

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

HON. ÁNGEL N. MATOS GARCÍA, por sí y como Representante y Portavoz del Partido Popular Democrático de la Comisión de Turismo y Bienestar Social de la Cámara de Representantes de Puerto Rico

Demandante

V.

HON. MANUEL A. LABOY RIVERA, Secretario del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio en su carácter oficial; HON. ÍNES CARRAU MARTÍNEZ, Secretaria del Departamento de Justicia Interina, ambos en carácter oficial y como representantes del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Demandados

CIVIL NÚM.: SJ2020CV04482

SALA: 904

SOBRE: INTERDICTO
 PRELIMINAR Y PERMANENTE Y
 SENTENCIA DECLARATORIA

SENTENCIA

I. Resumen del tracto procesal y fáctico

Este caso comienza con una *Demanda* presentada electrónicamente el 21 de agosto de 2020 al amparo de la Regla 57 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 57, y los Artículos 675-687 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA secs. 3521-3533, así como la Regla 59 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59. En el escrito, el Hon. Ángel N. Matos García (Hon. Ángel Matos) alegó que la Ley Núm. 141-2018, *infra*, se aprobó para ejecutar y dar cumplimiento al Plan de Reorganización del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC). Según, el demandante, la presente acción se presenta para salvaguardar las prerrogativas del legislador como miembro de la Asamblea Legislativa ante las actuaciones *ultra vires* del Secretario del DDEC. Este reclama que la ley establece, como requisito previo a la consolidación de la Compañía de Turismo y la creación de la Oficina de Turismo dentro del DDEC, la obligación de certificarle al Gobernador y a la Asamblea Legislativa que se cumplió y se completó el proceso de transición correspondiente. El Secretario del DDEC ha estado llevando a cabo movimientos de personal actual de la Compañía de Turismo, sin presentar la debida certificación requerida por ley. Estas actuaciones violan las disposiciones del Plan de Reorganización del DDEC y menoscaba las prerrogativas de la Asamblea Legislativa y del Representante, en particular. Por tal razón, nos solicitó que se declaren inconstitucional las acciones del Secretario del DDEC por ser contrarias a la ley. En adición, que se emita un interdicto en el que se detenga la implementación del movimiento de personal ilegal.

El 8 de septiembre de 2020, el DDEC y el Gobierno presentaron una *Moción de desestimación y en oposición a interdicto preliminar*. Los demandados arguyeron que procede la desestimación del pleito por varias razones: 1) el demandante no tiene legitimación activa en este caso, debido a que no ha sufrido un daño real, claro y palpable; 2) se está violentando la doctrina de separación de poderes, ya que se trata de un intento de paralizar la implementación de la política pública establecida por la Ley Núm. 141, la cual le compete a la Rama Ejecutiva; 3) la CASP tiene jurisdicción exclusiva para resolver la presente controversia y no se han agotado los remedios administrativos; 4) no procede el injuncion preliminar, puesto que el DDEC ha cumplido con lo establecido por la Ley Núm. 141.

El 24 de septiembre de 2020, el Hon. Ángel Matos presentó una *Moción en oposición a moción de desestimación*. En su escrito, argumentó sobre las razones que presentaron los demandados para la desestimación del caso. En cuanto a la ausencia de legitimación activa, el demandante entiende que tiene legitimación activa, puesto que su interés personal en cuanto al ejercicio de sus prerrogativas se ha afectado directamente por las actuaciones del poder ejecutivo. Sobre la jurisdicción exclusiva de la CASP, el demandante arguye que en este caso no aplica tal doctrina, puesto que no se trata de una acción de un empleado cuestionando la transferencia, sino que estamos ante una acción de un legislador para reivindicar el poder de la Cámara de Representante ante la actuación ultra vires de una agencia de la Rama Ejecutiva. Además, el demandante aduce que el exigir que se cumpla con lo que dispone la Ley Núm. 141 no viola la separación de poderes. Finalmente, el demandante entiende que procede que se conceda el remedio solicitado, ya que la Asamblea Legislativa, al aprobar la Ley Núm. 141, estableció un lenguaje claro y con una obligación con condición suspensiva con la cual se debe cumplir antes de que se puedan consolidar las entidades operacionales.

El 29 de septiembre de 2020, los demandados presentaron una *Réplica a moción en oposición a moción de desestimación*. En cuanto a la legitimación activa, los demandados distinguen el caso del Tribunal de Apelaciones, *Méndez Núñez v. Parés Alicea*, KLAN20200154, el cual utilizó el demandante para establecer que tiene legitimación activa. Los argumentos del demandante no se sostienen, puesto que en este caso no se trata de un acto claramente ilegal ni inconstitucional. Estos reiteraron que la demanda de epígrafe hace un reclamo en nombre de los empleados de la Compañía de Turismo, por lo que procede la desestimación de una acción la cual existe jurisdicción primaria de una agencia administrativa, la CASP. En cuanto a la separación de poderes, los demandados entienden que la Ley Núm. 141, le concedió al DDEC amplios poderes y facultades para llevar a cabo procesos que: 1) generen ahorros y eficiencia para

las entidades operacionales; 2) integren servicios de las entidades operacionales, entre otras. Por lo tanto, el Secretario del DDEC ha actuado dentro de los parámetros establecidos por la ley.

Examinadas las argumentaciones de las partes en los escritos radicados, así como los anejos incluidos y a la luz del derecho aplicable, estamos en posición de resolver la presente moción de desestimación, para lo cual formulamos las siguientes:

II. Determinaciones de hecho¹

1. La parte demandante es el Hon. Ángel N. Matos García (en adelante, el “demandante”), quien es el Representante por el Distrito 40 y el Portavoz del Partido Popular Democrático de la Comisión de Turismo y Bienestar Social de la Cámara de Representantes de Puerto Rico. El demandante comparece como Representante y en su carácter personal.
2. Cónsono con lo ordenado por la Ley Núm. 141-2018, el DDEC inició un proceso de reorganización para cumplir con el mandato legislativo de consolidar dentro del DDEC varias agencias cuya función y operación están intrínsecamente relacionadas al desarrollo económico. Así las cosas, de acuerdo con la Ley Núm. 141-2018, la Compañía de Comercio y Exportación (“CCE”) y la Compañía de Turismo de Puerto Rico (“Compañía de Turismo”) quedaron designadas como Entidades Operacionales, lo que conforme a la Ley Núm. 141-2018 significa que estas habrán de consolidarse con el DDEC tan pronto el Secretario de Desarrollo Económico y Comercio certifique que están listas para ello.
3. A la fecha de hoy, la certificación a la que hace referencia el Artículo 5(b) del Plan de Reorganización Núm. 4-1994 y la Sección 2.2(b) de la Ley Núm. 141-2018 aún no se ha entregado a la Secretaría de la Cámara de Representantes de Puerto Rico.
4. El 3 de agosto de 2020, el Secretario del DDEC suscribió una carta, cuya parte expositiva lee de la forma siguiente:

El 1 de marzo de 2018, se aprobó el Plan de Reorganización Núm. 7 (en adelante “el Plan”), para la reestructuración del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC), así como múltiples agencias y corporaciones públicas relacionadas.

La Ley Núm. 141 de 11 de julio de 2018 incluyó disposiciones adicionales al referido Plan para viabilizar la amplia reorganización allí dispuesta. Tanto el citado Plan como la citada Ley 141-2018 le confieren al Secretario del DDEC la autoridad necesaria para llevar a cabo procesos dirigidos a generar ahorros y eficiencia en las entidades operacionales, tal como la Compañía de Turismo.

