

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

ROBERTO PAGÁN RODRÍGUEZ;
JOSÉ ALAMEDA LOZADA Y
JOSÉ GONZÁLEZ TABOADA

Parte Demandante

v.

HON. RICARDO ROSSELLÓ NEVARES
Y ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO

Parte Demandada

CIVIL NÚM.: SJ2017CV00037

SALÓN DE SESIONES: 907

SOBRE:

INJUNCTION PRELIMINAR Y
PERMANENTE; SENTENCIA
DECLARATORIA

SENTENCIA

I.

Nos corresponde determinar, si el Gobernador, Hon. Ricardo Rosselló Nevares (Rosselló Nevares o Gobernador) tiene, en virtud de la Ley Núm. 3-2017¹, y la Ley Núm. 21-2016², autoridad para remover a un representante del interés público de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (Comisión).

Revisado el expediente, los argumentos de las partes y el derecho aplicable, resolvemos.

II.

El 25 de febrero de 2017, los señores Roberto Pagán Rodríguez (Pagán Rodríguez), José Alameda Lozada (Alameda Lozada) y José A. González Taboada (González Taboada) presentaron una *Demanda* sobre *Injunction* Preliminar y Permanente y Sentencia Declaratoria en contra del Gobernador, Hon. Ricardo Rosselló Nevares y el Gobierno de Puerto Rico (Estado o ELA). Indicaron, que el 24 de enero de 2017, recibieron una comunicación de Rosselló Nevares en la cual se les informó que se les destituía de manera inmediata de su función como miembros de la Comisión en virtud de los poderes conferidos al Gobernador en el Artículo 29 de la Ley Núm. 3-2017, y bajo los preceptos de la Ley Núm. 21-2016. Sostuvieron, que dicha determinación era nula e ilegal por contravenir las referidas disposiciones y por infringir la doctrina de separación de poderes. Conforme a ello, solicitaron al Tribunal que expidiese un *Injunction* Preliminar y

¹ Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico.

² Ley de Moratoria de Emergencia y Rehabilitación Financiera de Puerto Rico.

Permanente y ordenara a la parte demandada a cesar y desistir de intervenir indebidamente con la Comisión mediante la destitución de sus miembros, así como, que emitiese una Sentencia Declaratoria mediante la cual declarase nula e ilegal la destitución de los demandantes como miembros de la Comisión.

El 6 de marzo de 2017, la parte demandada presentó una *Moción de Sentencia Sumaria* y adujo, que no procedía la expedición de los remedios solicitados. Argumentó, que las actuaciones del Gobernador eran válidas y estaban amparadas en las disposiciones legales vigentes.

El 20 de marzo de 2017, los demandantes presentaron su *Oposición a Solicitud de Sentencia Sumaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y Solicitud de Sentencia Sumaria a Favor de la Parte Demandante* y reiteraron sus alegaciones.

El 30 de marzo de 2017, el Tribunal celebró una *Vista* en la que las partes argumentaron sus respectivas posiciones. Así las cosas, el Tribunal otorgó un término final a las partes a vencer el 31 de marzo de 2017, para expresarse por escrito sobre los argumentos expresados en la *Vista*. Así, quedó sometida la controversia.

II.

DETERMINACIONES DE HECHOS

(1) El 1ro de julio de 2015, se aprobó la Ley Núm. 97-2015³, para, entre otras cosas, enmendar la ley orgánica del Banco Gubernamental de Fomento (BGF). La referida disposición creó, a su vez, la Comisión.⁴

(2) Sobre la composición de la Comisión, la Ley Núm. 97-2015, dispone en su Art. 2, Secc. 7:

(c) Representantes del interés público, **nombrados por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico**, que hayan trabajado sobre el endeudamiento público puertorriqueño, distribuidos entre los siguientes sectores:

1. un (1) catedrático en Economía de alguna institución de educación superior pública;
2. un (1) catedrático en Finanzas de alguna institución de educación superior pública;
3. un (1) catedrático en Estadísticas de alguna institución de educación superior pública;

³Ley para enmendar la Ley del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico.

⁴ Véase: moción sobre *Estipulaciones de las Partes* presentada el 22 de marzo de 2017.

4. un (1) catedrático en Derecho Constitucional de alguna institución de educación superior pública;
5. un (1) representante del sector sindical u obrero de Puerto Rico;
6. un (1) representante del sector comercial-patronal, preferiblemente proveniente de alguna pequeña o mediana empresa puertorriqueña;
7. un (1) representante del sector cooperativista puertorriqueño; y,
8. un (1) representante del sector bancario puertorriqueño con conocimiento en Financiamiento Público.

Los miembros de la Comisión, una vez designados y posesionados por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, elegirán, de su seno, las dignidades de presidencia y secretaría de la misma.

Si el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico no ha nombrado a los representantes del interés público enumerados aquí, a los diez (10) días naturales de la entrada en vigor de esta Ley, corresponderá a los presidentes de los Cuerpos de que se compone la AL, por mutuo acuerdo, realizar los nombramientos. (Énfasis nuestro).⁵

- (3) Rosselló Nevares no actuó dentro del término dispuesto en la Ley Núm. 97-2015, para el nombramiento de los representantes del interés público por lo que Pagán Rodríguez, Alameda Lozada y González Taboada fueron nombrados por la Asamblea Legislativa (AL).⁶
- (4) En noviembre de 2016, los presidentes de ambos Cuerpos de la AL nombraron a los representantes del interés público.⁷
- (5) El 23 de enero de 2017, la AL y Rosselló Nevares aprobaron la Ley Núm. 3-2017.⁸
- (6) El día 24 de enero de 2017, Rosselló Nevares notificó a los demandantes su destitución inmediata de sus puestos en la Comisión, en virtud de las disposiciones de la Ley Núm. 21-2016 y la Ley Núm. 3-2017.⁹

III. CONCLUSIONES DE DERECHO

A. *INJUNCTION*

El *injunction* es un recurso extraordinario que prohíbe u ordena la ejecución de determinado acto, con el fin de evitar causar perjuicios **inminentes** o daños **irreparables** a alguna persona o entidad.¹⁰ La Regla 57.3 de Procedimiento Civil¹¹, establece los criterios

⁵ Véase: moción sobre *Estipulaciones de las Partes* presentada el 22 de marzo de 2017.

⁶ Íd.

⁷ Véase:

<http://senado.pr.gov/Comunicados%20de%20Prensa%2020132016/Presidente%20Senatorial%20convoca%20reunion%20de%20Comision%20de%20Auditoria%20creada%20por%20Ley%2097%20de%202015.pdf>

⁸ Véase: moción sobre *Estipulaciones de las Partes* presentada el 22 de marzo de 2017.

⁹ Íd.

¹⁰ *VDE Corporation v. F & R Contrators*, 180 DPR 21, 40 (2010).

¹¹ *Supra*.

que un tribunal considerará al decidir si procede expedir una orden de *injunction*. Éstos son:

- (a) La naturaleza del daño a que está expuesto la parte peticionaria;
- (b) la irreparabilidad del daño o la inexistencia de un remedio adecuado en ley;
- (c) la probabilidad de que la parte promovente prevalezca;
- (d) la probabilidad de que la causa se torne en académica;
- (e) el impacto sobre el interés público del remedio que se solicita, y
- (f) la diligencia y la buena fe con que ha obrado la parte peticionaria.

