, antes del 23 de enero de 2017, por el entonces Gobernador Hon. Alejandro García Padilla.

A tenor con lo anterior, formulamos las siguientes:

### III.

#### CONCLUSIONES DE DERECHO

##### A.

De entrada, es importante mencionar que la Regla 57 de Procedimiento Civil, *supra* R. 57 y el Código de Enjuiciamiento Civil, *supra*, regula el recurso extraordinario del *injunction* en nuestro ordenamiento. En particular, la Regla 57 de Procedimiento Civil, *supra* establece la existencia de tres modalidades de *injunction*, a saber: (a) el entredicho provisional, (b) el *injunction* preliminar y (c) el *injunction* permanente.

El recurso de *injunction* es de carácter discrecional. El peso de la prueba recaerá sobre la parte promovente, quien tendrá la obligación de demostrar al tribunal la ausencia de un remedio adecuado en ley, que es aquel que puede ser otorgado en una acción de daños, una criminal o cualquier otra disponible. *Pérez Vda. Muñiz v. Criado*, 151 DPR 355, 373 (2000). “[M]ientras exista algún remedio eficaz, completo y adecuado en ley, no se considera el daño como irreparable”. *Íd.*, pág. 372. La parte promovente del *injunction* deberá “demostrar que de no concederse este antes de adjudicarse el caso en sus méritos, sufriría daño irreparable”, *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, 146 DPR 64, 68 (1998).

El concepto del “daño irreparable” en el contexto del remedio en equidad de *injunction* se refiere a “aquel que no puede ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles..., o a aquel que no puede ser apreciado con certeza ni debidamente compensado por cualquier indemnización que pudiera recobrase en un pleito en ley”. *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, *supra*, pág. 681.

Por su parte, el interdicto permanente se produce por una sentencia final. Es la determinación final que toma un tribunal, tras agotar los mecanismos ordinarios de

descubrimiento de prueba, de ser necesario acudir a ellos, y de celebrar un juicio en su fondo. Toda vez que este es un remedio que en el procedimiento ordinario no se obtiene hasta que se vence en el juicio plenario, debe expedirse con sobriedad y solo ante una demostración de clara e intensa violación de un derecho. Después del juicio, en sus méritos y antes de ordenar un *injunction* permanente, el Tribunal debe tomar en consideración nuevamente la existencia o ausencia de algún otro remedio adecuado en ley.

Mientras la concesión del interdicto preliminar supone considerar la naturaleza e irreparabilidad del daño, la probabilidad de prevalecer de la parte que lo solicita y el impacto sobre los intereses públicos, entre otros factores, Regla 57.3 de Procedimiento Civil, *supra*, R. 57.3, la concesión del interdicto permanente supone concluir que la emisión de la orden de interdicto está plenamente avalada por la prueba y por el Derecho.

Asimismo, mientras que para emitir un interdicto preliminar basta una probabilidad de prevalecer en un escenario en el que urge actuar para evitar un daño irreparable que incide sobre intereses públicos en circunstancias que no existe otro remedio adecuado en ley, para conceder el interdicto permanente será necesario considerar, en términos generales, que a la luz de los hechos que se determinen probados, el derecho avala conceder tal remedio con carácter permanente.

Conforme a la jurisprudencia será necesario considerar para hacer esa determinación: (1) si el demandante ha prevalecido en un juicio en sus méritos; (2) si el demandante posee algún remedio adecuado en ley; (3) el interés público involucrado, y (4) el balance de equidades. *Plaza Las Américas v. NeH*, 166 DPR 631, 644 (2005).

El interdicto permanente es atendido por el tribunal siguiendo los trámites de un juicio ordinario. *Díaz v. Vázquez*, 19 DPR 115 (1913). En este caso el tribunal no considera la expedición de un mandamiento provisional, sino que ve el juicio en sus méritos. Se ha establecido que no procederá en aquellos casos en que exista otro remedio adecuado, rápido y eficaz en Ley. *Torres v. Rodríguez*, 101 DPR 177 (1973). La resolución de un tribunal concediendo o negando un *injunction* no será revocada a menos que se demuestre que dicha corte abusó de su facultad discrecional. *Delgado v. Cruz*, 27 DPR 877 (1919).

El Artículo 678 del Código de Enjuiciamiento Civil, según enmendado por el Artículo 3 de la Ley Núm. 1 de 25 de febrero de 1946, 32 LPRA sec. 3524, establece que el tribunal no podrá otorgar un *injunction* ni una orden de entredicho:

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 cualquier empleado 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.

Subrayado nuestro.

Finalmente, es importante resaltar que el Tribunal Supremo ha señalado que “el procedimiento de *injunction* no es el adecuado para la determinación de la constitucionalidad o validez de la actuación de un funcionario de una instrumentalidad, agencia o corporación pública si su actuación tiene base en la ley. Para ello es necesario un juicio ordinario”. Énfasis nuestro. *Santini Gaudier v. CEE*, 185 DPR 522 (2012); *Arrarás v. Tribunal Superior*, 100 DPR 379, 384 (1972) citando *Las Monjas Racing Corp. v. Com. Hípica*, 67 DPR 45 (1947).

Por lo cual, cualquier *injunction* preliminar, permanente o con carácter de entredicho, incluso cualquier orden para hacer efectiva la jurisdicción de un tribunal o para asegurar la efectividad de una sentencia, que se emita en violación al Art. 678 del Código de Enjuiciamiento Civil, *supra*, será nulo e inefectivo. *Santini Gaudier v. CEE, supra*.

#### B.

De otro lado, es preciso señalar que la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra* R. 10.2, permite que un demandado en una demanda, reconvencción, demanda contra coparte, o demanda contra tercero, presente una moción de desestimación contra las alegaciones en su contra. La referida regla prescribe:

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

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

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

*Pressure Vessels P.R. v. Empire Gas P.R.*, 137 DPR 497, 505 (1994). Debemos considerar "si a la luz de la situación más favorable al demandante, y resolviendo toda duda a favor de este, la demanda es suficiente para constituir una reclamación válida". *Íd.* Tampoco procede la desestimación de una demanda, si la misma es susceptible de ser enmendada. *Colón v. Lotería*, 167 DPR 625, 649 (2006).

### C.

Por otro lado, en Puerto Rico las Reglas de Procedimiento Civil facultan al Tribunal de Primera Instancia a declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas entre partes con una controversia sustancial mediante el uso de la sentencia declaratoria. En específico, la Regla 59.1, *supra* R. 59.1, prescribe que:

El Tribunal de Primera Instancia tendrá autoridad para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se inste o pueda instarse otro remedio. No se estimará motivo suficiente para atacar un procedimiento o acción el que se solicite una resolución o sentencia declaratoria. La declaración podrá ser en su forma y efectos, afirmativa o negativa, y tendrá la eficacia y vigor de las sentencias o resoluciones definitivas. El tribunal podrá ordenar una vista rápida de un pleito de sentencia declaratoria, dándole preferencia en el calendario.

El objetivo o fin de la sentencia declaratoria es proveer al ciudadano un mecanismo procesal de carácter preventivo mediante el cual pueda anticiparse a dilucidar ante los tribunales los méritos de cualquier reclamación que en forma latente entrañe un peligro potencial en su contra. *Charana v. Pueblo*, 109 DPR 641, 653 (1980).

Como requisito esencial para resolver la sentencia declaratoria, la controversia ante el tribunal debe ser suficientemente actual, o sea, que el tribunal tenga ante sí realidades y no hechos imaginarios. *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 493 (1954). Además, la controversia ante el tribunal no debe ser abstracta, teórica, académica o especulativa. *Íd.*, págs. 492-493.