Puntualizamos que dichos objetivos dimanen de la política de control de gastos y planificación presupuestaria que se promueve bajo los planes

¹ Las alegaciones bien hechas en la Demanda se toman como ciertas para efectos de resolver la moción de desestimación presentada.

fiscales certificados y la legislación aprobada bajo el estado de emergencia fiscal vigente en Puerto Rico.

En virtud de las facultades conferidas mediante la Ley 141-2018, y atendidos los determinados procesos ante la OGP y la OATRH, se le notifica que efectivo el 14 de agosto de 2020 el puesto que usted ocupa como Oficial de Promoción y Mercadeo, será transferido mediante el mecanismo de destaque, a la División de Servicios y Fiscalización Turística del DDEC.

No obstante, usted continuará físicamente en las instalaciones de la Compañía de Turismo. Deberá reportarse ante el Sr. Miguel Santiago Irizarry, Director Auxiliar Regional Porta del Sol, quien le brindará detalles en cuanto a las funciones que estará realizando.

Usted conservará todos los derechos adquiridos conforme a las leyes, normas, convenios colectivos y reglamentos que les sean aplicables, así como los privilegios, obligaciones y status respecto a cualquier sistema existente de pensión, retiro o fondo de ahorro y préstamo establecidos por ley, a los cuales estuvieren acogidos antes de la aprobación de esta Ley y que sean compatibles con lo dispuesto en la Ley 26-2017, conocida como "Ley de Cumplimiento con el Plan Fiscal". Asimismo, el ejercicio de sus deberes, funciones y responsabilidades en el puesto estará sujeto a la jurisdicción, autoridad y supervisión directa del DDEC, de conformidad a toda la reglamentación y normativas de personal, que éste promulgue en el ejercicio de sus facultades.

La transferencia, mediante el mecanismo de destaque surtirá efecto una vez hayan transcurridos treinta (30) días calendario contados desde la fecha de notificación por escrito de esta carta. Este destaque, por considerarse uno de carácter estatutario, según la citada la Ley 141, se extenderá automáticamente, sin gestión adicional por parte de la Compañía de Turismo, en lo que culmina cualquier trámite de personal respecto a planes de clasificación y retribución centralizados correspondientes, en colaboración con la OATRH, y se atiendan los asuntos presupuestarios por parte de la OGP.

Se le informa que, a tenor con la Ley Núm. 8 de 4 de febrero de 2017, según enmendada, tiene derecho a apelar esta determinación ante la Comisión Apelativa del Servicio Público dentro de un término de treinta (30) días a partir de la fecha de entrega de esta notificación personalmente o por correo electrónico. De ser empleado unionado le cobijarán las disposiciones de su convenio colectivo, que no resulten incompatibles con el estado de derecho antes indicadas y las disposiciones relativas al estado de emergencia.

III. Exposición de derecho

A. Moción de desestimación

De entrada, es preciso señalar que la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2, permite que un demandado en una demanda, reconvención, 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. Jaime*, 157 DPR 562, 584 (2002); *Montañez v. Hosp. 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”. El Tribunal Supremo expresó que, para disponer de una moción de desestimación, el Tribunal está obligado “a dar por ciertas y buenas todas las alegaciones fácticas de la demanda presentada”. *Autoridad de Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 429 (2008). “[Esta] doctrina se aplica solamente a los hechos bien alegados y expresados de manera clara y concluyente, que de su faz no den margen a dudas”. *First Federal Savings v. Asoc. de Condómines*, 114 DPR 426, 431-432(1983). El tribunal dará por admitidos todos los hechos propiamente alegados en la demanda, así como todas aquellas inferencias razonables que surjan de los mismos. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, supra; *Rivera v. Otero de Jové*, 99 DPR 189, 195 (1970). De igual manera, “[e]l tribunal debe conceder el beneficio de cuanta inferencia sea posible hacer de los hechos bien alegados en la demanda”. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, supra. Sin embargo, dichas admisiones se toman en consideración únicamente para propósito de resolver la moción de desestimación sin perjuicio de cualquier controversia material que surja de la evidencia presentada en los procedimientos subsiguientes ante el tribunal. *Sepúlveda v. Casanova*, 72 DPR 62, 68 (1951).

Tampoco procede la desestimación de una demanda, si la misma es susceptible de ser enmendada. *Colón v. Lotería*, 167 DPR 625, 649 (2006). “La desestimación procederá solo si es evidente de las alegaciones de la demanda, que alguna de las defensas afirmativas prosperará”. *Trans-Oceanic Life Ins. v. Oracle Corp.*, 184 DPR 689, 701 (2012). Al evaluar la defensa de si la demanda deja de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio, el tribunal deberá “determinar si a base de éstos [hechos] la demanda establece una reclamación plausible que justifique que el demandante tiene

derecho a un remedio, guiado en su análisis por la experiencia y el sentido común”. *Trinidad Hernández v. E.L.A.*, 188 DPR 828, 848 (2013).

Según la doctrina sentada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en los casos *Bell Atlantic Corp. v. Twombly*, 550 US 544 (2007) y *Ashcroft v. Iqbal*, 129 S.Ct 1937 (2009), el derecho del demandado a recibir una notificación adecuada de las alegaciones en su contra está enraizado en el debido proceso de ley, por lo que es necesario establecer el estándar a utilizar ante una moción de desestimación bajo la defensa de que ésta ha dejado de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

En *Ashcroft v. Iqbal*, *supra*, el Tribunal Supremo Federal aclaró que para determinar si las alegaciones de una demanda son factibles y no meramente especulativas, los tribunales deben hacer un análisis contextual de las mismas mediante un proceso de dos pasos. El primer paso comprende el aceptar como ciertas las alegaciones fácticas de la demanda, excepto aquellas alegaciones concluyentes, conclusiones de derecho y los hechos alegados de forma generalizada que reciten de forma trillada los elementos de la causa de acción. El segundo paso comprende el determinar si, a base de las alegaciones bien formuladas en la demanda, el demandante ha establecido que tiene una reclamación factible que amerite la concesión de un remedio.

En esta segunda etapa del análisis, el tribunal debe tomar en cuenta el contexto específico de las alegaciones y, determinar, si de la totalidad de las circunstancias surge que el demandante ha establecido una reclamación válida, o si, por el contrario, la causa de acción debe ser desestimada. De determinarse que no cumple con el estándar de factibilidad antes mencionado, el tribunal debe desestimar la demanda y no permitir que una demanda insuficiente proceda bajo el pretexto de que con el descubrimiento de prueba puedan probarse las alegaciones conclusorias de la misma.

De igual forma, un pleito podrá ser desestimado “únicamente cuando de los hechos alegados no pueda concederse remedio alguno a favor del demandante”. *Torres, Torres v. Torres et al.*, 179 DPR 481, 502 (2010), citando a R. Hernández Colón, *Derecho Procesal Civil*, 4ta ed., San Juan, Ed. LexisNexis, 2007, pág. 231. Así pues, conforme a las disposiciones de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra*, y la jurisprudencia desarrollada sobre la misma, es forzoso concluir que para que una parte demandada prevalezca en su moción de desestimación, ésta tiene que demostrar que, aunque el tribunal favorezca totalmente la reclamación del demandante, no puede concederse remedio alguno a favor del demandante. *Consejo de Titulares v. Gómez Estremera et al.*, 184 DPR 407, 423 (2012); *Torres, Torres v. Torres et al.*, *supra*.

