

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

MIGDALIA BÁEZ RODRÍGUEZ,
MARISOL VÁZQUEZ AGOSTO,
FRANK PADILLA CARRASQUILLO
VÍCTOR M. VEGA BÁEZ, ÁNGEL
R. ACOSTA CASTILLO, JOSÉ
ALBERTO LUGO DOMÍNGUEZ

Apelados

v.

HON. LUIS FORTUÑO,
GOBERNADOR DEL E.L.A.;
JUNTA DE
REESTRUCTURACIÓN Y
ESTABILIZACIÓN FISCAL
(FREF); DRA. MARÍA S. CONTE,
DIRECTORA EJECUTIVA
INSTITUTO DE CIENCIAS
FORENSES DE P.R.; JUNTA
DIRECTORA DEL INSTITUTO
DE CIENCIAS FORENSES
REPRESENTADA POR SU
PRESIDENTE, EL HON.
SECRETARIO DE JUSTICIA

Apelantes

KLAN200901539

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala
Superior de San
Juan

Caso Núm.:
K PE2009-4393
(907)

Sobre:

PETICIÓN DE
ENTREDICHO
PROVISIONAL E
INTERDICTO
PERMANENTE

Panel integrado por su presidenta, la Juez Bajandas Vélez, el Juez Cordero Vázquez y el Juez Cortes Trigo.

Cordero Vázquez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 6 de noviembre de 2009.

El 4 de noviembre de 2009, el Gobernador del E.L.A., Hon. Luis Fortuño Bursset (ELA), la Junta de Reestructuración y Estabilización Fiscal (JREF) y el Instituto de Ciencias Forenses de P.R. (ICF), por conducto de la Procuradora General de Justicia (apelantes), presentaron un recurso de Apelación conjuntamente con una Moción

COPIA EXPEDIDA PARA
OFICINA DE PRENSA OAT

en Solicitud de Auxilio de Jurisdicción. Los apelantes impugnan la Sentencia emitida y notificada el 29 y 30 de octubre de 2009, respectivamente, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan (TPI).

La Sentencia apelada concluye que la determinación de los apelantes de cesantear a: Migdalia Báez Rodríguez, Marisol Vázquez Agosto, Frank Padilla Carrasquillo, Víctor M. Vega Báez, Ángel R. Acosta Castillo, José Alberto Lugo Domínguez, todos empleados regulares en el ICF (apelados), es nula e inoficiosa por constituir una actuación *ultra vires* de conformidad a la Ley Núm. 7.¹ Asimismo, la referida Sentencia ordena a la parte demandada cumplir con las disposiciones del artículo 37.02 de la Ley 7.

Atendimos, mediante Resolución de 4 de noviembre de 2009, la solicitud de auxilio de jurisdicción. Resolvimos que la Sentencia apelada no dictó en realidad un *Injunction*, por lo que los efectos de la Sentencia quedaron paralizados con la presentación del escrito de Apelación. De todas formas intimamos que hubiéramos paralizado.

En atención al evidente interés público que entraña la controversia planteada en el recurso de epígrafe, nos pareció adecuado impartir una Orden a los apelados para presentar alegato sumario con miras a resolver el reclamo de ambas partes litigantes con la justicia más rápida posible. Además, este Tribunal puede “prescindir de términos no jurisdiccionales, específicos,” escritos, notificaciones o

¹ Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico, Ley Núm. 7 de 9 de marzo de 2009, según enmendada por la Ley 37 de 10 de julio de 2009 (Ley Núm. 7).

procedimientos adicionales, ello "con el propósito de lograr su más justo y eficiente despacho...", conforme permite la Regla 7(B)(5) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones (Reglamento del TA), 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, R. 7(B)(5).

Los apelados cumplieron su encomienda oportunamente, por lo que resolvemos con el beneficio de los alegatos de las partes, los *exhibits* y el derecho vigente aplicable. **Revocamos.**

I.