En síntesis, la persona que solicite una sentencia declaratoria deberá tener legitimación activa, por lo que "tiene que demostrar que ha sufrido un daño claro y palpable; que el daño es real, inmediato y preciso, y *no uno abstracto e hipotético*; que existe conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada; y que la causa de acción surge bajo el palio de la constitución o de una ley". *Municipio de Fajardo v. Srio. de Justicia y otros*, 187 DPR 245, 254-255 (2012).

### D.

Históricamente, la facultad del Gobernador para remover o separar a un funcionario de su cargo había sido reconocida en el Art. 53 del Código Político<sup>1</sup>, que dispone que éste estaba facultado "para separar a cualquier funcionario que hubiere nombrado; podrá declarar vacante el

<sup>1</sup> *Santana v. Gobernadora*, 165 DPR 28, 44 (2005); Art. II, Sec. 21, Const. ELA, LPRA Tomo 1.

cargo y cubrirlo en la forma prescrita por ley”. (Énfasis nuestro).<sup>2</sup> Ahora bien, aun cuando se le reconoce dicha facultad, la misma está condicionada a las restricciones que puedan establecerse por virtud de ley.<sup>3</sup>

Al adoptarse la Constitución del Estado Libre Asociado (Constitución)<sup>4</sup>, se reconoció entre las facultades del Gobernador, “[n]ombrar, en la forma que se disponga por esta Constitución o por ley, a todos los funcionarios para cuyo nombramiento esté facultado. El Gobernador podrá hacer nombramientos cuando la Asamblea Legislativa no esté en sesión. Todo nombramiento que requiera el consejo y consentimiento del Senado o de ambas cámaras quedará sin efecto al levantarse la siguiente sesión ordinaria”.<sup>5</sup> Por otra parte, la Constitución nada expresa sobre las facultades del Gobernador para destituir a los funcionarios así como también guarda silencio sobre el poder de la Asamblea Legislativa de limitar dicho poder.<sup>6</sup> Tampoco abundan sobre el particular, las discusiones en la Asamblea Constituyente sobre el alcance de ésta disposición constitucional.<sup>7</sup> No obstante, obran en el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico “unas expresiones claras y contundentes en torno a la facultad de la Asamblea Legislativa de imponer restricciones al poder del Gobernador para destituir funcionarios(as) nombrados por éste”.<sup>8</sup> Estas surgen dentro del marco de las facultades a ser delegadas a la Rama Legislativa, pero el Tribunal Supremo de Puerto Rico (TSPR) interpretó que dichos pronunciamientos son particularmente pertinentes a aquellas controversias sobre la validez de una limitación impuesta por la Asamblea Legislativa a la facultad de la Rama Ejecutiva de nombrar y destituir a sus funcionarios, así como de crear los departamentos y agencias ejecutivas.<sup>9</sup>

En específico, el TSPR resaltó las expresiones del delegado Víctor Gutiérrez Franqui (Gutiérrez Franqui) sobre el texto de la Sec. 8, hoy Sec. 16 de la Constitución.<sup>10</sup> Su inquietud la formuló de la siguiente forma:

[a]l examinar cuidadosamente esta disposición, asaltó la duda de si era facultad propia de la AL, en un gobierno de sistema republicano, y en donde la AL tiene la facultad de aprobar leyes por encima del veto del Gobernador, que el poder legislativo pudiera tener la facultad de variar a su antojo el término de duración de los cargos de secretarios de gobierno; o de variar a su antojo la especificación de sus funciones.<sup>3</sup> Diario de Sesiones de la Comisión Constituyente 2268 (1952). (Citas en el original). (Énfasis nuestro).<sup>11</sup>

<sup>2</sup> Íd., pág. 44.

<sup>3</sup> Íd., pág. 44.

<sup>4</sup> Const. ELA, Art. IV, Sec. 4 LPRA Tomo 1.

<sup>5</sup> *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 44; *Guzmán v. Calderón*, 164 DPR 220, 230 (2005).

<sup>6</sup> *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 44; *Guzmán v. Calderón*, supra, pág. 230.

<sup>7</sup> *Guzmán v. Calderón*, supra, pág. 230.

<sup>8</sup> Véase 3 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente 2269-2271 (1952); *Guzmán v. Calderón*, supra, 230.

<sup>9</sup> *Guzmán v. Calderón*, supra, págs. 230-231.

<sup>10</sup> Const. ELA, Art. III, Sec. 16 LPRA Tomo 1.

<sup>11</sup> Íd., págs. 231-232.

Según el TSPR, las expresiones de Gutiérrez Franqui apuntaban a establecer que dicho proceder por parte de la Rama Legislativa resultaría incongruente con un sistema republicano de gobierno.<sup>12</sup> Esto es, a este le pareció poco probable que la Rama Legislativa “pudiera establecer algún tipo de limitación al poder del Gobernador cuando se tratase de funcionarios de confianza como lo son los “secretarios de gobierno”. (Énfasis nuestro).<sup>13</sup> Esto pues, el modelo del Poder Ejecutivo adoptado en la Constitución invistió en un solo funcionario – el Gobernador – la autoridad suprema en la Rama Ejecutiva sin limitaciones de ninguna clase.<sup>14</sup> 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”.<sup>15</sup> Ello necesariamente conlleva que el Gobernador tenga la autoridad legal para impartir órdenes o instrucciones de carácter obligatorio a los funcionarios que nombra, para que se tomen las medidas que a juicio del Ejecutivo adelanten la política pública de su gobierno.<sup>16</sup> Esto a su vez supone que el Gobernador tiene la facultad de remover a sus funcionarios si rehúsan actuar acorde a su política pública.<sup>17</sup> Solo de esta forma el Poder Ejecutivo se cerciorará de que se ejecuta su política pública y se cumpla con la ley.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

Conforme a esta discusión, la Asamblea Constituyente optó por enmendar la referida Sec. 8, hoy Sec. 16, de la Constitución<sup>20</sup> a los fines de solo hacer constar la facultad del Poder Legislativo para crear, consolidar o reorganizar departamentos ejecutivos y definir sus funciones, y nada disponer sobre el poder de dicha rama de gobierno para definir las funciones y fijar el término de duración de los funcionarios del Ejecutivo.<sup>21</sup> En consecuencia, la Asamblea Constituyente adoptó la doctrina jurisprudencial en dichos momentos establecida por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos (TSEEUU) que disponía que la facultad del Ejecutivo de destituir funcionarios nombrados por este podía ser restringida por el Legislativo cuando se tratase de funcionarios revestidos con facultades cuasi legislativas o cuasi judiciales.<sup>22</sup> Esto pues, “dicho tipo de funcionario requiere cierto grado de independencia, con respecto a la Rama Ejecutiva, para llevar a cabo eficientemente

---

<sup>12</sup> Íd.

<sup>13</sup> *Guzmán v. Calderón*, supra, págs. 231-232.

<sup>14</sup> *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 47.

<sup>15</sup> Íd.

<sup>16</sup> Íd.

<sup>17</sup> Íd.

<sup>18</sup> Íd.

<sup>19</sup> Íd. págs. 47-48.

<sup>20</sup> *Supra*.

<sup>21</sup> *Guzmán v. Calderón*, supra, págs. 232-233.

<sup>22</sup> Íd., págs. 235-236.

las tareas que le fueron asignadas”.<sup>23</sup> Esto es, el criterio rector para determinar el alcance del poder de remoción o destitución del Ejecutivo federal, es la naturaleza de las funciones que el Congreso confirió a la entidad en controversia y el grado de independencia que requiere el funcionario para ejecutarlas.<sup>24</sup> En resumen,

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 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. (Énfasis nuestro).<sup>25</sup>

i.