B. Entredicho provisional, injunction preliminar y permanente

El auto de injunction en Puerto Rico está regulado por la Regla 57 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap V., R. 57, y los artículos 675 a 689 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA. secs. 3521 a 3566. Este recurso extraordinario va dirigido a prohibir u ordenar la ejecución de determinado acto con el fin de evitar que se causen perjuicios inminentes o daños irreparables a una persona cuando no hay otro remedio en ley. *E.L.A. v. Asoc. de Auditores*, 147 DPR 669, 679 (1999).

El interdicto preliminar es el que se emite en cualquier momento antes del juicio en su fondo, después de haberse celebrado una vista en la cual las partes han presentado prueba en apoyo y en oposición a tal solicitud. D. Rivé Rivera, *Recursos Extraordinarios*, 2da ed. rev., San Juan, Programa de Educación Jurídica Continuada Facultad de Derecho, 1996, pág. 21.

El propósito primordial de éste es mantener el *status quo* hasta que se celebre el juicio en sus méritos, para que la conducta del demandado no produzca una situación que convierta en académica la sentencia que finalmente se dicte o que se le ocasionen daños de consideración al demandante durante la pendencia del litigio. *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, 142 DPR 656, 683 (1997). Se trata de un remedio en equidad. *Noriega v. Gobernador*, 122 DPR 650, 681-682 (1988).

Para decidir si expide o no este recurso extraordinario provisional, el tribunal debe de ponderar los siguientes criterios: (1) la naturaleza de los daños que puedan ocasionársele a las partes de concederse o denegarse el injunction; (2) su irreparabilidad o la existencia de un remedio adecuado en ley; (3) la probabilidad de que la parte promovente prevalezca eventualmente al resolverse el litigio en su fondo; (4) la probabilidad de que la causa se torne académica de no concederse el interdicto; y (5) el posible impacto sobre el interés público del remedio que se solicita. *Municipio de Ponce v. Gobernador*, 136 DPR 776, 784 (1994); *Puerto Rico Telephone Co. v. Tribunal Superior*, 103 DPR 200, 202 (1973).

El principio medular que rige la concesión de este remedio extraordinario es la existencia de una amenaza real de sufrir algún daño para el cual no se tiene un remedio adecuado en ley. En otras palabras, el daño irreparable debe ser uno tal que provoque el que no exista otro remedio en ley. Wright and Miller, *Federal Practice and Procedures: Civil*, sec. 2942, vol. II, pág. 368. La determinación de la irreparabilidad del daño se ha de evaluar a la luz de los hechos y circunstancias de cada caso en particular. Véase, *A.P.P.R. v. Tribunal Superior*, 103 DPR 903 (1975). Véase, además, D. Rivé Rivera, op. cit., pág. 21 y ss. En el caso *Misión Industrial de P.R. Inc. v. Junta de Planificación de P.R.*, 142 DPR 656 (1997), el Honorable Tribunal Supremo de Puerto Rico sostuvo que el daño irreparable requerido para mover la discreción del foro judicial hacia la expedición de un remedio de naturaleza interdictal debe ser aquel

que no pueda ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles y el que no puede ser apreciado con certeza ni compensado mediante un remedio en un pleito ordinario.

El recurso puede expedirse ante circunstancias especiales, incluyendo cuando el peticionario haya sufrido o esté en riesgo de sufrir daños irreparables. Sólo procede el injuncion cuando el remedio ordinario de ley no protege adecuadamente los derechos sustantivos del promovente rápida y eficazmente. Para que se dicte el interdicto debe de existir un agravio de patente intensidad al derecho del que solicite urgente reparación. No puede haber indefinición o falta de concreción en el derecho reclamado. *Com. Pro Perm. Bda. Morales v. Alcalde*, 158 DPR 195, 204 (2002). Se ha aclarado que “cuando existe un remedio de resarcimiento de daños y los hechos de la demanda [...] no excluyen de un todo la adecuación de ese recurso de vía ordinaria, no debe acudir al entredicho provisional.” *A.P.P.R. v. Tribunal*, 130 DPR 903, 908 (1975).

La concesión de un interdicto preliminar descansa en el ejercicio de una sana discreción judicial que se ejercerá ponderando las necesidades y los intereses de las partes involucradas en la controversia. *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, supra, pág. 680. Toda vez que éste es un remedio que en el procedimiento ordinario no se obtiene hasta que vence en el juicio plenario, debe expedirse con sobriedad y sólo ante una demostración de clara e intensa violación de un derecho. *A.P.P.R. v. Tribunal*, supra, pág. 906.

Por otro lado, el interdicto permanente es el remedio extraordinario atendido por el tribunal siguiendo los trámites de un juicio ordinario o en sus méritos. *Mun. de Loíza v. Sucns. Suárez et al*, 154 DPR 333, 367-368 (2001). “Al determinar si procede otorgar un interdicto permanente el tribunal debe considerar los siguientes criterios: (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. N.H.*, 166 DPR 631, 729 (2005). La jurisprudencia es clara a los fines de que la existencia de un remedio en daños excluye la procedencia de un injuncion *pendente lite*. *A.P.P.R. v. Tribunal Superior*, supra.; *Torres Bonet v. Asencio*, 68 DPR 208 (1948).

Conocido es que la naturaleza equitativa del remedio de injuncion permite la incorporación de las defensas clásicas como lo son actos propios, conciencia impura y la de la existencia de transacción mediante un contrato válido. *Systema de P.R., Inc. v. Interface Int’L*, 123 DPR 379 (1989); *Villa Caparra, Inc. v. Iglesia Católica Apostólica y Romana de Puerto Rico*, 117 DPR 346 (1986). Por lo tanto, antes de expedir un injuncion, ya sea preliminar o permanente, el tribunal debe tomar en consideración la existencia o ausencia de algún otro remedio adecuado en ley que evite la expedición del injuncion. *Pérez Vda. De Muñíz v. Criado Amunategui*, 151 DPR 355 (2000).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha sido enfático al requerir primordialmente que antes de expedir el “injunction”, ya sea preliminar o permanente, los tribunales consideren la existencia de algún otro remedio eficaz, completo y adecuado en ley. De existir, entonces no se considerará el daño como irreparable. *Pérez Vda. Muñíz v Criado*, 151 DPR 355 (2000) citando a *A.P.R. v Tribunal Superior*, 103 DPR 903 (1975), *Franco v Oppenheimer*, 40 DPR 153 (1929); *Martínez v. P.R. Ry. Light & Power Co.*, 18 DPR 725 (1912).

De la antes citada jurisprudencia se desprende que los Tribunales han sido categóricos en establecer que el recurso de “injunction”, por su naturaleza de recurso extraordinario, se expide con carácter discrecional, y mientras exista algún remedio eficaz, completo y adecuado en ley, no se considera el daño como irreparable.

En *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, 142 DPR 656, 683 (1997), el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó que constituye un daño irreparable aquel que no puede ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles. Expresó, además, que el principio de equidad que gobierna la concesión o denegación del “injunction” exige que la parte promovente demuestre la ausencia de un remedio adecuado en ley. Al aplicar el criterio de la irreparabilidad de los daños, se ha reiterado que la “concesión o denegación [de un “injunction”] exige que la parte promovente demuestre la ausencia de un remedio adecuado en ley”. *Asoc. Vec. v Caparra v. Asoc. Fom. Educ.*, 173 DPR 304, 319 (2008), citando a *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, supra, pág. 681.