La Ley Núm. 7 fue adoptada por la Asamblea Legislativa y el Gobernador de Puerto Rico a los fines, entre otros señalados por ellos, de atender de manera integrada la crisis fiscal del gobierno, proteger el crédito de Puerto Rico, proveer para un plan de estabilización fiscal, eliminar el déficit estructural y establecer bases para que el gobierno pueda impulsar el desarrollo económico de su plan gubernamental. Entre las medidas que adoptó para ello se encuentra un plan integral de reducción de los gastos operacionales del gobierno correspondientes a la nómina gubernamental, según responde a la distribución de gastos sujetos al control discrecional.² La Ley Núm. 7 estableció un plan para la reducción de la nómina gubernamental en fases. Asimismo, dispuso que el plan de reducción de nómina, mediante terminaciones de empleo y cesantías, estaría administrado por una Junta de Estabilización y Reconstrucción Fiscal de Puerto Rico (JREF), compuesta por el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento Económico, la Directora Ejecutiva de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, así como,

² Exposición en el P. de la C. 1326.

los Secretarios de Hacienda, Trabajo y Desarrollo Económico y Comercio. (Ley Núm. 7, Artículo 37.04 (b) (5, 6, 7 y 8).

La JREF tiene encomendada estatutariamente la administración del plan de reducción de nómina mediante la identificación de aquellos empleados que serán afectados por este plan de cesantías gubernamental. Por su parte, la Ley Núm. 7 establece el procedimiento de cada una de las fases, *supra*, en particular la Fase II. (Artículo 37.04). Específicamente, la Ley Núm. 7 encomendó estatutariamente a la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público (CASARH) como el foro para atender las solicitudes de revisión de las determinaciones administrativas relacionadas a la Fase II del plan de cesantías adoptadas por el plan de reducción de la nómina gubernamental. (Artículo 46). Al llegar el momento de implantar la Fase II, *supra*, el gobierno comenzó a notificar cartas de cesantías a empleados públicos afectados por el plan de reducción de nómina gubernamental, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Núm. 7. Los apelados recibieron esas notificaciones.

El 26 de octubre de 2009, los apelados presentaron Demanda (Núm. K PE2009-4393 (907)) sobre entredicho provisional e interdicto permanente ante el TPI. Expresaron que todos eran empleados de carrera y ocupaban el puesto de "Coordinadores de Pruebas de Detección de sustancias Controladas y Otras Pruebas Especiales", en la sección de toma y análisis de pruebas especiales del ICF.

Alegaron que el 25 de septiembre de 2009, recibieron una comunicación escrita en la que se les informó que, conforme a las

disposiciones de la Ley Núm. 7, quedarían cesanteados de sus trabajos efectivo el 6 de noviembre de 2009. Aseguraron que debían estar exentos de la aplicación de la mencionada pieza legislativa debido a la naturaleza de las funciones que ejercen en el ICF, así como el hecho de que éstos fungen como testigos peritos en las agencias administrativas y en los tribunales estatales y federales.

Asimismo, los apelados aseguraron en la Demanda que las cesantías violaban los preceptos establecidos en el Artículo 37.02 (art. 37.02) de la Ley Núm. 7. Indicaron que en el art. 37.02 se identifican los empleados de agencias gubernamentales que están exentos o excluidos de la aplicación de las cesantías involuntarias, con el propósito de evitar un impacto negativo en los servicios suministrados a la ciudadanía, relacionados con la protección de la seguridad, enseñanza, salud y bienestar. Resaltaron que el 10 de julio de 2009, el art. 37.02 de la Ley Núm. 7 fue enmendado para extender la lista de empleados exentos del plan de cesantías involuntarias e incluir, entre otros, a patólogos, así como a todo el personal pericial y técnicos del ICF. Añadieron que conforme al Plan de Clasificación de Puestos para el Personal Gerencial del Servicio de Carrera del ICF, aprobado y efectivo el 16 de abril de 2009, y acorde con la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, conocida como "Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público", 3 L.P.R.A. secs. 1461-1468p, se modificó la clase que éstos pertenecen para añadirle otras funciones de alegada naturaleza pericial.

Por entender que estaban sujetos a la exención (exclusión) incluida en el art. 37.02 de la Ley Núm. 7, alegaron que era necesaria la intervención judicial del TPI, ya que de permanecer en vigor la actuación del gobierno, sufrirían daños irreparables, consistentes en la pérdida de sus empleos de carrera. De otra parte, aseguraron que las cesantías efectuadas les despojaban de sus puestos de carrera sin la garantía a un debido proceso de ley. Añadieron que el *injunction* era el único recurso con el que contaban para evitar daños irreparables "que han de ocasionar las actuaciones ilegales de los demandados, en violación a los derechos adquiridos por los demandantes que les garantiza la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico". Los apelados requirieron que se declarara con lugar su Demanda y se ordenara: 1) la prohibición a los apelantes de ejecutar el plan de cesantías; y, 2) que se dejaran sin efecto las cartas de cesantías que le fueran entregadas, por violentar éstas las disposiciones de la Ley 7.