Es norma reiterada que el Gobernador tiene la obligación de “cumplir y hacer cumplir las leyes”.<sup>26</sup> Para cumplir con su obligación constitucional, el Gobernador tiene que nombrar a funcionarios que le asistan en dicha encomienda.<sup>27</sup> La esencia del concepto de poner en vigor las leyes no se limita a hacer un ejercicio de interpretación e implementación del mandato legislativo.<sup>28</sup> Incluye determinar quién ejerce la última autoridad sobre los funcionarios que implementan o ejecutan la ley.<sup>29</sup> Consecuentemente, como parte de la facultad del Gobernador de nombrar a sus funcionarios para cumplir con la obligación que le impone la Constitución, está el poder de este de ejercer la última autoridad sobre quiénes lo asisten en el descargo de esa responsabilidad, lo que implica necesariamente el poder de remover a quienes incumplan con la misma.<sup>30</sup>

Ahora bien, el alcance de la facultad del Primer Ejecutivo para destituir a funcionarios subordinados a él depende necesariamente de las funciones que ejerza el funcionario y si las mismas son la esencia del Poder Ejecutivo.<sup>31</sup> El análisis deberá hacerse caso a caso en el cual es imprescindible identificar si el funcionario realiza funciones de naturaleza puramente ejecutiva, cuasi-legislativa o cuasi-judicial.<sup>32</sup> De ser un funcionario con facultades cuasi legislativas o judiciales, la facultad de la Rama Legislativa para limitar la facultad del Gobernador de

<sup>23</sup> Íd.

<sup>24</sup> Íd., págs. 236-237.

<sup>25</sup> *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, 191 DPR 97, 98 (2014).

<sup>26</sup> Const. ELA, Art. IV, Sec. 4 LPRÁ Tomo I.

<sup>27</sup> *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 48.

<sup>28</sup> Íd.

<sup>29</sup> Íd.

<sup>30</sup> Íd.

<sup>31</sup> *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 51.

<sup>32</sup> *Guzmán v. Calderón*, supra, págs. 238.



destitución es permisible.<sup>33</sup> Mientras que si es un funcionario con facultades puramente ejecutivas, la facultad de la Asamblea Legislativa es mínima.<sup>34</sup> 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”. (Énfasis nuestro).<sup>35</sup>

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 formular e implantar la política pública y de hacer cumplir y poner en vigor las leyes.<sup>36</sup> Al examinar la limitación legislativa sobre la facultad del Gobernador es necesario que ésta no limite impermisiblemente los poderes de la Rama Ejecutiva ni lesione el balance que debe existir entre las distintas ramas del gobierno.<sup>37</sup>

Distinto es el caso de aquellos funcionarios que desempeñan tareas cuasi-legislativas y cuasi-judiciales.<sup>38</sup> A estos funcionarios, la Asamblea Legislativa le 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.<sup>39</sup> 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”. (Énfasis nuestro).<sup>40</sup>

En el caso de *Guzmán v. Calderón*<sup>41</sup>, el TSPR tuvo, por primera vez, la oportunidad de evaluar si el cumplimiento con un requisito legislativo – el de justa causa para la destitución – infringía las facultades constitucionales del Gobernador de remover funcionarios públicos nombrados por éste. Mediante una orden ejecutiva, dirigida a estabilizar fiscalmente al gobierno, la entonces Gobernadora, requirió que cualquier nombramiento y/o contrato que se fuera a otorgar por alguna dependencia gubernamental contase con la autorización por escrito del entonces Secretario de la Gobernación.<sup>42</sup> Esta orden ejecutiva, le sería de aplicación a todas las agencias, juntas, cuerpos, comisiones, tribunales examinadores, divisiones y corporaciones públicas adscritas al gobierno.<sup>43</sup> Recibida la orden, el Sr. Guzmán Vargas, entonces Presidente de la Junta de Directores de la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública (CPRDP), anunció al

---

<sup>33</sup> Íd.

<sup>34</sup> Íd.

<sup>35</sup> *Guzmán v. Calderón*, supra, pág. 238.

<sup>36</sup> Íd.

<sup>37</sup> Íd.

<sup>38</sup> Íd.

<sup>39</sup> *Guzmán v. Calderón*, supra, págs. 238-239.

<sup>40</sup> *Guzmán v. Calderón*, supra, pág. 239.

<sup>41</sup> *Supra*.

<sup>42</sup> *Guzmán v. Calderón*, pág. 225.

<sup>43</sup> Íd.

País en una conferencia de prensa que la CPRDP no estaba llamada a cumplir con la referida orden ejecutiva y que, en consecuencia, se otorgarían todos los contratos pendientes sin la autorización del Secretario de la Gobernación.<sup>44</sup> Enterada de ello, la Gobernadora destituyó, por insubordinación, al Sr. Guzmán Vargas de su posición como miembro y Presidente de la Junta de Directores de la CPRDP.<sup>45</sup>

Posteriormente, el Sr. Guzmán Vargas presentó una demanda y arguyó que su destitución fue sin justa causa en contravención a lo dispuesto en la ley orgánica de la CPRDP.<sup>46</sup> En oposición, el Estado Libre Asociado (ELA) sostuvo que el requisito de justa causa para la destitución del Sr. Guzmán Vargas establecido en el Art. 3 de la Ley Núm. 216<sup>47</sup>, “era contrario al principio de separación de poderes y limitaba las facultades constitucionales que tiene el Gobernador de nombrar y remover a los funcionarios públicos con el fin de velar por el fiel cumplimiento de las leyes que es llamado(a) a poner en vigor”.<sup>48</sup> Luego de expresar los fundamentos legales anteriormente discutidos, el TSPR comenzó su análisis por señalar que la ley orgánica de la CPRDP establecía que su Junta de Directores estará:

integrada por el Secretario de Educación, el Presidente de la Universidad de Puerto Rico, el Director Ejecutivo del Instituto de Cultura Puertorriqueña y ocho (8) ciudadanos provenientes del sector privado en representación del interés público, quienes serán nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado y por lo menos tres (3) deberán ser personas de comprobado interés, conocimiento y experiencia en educación, cultura, artes, ciencias o comunicaciones de radio y televisión .... Los nombramientos de los miembros de la Junta se harán por los siguientes términos: dos (2) miembros por seis (6) años; dos (2) miembros por cinco (5) años; dos (2) miembros por cuatro (4) años y dos (2) miembros por tres (3) años, y hasta que sus sucesores sean nombrados y tomen posesión del cargo. Una vez concluya cada término el mismo será uno fijo de seis (6) años.<sup>49</sup>

Una lectura más amplia de la ley orgánica de la CPRDP reveló que la Asamblea Legislativa, de manera expresa, delegó en los miembros de la Junta de Directores de la CPRDP, además de tareas administrativas, la facultad cuasi-legislativa de aprobar, enmendar y derogar aquellos reglamentos que estimasen necesarios o convenientes para llevar a cabo los fines, propósitos y actividades de la CPRDP.<sup>50</sup> A tenor con dicha facultad asignada, los miembros de la Junta de Directores habían aprobado varios reglamentos que, según el TSPR, eran de interés público, porque si bien éstos reglamentaban las operaciones de la emisora televisiva, de igual forma

---

<sup>44</sup> *Id.*

<sup>45</sup> *Id.*

<sup>46</sup> Ley Núm. 216-1996, 27 LPRA sec. 501 *et seq.*; *Guzmán v. Calderón*, pág. 226.

<sup>47</sup> 27 LPRA sec. 501.

<sup>48</sup> *Guzmán v. Calderón*, *supra*, pág. 239.