En adición, el Tribunal Supremo ha acentuado la necesidad de que la parte promovente demuestre la existencia de un daño irreparable “que no puede ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles”. *Asoc. Vec. v Caparra v. Asoc. Fom. Educ.*, supra, pág. 319 citando a *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, supra, pág. 681; *Com. Pro. Perm. Bda. Morales v Alcalde*, 158 DPR 195,205 (2002).

En *Pedraza Rivera v. Collazo Collazo*, 108 DPR 272 (1979) el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió que procede desestimar una demanda de injunction cuando lo alegado como base para la acción es un hecho escueto que no delata un agravio de patente intensidad al derecho del individuo, que reclame urgente reparación.

C. *Legitimación activa de los legisladores*

La jurisdicción es el poder o autoridad que ostenta un tribunal para decidir casos o controversias. *SLG Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 682 (2011). Véase, además, *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 854 (2009). La falta de jurisdicción de un tribunal incide

directamente sobre el poder mismo para adjudicar una controversia. *Souffront v. AAA*, 164 DPR 663, 674 (2005). En innumerables ocasiones, el Tribunal Supremo ha advertido que los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción y que no tienen discreción para asumir jurisdicción, allí donde no la tienen. *Peerless Oil v. Hnos. Torres Pérez*, 186 DPR 239, 250 (2012); *SLG Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 882 (2007). Esto responde a que “las cuestiones relativas a la jurisdicción de un tribunal son privilegiadas y como tal deben atenderse y resolverse con preferencia a cualesquiera otras”. Íd.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que la legitimación activa es una de las doctrinas que dan vida al principio de justiciabilidad. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al*, 157 DPR 360, 370 (2002). La legitimación activa es la razón jurídica que asiste a la parte actora para comparecer ante el tribunal y obtener una sentencia vinculante. R. Hernández Colón, *Derecho procesal civil*, San Juan, Ed. Lexis Nexis, 2010, sec. 1002, pág. 109. El propósito de mencionada doctrina es demostrarle al tribunal que el demandante tiene un interés en el pleito “de tal índole que, con toda probabilidad, proseguirá su causa de acción vigorosamente y traerá a la atención del tribunal las cuestiones en controversia”. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al*, supra, pág. 371, citando a *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 413 (1982).

En lo específico, la doctrina de legitimación activa consiste en la regla o exigencia de que sólo puede recurrir a un Tribunal en busca de algún remedio legal aquel litigante que pueda demostrar que: (1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) que el referido daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; (3) que existe una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada; y (4) que la causa de acción surge al palio de la Constitución o de una ley. Véase, *Colegio de Peritos Electricistas de PR v. AEE*, 150 DPR 327, 331 (2000); *García Oyola v. JCA*, 142 DPR 532, 538-539 (1997).

Por su parte, la Regla 15.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R 15.1 establece que:

Todo pleito se tramitará a nombre de la persona que por ley tenga el derecho que se reclama, pero una persona autorizada por ley podrá demandar sin el concurso de aquella para cuyo beneficio se hace la reclamación; y cuando por ley así se disponga, podrá presentarse una reclamación a nombre del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para beneficio de otra persona. No se desestimarán un pleito por razón de no haberse tramitado a nombre de la persona que por ley tiene el derecho que se reclama hasta que, luego de levantarse la objeción, se haya concedido un tiempo razonable para que la persona con derecho ratifique la presentación del pleito, o se una al mismo, o se sustituya en lugar de la parte promovente y tal ratificación, unión o sustitución tendrá el mismo efecto que si el pleito se hubiese incoado por la persona con derecho.

Así, ante una situación en la que un tribunal no tiene la autoridad para atender un recurso, solo tiene jurisdicción para así declararlo y proceder a desestimar el caso. La falta de jurisdicción trae

consigo las consecuencias siguientes: (1) no puede ser subsanada; (2) las partes no pueden conferírsela voluntariamente a un tribunal, como tampoco este abrogársela; (3) conlleva la nulidad de los dictámenes emitidos; (4) impone a los tribunales el deber de auscultar su propia jurisdicción; (5) impone a los tribunales apelativos el deber de examinar la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, y (6) puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o por el tribunal motu proprio. *Lozada Sánchez v. AEE*, 184 DPR 898, 909 (2012).

En cuanto a la legitimación activa de los legisladores, el Tribunal Supremo ha reconocido que un legislador tiene que cumplir con los requisitos de standing, como cualquier persona que interesa presentar una acción. *Ramos Rivera, et al. v. García García*, 2019 TSPR 188, 203 DPR ____; *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 71 (2017). En específico, el Tribunal Supremo ha reconocido que los legisladores tienen capacidad jurídica para entablar una acción civil, en su carácter oficial, en las siguientes circunstancias:

(1) defiende un interés individual tradicional vinculado con el proceso legislativo e invocado frente a funcionarios del Cuerpo tanto en su carácter particular como en representación de un grupo de dicho Cuerpo; (2) **impugna una actuación ilegal del ejecutivo**; (3) las reglas senatoriales coartan su derecho constitucional de participar en las etapas esenciales y significativas en las comisiones del Cuerpo; (4) cuestiona las reglas senatoriales que impugna el intento del Senado de excluir a un senador de su escaño mientras se determina la validez de su elección; (5) para “solicitar un injunction y sentencia declaratoria con el objetivo de cuestionar que una persona está ocupando un cargo en detrimento de su poder de confirmación”; y, (6) **para vindicar su prerrogativa y función constitucional como lo es la participación en el proceso de confirmación de consejo y consentimiento de un nombramiento de un funcionario público**. (Citas internas omitidas, énfasis en original suprimido) (Énfasis suplido). *Ramos Rivera, et al. v. García García*, supra, págs. 15-16.

Ahora bien, en cuanto a la capacidad de un legislador de presentar una acción en su carácter personal, el Tribunal Supremo ha expresado que estos tienen legitimación activa para “vindicar un interés personal en el ejercicio pleno de sus funciones legislativas afectadas por actuaciones u omisiones del poder ejecutivo”. *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 70 (2017) citando a *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 428 (1994). En adición a lo anterior, el Tribunal Supremo ha expresado que aunque “los legisladores no [tienen] legitimación activa para vindicar un interés general, reiteramos la norma de que el legislador posee standing para vindicar su interés personal en cuanto al ejercicio de sus prerrogativas, tanto directa como derivada”. (Énfasis en original). *Ramos Rivera, et al. v. García García*, supra, pág. 7. En esos escenarios, el legislador deberá demostrar que ostenta derechos de índole constitucional o estatutario que han sido vulnerados. *Bhatia Gautier v. Gobernador*, supra.

D. *Separación de poderes*

Nuestro sistema de gobierno es de tipo republicano; el poder gubernamental se encuentra distribuido en tres ramas de gobierno: la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial. El principio constitucional de separación de poderes representa la expresión jurídica de la teoría de gobierno que pretende evitar la tiranía- la concentración indebida del poder en una misma fuente- mediante la distribución tripartita del poder estatal. *Misión Industrial v. Junta de Planificación*, 146 DPR 64 (1998). En Puerto Rico, la separación de poderes está expresamente consagrada en la Sección 2 del Artículo I de la Constitución del Gobierno de Puerto Rico, la cual establece la forma republicana de nuestro gobierno.