Para que un tribunal conceda la expedición de un *injunction*, la parte promovente debe demostrar que de no concederse el remedio antes de adjudicarse el caso en sus méritos, ésta sufriría un daño irreparable.¹² Entiéndase, un daño que no puede ser apreciado con certeza, ni debidamente compensado por cualquier indemnización que pudiera recobrarse en un procedimiento ordinario.¹³ En otras palabras, hay que detectar si la acción que se intenta prohibir u ordenar, connota o no un agravio de tan patente intensidad al derecho del individuo que es necesario que un tribunal asista urgentemente en su reparación.¹⁴

Para que proceda un *injunction* preliminar, también se debe demostrar la ausencia de un remedio adecuado en ley.¹⁵ Esto pues, el *injunction* es un remedio en equidad y no procede su concesión a menos que la parte promovente demuestre **que no existe otro remedio adecuado. Íd. Entiéndase, aquél que puede ser otorgado en una acción de daños, una criminal o cualquier otra disponible.**¹⁶ Ya que, “[m]ientras exista algún remedio eficaz, completo y adecuado en ley, no se considera el daño como irreparable”.¹⁷

Por otra parte, la parte promovente debe también demostrar que tiene probabilidades de prevalecer en los méritos. Después de todo, el remedio de *injunction* es uno extraordinario accesorio y no se concederá a una parte a quien claramente no le asiste la razón con relación a los méritos del recurso principal.¹⁸ Ahora bien, que un tribunal expida un *injunction* no significa que se adjudique, ni prejuzgue los méritos del recurso presentado.¹⁹

¹² *Misión Industrial v. Junta Planificación*, 142 DPR 656, 682 (1997)

¹³ Íd., pág. 681

¹⁴ *VDE Corporation v. F & R Contrators*, supra, pág. 40.

¹⁵ *Asoc. Vec. v. Caparra v. Asoc. Fom. Educ.*, 173 DPR 304, 320 (2008).

¹⁶ Íd.

¹⁷ *Pérez Vda. Muñiz v. Criado*, 151 DPR 355, 373-372 (2000).

¹⁸ *Misión Industrial v. Junta Planificación*, supra, págs. 682-683.

¹⁹ Íd., pág. 683.

El cuarto criterio a demostrar es que, de no otorgarse el remedio, se producirá una situación que convertirá en académica la sentencia que finalmente se dicte, o que una parte promovente sufrirá daños mayores durante el litigio ordinario.²⁰

El Tribunal Supremo (TSPR) en sus pronunciamientos le ha conferido mayor importancia a los requisitos de daño irreparable y **ausencia de un remedio de ley adecuado**.²¹ También ha expresado que el *injunction* es de carácter discrecional.²² Su concesión o denegatoria descansa en la sana discreción del tribunal y sólo debe concederse con gran cautela y en aquellos casos en que la necesidad y las razones para expedirlo sean claras.²³

B. SENTENCIA DECLARATORIA

La sentencia declaratoria es un mecanismo remedial y profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales, siempre y cuando exista un peligro potencial contra quien la solicita.²⁴ *Alcalde de Guayama v. ELA*, 192 DPR 329, 333 (2015); *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 383-384 (2002). Así, la sentencia declaratoria es adecuada para declarar derechos, estados y otras relaciones de naturaleza jurídica independiente a que existan otros remedios. Particularmente, la sentencia declaratoria permite dilucidar cualquier divergencia de criterio en la interpretación de un estatuto “cuando existe una controversia sustancial entre partes con intereses legales adversos”.²⁵

La Regla 59.1 de Procedimiento Civil²⁶, le confiere autoridad a un tribunal para, “[d]eclarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas aunque se inste o pueda instarse otro remedio”. A esto se le conoce como sentencia declaratoria, y es aquella que se dicta en un proceso “cuando existe una controversia sustancial entre partes con intereses legales adversos, con el propósito de disipar la incertidumbre jurídica”.²⁷ La solicitud de sentencia

²⁰ *Misión Industrial v. Junta Planificación*, supra, pág. 683.

²¹ *Asoc. Vec. v. Caparra v. Asoc. Fom. Educ.*, supra, pág. 320.

²² *Pérez Vda. Muñiz v. Criado*, supra, pág. 373.

²³ *Cerra v. Fajardo Development Co.*, 18 DPR 1024 (1912).

²⁴ *Pérez Vda. Muñiz v. Criado*, supra, págs. 373-372.

²⁵ *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia et al.*, 187 DPR 245, 254-255 (2012).

²⁶ 32 LPRA Ap. V, R. 59.1,

²⁷ *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia*, supra, pág. 254, citando a R. Hernández Colón, *Práctica Jurídica de Puerto Rico: Derecho Procesal Civil*, 5ta Ed., San Juan, Lexis, 2010, Sec. 6001, pág. 560; *Hernández Pérez V. Halvorsen*, 176 DPR 344 (2009).

declaratoria tiene como resultado una decisión judicial sobre cualquier divergencia en la interpretación de una ley.²⁸

La Regla 59.2 de Procedimiento Civil²⁹, establece que toda persona cuyos derechos fuesen afectados por un estatuto podrá solicitar una decisión sobre cualquier divergencia en la interpretación o validez y que se dicte una declaración de los derechos, estados u otras relaciones jurídicas que de aquéllos se deriven.

C. EL PODER DE DESTITUCIÓN DEL PRIMER EJECUTIVO

Históricamente, la facultad del Gobernador para remover o separar a un funcionario de su cargo había sido reconocida en el Art. 53 del Código Político³⁰, que dispone que éste estaba facultado “para separar a cualquier funcionario que **hubiere nombrado; podrá declarar vacante el cargo y cubrirlo en la forma prescrita por ley**”. (Énfasis nuestro).³¹ Ahora bien, aun cuando se le reconoce dicha facultad, la misma está condicionada a las restricciones que puedan establecerse por virtud de ley.³²

Al adoptarse la Constitución del Estado Libre Asociado (Constitución)³³, 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 AL 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”.³⁴ 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 AL de limitar dicho poder.³⁵ Tampoco abundan sobre el particular, las discusiones en la Asamblea Constituyente sobre el alcance de ésta disposición constitucional.³⁶ 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 AL de imponer restricciones al poder del

²⁸ Íd.

²⁹ 32 LPRA Ap. V, R. 59.1,

³⁰ *Santana v. Gobernadora*, 165 DPR 28, 44 (2005); Art. II, Sec. 21, Const. ELA, LPRA Tomo 1.

³¹ Íd., pág. 44.

³² Íd., pág. 44.

³³ Const. ELA, Art. IV, Sec. 4 LPRA Tomo 1.

³⁴ *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 44; *Guzmán v. Calderón*, 164 DPR 220, 230 (2005).

³⁵ *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 44; *Guzmán v. Calderón*, supra, pág. 230.

³⁶ *Guzmán v. Calderón*, supra, pág. 230.