<sup>49</sup> *Id.*

<sup>50</sup> *Guzmán v. Calderón*, *supra*, pág. 240.

impactaban los intereses de la ciudadanía en general que interesaba participar y/o forma parte de la oferta televisiva que la CPRDP le brindaba al País.<sup>51</sup>

Siendo ello así, el TSPR razonó, que, este tipo de funcionario- híbrido; no puramente ejecutivo-, por las funciones cuasi-legislativas que realiza, puede requerir un grado de independencia mayor, con respecto a la Rama Ejecutiva, para llevar a cabo eficientemente las tareas que le fueron delegadas por la Asamblea Legislativa.<sup>52</sup> En consecuencia, el TSPR concluyó que una limitación razonable al poder de destitución del Gobernador sobre un miembro de la Junta de Directores de la CPRDP- en este caso su Presidente, Guzmán Vargas- estaría permitida.<sup>53</sup>

Dicho esto, el TSPR hizo la segunda parte del análisis. Esta es, si las restricciones legislativas impuestas al poder de destitución del Gobernador- el requisito de justa causa para la destitución- inciden en la facultad de este último para cumplir con su obligación constitucional de cumplir y hacer cumplir las leyes.<sup>54</sup> Para ello, señaló que, por tratarse de un funcionario que se desempeña como miembro de una **corporación pública con existencia perpetua y personalidad jurídica independiente**, en la cual de ordinario sus recursos deben utilizarse para fines educativos, culturales y de servicio al País y no para propósitos particulares, ni para propaganda político-partidista o sectaria, la imposición del requisito de "justa causa" es un mecanismo útil que lejos de impedir que el Gobernador ejerza sus prerrogativas constitucionales, abona a garantizar la independencia e imparcialidad de la CPRDP.<sup>55</sup> El requisito de justa causa para la destitución evita el que, por razones político-partidistas, una sola administración gubernamental pueda sustituir bruscamente a una Junta de Directores de una corporación pública sin cumplir con los requisitos de su ley orgánica, frustrando así los propósitos por los cuales dicha entidad fue creada.<sup>56</sup> En resumen, el TSPR determinó que el requisito legislativo de "justa causa" para la destitución no interfería **impermissiblemente** con la obligación constitucional del Gobernador de cumplir y hacer cumplir las leyes.<sup>57</sup> Todo lo contrario, éste conserva la autoridad para destituir a aquellos funcionarios

---

<sup>51</sup> *Id.*

<sup>52</sup> *Id.*

<sup>53</sup> *Guzmán v. Calderón*, supra, pág. 241.

<sup>54</sup> *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, pág. 116; *Guzmán v. Calderón*, supra, pág. 241.

<sup>55</sup> *Guzmán v. Calderón*, supra, págs. 241-242.

<sup>56</sup> *Guzmán v. Calderón*, supra, pág. 242.

<sup>57</sup> *Id.*

que lejos de cumplir con los propósitos de ley, han incumplido con sus deberes y obligaciones o han utilizado su posición para adelantar otros fines.<sup>58</sup>

En el caso de *Santana v. Gobernadora*<sup>59</sup>, el TSPR abonó a la discusión y a la norma establecida en *Guzmán v. Calderón*<sup>60</sup>. La señora Santana fue nominada por el entonces Gobernador Hon. Pedro Rosselló González (Rosselló González) para ocupar el cargo de Directora Ejecutiva del Consejo de Desarrollo Ocupacional y Recursos Humanos (DORH) por el término de cuatro años. Posteriormente, Rosselló González promulgó una orden ejecutiva mediante la cual designó al DORH como el depositario y administrador de los fondos asignados a Puerto Rico por la Ley Núm. 105-220.<sup>61</sup> En consecuencia, el DORH se convirtió en administrador de los fondos asignados, que ascendían a \$300 millones.<sup>62</sup> Luego de las elecciones generales de 2000, la Hon. Sila M. Calderón Serra (Calderón Serra) juramentó como Gobernadora.<sup>63</sup> Ésta designó al licenciado Víctor Rivera Hernández (Rivera Hernández) como Secretario del Departamento el Trabajo.<sup>64</sup> Así las cosas, Calderón Serra promulgó una orden ejecutiva como medida para propiciar la estabilidad fiscal del gobierno y de control del gasto público, ante lo que se estimaba iba a ser un presupuesto deficitario para dicho año fiscal.<sup>65</sup>

La orden ejecutiva dispuso, entre otras cosas, que todos los puestos en el servicio de carrera que estuvieran vacantes en ese momento permanecieran sin ocupar.<sup>66</sup> Estableció además que cuando fuera necesario ocupar alguna de las vacantes existentes en las agencias del Estado o cuando se fuera a otorgar o enmendar algún contrato de servicios profesionales o consultivos se requiriera la autorización previa del Secretario de la Gobernación.<sup>67</sup> Esta orden ejecutiva, le sería de aplicación a cualquier junta, cuerpo, comisión, corporación pública, departamento, autoridad, o cualquier instrumentalidad de la Rama Ejecutiva.<sup>68</sup>

La Sra. Santana fue destituida de su puesto como Directora Ejecutiva del DORH. La carta de destitución enviada por la entonces Gobernadora a la Sra. Santana indicó que por la naturaleza del puesto de ésta última, participa en la operación y dirección del desarrollo ocupacional y de recursos humanos del Estado lo que conlleva la implantación de programas para desarrollar la inversión en las fuerzas trabajadoras del País y que dichas funciones son de

---

<sup>58</sup> *Id.*

<sup>59</sup> *Supra.*

<sup>60</sup> *Supra.*

<sup>61</sup> Ley de Inversión en la Fuerza Trabajadora, 112 Stat. 946 (1998), 29 U.S.C. secs. 2801-2945 (2002).

<sup>62</sup> *Santana v. Gobernadora*, *supra*, pág. 34.

<sup>63</sup> *Id.*

<sup>64</sup> *Id.*

<sup>65</sup> *Santana v. Gobernadora*, *supra*, pág. 35.

<sup>66</sup> *Id.*

<sup>67</sup> *Id.*

<sup>68</sup> *Id.*

naturaleza puramente ejecutiva.<sup>69</sup> Además, la carta especificó que ciertos actos de la Sra. Santana denotaron incumplimiento e insubordinación a la referida orden ejecutiva, así como, las órdenes y directrices de Rivera Hernández.

En el análisis que hiciera el TSPR sobre la naturaleza del puesto de la Sra. Santana expresó que el Director Ejecutivo del DORH es el funcionario que dirige los trabajos administrativos y operacionales de dicha entidad.<sup>70</sup> Es un cargo que se ejerce por el término fijo de cuatro años, su salario lo establece El Gobernador y la ley no dispone para la destitución del funcionario que lo ocupe.<sup>71</sup> El DORH está compuesto por el Secretario del Trabajo -quien lo preside-, el Secretario de Desarrollo Económico, la Secretaria de la Familia, el Secretario de Educación, tres representantes del sector privado y tres del interés público.<sup>72</sup> El DORH fue diseñado por la Asamblea Legislativa para administrar y regir el Sistema de Formación Tecnológico Ocupacional del Estado (Sistema).<sup>73</sup>

El Sistema agrupa a aquellas agencias, unidades o programas operacionales que directa o indirectamente ofrecen servicios relacionados con la formación tecnológica ocupacional no universitaria.<sup>74</sup> El Directo Ejecutivo y el DORH, tienen a cargo desempeñar las funciones de implantar y hacer cumplir la política pública que se establece en la legislación aplicable y aquella otra que en el futuro pueda promulgarse en relación con la educación técnico-ocupacional y a los propósitos de su ley orgánica.<sup>75</sup> Además, éstos establecen los objetivos del Sistema en armonía con la política pública establecida, los niveles de competencias mínimas que deben poseer los alumnos del Sistema y las normas necesarias para la consolidación de programas tecnológicos u ocupacionales del Sistema, someten la petición presupuestaria de los componentes del Sistema a la Oficina de Presupuesto y Gerencia y fungen como depositario y administrador de los fondos que recibe Puerto Rico para estos fines.<sup>76</sup>

Así también, el DORH actúa como el depositario y administrador de los fondos de la Ley Núm. 105-220, que recibe Puerto Rico del gobierno federal, los cuales ascienden a \$300 millones.