Asimismo, en la jurisdicción federal, el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha reconocido la doctrina de separación de poderes como fundamental en el esquema democrático de gobierno de la nación americana. *Colón Cortés v. Pesquera*, 150 DPR 724 (2000). Además, la Constitución Federal le garantiza a los Estados un sistema de gobierno republicano. Art. IV Sec. 4, Const. EE. UU., LPRA, Tomo I.

Según establecido por el Tribunal Supremo de Estados Unidos, la doctrina de separación de poderes protege la libertad del ciudadano frente a una peligrosa acumulación de poder en una rama de gobierno. Además, se ha resuelto que una Rama de gobierno no puede usurpar o apropiarse de facultades de otra Rama sin ocasionar daño. La seguridad de las instituciones depende en gran medida de la estricta observación de estos principios. *Colon Cortés v. Pesquera*, supra.

La división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial que establece nuestra Constitución no significa la independencia absoluta entre éstos. *Hernandez Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 602, 619 (1983). Lo que se persigue es un equilibrio dinámico entre poderes coordinados y de igual rango y evitar, así, que alguno de éstos amplíe su autoridad a expensas de otro. *Nogueras v. Hernández Colón I*, 127 DPR 405, 412 (1991); *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 427-428 (1982). Respecto a la interacción que debe existir entre las tres ramas del gobierno para alcanzar el propósito que persigue la separación de poderes, el Tribunal Supremo ha expresado lo siguiente:

La relación entre los poderes del Gobierno debe ser una dinámica y armoniosa. Su éxito depende de que cada una acepte y respete la autoridad de las otras y entienda la interrelación de sus funciones. Su perdurabilidad requiere que cuando haya un conflicto sobre el alcance de los poderes constitucionales de cualquiera de ellas, los tribunales intervengan con prudencia y deferencia para aclarar los contornos de la Constitución y facilitar la resolución de las diferencias.

Acevedo Vilá v. Meléndez Ortiz, 164 DPR 875, 883 (2005).

Más que una regla técnica de derecho, el principio de separación de poderes es una doctrina política. A esta visión responde el pronunciamiento del Tribunal Supremo de Estados Unidos a los efectos de que una rama del gobierno no puede usurpar o apropiarse de facultades de otra rama, sin ocasionar daño. *Unión Pacific Rd. Co. v. U.S.*, 99 US 700, 718 (1878).

En nuestro sistema de gobierno, y por virtud de lo dispuesto en el Art. IV, Sec. 1 de nuestra Constitución, “[e]l Poder Ejecutivo se ejercerá por un Gobernador, quien será elegido por voto directo en cada elección general”. Las Secciones 1 y 4 del Artículo IV de nuestra Constitución establecen que el Poder Ejecutivo se ejerce por el Gobernador y asigna a éste, entre otros deberes, funciones y atribuciones: el cumplir y hacer cumplir las leyes y nombrar según se disponga por esta Constitución o por ley, a todos los funcionarios que ayudarán en el descargo de esta función.

Por otra parte, en el poder legislativo recae la capacidad de crear, enmendar y derogar las leyes que regulan nuestro sistema de gobierno. Art. III, Sec. 1, Const. ELA, LPRA, Tomo I. Nuestra Constitución no describe, contrario a las otras ramas de gobierno, las facultades y el alcance del poder delegado a la Rama Legislativa, sino que este se desprende del poder inherente para hacer efectiva sus funciones, del proceso para aprobar legislación según descrito y de aquellas otras que emanan de diversas disposiciones constitucionales. Por otro lado, la Sección 16 del Artículo III de la Constitución de Puerto Rico concede a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico la facultad de crear, consolidar o reorganizar departamentos ejecutivos y definir sus funciones. Art. III, Sec. 16, Const. E.L.A., L.P.R.A., Tomo I. Así, la legislatura delega sus poderes a la agencia administrativa, ya sea a través de la ley orgánica de la agencia o a través de leyes especiales. *J.P. v. Frente Unido I*, 165 DPR445, 469 (2005). La Asamblea Legislativa, en el ejercicio de su poder de legislar y crear agencias administrativas puede delegar poderes cuasi legislativos, incluyendo la facultad de aprobar reglamentos, establecer penalidades y realizar investigaciones, así como poderes cuasi judiciales, para adjudicar disputas y controversias particulares entre ciudadanos privados y compañías de servicios público o corporaciones. *J.P. v. Frente Unido I*, supra, pág. 461.

Finalmente, sabido es que la Rama Judicial tiene el poder de determinar si las otras ramas del Gobierno observaron las limitaciones constitucionales y si los actos de una de éstas exceden sus poderes delegados. *Córdova Iturregui v. Cámara Representantes*, 171 DPR 789, 801 (2007) citando a *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 25 (1986). Es precisamente la función de la Rama Judicial el interpretar la legislación aprobada por la Rama Legislativa. *San Gerónimo Caribe Project v. Registradora de la Propiedad*, 189 DPR 840, 867 (2013). Después de todo, la Rama Ejecutiva no puede convertirse en el juez constitucional de sus

propios poderes. “Es a los tribunales a quienes les toca interpretar las leyes y la Constitución”. (Énfasis nuestro). *Santa Aponte v. Sec. del Senado*, 105 DPR 750, 760 (1977).

E. Jurisdicción primaria y agotamiento de remedios administrativos

El Tribunal Supremo ha definido “jurisdicción” como “el poder o la autoridad que posee un tribunal o un organismo administrativo para considerar y decidir casos o controversias”. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, 179 DPR 391, 403 (2010). Los tribunales de Puerto Rico, por ser de jurisdicción general, pueden entender cualquier materia sobre la cual no se les haya privado de jurisdicción. *Íd.*

Ante una situación en la que un tribunal no tiene la autoridad para atender un recurso, solo tiene jurisdicción para declarar que no tiene autoridad para atender el recurso y que procede desestimar el caso. *Lozada Sánchez et al. v. JCA*, 184 DPR 898, 909 (2012); *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 DPR 345, 355 (2003). Por su parte, las agencias administrativas solo cuentan con los poderes que les fueron expresamente otorgados en sus leyes habilitadoras y las facultades que sean indispensables para realizar un adecuado funcionamiento. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, *supra*. Es por esto, que existen momentos en los que los tribunales y las agencias administrativas pueden tener la habilidad de resolver sobre un mismo asunto. *Íd.*

Ahora bien, la doctrina de jurisdicción primaria se divide en dos vertientes: la jurisdicción primaria exclusiva o estatutaria y la jurisdicción primaria concurrente o verdadera jurisdicción primaria. *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System*, 122 DPR 261, 266 (1988). La jurisdicción primaria exclusiva aplica cuando la ley habilitadora de la agencia dispone expresamente que es la agencia quien tiene facultad para resolver la controversia en primera instancia. *Íd.* De modo que, los tribunales carecen de jurisdicción para dilucidar la controversia entre las partes si no se ha acudido previamente a la agencia administrativa. *Íd.*

En cambio, la jurisdicción primaria concurrente se manifiesta cuando los tribunales y el foro administrativo comparten la facultad para dilucidar un mismo asunto. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, *supra*, pág. 405. La razón por la cual existe esta vertiente es que se ha decidido que por razón de su preparación, especialización, pericia y conocimiento para atender asuntos específicos, las agencias administrativas merecen cierta deferencia judicial. *Íd.* Así, cuando el tribunal va a aplicar la doctrina de jurisdicción primaria concurrente estos, por deferencia, “aplazan las acciones ante su consideración y las dirigen al foro administrativo para que se puedan obtener los beneficios que se derivan de la interacción con dicho foro especializado”. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, *supra*, pág. 405. Es decir, cuando se aplica esa vertiente, los tribunales le conceden a las agencias administrativas la oportunidad inicial de

adjudicar la controversia presentada. Íd. De esta manera, se reservan su intervención hasta después de que la agencia emita su determinación final. Íd.