Gobernador para destituir funcionarios(as) nombrados por éste”.³⁷ Estas surgen dentro del marco de las facultades a ser delegadas a la Rama Legislativa, pero el TSPR interpretó que dichos pronunciamientos son particularmente pertinentes a aquellas controversias sobre la validez de una limitación impuesta por la AL a la facultad de la Rama Ejecutiva de nombrar y destituir a sus funcionarios, así como de crear los departamentos y agencias ejecutivas.³⁸

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.³⁹ 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.** 3 Diario de Sesiones de la Comisión Constituyente 2268 (1952). (Citas en el original). (Énfasis nuestro).⁴⁰

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.⁴¹ Esto es, a éste 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).⁴² 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.⁴³ 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”.⁴⁴ Ello necesariamente conlleva que el Gobernador tenga la

³⁷ Véase 3 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente 2269-2271 (1952); *Guzmán v. Calderón*, supra, 230.

³⁸ *Guzmán v. Calderón*, supra, págs. 230-231.

³⁹ Const. ELA, Art. III, Sec. 16 LPRA Tomo 1.

⁴⁰ Íd., págs. 231-232.

⁴¹ Íd.

⁴² *Guzmán v. Calderón*, supra, págs. 231-232.

⁴³ *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 47.

⁴⁴ Íd.

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.⁴⁵ Esto a su vez supone que el Gobernador tiene la facultad de remover a sus funcionarios si rehúsan actuar acorde a su política pública.⁴⁶ Solo de esta forma el Poder Ejecutivo se cerciorará de que se ejecuta su política pública y se cumpla con la ley.⁴⁷ 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**.⁴⁸

Conforme a esta discusión, la Asamblea Constituyente optó por enmendar la referida Sec. 8, hoy Sec. 16, de la Constitución⁴⁹ a los fines de sólo 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.⁵⁰ 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 éste** podía ser restringida por el Legislativo **cuando se tratase de funcionarios revestidos con facultades cuasi legislativas o cuasi judiciales**.⁵¹ Esto pues, “dicho tipo de funcionario requiere cierto grado de independencia, con respecto a la Rama Ejecutiva, para llevar a cabo eficientemente las tareas que le fueron asignadas”.⁵² 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.⁵³ 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

⁴⁵ Íd.

⁴⁶ Íd.

⁴⁷ Íd.

⁴⁸ Íd.págs. 47-48.

⁴⁹ *Supra*.

⁵⁰ *Guzmán v. Calderón*, *supra*, págs. 232-233.

⁵¹ Íd., págs. 235-236.

⁵² Íd.

⁵³ Íd., págs. 236-237.

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).⁵⁴

D. LA FUNCIÓN DEL PODER EJECUTIVO Y LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SOBRE LOS LÍMITES AL PODER DE DESTITUCIÓN

El Gobernador tiene la obligación de “cumplir y hacer cumplir las leyes”.⁵⁵ Para cumplir con su obligación constitucional, el Gobernador tiene que nombrar a funcionarios que le asistan en dicha encomienda.⁵⁶ La esencia del concepto de poner en vigor las leyes no se limita a hacer un ejercicio de interpretación e implementación del mandato legislativo.⁵⁷ Incluye determinar quién ejerce la última autoridad sobre los funcionarios que implementan o ejecutan la ley.⁵⁸ 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 éste 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.⁵⁹

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.**⁶⁰ 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.⁶¹ De ser un funcionario con facultades cuasi legislativa o judiciales, la facultad de la Rama Legislativa para limitar la facultad del Gobernador de destitución es permisible.⁶² Mientras que si es un funcionario con facultades puramente ejecutivas, la facultad de la AL es mínima.⁶³ Esto pues, en la mayoría de los casos, se trata de funcionarios “que colaboran directamente en la

⁵⁴ *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, 191 DPR 97, 98 (2014).

⁵⁵ Const. ELA, Art. IV, Sec. 4 LPRA Tomo 1.

⁵⁶ *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 48.

⁵⁷ Íd.

⁵⁸ Íd.

⁵⁹ Íd.

⁶⁰ *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 51.

⁶¹ *Guzmán v. Calderón*, supra, págs. 238.

⁶² Íd.

⁶³ Íd.

implementación de la política pública y en la **ejecución** de aquellas funciones asignadas por la Constitución a la Rama Ejecutiva”. (Énfasis nuestro).⁶⁴

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 **impermissible** 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.⁶⁵ 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.⁶⁶

Distinto es el caso de aquellos funcionarios que desempeñan tareas cuasi-legislativas y cuasi-judiciales.⁶⁷ A estos funcionarios, la AL 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.⁶⁸ 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).⁶⁹

En el caso de *Guzmán v. Calderón*⁷⁰, 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.⁷¹ Esta orden ejecutiva, le sería de aplicación a todas las agencias, juntas, cuerpos, comisiones,

⁶⁴ *Guzmán v. Calderón*, supra, pág. 238.

⁶⁵ Íd.

⁶⁶ Íd.

⁶⁷ Íd.

⁶⁸ *Guzmán v. Calderón*, supra, págs. 238-239.

⁶⁹ *Guzmán v. Calderón*, supra, pág. 239.

⁷⁰ *Supra*.

⁷¹ *Guzmán v. Calderón*, pág. 225.

tribunales examinadores, divisiones y corporaciones públicas adscritas al gobierno.⁷² 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 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.⁷³ 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.⁷⁴

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.⁷⁵ En oposición, el ELA sostuvo que el requisito de justa causa para la destitución del Sr. Guzmán Vargas establecido en el Art. 3 de la Ley Núm. 216⁷⁶, “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”.⁷⁷ 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.⁷⁸

Una lectura más amplia de la ley orgánica de la CPRDP reveló que la AL, de manera expresa, delegó en los miembros de la Junta de Directores de la CPRDP, además

⁷² Íd.

⁷³ Íd.

⁷⁴ Íd.

⁷⁵ Ley Núm. 216-1996, 27 LPRA sec. 501 *et seq.*; *Guzmán v. Calderón*, pág. 226.

⁷⁶ 27 LPRA sec. 501.

⁷⁷ *Guzmán v. Calderón*, *supra*, pág. 239.

⁷⁸ Íd.

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.⁷⁹ 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 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.⁸⁰

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 AL.⁸¹ 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.⁸²

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.⁸³ 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.⁸⁴ El requisito de justa causa para la

⁷⁹ *Guzmán v. Calderón*, supra, pág. 240.

⁸⁰ Íd.

⁸¹ Íd.

⁸² *Guzmán v. Calderón*, supra, pág. 241.

⁸³ *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, pág. 116; *Guzmán v. Calderón*, supra, pág. 241.

⁸⁴ *Guzmán v. Calderón*, supra, págs. 241-242.