<sup>77</sup> Esto conlleva que le corresponde al Director Ejecutivo, auditar las juntas que reciben estos fondos para cerciorarse del cumplimiento con la reglamentación aplicable, así como, participar

---

<sup>69</sup> *Santana v. Gobernadora*, supra, págs. 35-36.

<sup>70</sup> *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 40.

<sup>71</sup> *Íd.*

<sup>72</sup> *Íd.*

<sup>73</sup> *Íd.*

<sup>74</sup> *Íd.*

<sup>75</sup> *Íd.*

<sup>76</sup> *Santana v. Gobernadora*, supra, págs. 40-41.

<sup>77</sup> *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 41.

en la evaluación de propuestas presentadas para recibir estos fondos y en la autorización de los correspondientes desembolsos.<sup>78</sup>

Conforme a lo anterior, el TSPR sostuvo que la posición de Director Ejecutivo del DORH es una estrictamente ejecutiva, que no participa de caracteres legislativos o judiciales.<sup>79</sup> Explicó, que el DORH es una entidad gubernamental adscrita a uno de los departamentos de la Rama Ejecutiva de rango constitucional como lo es el Departamento del Trabajo.<sup>80</sup> Su Director Ejecutivo es el funcionario creado por ley para dirigir las operaciones de dicha entidad del Ejecutivo, es nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado y su salario lo determina el propio Gobernador.<sup>81</sup> Además, el DORH se encarga de implantar y hacer cumplir la política pública relacionada con la educación técnico-ocupacional y, establecer los objetivos de las agencias gubernamentales para adelantar esa política pública.<sup>82</sup> Ciertamente, su Director Ejecutivo, al dirigir las operaciones del DORH, no tan solo implementa sino también participa en la formulación de la política pública gubernamental.<sup>83</sup>

Conforme a ello, el TSPR concluyó que es imperativo que el Ejecutivo pueda ejercer una supervisión efectiva sobre tal funcionario y así asegurarse que se interpreta y aplica la ley correctamente y acorde a su política pública.<sup>84</sup> Por otra parte, el TSPR consideró que las funciones que desempeña y el control que ejerce el Director Ejecutivo con respecto a los desembolsos de los fondos federales que recibe Puerto Rico, incide directamente sobre asuntos que conciernen a la Rama Ejecutiva, particularmente respecto a la política pública de fortalecimiento del desarrollo económico y promoción de empleos.<sup>85</sup> En resumen, el Director Ejecutivo es un funcionario esencial para que el Gobernador pueda cumplir con su obligación constitucional de cumplir y hacer cumplir las leyes.<sup>86</sup>

Al evaluar la limitación legislativa sobre el poder de destitución, el TSPR determinó que, dada la naturaleza puramente ejecutiva de la posición del Director Ejecutivo, el término dispuesto en la Ley es uno directivo, no mandatorio y, en consecuencia, no le confiere a ese funcionario un interés propietario sobre el mismo.<sup>87</sup> Ese término tampoco priva al Gobernador

---

<sup>78</sup> Íd.

<sup>79</sup> *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 60.

<sup>80</sup> Íd.

<sup>81</sup> Íd.

<sup>82</sup> Íd.

<sup>83</sup> Íd., a las págs. 60-61.

<sup>84</sup> Íd., a la pág. 61.

<sup>85</sup> Íd.

<sup>86</sup> Íd.

<sup>87</sup> Íd., a la pág. 62.

de su prerrogativa de remover al funcionario del cargo si así lo entiende necesario y procedente.<sup>88</sup> Según el TSPR, resolver lo contrario, impediría que el Gobernador pudiera cumplir con su prerrogativa constitucional de velar por el fiel cumplimiento de la ley y adelantar la política pública gubernamental sobre áreas de su inherencia.<sup>89</sup>

Por último, en el caso de *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*<sup>90</sup>, el TSPR evaluó el poder del Gobernador para destituir a un funcionario híbrido, con funciones delegadas de naturaleza ejecutivas, cuasi-legislativas y cuasi-judiciales. En este caso, se cuestionó, en lo pertinente, si el Procurador (Procurador) de la Oficina para las Personas con Impedimentos (OPPI) es un funcionario de libre remoción o solo puede ser destituido por alguna de las causas establecidas en el Plan de Reorganización Núm. 1-2011, (Plan de Reorganización).<sup>91</sup>

Conforme al Plan de Reorganización, el Sr. Iván Díaz Carrasquillo (Díaz Carrasquillo), fue nombrado por el entonces Gobernador, Hon. Luis Fortuño Buset, y juramentó como Procurador de la OPPI el 15 de noviembre de 2011.<sup>92</sup> Según dispuesto en el Plan de Reorganización, su nombramiento fue por el término de 10 años.<sup>93</sup> Así las cosas, el 24 de julio de 2013, bajo la administración del entonces recién electo Gobernador, Hon. Alejandro García Padilla (García Padilla) la AL aprobó la Ley Núm. 75-2013, con el único objetivo de derogar el Plan de Reorganización.<sup>94</sup> Ulteriormente, en agosto de 2013, Díaz Carrasquillo fue destituido de su cargo sin celebrarse una vista previa.<sup>95</sup>

Conforme a estos hechos, el TSPR hizo un análisis del origen y la evolución de la OPPI. Para ello analizó y reseñó las distintas leyes que enmendaron la ley orgánica de la OPPI y su vigencia al momento de emitir la opinión. En primer lugar, sobre su propósito, resaltó que éste era “servir como instrumento de coordinación para atender y viabilizar la solución de los problemas, necesidades y reclamos de las personas con impedimentos en las áreas de la educación, la salud, el empleo, y la libre iniciativa empresarial o comercial, de los derechos civiles y políticos, de la legislación social, laboral y contributiva, de la vivienda, la transportación, la recreación y la cultura, entre otras”.<sup>96</sup>

---

<sup>88</sup> Íd.

<sup>89</sup> Íd.

<sup>90</sup> *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra. Véase además la *Exposición de Motivos* de la Ley Núm. 3-2017, en la cual la AL reseña y reconoce y hace eco de la norma establecida en los casos de *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, y *Santana v. Gobernadora*, supra, en cuanto a las limitaciones que puede imponer la AL al poder de destitución del(la) Gobernador(a).

<sup>91</sup> *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, pág. 101.

<sup>92</sup> Íd.

<sup>93</sup> Íd.

<sup>94</sup> *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, págs. 101-102.

<sup>95</sup> En este caso, Díaz Carrasquillo alegó que poseía un interés propietario sobre su puesto que lo hace merecedor de un debido proceso de ley. Véase: *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, pág. 102.

<sup>96</sup> *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, pág. 104.

En cuanto a las funciones específicas de la OPPI, señaló que se encuentran, establecer y llevar a cabo un programa de orientación, asistencia y asesoramiento para la protección de las personas con impedimentos; servir como ente mediador con las agencias públicas y privadas que le ofrecen servicios a esta población; orientar a esta población sobre sus derechos; establecer un programa mediante para canalizar los reclamos de dicha comunidad sobre la inacción de las agencias públicas; fomentar de la integración de las personas con impedimentos en diversas áreas de la comunidad, etc.<sup>97</sup> Además, al Procurador se le encomendó la tarea de mantener la organización interna de la OPPI, al igual que llevar a cabo todas las acciones gerenciales y administrativas necesarias para poder cumplir con los objetivos de su ley orgánica.<sup>98</sup> Esto incluye: la facultad de nombrar personal, administrar el presupuesto y concertar los acuerdos con el Gobierno de Puerto Rico y Estados Unidos a los fines de proteger los derechos de las personas con impedimentos.