No obstante, el Tribunal Supremo ha señalado que la aplicación de la doctrina de jurisdicción primaria concurrente no es automática. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra, pág. 406. Esta vertiente no debe aplicarse “cuando la naturaleza de la causa de acción presentada y el remedio solicitado destacan que no se presentan cuestiones de derecho que exijan el ejercicio de discreción y de peritaje administrativo”. Íd. citando a *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 DPR 219, 243 (2001). En otras palabras, cuando la controversia que se plantea es “puramente judicial”. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra.

El Tribunal Supremo ha explicado que “no existe una fórmula precisa para determinar cuándo aplicar o no alguna excepción de la doctrina de jurisdicción primaria concurrente”. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, supra, pág. 407. Por ello, los tribunales deben hacer una evaluación pragmática y “sopesar todos los factores y circunstancias que apuntan o no a la conveniencia de permitir que la reclamación se dilucide inicialmente en el foro administrativo”. Íd. Entre los factores a ponderarse para aplicar o no la doctrina de jurisdicción primaria se encuentran los siguientes: a) el peritaje de la agencia sobre la controversia; b) la complejidad técnica o especializada de la controversia; c) la conveniencia o necesidad de una adjudicación rápida; d) la conveniencia de utilizar técnicas más flexibles de adjudicación; e) lo adecuado del remedio administrativo. Íd. En fin, la aplicación o no de esta segunda vertiente “impone que se pondere y determine si es imprescindible y necesario que se resuelva a favor de que intervenga inicialmente la agencia”. Íd.

Cónsono con lo anterior, cuando estemos frente a situaciones de jurisdicción primaria concurrente, una vez el reclamante haya optado por el foro administrativo, los tribunales se abstendrán de intervenir hasta tanto se resuelva el trámite administrativo. J.A. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño*, Ed. Situm, 2012, pág. 66. El tribunal solo podrá intervenir cuando sea absolutamente necesario. Echevarría Vargas, *op. cit.*, pág. 66.

El Tribunal Supremo ha expresado que la doctrina de agotamiento de remedios administrativos es una norma de autolimitación judicial. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843, 851 (2008); *Guadalupe Pérez v. Universidad de Puerto Rico*, 133 DPR 42, 49 (1993). El propósito de la referida doctrina es determinar el momento en que los tribunales deben considerar una reclamación que se ha presentado inicialmente ante un foro administrativo. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, supra, pág. 851.

Así, en virtud de la doctrina de agotamiento de remedios, los tribunales se abstienen de intervenir hasta que el foro administrativo resuelva el asunto ante su consideración. *S.L.G. Flores-Jiménez v.*

Colberg, supra, pág. 851. Por consiguiente, la doctrina de agotamiento de remedios se invoca cuando una parte que ha acudido en primera instancia ante un foro administrativo presenta su reclamo ante el Tribunal antes de que el trámite administrativo haya concluido. Íd. De esta forma, se impide que una intervención judicial “innecesaria y a destiempo” interfiera con el desenlace normal del trámite administrativo. Íd.

El agotar todos los remedios provistos por la agencia, constituye un requisito jurisdiccional. *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey*, 155 DPR 906, 917 (2001). Sin embargo, como hemos expresado en el pasado, dicho trámite administrativo puede ser preterido bajo limitadas excepciones. Íd. Éstas son: 1) que el remedio provisto por la agencia sea inadecuado; 2) que se pudiera producir un daño irreparable al promovente y en el balance de los intereses envueltos no justifique agotar los remedios administrativos; 3) que en la acción judicial se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales; o 4) cuando el caso presenta claramente que la agencia administrativa carece de jurisdicción, entre otras. Íd. También, la Ley de Procedimientos Administrativos (LPAU), 3 LPRA sec. 2101 et seq., dispone que, no será necesario agotar todos los remedios provistos por la agencia, “cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa”. 3 LPRA sec. 2173.

F. Interpretación de la ley

En el deber de resolver las controversias de hecho y adjudicar los derechos de las partes, es imperante considerar los principios y normas establecidas de hermenéutica jurídica. *San Gerónimo Caribe Project v. Registradora*, 189 DPR 849, 868 (2013). Este proceso de interpretación de las leyes consiste en auscultar, escudriñar y determinar cuál es la intención del legislador, puesto que la función de la rama judicial es la de interpretar las leyes aprobadas por la Rama Legislativa. *Bomberos Unidos v. Cuerpo Bomberos et al.*, 180 DPR 723, 749 (2011); *Asociación de Farmacias v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 938 (2010).

Al interpretar un estatuto, es principio cardinal que cuando la letra de la ley es clara y libre de ambigüedades, su letra prevalece ante el espíritu de la misma. Artículo 14 del Código Civil, 31 LPRA sec. 14. Los tribunales no estamos autorizados de añadir limitaciones o restricciones que no aparecen en el texto de una ley, ni a sustituir omisiones al interpretarla, pues si la ley es clara no se puede utilizar de subterfugio buscar la intención legislativa. *Rosado Molina v. ELA y otros*, 195 DPR 581, 589-590 (2016). Siendo así, el primer paso al interpretar una ley es remitirse al propio texto, pues si el lenguaje es claro e inequívoco, del propio estatuto surge la intención legislativa. *Cordero et al. v. ARPe et al.*, 187 DPR 445, 456 (2012). Por esto, la aplicación literal de la ley puede ser ignorada únicamente cuando su letra no es clara

y su aplicación literal lleva a un resultado irracional o contrario a la verdadera intención o propósito del legislador. *Báez Rodríguez et al. v. E.L.A.*, 179 DPR 231, 245 (2010).

Ahora bien, cuando las expresiones en la ley son inciertas, para interpretar la misma adecuadamente es menester considerar la razón, espíritu, causas o motivos que indujeron al legislador a crear la ley para descubrir su verdadero sentido. Artículo 19 del Código Civil, 31 LPRA sec. 19. Esto, sin perder de perspectiva que la intención legislativa no puede buscarse en una frase aislada o en una de sus secciones, sino que debe escudriñarse la ley en su conjunto y contexto social. *Bomberos Unidos v. Cuerpo Bomberos et al.*, supra, pág. 750; *Clínica Juliá v. Sec. de Hacienda*, 76 DPR 509, 520 (1954). Siguiendo estos parámetros, los tribunales deben interpretar la ley como un ente armónico y darles sentido lógico a las diferentes secciones, supliendo las posibles deficiencias cuando esto fuera necesario. *Departamento de Hacienda v. Telefónica*, 164 DPR 195, 204 (2005). En estos casos, adquiere mayor importancia la necesidad de indagar en la intención del legislador al aprobarla, considerando el propósito social que inspiró su creación. *Ifco Recycling v. Aut. Desp. Sólidos*, 184 DPR 712, 739 (2012). En otras palabras, “las leyes hay que interpretarlas y aplicarlas en comunión con el propósito social que las inspira, sin desvincularlas de la realidad y del problema humano que persiguen resolver”. *Asociación de Farmacias v. Caribe Specialty et al. II*, supra, págs. 938-939. A estos fines resulta de gran utilidad auscultar la voluntad legislativa reflejada en el historial legislativo, la exposición de motivos y las expresiones de los legisladores en el hemiciclo durante la sesión de aprobación de la ley. *Const. José Carro v. Mun. Dorado*, 186 DPR 113, 127 (2012).