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.⁸⁵ En resumen, el TSPR determinó que el requisito legislativo de "justa causa" para la destitución no interfería **impermisiblemente** con la obligación constitucional del Gobernador de cumplir y hacer cumplir las leyes.⁸⁶ Todo lo contrario, éste conserva la autoridad para destituir a aquellos funcionarios 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.⁸⁷

En el caso de *Santana v. Gobernadora*⁸⁸, el TSPR abonó a la discusión y a la norma establecida en *Guzmán v. Calderón*⁸⁹. 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. 105-220.⁹⁰ En consecuencia, el DORH se convirtió en administrador de los fondos asignados, que ascendían a \$300 millones.⁹¹ Luego de las elecciones generales de 2000, la Hon. Sila M. Calderón Serra (Calderón Serra) juramentó como Gobernadora.⁹² Ésta designó al licenciado Víctor Rivera Hernández (Rivera Hernández) como Secretario del Departamento el Trabajo.⁹³ 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.⁹⁴ La orden ejecutiva dispuso, entre otras cosas, que todos los puestos en el servicio de carrera que estuvieran vacantes en ese

⁸⁵ *Guzmán v. Calderón*, supra, pág. 242.

⁸⁶ Íd.

⁸⁷ Íd.

⁸⁸ Supra.

⁸⁹ Supra.

⁹⁰ Ley de Inversión en la Fuerza Trabajadora, 112 Stat. 946 (1998), 29 U.S.C. secs. 2801-2945 (2002).

⁹¹ *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 34.

⁹² Íd.

⁹³ Íd.

⁹⁴ *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 35.

momento permanecieran sin ocupar.⁹⁵ 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.⁹⁶ Esta orden ejecutiva, le sería de aplicación a cualquier junta, cuerpo, comisión, corporación pública, departamento, autoridad, o cualquier instrumentalidad de la Rama Ejecutiva.⁹⁷

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 naturaleza puramente ejecutiva.⁹⁸ 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.⁹⁹ 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.¹⁰⁰ 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.¹⁰¹ El DORH fue diseñado por la AL para **administrar** y regir el Sistema de Formación Tecnológico Ocupacional del Estado (Sistema).¹⁰² El Sistema agrupa a aquellas agencias, unidades o programas operacionales que directa o indirectamente ofrecen

⁹⁵ Íd.

⁹⁶ Íd.

⁹⁷ Íd.

⁹⁸ *Santana v. Gobernadora*, supra, págs. 35-36.

⁹⁹ *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 40.

¹⁰⁰ Íd.

¹⁰¹ Íd.

¹⁰² Íd.

servicios relacionados con la formación tecnológica ocupacional no universitaria.¹⁰³ 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.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵ Además, 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.¹⁰⁶ 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 en la evaluación de propuestas presentadas para recibir estos fondos y en la autorización de los correspondientes desembolsos.¹⁰⁷

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.¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹ 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.¹¹⁰ 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

¹⁰³ Íd.¹⁰⁴ Íd.¹⁰⁵ *Santana v. Gobernadora*, supra, págs. 40-41.¹⁰⁶ *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 41.¹⁰⁷ Íd.¹⁰⁸ *Santana v. Gobernadora*, supra, pág. 60.¹⁰⁹ Íd.¹¹⁰ Íd.

agencias gubernamentales para adelantar esa política pública.¹¹¹ 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.¹¹²

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.¹¹³ 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.¹¹⁴ 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.¹¹⁵

Al evaluar la limitación legislativa sobre el poder de destitución, el TSPR determinó que, dada la naturaleza **puramente ejecutiva** de la posición del Directo 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.¹¹⁶ Ese término tampoco priva al Gobernador de su prerrogativa de remover al funcionario del cargo si así lo entiende necesario y procedente.¹¹⁷ 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 injerencia.¹¹⁸

Por último, en el caso de *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*¹¹⁹, 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

¹¹¹ Íd.

¹¹² Íd., a las págs. 60-61.

¹¹³ Íd., a la pág. 61.

¹¹⁴ Íd.

¹¹⁵ Íd.

¹¹⁶ Íd., a la pág. 62.

¹¹⁷ Íd.

¹¹⁸ Íd.

¹¹⁹ *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).

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).¹²⁰

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 2011.¹²¹ Según dispuesto en el Plan de Reorganización, su nombramiento fue por el término de 10 años.¹²² 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.¹²³ Ulteriormente, en agosto de 2013, Díaz Carrasquillo fue destituido de su cargo sin celebrarse una vista previa.¹²⁴

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”.¹²⁵ 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

¹²⁰ *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, pág. 101.

¹²¹ *Íd.*

¹²² *Íd.*

¹²³ *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, págs. 101-102.

¹²⁴ 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.

¹²⁵ *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, pág. 104.

diversas áreas de la comunidad, etc.¹²⁶ 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.¹²⁷ 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 discriminadas.¹²⁸ Además, anualmente, el Procurador debía rendir un Informe al Primer Ejecutivo y a la AL 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.¹²⁹

En el 2002, la AL 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".¹³⁰ Esto a los fines de habilitar a la OPPI para que esta pudiera ejercer más efectivamente sus funciones fiscalizadoras.¹³¹ 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.¹³² 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.¹³³ La AL estableció como causas de destitución los delitos

¹²⁶ Íd., a las págs. 104-105.

¹²⁷ Íd., a la pág. 106.

¹²⁸ Íd., a la pág. 105.

¹²⁹ Íd., a la 106.

¹³⁰ Íd., a la 105.

¹³¹ Íd.

¹³² Íd., a las págs. 105-106.

¹³³ Íd., a la pág. 106.

contra el erario público, delitos contra la función pública, cualquier delito menos grave que conlleve depravación moral y delitos graves.¹³⁴

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.¹³⁵ 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*.¹³⁶ El TSPR tampoco pudo concluir que Díaz Carrasquillo ejercía exclusivamente funciones cuasi-legislativas o cuasi-judiciales.¹³⁷ 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 AL que para su destitución se demuestre justa causa.¹³⁸ 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. (Énfasis nuestro).¹³⁹

E. LA COMISIÓN PARA LA AUDITORÍA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO

La Ley Núm. 97-2015, entre otras cosas, creó la Comisión como una comisión **independiente** integrada por representantes del sector público y de ciudadanos privados, provenientes de diversos sectores estratégicos en la sociedad civil, encomendada con la **responsabilidad de auditar la totalidad de la deuda pública**.¹⁴⁰ Ésta “operará de manera

¹³⁴ Íd.

¹³⁵ Íd., a las págs. 108-109.

¹³⁶ Supra.

¹³⁷ *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, supra, pág. 124.

¹³⁸ Íd., a la págs. 124-125.

¹³⁹ Íd., a la pág. 126.

¹⁴⁰ *Exposición de Motivos* de la Ley Núm. 97-2015.

autónoma y tendrá la autoridad necesaria para evaluar todas las transacciones gubernamentales que entienda pertinentes para las tareas que le [fueron encomendadas]”.