Por otro lado, la OPPI tiene los deberes de mantener actualizadas las estadísticas de la población con impedimentos; crear un catálogo de los programas dirigidos a ofrecerles servicios a esta comunidad y velar porque esta no fuera discriminada.<sup>99</sup> Además, anualmente, el Procurador debía rendir un Informe al Primer Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa que incluya sus logros, asuntos y querellas atendidas, los programas desarrollados, al igual que un estudio del manejo de los fondos asignados durante ese año.<sup>100</sup>

En el 2002, la Asamblea Legislativa entendió necesario hacer unos cambios a la naturaleza de la OPPI y estableció que la misma debía ser una "entidad jurídica independiente y separada de cualquier otra agencia o entidad pública".<sup>101</sup> Esto a los fines de habilitar a la OPPI para que esta pudiera ejercer más efectivamente sus funciones fiscalizadoras.<sup>102</sup> Igualmente, el legislador expresó su preocupación en cuanto a que la posición del Procurador de la OPPI estuviese expuesta a los vaivenes políticos de cada 4 años y, para remediar este particular, enmendó la ley orgánica de la OPPI para disponer que el Procurador fuera nombrado con el consejo y consentimiento del Senado por un término de 10 años.<sup>103</sup> Sobre la destitución de éste, se dispuso que previa notificación y vista, el Gobernador tenía la prerrogativa de declarar vacante el puesto cuando el funcionario designado fuera negligente en el desempeño de sus funciones.<sup>104</sup> La

---

<sup>97</sup> *Id.*, a las págs. 104-105.

<sup>98</sup> *Id.*, a la pág. 106.

<sup>99</sup> *Id.*, a la pág. 105.

<sup>100</sup> *Id.*, a la 106.

<sup>101</sup> *Id.*, a la 105.

<sup>102</sup> *Id.*

<sup>103</sup> *Id.*, a las págs. 105-106.

<sup>104</sup> *Id.*, a la pág. 106.



Asamblea Legislativa estableció como causas de destitución los delitos contra el erario, delitos contra la función pública, cualquier delito menos grave que conlleve depravación moral y delitos graves.<sup>105</sup>

Al evaluar la naturaleza del puesto ocupado por el Sr. Carrasquillo Díaz, el TSPR señaló, que la expresión legislativa fue consistente en cuanto a mantener a la OPPI como una agencia con cierta independencia del Ejecutivo y que su propósito era el de viabilizar los reclamos de la población con impedimentos contra entidades públicas y privadas, garantizando así que a estas personas no se les violen sus derechos.<sup>106</sup> Conforme a ello, concluyó que los poderes y deberes delegados al Procurador no eran de naturaleza estrictamente ejecutiva como lo fue el caso de la Directora Ejecutiva del DORH, en *Santana v. Gobernadora*.<sup>107</sup> El TSPR tampoco pudo concluir que Díaz Carrasquillo ejercía exclusivamente funciones cuasi-legislativas o cuasi-judiciales.<sup>108</sup> Éste era un funcionario con funciones híbridas teniendo las cuasi-judiciales mayor peso que las ejecutivas, lo cual, según nuestro más alto foro, hace meritoria la limitación interpuesta por la Asamblea Legislativa que para su destitución se demuestre justa causa.<sup>109</sup> En las palabras del TSPR:

Al analizar la totalidad de las circunstancias entendemos que estas restricciones no violan la separación de poderes ni inciden en la capacidad del Gobernador de cumplir y hacer cumplir las leyes. A pesar que este funcionario colabora con el ejecutivo, estas no son sus únicas funciones. Por el contrario, la OPPI se creó como un ente fiscalizador independiente con el propósito de salvaguardar los intereses de la población de impedidos de nuestro País. Asimismo, entendemos que el Gobernador retiene suficiente poder para remover al Procurador mediante las causales de destitución dispuestas por ley, las cuales permiten que este sea destituido si actúa fuera del ámbito que le fue establecido en la ley.<sup>110</sup>

Énfasis nuestro.

*ii.*

Asimismo, en *Pérez López et al v. CFSE*, 194 DPR 314, 324 (2015) el Tribunal Supremo resolvió que la teoría de los derechos adquiridos prohíbe la aplicación retroactiva de una ley cuando esto afecte relaciones jurídicas existentes antes de la vigencia de la nueva ley, que nacieron fundamentándose en la legislación anterior. El Tribunal Supremo expresó lo siguiente: “[h]emos aclarado que los derechos adquiridos son aquellos que se encuentran definitivamente incorporados al patrimonio de una persona”.

<sup>105</sup> Íd.

<sup>106</sup> Íd., a las págs. 108-109.

<sup>107</sup> Supra.

<sup>108</sup> *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, pág. 124.

<sup>109</sup> Íd., a la págs. 124-125.

<sup>110</sup> Íd., a la pág. 126.

Asimismo, en *Nogueras v. Hernández Colón* (2), 127 DPR 638, 648 (1991) nuestro más Alto Foro expresó que “[h]asta el límite constitucional que habremos de señalar más adelante, el mencionado interés propietario constituye una barrera a la aplicación retroactiva de la Ley Núm. 17, ya que tal aplicación resultaría contraria a la cláusula constitucional que prohíbe la privación de la propiedad sin el debido proceso de ley”.

E.

De otra parte, es importante señalar que, al crearse el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, la Asamblea Legislativa manifestó en la Exposición de Motivos de su Ley 209-2003:

La administración gubernamental debe ser extremadamente cautelosa para evitar el conflicto real o aparente que se crea por el hecho de que las agendas 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.

El Artículo 7 de la Ley 209-2003, *supra* sec. 976 dispone que los miembros de la Junta de Directores del Instituto serán nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado, que estos ocuparan sus puestos por un término de cinco (5) años, y que el Gobernador podrá removerlos antes de que expire su término por justa causa, previa formulación de cargos y oportunidad de ser oído.

Asimismo, el Art. 8 de la Le7, prescribe que la Junta de Directores:

[s]erá 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; y
- (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 nuestro. 3 LPRA sec. 977.

El Artículo 10 de la Ley 209-2003, *supra*, sec. 979 prescribe, por su parte que la Junta de Directores: “será responsable de nombrar un Director Ejecutivo quien será el funcionario encargado de administrar, ejecutar y velar porque se cumpla la política pública establecida por la Junta...”. El Art. 11 de dicha ley<sup>111</sup>, por su parte, prescribe las facultades del Director Ejecutivo. En específico prescribe que:

[e]l 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;

[...]

(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;

[...]

(o) 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 nuestro.

Asimismo, en la Exposición de Motivos de la Ley 217-2008, *supra*, mediante la cual se enmendó la Ley 209-2003, *supra*, la Asamblea Legislativa señaló:

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. 209-2003, *supra*, sec. 972 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. 209-2003 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 estos 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. 209-2003, 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.

<sup>111</sup> 3 LPRA sec. 980.

Énfasis nuestro.

F.

Posteriormente, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 3-2017<sup>112</sup>, a los fines de continuar el manejo de la crisis fiscal del País. Sobre los motivos de la ley, la Asamblea Legislativa expresó:

[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.<sup>113</sup>

Énfasis nuestro.