El TPI dictó orden para mostrar causa a los apelantes. Las partes presentaron sus alegatos ante el TPI. Conforme a su análisis de las alegaciones de las partes, el 29 de octubre de 2009 y notificada al día siguiente, el TPI emitió la Sentencia apelada. En primer término, descartó los planteamientos de los apelantes referentes a que el foro de instancia no poseía jurisdicción para entender en la controversia de marras. Advirtió que debido a que la única controversia se circunscribía a determinar si a los apelados les aplicaban las disposiciones de la Ley Núm. 7, en lo atinente al plan de cesantías, tal adjudicación era una de estricto derecho. Razonó que la enmienda al

art. 37.02 del referido estatuto añadió al "listado" de exclusión varias categorías de empleados que estarían exentos del plan de cesantías. En torno a la controversia que nos ocupa, expuso que el acápite (i) del art. 37.02 fue enmendado "para añadir al personal pericial y técnicos del Instituto de Ciencias Forenses en el grupo de agencias excluidas de la Fase II del Plan de Cesantías".

El TPI concluyó que la Ley Núm. 7 fue específica al excluir a los patólogos, personal pericial y técnicos del ICF del plan de cesantías, por lo que resolvió que dicho estatuto no les confirió autoridad a los apelantes para cesantear a los apelados. Asimismo, en atención a que entendió que los apelantes no poseían autoridad para cesantear a los apelados, catalogó tal actuación como *ultra vires*. Por consiguiente, declaró con lugar las demandas consolidadas; decretó nulas e inoficiosas las comunicaciones de cesantías notificadas a los apelantes; y le ordenó a los apelantes a cumplir con las disposiciones del Artículo 37.02 de la Ley Núm. 7.

Inconformes con la decisión del TPI, los apelantes recurren a nuestro Tribunal y formulan tres (3) señalamientos de error, a saber:

- (1) **Erró el TPI al concluir que poseía jurisdicción para atender los reclamos de los apelados. Ello, a pesar de que por virtud de los claros postulados de la Ley Núm. 7, tal facultad está delegada a la C.A.S.A.R.H.**
- (2) **Erró el TPI al declarar con lugar la Demanda y, consecuentemente, expedir un recurso extraordinario a los fines de proveer los remedios solicitados por los apelados.**
- (3) **Erró el TPI al interpretar ampliamente el Artículo 37.02 de la Ley Núm. 7, según enmendada, y como**

consecuencia de ello, excluir a los apelados del plan de cesantías del Gobierno.

El TPI incurrió en un abuso de discreción al incidir en todos y cada uno de los errores señalados. No obstante, resolvemos que procede la desestimación de la Demanda por falta de jurisdicción.

II.

A.

“El juez, so pretexto de ejercer su discreción, **no** puede olvidarse de, ni relegar a un segundo plano, los mandatos y dictados de nuestra Constitución y los de las leyes, pertinentes a la cuestión en controversia, que han tenido a bien promulgar los funcionarios de las Ramas Legislativa y Ejecutiva debidamente electos por este Pueblo. Los tribunales estamos autorizados a interpretar las leyes cuando, entre otras, éstas no son claras o concluyentes sobre un punto en particular... Estamos impedidos, sin embargo, de obviar los mandatos claros y específicos de una ley cuando la misma es constitucionalmente válida”. (Énfasis nuestro.) *Pueblo v. Ortega Santiago*, 125 D.P.R. 203, 214 (1990).

En cuanto a las normas de agotamiento administrativo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico (TSPR) reiteró en *Mercado Vega v. U.P.R.*, 128 D.P.R. 273, 282-283 (1991), que: “la impugnación constitucional de actuaciones administrativas está sujeta a la norma de agotamiento”. A su vez, en *First Fed. Savs. v. Asoc. De Condómines*, 114 D.P.R. 426, 438 (1983), ese Foro expresó que “[e]l mero hecho de invocar una cuestión constitucional no margina automáticamente el

proceso administrativo. Aunque es a los tribunales a quienes compete toda interpretación constitucional, ello no implica que una simple alegación al efecto excluya el foro administrativo". El TSPR añadió, en reconocimiento a la doctrina federal expuesta en *Myers v. Bethlehem Corp.*, 303 U.S. 41, 50-51 (1938), que "nadie tiene derecho a auxilio judicial por un daño supuesto o inminente hasta haber agotado el remedio administrativo prescrito". (Traducción del TSPR).