(Énfasis nuestro).¹⁴¹ Esta Comisión, creada con **total autonomía administrativa e independencia legal**¹⁴², tiene como propósito:

la acción **fiscalizadora** dirigida a **examinar y evaluar** el proceso de contratación, refinanciamiento o renegociación del endeudamiento público, el origen y destino de los recursos, y la ejecución de los programas y proyectos financiados con deuda interna o externa, considerando los aspectos legales y financieros, los impactos económicos, sociales, de género, regionales, ecológicos, nacionales y municipales. (Énfasis nuestro).¹⁴³

Sus funciones prioritarias son **definir la metodología a utilizarse para auditar** cada uno de los créditos, las renegociaciones y reestructuraciones; los montos pagados por capital e intereses; las inversiones realizadas; los impactos de los procesos de contratación, refinanciamiento o renegociación de la deuda pública; del destino de los recursos y la ejecución de programas y proyectos financiados con deuda interna o externa; y aplicar la referida metodología en la **auditoría** de todos los convenios vigentes.¹⁴⁴ Además, la Comisión está encomendada con la **auditoría** de los convenios, contratos y otras formas o modalidades de endeudamiento público desde el año fiscal 1972-1973, a los fines de establecer los fundamentos de la solicitud del crédito; el monto del crédito y la unidad monetaria en la que se obtuvo como también sus incrementos o ampliaciones posteriores; las condiciones económicas, financieras y comerciales que se pactaron y las que aplicaron efectivamente; los condicionamientos; el destino programado de los recursos y la utilización de los mismos; los impactos integrales del proyecto; las personas que, a nombre de las partes, tramitaron o suscribieron el compromiso contractual; los métodos o mecanismos realizados para sufragar el cumplimiento con el crédito, según pactado; cualquier otra circunstancia o información que se considere pertinente, considerando los aspectos legales y financieros, los impactos económicos, sociales, de género, regionales, ecológicos, nacionales y municipales.¹⁴⁵ Con la información obtenida, debe **conformar una base de datos** que permita realizar toda clase de análisis en torno al proceso de

¹⁴¹ Íd.

¹⁴² Art. 2, Sec. 2 de la Ley Núm. 97-2015.

¹⁴³ Íd.

¹⁴⁴ Íd.

¹⁴⁵ Art. 2, Sec. 5 de la Ley Núm. 97-2015.

endeudamiento del País.¹⁴⁶ Por último, debe “establecer un **sistema de transparencia de información**, tanto sobre el proceso investigativo y auditado, como para los futuros procesos de endeudamiento”. (Énfasis nuestro).¹⁴⁷

Por otra parte, la Comisión fue investida con el poder de **investigar** todos los procesos de endeudamiento de las distintas instituciones del Estado, y tiene jurisdicción original para hacer **investigaciones**, *motu proprio* o a instancia de parte, sobre cualquier asunto o controversia relacionada a los procesos de endeudamiento público.¹⁴⁸ A estos fines, la AL decretó que todas las entidades y funcionarios o exfuncionarios del sector público están en la obligación de proporcionar la información que solicite la Comisión.¹⁴⁹ Este poder de requerimiento de información se extiende a aquella información de naturaleza confidencial.

150

Además de las funciones prioritarias ya mencionadas y para el cumplimiento de las mismas, la Comisión tiene ciertas facultades, atribuciones y deberes de índole administrativa que incluyen: designar y establecer las funciones de la Coordinación Ejecutiva y aquellas de sus colaboradores; promulgar reglamentos **internos** para su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos; definir y **proponer** al Departamento de Hacienda la contratación de auditorías técnicas; contratar y designar el personal necesario para su funcionamiento; aprobar su presupuesto anual y planes operativos **a base de los preparados por la Oficina de Gerencia y Presupuesto**; solicitar a las instituciones del sector público el apoyo técnico necesario y la transferencia del personal técnico que requiera; **proponer normas y políticas públicas orientadas a fortalecer la auditoría sobre el crédito público**, como función permanente del Estado.¹⁵¹

Para llevar a cabo las funciones antes mencionadas, la AL dispuso que la Comisión esté integrada por representantes de la Rama Ejecutiva y Legislativa, así como, del interés público.¹⁵² Como representantes de la Rama Ejecutiva, estarían el Director del Instituto de

¹⁴⁶ Íd.¹⁴⁷ Íd.¹⁴⁸ Íd.¹⁴⁹ Art. 2, Sec. 11 de la Ley Núm. 97-2015.¹⁵⁰ Íd.¹⁵¹ Art. 2, Sec. 9 de la Ley Núm. 97-2015.¹⁵² Íd.

Estadísticas y el Presidente del BGF.¹⁵³ Por parte de la AL, el Presidente de la Cámara de Representantes o su representante; el Presidente del Senado o su representante, un representante de la delegación de la mayoría en la AL en cada cuerpo parlamentario y un representante de la delegación de la minoría en la AL representada en cada cuerpo parlamentario. Por último, la representación ciudadana estaría compuesta de aquellas personas que hayan trabajado sobre el endeudamiento público y perteneciesen a los varios sectores, estos son: un catedrático de Economía; un catedrático de Finanzas; un catedrático de Estadísticas y un catedrático de Derecho Constitucional de alguna institución de educación superior pública; un representante del sector sindical u obrero del País; un representante del sector comercial-patronal, preferiblemente proveniente de alguna pequeña o mediana empresa puertorriqueña; un representante del sector cooperativista puertorriqueño y un representante del sector bancario puertorriqueño con conocimiento en Financiamiento Público.¹⁵⁴ Éstos últimos, serían nombrados por el Gobernador dentro de los 10 días naturales de la entrada en vigor de la ley.¹⁵⁵ **Del Gobernador no hacer los nombramientos, les correspondería entonces a los presidentes de ambos Cuerpos de la AL, por mutuo acuerdo, realizar los nombramientos.**¹⁵⁶

Sobre la vigencia de Comisión, la Ley Núm. 97-2015, solamente dispone que ésta sólo será disuelta **una vez haya concluido y satisfecho las encomiendas dispuestas en su ley habilitadora**. Durante el periodo que duren sus funciones, deberá entregar informes cada seis meses en los que describirá el progreso de sus gestiones hasta la fecha. Una vez concluyan las mismas, publicará un informe final, en el que detallará sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

F. LA OPINIÓN DEL OTRORA SECRETARIO DE JUSTICIA SOBRE LA NATURALEZA DE LA COMISIÓN

Tras una solicitud de opinión legal del entonces Presidente de la Comisión, Pagán Rodríguez (Presidente de la Comisión), el otrora Secretario de Justicia, Hon. César Miranda (Secretario de Justicia), emitió la Consulta Núm. 16-54-B, sobre la naturaleza jurídica de la Comisión y sobre si ésta estaba exenta de la aplicación de varios estatutos. En específico, el

¹⁵³ Íd.

¹⁵⁴ Íd.

¹⁵⁵ Íd.

¹⁵⁶ Íd.

asunto o controversia jurídica que motivaron las expresiones del Secretario de Justicia fue la contención del Presidente de la Comisión de que, conforme a la Sección 2 del Artículo 2 de la Ley Núm. 97-2015, la Comisión “debe “funciona[r] de manera totalmente independiente del Gobierno de Puerto Rico”, a los fines de que su encomienda de auditar la deuda pública “rinda los frutos esperados”” y “que “[p]ara transitar ese camino de independencia y transparencia, la AL confirió a la Comisión total independencia administrativa...porque, de otra manera, los trabajos de la Comisión estarían atados directa o indirectamente a la voluntad del Estado y de sus funcionarios y funcionarias” y, conforme a ello, la Comisión estaba exenta de la aplicación de los estatutos allí enumerados.¹⁵⁷ Dentro de este marco jurídico, el Secretario de Justicia brindó su opinión y resaltó que la Comisión era una entidad independiente¹⁵⁸, que operaba de manera autónoma¹⁵⁹ y que su **objetivo principal** era la **investigación** de los asuntos relacionados con los procesos de endeudamiento público “a los fines de, eventualmente, rendir un informe final con sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones”.¹⁶⁰ En sus propias palabras:

Aunque el legislador guardó silencio sobre la naturaleza de la Comisión, **del análisis de sus objetivos y composición puede colegirse que se trata de una entidad de naturaleza legislativa** por varias razones. En primer lugar, **sus funciones son de carácter investigativo y su objetivo final es la presentación de informes con hallazgos y recomendaciones al Gobernador y a la AL. Dichos informes deberán incluir propuestas de normas y políticas públicas orientadas a fortalecer la auditoría sobre el crédito público, como función permanente del Estado.** (Énfasis nuestro).