Es importante resaltar que, surge además de la propia *Exposición de Motivos* de la Ley Núm. 3-2017, *supra*, una reseña y reconocimiento de las normas pautadas por nuestro más alto foro en los casos de *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*<sup>114</sup>, y *Santana v. Gobernadora*<sup>115</sup>. En específico, de la norma establecida en cuanto a las limitaciones que puede imponer la Asamblea Legislativa al poder de destitución del Gobernador y como ello interactúa con el poder otorgado a Rosselló Nevares mediante la aprobación de la Ley Núm. 3-2017. En palabras del(la) legislador(a):

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 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.  (Énfasis nuestro).

Conforme a ello, en el Art. 5, sobre su aplicabilidad, expresamente dispone:

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,

<sup>112</sup> Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico.

<sup>113</sup> *Exposición de Motivos* de la Ley Núm. 3-2017.

<sup>114</sup> *Supra*.

<sup>115</sup> *Supra*.

la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente y la Oficina del Contralor Electoral a menos 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.

Énfasis nuestro.

Por su parte, la disposición específica en la que el Gobernador se ampara para la destitución de los demandantes, dispone que:

[T]odo 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, entendiéndose, que quedan expresamente excluido de la aplicación de este Artículo, los dos (2) representantes estudiantiles y los dos (2) representantes claustrales. Finalmente, los miembros de la Junta de la Corporación del Proyecto Enlace Caño Martín 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.<sup>116</sup>

Énfasis nuestro.

Finalmente, es preciso señalar que con la aprobación de la Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stabilization Act (PROMESA) el año pasado, se creó el Task Force congressional para desarrollar recomendaciones de política pública que impulsen el desarrollo económico de Puerto Rico. En su informe final, el Task Force congressional de PROMESA hizo varias recomendaciones al Gobierno de Puerto Rico, en relación con el Instituto, entre las cuales, destacamos la siguiente:

In its numerous meetings with federal agencies, the Task Force heard that the Puerto Rico Institute of Statistics, which was established under Puerto Rico law in 2003 but did not begin operating until 2007, has emerged as a highly professional, autonomous, and apolitical organization that is bringing greater transparency to economic, financial and fiscal conditions on the island. Recognizing that the government of Puerto Rico faces a difficult fiscal environment, the Task Force recommends that the government of

<sup>116</sup> Art. 29 de la Ley Núm. 3-2017.

Puerto Rico consider appropriating a level of funding to the Puerto Rico Institute of Statistics that is commensurate with its important responsibilities. The Task Force also recommends that the Institute of Statistics continue to protect its independence and take all feasible steps to publish its products in English in addition to Spanish so these products can have the widest possible audience.

Informe final, Task Force congressional de PROMESA, diciembre 2016, pág. 45. Énfasis nuestro.

G.

Según mencionamos previamente, en relación a la desestimación de un caso, las alegaciones hechas en la demanda hay que interpretarlas conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante. Es norma reiterada que una demanda no deberá ser desestimada a menos que se desprenda con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de hechos que puedan ser probados en apoyo de su reclamación.

Asimismo, señalamos que para conceder un remedio interdictal se necesita tener un daño inminente e irreparable que no pueda repararse mediante ningún remedio adecuado en ley. Si existen remedios legales adecuados en ley que puedan solucionar lo solicitado, no procede conceder el remedio interdictal. De igual manera, si el daño presuntamente sufrido puede compensarse económicamente, no procede conceder un remedio interdictal.

En este caso, la parte demandante peticona que resolvamos si el Gobernador de Puerto Rico puede remover libremente, sin tener que cumplir con el requisito de justa causa y sin tener que observar el debido proceso, a miembros de la Junta de Directores del Instituto que fueron nombrados a sus cargos antes del 23 de enero de 2017, fecha en que se aprobó la Ley 3-2017, *supra*.

Los codemandados Dr. Fernós y Dra. Dávila peticionan que resolvamos que las destituciones son nulas y contrarias a derecho; mientras que los demás codemandados afirman que el Director Ejecutivo no tenía facultad para demandar ni mucho menos a los codemandados que solo cumplen con el nombramiento que le hizo el Gobernador.

En este caso, existen varias controversias de derecho que debemos atender. En primer lugar, la capacidad jurídica del Director Ejecutivo para instar la presente demanda a nombre del Instituto. No hay controversia alguna en afirmar que el Instituto tiene capacidad para demandar y ser demandado. No obstante, ello es no una facultad abstracta, sino que deberá comparecer representado a través de la figura administrativa del Instituto. Puntualizamos, que será el Director Ejecutivo, nombrado por la Junta de Directores, el encargado de administrar, ejecutar y velar porque se cumpla la política pública establecida por la Junta.

Al analizar las facultades delegadas al Director Ejecutivo establecidas en el Art. II de la Ley 209-2003, *supra*, analizamos que el referido artículo le confiere amplias facultades al Director para “tomar todas las acciones que sean necesarias o convenientes para ejercer sus facultades y deberes conforme con los propósitos de esta Ley...”. De manera que la Ley 209-2003, *supra*, convierte al Director Ejecutivo en el representante/administrador del Instituto a los efectos de hacer cumplir la ley. Coincidimos con la parte demandante en afirmar que las facultades impuestas en el Art. II de la Ley 209-2003, *supra*, no son restrictivas, sino amplias, pues el Director Ejecutivo es el encargado de hacer cumplir la Ley Orgánica del Instituto. Ello significa necesariamente que, como administrador del Instituto, podrá acudir a los tribunales para hacer valer las disposiciones de la Ley 209-2003, *supra*. Interpretar lo contrario, sería restringir las facultades administrativas del Director. Adviértase, que la Ley 209-2003, *supra*, no le prohíbe de forma alguna al Director Ejecutivo del Instituto acudir a los tribunales a hacer valer la Ley.

En este caso, el Director Ejecutivo, como representante y administrador del Instituto comparece para hacer cumplir la Ley 209-2003, *supra*. Y es que, al presente, el Instituto se encuentra en un limbo jurídico al tener dos Juntas de Directores tomando determinaciones paralelas. Ciertamente, esta situación no le permite al Director Ejecutivo del Instituto cumplir a cabalidad con sus deberes administrativos, impuestos en la Ley 209-2003, *supra*, puesto que no tiene claro a cuál junta de directores responder. Entendemos que esta situación de incertidumbre, les está ocasionando daños al Instituto y, en última instancia, a nuestro País porque ello repercute en la validez y efectividad de las decisiones tomadas y anunciadas por ambas juntas.

Resolvemos que el Director Ejecutivo tiene legitimación activa, en virtud de las disposiciones de la Ley 209-2003, *supra*, para comparecer como representante del Instituto. Asimismo, resolvemos que es precisa nuestra intervención para poder determinar la composición legal de la Junta de Directores del Instituto.

i.

En segundo lugar, debemos resolver si el Gobernador de Puerto Rico puede remover libremente, sin tener que cumplir con el requisito de justa causa y sin tener que observar el debido proceso, a miembros de la Junta de Directores del Instituto que fueron nombrados a sus cargos antes del 23 de enero de 2017, fecha en que se aprobó la Ley 3-2017, *supra*.

Los codemandados Dr. Fernós y Dra. Dávila peticionan que resolvamos que las cartas de destitución enviadas por el Gobernador el 21 de julio de 2017 a los miembros de la Junta, son nulas, inoficiosas, *ultra vires* y contrarias, así como la designación de los nuevos miembros. Asimismo, peticionaron que resolvamos que la Ley 3-2017, *supra*, no tiene aplicación retroactiva y que la normativa emitida en *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, *supra*, es vinculante en este caso. Afirmaron que la destitución de la Junta de Directores, sin el debido proceso de ley y por motivaciones de confianza política, constituye un golpe mortal a la independencia que el Instituto necesita para poder implantar las políticas que el Task Force congresional, creado al amparo de PROMESA, recomienda para fortalecer el Instituto. Coincidimos con su argumento.