La “Ley de Ejecución del Plan de Reorganización del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de 2018”, Ley Núm. 141-2018, tiene el propósito de ejecutar y dar cumplimiento al Plan de Reorganización del DDEC, adoptado al amparo de la Ley del Nuevo Gobierno de Puerto Rico Ley Núm. 122-2017, 3 LPRA sec. 8841 *et seq.*

En específico, la sección 2.2 de la Ley Núm. 141-2018 enmienda el Artículo 5 del Plan de Reorganización 4-1994, según enmendado, conocido como “Plan de Reorganización del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio”, dispone en su inciso (b) lo siguiente:

b) Entidades Operacionales, las cuales se definen como aquellas entidades gubernamentales que se mantienen como corporaciones públicas adscritas al Departamento, hasta tanto el Secretario certifique que se cumplió con el proceso de transición correspondiente y cuyas enmiendas a las leyes habilitadoras contenidas en la Ley quedarán en suspenso hasta la fecha de la referida certificación del Secretario al Gobernador y la Asamblea Legislativa indicando que el proceso fue completado y en cuyo momento pasarán a ser Entidades Consolidadas, a saber:

(1) La Compañía de Comercio y Exportación, creada mediante la Ley 323-2003, según enmendada, conocida como “Ley de la Compañía de Comercio y Exportación”; y

(2) La Compañía de Turismo, creada mediante la Ley Núm. 10 de 18 de junio de 1970, según enmendada, conocida como “Ley de la Compañía de Turismo de Puerto Rico”. En relación a la Compañía de Turismo, se tomarán medidas para asegurar su funcionamiento eficiente como estructura gubernamental bajo una Oficina de Turismo con identidad propia a nivel local, nacional e internacional y que deberá tener una operación funcional que atienda adecuadamente la formulación e implementación de políticas para el desarrollo turístico de forma especializada y separada dentro de la estructura gubernamental del Departamento. Se dispone que la Oficina de Turismo habrá de llevar a cabo las funciones de cobro y administración contenidas en la Ley 273-2003, según enmendada, conocida como “Ley del Impuesto sobre el Canon por Ocupación de Habitación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” y en la Ley Núm. 221 de 15 de mayo de 1948, según enmendada, conocida como “Ley de Juegos de Azar”.

No obstante, aún durante este periodo previo a la certificación, el Secretario podrá llevar a cabo procesos para generar ahorros y eficiencias para estas entidades de la misma forma que se dispone para las Entidades Adscritas. Además, el Departamento podrá entrar en cualesquiera acuerdos con las Entidades Operacionales y las Entidades Adscritas para proveer servicios a estas. (énfasis suplido).

IV. Aplicación del derecho a los hechos

Tenemos ante nuestra consideración una moción de desestimación conjunta presentada por el Gobierno de Puerto Rico y DDEC. Estos arguyen que procede la desestimación de la demanda presentada por el demandante por ausencia de legitimación activa, ya que el demandante no ha sufrido un daño en su capacidad personal ni como miembro de la Cámara de Representantes. Además, según los demandados, en este caso no se acudió al procedimiento administrativo ante la CASP, quien tiene jurisdicción primaria sobre asuntos de movimientos de personal en las agencias del gobierno, ni se agotaron los remedios administrativos. Finalmente, estos entienden que la demanda pudiera violentar la separación de poderes puesto que lo que se hizo fue utilizar los poderes conferidos por la Asamblea Legislativa según una interpretación lógica de la ley.

Por su parte, el Demandante entiende que tiene legitimación activa, puesto que su interés personal en cuanto al ejercicio de sus prerrogativas se ha afectado directamente por las actuaciones del poder ejecutivo. Sobre la jurisdicción exclusiva de la CASP, el demandante arguye que en este caso no aplica tal doctrina, puesto que no se trata de una acción de un empleado cuestionando la transferencia, sino que estamos ante una acción de un legislador para reivindicar el poder de la Cámara de Representante ante la actuación ultra vires de una agencia de la Rama Ejecutiva. Además, el demandante aduce que el exigir que se cumpla con lo que dispone la Ley Núm. 141 no viola la separación de poderes. Finalmente, el demandante entiende que procede que se conceda el remedio solicitado, ya que la

Asamblea Legislativa, al aprobar la Ley Núm. 141, estableció un lenguaje claro y con una obligación con condición suspensiva con la cual se debe cumplir antes de que se puedan consolidar las entidades operacionales.

En primer lugar, debemos mencionar 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.

Antes de entrar a discutir los méritos del caso, debemos atender los cuestionamientos jurisdiccionales de umbral. Según el Gobierno, los Demandantes no tienen legitimación activa para presentar el presente caso, ya que los demandantes no han sufrido algún daño real y palpable que puedan reivindicar. Nuestro Tribunal Supremo le ha extendido legitimación activa a los legisladores en varias circunstancias que se han enumerado. En específico, estos han expresado que un legislador tiene legitimación activa en su carácter oficial cuando se impugna una actuación ilegal del ejecutivo y para vindicar su prerrogativa y función constitucional. En cuanto a su carácter personal, el legislador tiene legitimación activa si busca vindicar un interés personal en el ejercicio pleno de sus funciones legislativas afectadas por actuaciones u omisiones del poder ejecutivo.

Debemos reconocer que nuestro Tribunal Supremo ha expresado que “el Tribunal Supremo federal no ha pautado los criterios en torno a dicha norma y que tanto los tribunales federales como los comentaristas tienen distintas opiniones en cuanto a si debe reconocérsele legitimación activa a un legislador particular”. *Noriega v. Hernández Colón*, supra, págs. 431-433. Por tal razón, debemos analizar cada caso específico y utilizar la jurisprudencia existente como guía.

Luego de un análisis de la jurisprudencia, entendemos necesario hacer un análisis de si nos encontramos ante una prerrogativa y función que se le delegó a la Asamblea Legislativa y que se está violentando mediante la actuación de la agencia de la Rama Ejecutiva. De tratarse de ese el caso, el legislador tendría legitimación activa en su carácter oficial y en su carácter personal.

Nuestro Tribunal Supremo, al analizar las funciones constitucionales de la Rama Legislativa ha concluido que los poderes de formular leyes, fiscalizar al gobierno, debatir asuntos de interés general e informar al país sobre la marcha de la cosa pública provienen del propio concepto de un gobierno dividido en tres poderes coordinados, independientes y de idéntico rango. *Romero Barceló v. Hernández Agosto*, 115 DPR 368, 375 (1984). Concluyó, además, que dichas potestades no están subordinadas a la de legislación y el despojar o limitar tales potestades “socavaría la base misma de la democracia en el país concernido”. *Id.*, págs. 375-376.

Cabe destacar que el lenguaje establecido en la sección 2.2 de la Ley Núm. 141, crea un mecanismo de fiscalización dentro de la misma ley. Aunque el estatuto no le requiere aprobación alguna a la Asamblea Legislativa, le requiere a la agencia la presentación de una certificación de que se cumplió con el proceso de transición antes de oficialmente consolidar ambas entidades. Este mecanismo le permite a la Asamblea Legislativa y a la Gobernadora asegurarse de que el trabajo que llevó a cabo la agencia se hizo según lo establecido en la ley.