¹⁶¹

Por su importancia y pertinencia, transcribimos casi íntegramente el análisis sobre derecho constitucional que hiciera el Secretario de Justicia para sustentar su determinación sobre la naturaleza legislativa de la Comisión.

En este punto conviene recordar que, en nuestro sistema constitucional, “[l]a facultad y el deber de la AL de **fiscalizar la ejecución de la política pública y la conducta de los jefes de departamento mediante el ejercicio de sus vastos poderes de investigación**[.] han sido reconocidos, después de la Constitución por este Tribunal”. Peña Clos v. Cartagena Ortiz, 114 D.P.R. 576, 590 (1983). “[L]a fuente del derecho parlamentario de investigación en Puerto Rico no ha sido básicamente alterada por la

¹⁵⁷ Página 1 de la Consulta Núm. 16-54-B.

¹⁵⁸ Página 2 de la Consulta Núm. 16-54-B.

¹⁵⁹ Página 3 de la Consulta Núm. 16-54-B.

¹⁶⁰ Página 4 de la Consulta Núm. 16-54-B.

¹⁶¹ Páginas 5-6 de la Consulta Núm. 16-54-B.

Constitución del Estado Libre Asociado. Las Secs. 1 y 17 del Art. II representan las fuentes nominales, pero en el fondo persiste el concepto de que **la facultad de investigar es parte inseparable de la de legislar**". Id. Y tal como señala la Lcda. Ileana Colón Carlo, ex Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico: "[l]a investigación del uso dado a los fondos públicos es una función tradicional de la Rama Legislativa". Ileana M. Colón Carlo, *El ámbito de investigación del Contralor de P.R.*", 29 Rev. Jur. U. Inter. P.R. 743 (1995), Vol. 29, Núm. 3.

En segundo lugar, la Sección 7 del Artículo 2 dispone para el nombramiento de dos (2) funcionarios del poder ejecutivo y cuatro (4) del poder legislativo como miembros de la Comisión; y faculta al Gobernador a nombrar ocho (8) miembros del interés público. Ahora bien, si el Gobernador no ejercía dicha facultad, entonces los presidentes de ambos cuerpos legislativos debían hacerlo y, en efecto, lo hicieron según surge del Comunicado de Prensa emitido por el Senado el 7 de enero de 2016, mencionado en la nota al calce número 4 del presente escrito.

Es de conocimiento general que, en nuestro ordenamiento constitucional, una rama de gobierno no puede arrogarse facultades que la constitución reserva para las demás ramas de gobierno. En Noriega v. Hernández Colón, 135 D.P.R. 406, 464 (1994), el Tribunal Supremo de Puerto Rico concluyó que "[c]laramente la facultad de poner en vigor las leyes es exclusiva del Poder Ejecutivo y la misma sólo puede ser ejercitada por funcionarios adscritos a dicho poder. Véase Sec. 4, Art. IV de la Constitución de Puerto Rico, ante. Evidentemente los legisladores no son parte del Poder Ejecutivo y la participación de éstos, como funcionarios de la Rama Ejecutiva, constituye una intromisión que afecta la separación de poderes que debe existir entre las ramas del Gobierno.[...]

Resulta claro, pues, que si la Comisión fuese de naturaleza ejecutiva, entonces la participación directa de cuatro (4) legisladores como miembros de ésta, así como la facultad de los presidentes de la Cámara de Representantes y del Senado para nombrar a los ocho (8) miembros del interés público, en caso de que el Gobernador del E.L.A. no ejerciera esa facultad, constituiría una violación al principio constitucional de la separación de poderes y, por tanto, la creación de la Comisión sería un acto *ultra vires*.

En tercer lugar, el legislador dispuso que la Comisión quedará "disuelta una vez haya concluido y satisfecho las encomiendas dispuestas" en el estatuto. Véase, Sección 3 del Artículo 2 de la Ley Núm. 97. En cuarto lugar, la Comisión tiene la prerrogativa de "[s]esionar, de forma ordinaria, dos veces al mes y de forma extraordinaria cuando lo soliciten al menos tres (3) de sus miembros". Véase inciso (h) de la Sección 9 del Artículo 2 de la Ley Núm. 97.

Finalmente, es nuestro parecer que el legislador **no le delegó ciertas facultades básicas a la Comisión para llevar a cabo sus funciones de "manera totalmente independiente del Gobierno de Puerto Rico"**. [Nota al calce omitida]. Tradicionalmente, **cuando el legislador omite delegar estas facultades básicas a una entidad, es porque ha colocado a ésta bajo el amparo de otra entidad pública que estará encargada de proveer todos los recursos, materiales, equipo, instalaciones y personal necesario.**

Por tanto, **resulta forzoso concluir que la Comisión es parte de la Rama Legislativa.** (Énfasis nuestro). (Subrayado y citas en el original).¹⁶²

Conforme a este análisis, el Secretario de Justicia sostuvo que la aplicación de los estatutos allí enumerados dependería de si los mismos les eran aplicables a la Rama Legislativa.¹⁶³ Esto es, sólo le aplicarían a la Comisión aquellos estatutos que por aplicarle a la Rama Legislativa son igualmente aplicables a sus dependencias – la Comisión incluida entre éstas – en tanto y en cuanto el legislador no haya dispuesto otra cosa.¹⁶⁴

G. LA LEY NÚM. 21-2016

La Ley Núm. 21-2016¹⁶⁵, cuyas disposiciones sirven, parcialmente, como fundamento para Rosselló Nevares destituir a los demandantes de su posición como miembros del interés público en la Comisión, es la reacción legislativa a la crisis económica que enfrenta el País desde hace años. La pieza legislativa expone que la crisis fiscal del Gobierno ha llegado a su momento más crítico en la historia y que a pesar de los esfuerzos gubernamentales puestos en vigor, ciertos factores como el elevado nivel de la deuda y el deteriorado clima económico que persiste han llevado las finanzas públicas a un punto de inflexión.¹⁶⁶ Ante la situación en la cual el Estado no cuenta con recursos suficientes para cumplir con el pago de la deuda tal y como está pactado y, además, continuar proveyendo servicios esenciales a la ciudadanía, el Gobierno necesitaba herramientas para ejercer su poder de razón de estado para proteger la vida, salud, y el bienestar del Pueblo de Puerto Rico.¹⁶⁷ A estos fines se aprobó la Ley Núm. 21-2016, cuyos objetivos principales son:

El primer objetivo se atiende en el Capítulo 2 de la Ley, el cual autoriza al Gobernador a: (i) **declarar**—en algún momento en el futuro—**una moratoria temporera** para los pagos del servicio de deuda del Estado Libre Asociado, el BGF, el Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico (“BDE”), o cualquiera de las demás instrumentalidades gubernamentales de Puerto Rico; y (ii) **suspender los remedios de los acreedores** que pudiesen surgir como resultado de la moratoria. El segundo objetivo se atiende en los Capítulos 3 y 4 de la Ley, los cuales enmiendan a la Ley Orgánica del BGF para **proporcionarle al BGF opciones y herramientas que pudiese necesitar**—en algún momento en el futuro—**para enfrentar una sindicatura**. Estas enmiendas: (a) modernizan las disposiciones de la Ley Orgánica del BGF sobre el nombramiento de un síndico para el BGF, (b) autorizan la creación de un banco “puente”

¹⁶² Páginas 6-7 de la Consulta Núm. 16-54-B.