La Ley 209-2003, *supra*, se creó con el propósito de "...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 también, **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.** Adviértase, que, bajo el primer criterio, el Instituto será una entidad autónoma administrativa y fiscalmente. Bajo el segundo criterio, para asegurar la independencia de criterio y la eficiencia y efectividad se dispone que los miembros de su Junta, así como el Director Ejecutivo, entre otras cosas, serán nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado, y ocuparán sus puestos por un término de cinco (5) año. Asimismo, la ley prescribe que el Gobernador podrá removerlos antes de que expire su término por justa causa, previa formulación de cargos y oportunidad de ser oído. Bajo este marco legal, la carta enviada por el Gobernador a los codemandados el 21 de julio de 2017, no encuentra apoyo legal alguno. El Gobernador se limitó a mencionar que en virtud de la autoridad que le fue conferida por la Ley 3-2017, *supra*, lo destituía inmediatamente de su puesto, sin ningún otro fundamento legal o explicación alguna.

Evaluemos, pues, las disposiciones de la Ley 3-2017, *supra*, para determinar si la actuación del Gobernador de destituir a los codemandados Dr. Fernós y Dra. Dávila, Dra. Álvarez, y Dra. Balet, así como designar a las codemandadas Lcda. Alemar y Plan. Gordillo, como nuevos miembros de la Junta de Directores fue válida bajo esta Ley. Según mencionamos previamente, la Ley Núm. 3-2017, *supra*, sí trata expresamente la facultad del Gobernador para destituir a funcionarios. No obstante, una lectura integral del estatuto revela que se circunscribe a aquellos



funcionarios expresamente incluidos en la disposición y a los que son de naturaleza puramente ejecutiva.

No existe controversia alguna en afirmar que el Art. 29 de la Ley Núm. 3-2017, *supra*, requiere que se cumpla con dos (2) requisitos para que el Gobernador pueda destituir a un funcionario. Estos son, que el funcionario en cuestión sea miembro de una junta o cuerpo rector de una corporación pública, agencia, dependencia o instrumentalidad del Gobierno o de cualquier entidad que reciba subsidios del Gobierno de Puerto Rico, y (2) no goce de la confianza del Gobernador porque, al entender de este último, el(la) funcionario(a) no está ejecutando la política pública establecida por este o no goza de su confianza para formular e implementar el plan fiscal requerido por PROMESA.

En este caso, los codemandados y demandados de coparte Lcda. Alemar, Plan. Gordillo, Lcdo. López y Sra. Rosa, sostienen que lo anterior aplica al Instituto porque este recibe fondos del Gobierno. No existe controversia en que el Instituto recibe fondos del Gobierno. No obstante, sí existe controversia sobre si en efecto los miembros destituidos **formulan e implementan el plan fiscal** como parte de sus funciones como miembros de Instituto y si les aplica la referida disposición.

El Art. 5 de la Ley Núm. 3-2017, *supra*, es claro en cuanto a que su aplicación se limita a entidades de la Rama Ejecutiva **irrespectivamente del grado de autonomía fiscal o presupuestaria** y, en consecuencia, no aplica al Instituto por los fundamentos que explicaremos. Esto nos lleva a evaluar la naturaleza del cargo que ejercen los demandados en el Instituto conforme a los parámetros y guías provistos por nuestro más alto foro en los casos de *Guzmán v. Calderón*, *Santana v. Gobernadora* y *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*. Aunque 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.

En primer lugar, es preciso evaluar la **naturaleza** de las funciones del cargo. Al evaluar las facultades de los miembros de la Junta de Directores del Instituto enumerados en el Art. 8 de la Ley 209-2003, *supra*, es preciso concluir que sus funciones son híbridas entre cuasi legislativas y cuasi adjudicativas/judiciales, puesto que sus funciones se limitan a adjudicar, resolver, aprobar y

ratificar asuntos relacionados a la recopilación de información para las estadísticas que se ofrecen al País.

Además, es preciso evaluar si el limitar el poder del Gobernador de destituir a los codemandados, interfiere impermissible e irrazonablemente con la facultad constitucional del Gobernador de cumplir con sus obligaciones constitucionales de formular e implantar la política pública y de hacer cumplir y poner en vigor las leyes. En este caso, en virtud de la naturaleza puramente legislativa y adjudicativa de los miembros de la Junta de Directores del Instituto, no es necesario evaluar este particular, pues sencillamente el Gobernador no tiene autoridad, conforme a la norma pautada en los casos reseñados y la Constitución, para destituir a los demandantes. Estos son funcionarios cuasi legislativos y cuasi adjudicativos/judiciales, que no formulan e implantan la política pública del País, y están fuera del alcance de la autoridad o poder del Gobernador para destituirlos. Véase que dicho poder se limita estrictamente a aquellos funcionarios que son nombrados por el Gobernador o que ejercen funciones ejecutivas o **inciden impermissible o irrazonablemente con las facultades constitucionales de la Rama Ejecutiva**. Incluso, esto lo reconoce expresamente la Asamblea Legislativa en la *Exposición de Motivos* de la Ley Núm. 3-2017, al expresar que es bajo el marco legal de los casos reseñados que se promulga la Ley y que ello se limita al brazo ejecutivo.

Finalmente, procede evaluar si proceden o no los remedios solicitados por la parte demandante y los demandantes de coparte y tercero. En primer lugar, evaluaremos si procede el *injunction* preliminar. Los codemandados y demandantes de coparte alegan que su destitución constituye un daño irreparable al impedirle ejercer sus funciones como miembros de la Junta de Directores del Instituto. Ciertamente, esto conlleva el entorpecimiento de la tan importante encomienda del Instituto, específicamente, luego del embate del Huracán María, al no poder darle continuidad a la información recopilada para cumplir con los propósitos y obligaciones del Instituto y divulgar la información al País.

En cuanto al remedio adecuado en ley, no pudimos identificar un procedimiento que provea a los demandantes los remedios solicitados en este caso. Es por esta razón, que resolvemos que los demandantes no tienen un remedio adecuado en ley que les proporcione el remedio que solicitan. Por otra parte, conforme a esta determinación, es clara la probabilidad de que la parte promovente prevalezca, así como el impacto sobre el interés público que tiene el remedio solicitado ante la naturaleza de Instituto.

Por lo cual dictamos la:

**IV.  
SENTENCIA**

Conforme a lo anteriormente expuesto, resolvemos que procede la concesión del *injunction* preliminar y se ordena al Gobernador el cesar y desistir de intervenir indebidamente mediante la destitución de los miembros del Instituto. En cuanto a la solicitud de sentencia declaratoria, concluimos que procede su concesión. Esto pues, existe una patente divergencia de criterio entre las partes sobre el alcance de la Ley Núm. 209-2003, *supra*, y la Ley Núm. 3-2017, *supra*, y el efecto de estas sobre el ejercicio del cargo de los miembros del Instituto y a los fines de disipar la incertidumbre jurídica, procede que declaremos que, conforme al derecho aplicable a la controversia de este caso, la destitución de los demandantes como miembros del Instituto fue nula e ilegal.

En consecuencia, se **ORDENA** la restitución de los codemandados a sus cargos como miembros de la Junta de Directores del Instituto.

Por todo lo cual, se declara Con Lugar la *Demanda* y *Demanda de Tercero*. Se declara con lugar el desistimiento de la causa de acción de la Sra. Rosa. En virtud de ello, se dicta sentencia final y se ordena el cierre definitivo del caso.

**REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE,**

En San Juan Puerto Rico, a 8 de marzo de 2018.

**f/ ANTHONY CUEVAS RAMOS  
JUEZ SUPERIOR**