Por lo tanto, al tratarse de un mecanismo de fiscalización establecido por ley para el caso específico, el no presentar tal certificación socavaría la prerrogativa y función constitucional del legislador de fiscalizar las actuaciones de la Rama Ejecutiva. Por consiguiente, debemos concluir que el Hon. Ángel Matos tiene legitimación activa en su capacidad oficial. Además, este también tendría legitimación activa en su capacidad personal por tratarse de que está intentando vindicar su interés personal en el ejercicio pleno de sus funciones legislativas afectadas por actuaciones u omisiones del poder ejecutivo.

Concluido que el Demandante tiene legitimación activa, procedemos a resolver la controversia jurisdiccional sobre jurisdicción primaria de la CASP y el agotamiento de remedios. De un análisis de las alegaciones de la demanda, podemos concluir que no procede el argumento de los Demandados. La causa de acción presentada por el Demandante es una de reivindicación de sus poderes concedidos por la Constitución de Puerto Rico. Aunque las alegaciones establecen que se están haciendo movimientos de empleados sin el poder para hacerlos, estas alegaciones se hacen para demostrar las acciones que se están llevando a cabo sin que se haya presentado la certificación del DDEC, y no se está cuestionando el movimiento específico de una persona específica. La CASP tiene jurisdicción exclusiva sobre las acciones o decisiones que tomen los Administradores Individuales y los municipios cuando un empleado, al que le aplique, alegue que la acción o decisión le afecta o viola cualquier derecho que se le concedido por ley.² De una somera lectura de los estatutos en cuestión, nos parece claro que no proceden los argumentos de los Demandados, dado que no estamos ante un caso en el cual un empleado está cuestionando el movimiento de empleados. Aunque cualquier empleado que ha sido afectado por estos movimientos puede presentar su acción ante la CASP, en el presente caso no se trata de un tema para el cual la CASP tiene jurisdicción, sino un asunto sobre las prerrogativas constitucionales de un legislador, sobre la cual solo los tribunales tenemos jurisdicción.

² “Cuando un empleado, dentro del Sistema de Administración de los Recursos Humanos, no cubierto por las secs. 1451 et seq. de este título, conocidas como la ‘Ley de Relaciones del Trabajo del Servicio Público’, alegue que una acción o decisión le afecta o viola cualquier derecho que se le conceda en virtud de las disposiciones de las secs. 1461 et seq. de este título, las secs. 4001 et seq. del Título 21, conocidas como la ‘Ley de Municipios Autónomos’, los reglamentos que se aprueben para instrumentar dichas leyes, o de los reglamentos adoptados por los Administradores Individuales para dar cumplimiento a la legislación y normativa aplicable”. 3 LPR Ap. XIII sec. 12.

Resueltos los asuntos jurisdiccionales y de justiciabilidad, procedemos a resolver el caso en sus méritos. En este caso, el Hon. Ángel Matos presentó una acción de injunction en la cual reclama que el DDEC, de manera unilateral, se encuentra realizando movimientos de personal de la Compañía de Turismo mediante el mecanismo de destaque para dismantelar tal entidad gubernamental. El demandante entiende que tales actos no se pueden llevar a cabo sin que el Secretario del DDEC radique a la Cámara de Representantes una certificación requerida por la Ley Núm. 141 confirmando que se cumplió con el proceso de transición correspondiente para consolidar la Compañía de Turismo y crear la Oficina de Turismo adscrita al DDEC. Por lo tanto, el demandante entiende que las acciones llevadas a cabo por el DDEC son *ultra vires* al llevarse a cabo antes de que se presentara la certificación requerida por ley.

Para analizar lo que argumenta el Demandante, debemos acudir a la sección 2.2 de la Ley Núm. 141, la cual enmienda el artículo 5 del Plan de Reorganización 4-1994. Tal enmienda establece el procedimiento en el que se llevará a cabo la consolidación de varias entidades gubernamentales en el DDEC y otras corporaciones públicas que pasarán a ser parte del DDEC, pero se mantendrán operacionales hasta que se pueda hacer la transición. La sección 2.2 de la Ley Núm. 141 establece que

Entidades Operacionales, las cuales se definen como aquellas entidades gubernamentales que se mantienen como corporaciones públicas adscritas al Departamento, hasta tanto el Secretario certifique que se cumplió con el proceso de transición correspondiente y cuyas enmiendas a las leyes habilitadoras contenidas en la Ley quedarán en suspenso hasta la fecha de la referida certificación del Secretario al Gobernador y la Asamblea Legislativa indicando que el proceso fue completado y en cuyo momento pasarán a ser Entidades Consolidadas [...].

O sea, estas entidades operacionales seguirán su funcionamiento normal hasta que el Secretario del DDEC certifique que el proceso fue completado, lo que concluirá el proceso y de entidades operacionales se convertirán en entidades consolidadas. La Compañía de Turismo es una de las entidades operacionales que tendrá que pasar por este procedimiento. A pesar de lo anteriormente citado, la Asamblea Legislativa incluyó en la sección 2.2 lo siguiente:

No obstante, aún durante este periodo previo a la certificación, el Secretario podrá llevar a cabo procesos para generar ahorros y eficiencias para estas entidades de la misma forma que se dispone para las Entidades Adscritas. Además, el Departamento podrá entrar en cualesquiera acuerdos con las Entidades Operacionales y las Entidades Adscritas para proveer servicios a estas. (Énfasis nuestro).

Al analizar la sección 2.2 de la Ley Núm. 141 nos parece claro que la Asamblea Legislativa, aunque interesaba tener cierto poder de fiscalizar los procedimientos para consolidar las entidades gubernamentales que se mencionan en la ley, le delegó al Secretario del DDEC extensos poderes de llevar a cabo cualquier proceso que genere ahorros y eficiencias para tales entidades, de la misma forma

que tiene poder para llevar a cabo acciones en cuanto a las entidades que ya están adscritas en el DDEC. De la ley no surge que la Asamblea Legislativa tiene poder para establecer o confirmar cuales son las acciones que puede llevar a cabo el DDEC, sino que se les delegó tales poderes al Secretario. La certificación que requiere la ley es solo un requisito formal para que, oficialmente, la Asamblea Legislativa y la Gobernadora tengan conocimiento de que el procedimiento ha culminado.

Al entender que la ley es clara, no procede que este tribunal establezca algún límite a los poderes del DDEC de actuar como administrador del DDEC para efectos de generar ahorros y eficiencias. Debemos también expresar que el DDEC demostró que su actuación no fue puramente arbitraria, sino que le consultó a la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico (OATRH) sobre los movimientos de personal, a los cuales la OATRH expresó que están bajo el marco establecido por la Ley Núm. 141.

Por todo lo anterior, entendemos que las acciones del DDEC no violentan la Ley Núm. 141 ni las prerrogativas del representante Hon. Ángel Matos, puesto que la misma Asamblea Legislativa le concedió los poderes al Secretario del DDEC de llevar a cabo acciones que generen ahorros o eficiencias antes de que se presente la certificación que exprese que el procedimiento ha culminado.

V. Sentencia

Por los fundamentos antes expuestos, el Tribunal declara **Ha Lugar Moción de desestimación y en oposición a interdicto preliminar**, presentada por el DDEC y el Gobierno de Puerto Rico. Como consecuencia, se desestima la *Demanda* presentada por el Hon. Ángel Matos.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE

En San Juan Puerto Rico, a 9 de octubre de 2020.

f/ ANTHONY CUEVAS RAMOS
JUEZ SUPERIOR