¹⁶³ Página 8 de la Consulta Núm. 16-54-B.

¹⁶⁴ Página 8 de la Consulta Núm. 16-54-B.

¹⁶⁵ *Supra*.

¹⁶⁶ *Exposición de Motivos* de la Ley Núm. 21-2016.

¹⁶⁷ *Id.*

temporero para llevar a cabo ciertas funciones del BGF y para honrar depósitos, y (c) permiten que el BGF cree una nueva subsidiaria que pueda asumir las funciones de agente fiscal, asesor financiero y agente informativo del BGF, así como facilitar el esfuerzo de reestructuración. El tercer objetivo se atiende en el Capítulo 6 de la Ley, lo cual enmienda a la Ley Orgánica del BDE para proporcionarle una modernización a las disposiciones sobre el **nombramiento de un síndico**. (Énfasis nuestro).¹⁶⁸

Sobre la Comisión, la Ley Núm. 21-2016, ordena “al Secretario de Hacienda y al Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto a identificar, del presupuesto del Fondo General para el Año Fiscal 2016, \$2,000,000 para sufragar los costos de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público creada por la Ley Núm. 97-2015”.¹⁶⁹

H. LA LEY NÚM. 3-2017

Posteriormente, la AL aprobó la Ley Núm. 3-2017¹⁷⁰, a los fines de continuar el manejo de la crisis fiscal del País. Sobre los motivos de la ley, la AL 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. (Énfasis nuestro).¹⁷¹

Es importante resaltar que, surge además de la propia *Exposición de Motivos* de la Ley Núm. 3-2017, una reseña y reconocimiento de las normas pautadas por nuestro más alto foro en los casos de *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*¹⁷², y *Santana v. Gobernadora*¹⁷³. En específico, de la norma establecida en cuanto a las limitaciones que puede imponer la AL al poder de destitución del Gobernador y como ello interactúa con el poder otorgado a

¹⁶⁸ *Exposición de Motivos* de la Ley Núm. 21-2016.

¹⁶⁹ Art. 203 de la Ley Núm. 21-2016.

¹⁷⁰ Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico.

¹⁷¹ *Exposición de Motivos* de la Ley Núm. 3-2017.

¹⁷² *Supra*.

¹⁷³ *Supra*.

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 reestructuración 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, la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente y la Oficina del Contralor Electoral a menos que expresamente así se disponga. Tampoco se considerará como Entidad de la Rama Ejecutiva para propósitos de esta Ley, a la Universidad de Puerto Rico y sus dependencias, ni a los Municipios. (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, entiéndase, 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. (Énfasis nuestro).¹⁷⁴

IV.

En este caso, no existe controversia entre las partes en cuanto a que los demandantes Pagán Rodríguez, Alameda Lozada y González Taboada fueron **debidamente** nombrados a la Comisión como representantes del interés público conforme a lo dispuesto en el Art. 2, Sec. 7 de la Ley Núm. 97-2015. Esto pues, ante la **inacción** del Gobernador de ejercer su facultad dispuesta en dicha ley, de nombrar a los representantes del interés público, la AL nombró a los demandantes. Esto es, fue ante la inacción del Gobernador que se activó la parte del Art. 2, Secc. 7 de la Ley 97-2015, que faculta a la AL a nombrar a los representantes del interés público. Es así como Pagán Rodríguez, Alameda Lozada y González Taboada fueron nombrados como representantes del interés público y miembros de la Comisión.¹⁷⁵

La controversia entre las partes versa sobre el poder o la autoridad que tiene el Gobernador para destituir, remover o separar a los demandantes de sus posiciones como representantes del interés público y miembros debidamente nombrados de la Comisión. Según el ELA, el hecho de que la facultad de nombrar a los miembros del interés público recaiga en el Gobernador necesariamente conlleva que los demandantes deben gozar de la confianza de éste. El ELA arguye como fundamentos para la destitución de los

¹⁷⁴ Art. 29 de la Ley Núm. 3-2017.

¹⁷⁵ Esto fue estipulado por las partes.

demandantes los preceptos de la Ley Núm. 21-2016, y la Ley Núm. 3-2017. No obstante, de una lectura y análisis ponderado, minucioso y armonioso de las referidas disposiciones resulta necesario concluir que no le asiste la razón.

En primer lugar, la Ley Núm. 21-2016, tuvo como objetivo primordial establecer un esquema para el manejo de la crisis fiscal que atraviesa el País. Sus propósitos principales son declarar una moratoria temporera, suspender los remedios que pudiesen tener los acreedores de la deuda y proveer al BGF opciones y herramientas para enfrentar una sindicatura.¹⁷⁶ Nótese que la única referencia en la Ley Núm. 21-2016, a la Comisión versa sobre el presupuesto a asignársele a ésta y el deber del Secretario del Departamento de Hacienda y el Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto de identificar y proveer a la Comisión los fondos necesarios para sufragar sus costos.¹⁷⁷ Esto es, contrario a la pretensión del Estado, más allá de asignarle a la Comisión los recursos necesarios para su funcionamiento, la AL **nada más dispuso sobre la Comisión**. Lo cierto es, que del texto de la Ley Núm. 21-2016, **únicamente surge un silencio legislativo** sobre el asunto de la remoción de los miembros de la Comisión por parte del Gobernador. Como veremos más adelante, tampoco es posible que interpretemos ese silencio legislativo a los fines de determinar que la AL, al no disponer un término para el nombramiento al cargo o los motivos para la destitución de los miembros de la Comisión, quiso que éstos fuesen de libre remoción sin ningún tipo de limitación. Conforme a ello, es forzoso concluir que la destitución de los demandantes por parte del Gobernador Rosselló Nevares **no encuentra apoyo en las disposiciones de la Ley Núm. 21-2016**.

En segundo lugar, la Ley Núm. 3-2017, sí trata expresamente la facultad del Gobernador para destituir a funcionarios. Ahora bien, 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**. En la *Vista* celebrada, a preguntas del Tribunal, el Estado admitió que el Art. 29 de la Ley Núm. 3-2017, requiere que se cumpla con 2 requisitos para que el Gobernador pueda destituir a un funcionario. Éstos son, que **el funcionario: (1) tiene que ser miembro** de una junta o cuerpo rector de una corporación

¹⁷⁶ *Exposición de Motivos* de la Ley Núm. 21-2016.

¹⁷⁷ Art. 203 de la Ley Núm. 21-2016.

pública, agencia, dependencia o instrumentalidad del Gobierno o **de cualquier entidad que reciba subsidios del Gobierno de Puerto Rico, y (2) no goza de la confianza del Gobernador porque, al entender de éste último, el(la) funcionario(a) no está ejecutando la política pública establecida por éste o no goza de su confianza para formular e implementar el plan fiscal** requerido por PROMESA.

En este caso, el ELA sostiene que lo anterior aplica a los demandantes específicamente porque la Comisión recibe fondos del Gobierno y porque Pagán Rodríguez, Alameda Lozada y González Taboada no gozan de la confianza del Gobernador para **formular e implementar** el plan fiscal. No existe controversia en que la Comisión recibe fondos del Gobierno. Así lo dispuso expresamente la AL en la Ley Núm. 21-2016. Sí hay controversia sobre si en efecto Pagán Rodríguez, Alameda Lozada y González Taboada **formulan e implementan el plan fiscal** como parte de sus funciones como representantes del interés público y miembros de la Comisión y si les aplica la referida disposición. El Art. 5 de la Ley Núm. 3-2017, 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 a la Comisión por los fundamentos que explicaremos. No obstante, el Tribunal auscultó y entiende meritorio discutir otros fundamentos que confirman dicha determinación.

Esto nos lleva a, en tercer lugar, evaluar la naturaleza del cargo que ejercen los demandantes en la Comisión conforme a los parámetros y guías provistas por nuestro más alto foro en los casos *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 demandantes ejercen cargos de naturaleza ejecutiva, cuasi-legislativa o cuasi-judicial y si el Gobernador tiene autoridad o poder para destituir a los miembros de la Comisión, fuesen o no nombrados por éste. Sabido es, que el nombre no hace la cosa y por ello el Tribunal se dio a la tarea de evaluar si la Comisión podría ser una criatura ejecutiva.

La primera parte del análisis evalúa la **naturaleza** de las funciones del cargo. Cónsono con ello, **al evaluar el propósito de la Comisión, la naturaleza jurídica independiente que**

le concedió la AL, las funciones de sus miembros, la utilidad y el propósito público que sirve en este momento histórico en el cual diversos sectores del País exigen la auditoría de la deuda pública, las expresiones legislativas sobre la importancia de la Comisión como un ente fiscalizador y como función permanente del Estado, el Tribunal se ve forzado a concluir que las funciones que ejercen los demandantes son puramente legislativas. Salvo, las funciones de éstos de “proponer normas y políticas públicas orientadas a fortalecer la auditoría sobre el crédito público”¹⁷⁸, que **no son funciones ejecutivas pues se limitan a proponer normas y política pública al Estado**, no hay nada en la Ley Núm. 97-2015, que nos permita concluir otra cosa.

La segunda parte del análisis, nos lleva a evaluar si el limitar el poder del Gobernador de destituir a los demandantes, interfiere impermisible 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 de los representantes del interés público de la Comisión, 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. Éstos son funcionarios legislativos 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 impermisible o irrazonablemente con las facultades constitucionales de la Rama Ejecutiva. Incluso, esto lo reconoce expresamente la AL 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**.

En cuarto lugar, reconocemos que en este caso no existe una expresión legislativa contundente sobre la duración del término del cargo de los demandantes como tampoco sobre un requisito de justa causa o causas para la destitución. Ahora bien, los demandantes arguyen que la única expresión legislativa que podría relacionarse al término de duración

¹⁷⁸ Art. 2, Secc. 9 de la Ley Núm. 97-2015.

de los cargos de los demandantes es la que dispone que la Comisión estará constituida hasta tanto cumpla su propósito, que más adelante en el estatuto la AL expresa que será permanente. Por su parte, el ELA sostiene que debemos interpretar el silencio legislativo como una expresión legislativa contundente a los fines de dejar desprovistos de protección a los demandantes en el ejercicio de su cargo. Esto es, al la AL no otorgarle un término específico al ejercicio del cargo de los miembros de la Comisión, debemos concluir que los demandantes son de libre remoción por el Ejecutivo. Como vimos, ello choca **obligatoriamente con la norma pautada por nuestro más alto foro en la jurisprudencia citada**. Por lo cual, el Tribunal concluye que a pesar de que la AL no proveyó un término de duración para el cargo de los demandantes, la jurisprudencia es clara, y conforme a ella, los demandantes están fuera del alcance del poder o autoridad de remoción del Ejecutivo. Que el Gobernador tuviese la potestad para nombrar a los demandantes, en nada cambia la naturaleza de las funciones que éstos ejercen ni choca con o descarta la doctrina jurisprudencial.

Dispuesto lo anterior, procede que evaluemos si proceden o no los remedios solicitados por los demandantes. En primer lugar, evaluaremos si procede el *injunction* preliminar. Los demandantes alegan que su destitución constituye un daño irreparable al impedirle ejercer sus funciones como representantes del interés público y miembros de la Comisión. Esto conlleva el entorpecimiento de la tan importante encomienda de la Comisión, al no poder darle continuidad a los contratos otorgados para cumplir con los propósitos y obligaciones de la Comisión, comenzar la auditoría ya contratada de la emisiones contenidas en el contrato con una firma de auditoría, presentar al País los hallazgos sobre la legalidad o ilegalidad de la deuda, entre otros. Nótese además, que en el caso del codemandante Pagán Rodríguez, éste es el Presidente electo de la Comisión, y como tal, es una figura importante para el funcionamiento de la misma.

En cuanto al remedio adecuado en ley, a preguntas de este Tribunal en la *Vista* celebrada, el ELA no supo identificar un procedimiento que proveyera a los demandantes los remedios solicitados en este caso y, tras una investigación legal exhaustiva, el Tribunal tampoco lo logró. Es por ello, que el Tribunal concluye que los demandantes no tenían un

remedio adecuado en ley que les proporcione el remedio que mediante la concesión del *injunction* proveerá este Tribunal. 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 la Comisión.

SENTENCIA

Conforme a lo anteriormente expuesto, el Tribunal dispone que procede la concesión del *injunction* preliminar y permanente, por lo que se ordena a la parte demandada a cesar y desistir de intervenir indebidamente con la Comisión mediante la destitución de sus miembros. En cuanto a la solicitud de sentencia declaratoria, el Tribunal concluye que también procede su concesión. Esto pues, existe una patente divergencia de criterio entre las partes sobre el alcance de la Ley Núm. 21-2016 y la Ley Núm. 3-2017 y el efecto de éstas sobre el ejercicio del cargo de los miembros de la Comisión 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 de la Comisión es nula e ilegal.

En consecuencia, se **ORDENA** la restitución de los demandantes a sus cargos como representantes del interés público y miembros de la Comisión.

Por todo lo cual, se declara **CON LUGAR** la *Demanda*. En virtud de ello, se dicta sentencia final y se ordena el cierre definitivo del caso.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico, 6 de abril de 2017.

F/LAURACELIS ROQUES ARROYO
JUEZA SUPERIOR