3
Por otro lado, la doctrina de jurisdicción exclusiva, también llamada jurisdicción primaria exclusiva, aplica cuando la ley en cuestión "dispone expresamente que es la agencia quien tiene facultad para resolver la controversia en primera instancia". *Municipio Arecibo v. Municipio Quebradillas*, 163 D.P.R. 308, 327 (2004). Cuando la jurisdicción "primaria" es exclusiva, la agencia es la que resuelve en primera instancia de conformidad con el mandato legislativo.

~~3~~
El TSPR ha resuelto que no es necesario que la ley utilice expresamente el vocablo "exclusiva" o que se exprese literalmente, para disponer que una agencia tenga jurisdicción exclusiva, ya que no se puede coartar la voluntad del legislador. Se trata de una jurisdicción estatutaria. En *Rivera Ortiz v. Mun. de Guaynabo*, 141 D.P.R. 257, 267-273 (1996), el TSPR resolvió lo siguiente:

3
"La doctrina de jurisdicción primaria atiende la jurisdicción original para considerar una reclamación. ...La llamada jurisdicción exclusiva ha sido también denominada jurisdicción estatutaria. Se trata de situaciones en que no es de aplicación la doctrina de jurisdicción primaria, debido a que la propia ley aclara que no existe jurisdicción concurrente. ...Cuando existe un estatuto que expresamente le confiere jurisdicción a un

3

órgano administrativo sobre determinado tipo de asuntos, los tribunales quedan privados de toda autoridad para dilucidar el caso en primera instancia. Además, la designación de un foro administrativo con jurisdicción exclusiva es perfectamente compatible con la revisión judicial de la cual puede ser objeto posteriormente la decisión del organismo. ...Por último..., aún cuando la designación de jurisdicción exclusiva debe ser clara y precisa, el legislador no siempre utiliza el término "exclusiva". Aunque jurisprudencialmente hemos establecido criterios para determinar cuándo estamos ante un caso de jurisdicción exclusiva, en última instancia tal designación es una facultad de la Legislatura. En este sentido, no podemos adoptar una postura tan restrictiva que tenga el efecto de, a través de nuestra función interpretativa, coartar la voluntad del legislador. ...A la luz de estas expresiones, consideramos incorrecto que jurisprudencialmente exijamos al legislador la inclusión de unas palabras que si bien despejan dudas, no son condición sine qua non para el reconocimiento de la jurisdicción exclusiva. ...La clara designación de JASAP como organismo apelativo es indicativa de que el legislador le confió esa facultad específicamente a la agencia. ... por tratarse de un caso de jurisdicción exclusiva del foro administrativo, no es de aplicación la doctrina de agotamiento de recursos administrativos, ni sus excepciones". (Citas omitidas.) (Énfasis y subrayado nuestro).

~~PN~~

Por su parte, la Ley Núm. 7 dispone en su Artículo 46 que:

Si bien los asuntos aquí contenidos están revestidos de gran interés público, es importante además velar por los derechos de los empleados afectados en cuanto a las acciones a tomarse conforme a lo dispuesto en este Capítulo III, y así brindarles la oportunidad de lograr una solución rápida y justa a sus reclamaciones.

(a) La CASARH tendrá jurisdicción para atender apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones tomadas conforme a este Capítulo III, en todo aquello que

PN

no conflija con éste, de aquellos empleados no cubiertos por las disposiciones de la "Ley de Relaciones del Trabajo para Servicio Público", Ley Núm. 45 del 25 de febrero de 1998, según enmendada.

Finalmente, el TSPR ha reiterado que los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción. En *Freire Ayala v. Vista Rent*, 169 D.P.R. 418, 433 (2006), el TSPR planteó que "**[l]as cuestiones de jurisdicción, por ser privilegiadas, deben ser resueltas con preferencia. De carecer de jurisdicción, lo único que puede hacer un tribunal es así declararlo y desestimar el caso**". (Énfasis nuestro.)

En *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 D.P.R. 873, 882-883 (2007), el TSPR reiteró que la falta de jurisdicción de un tribunal no es susceptible de ser subsanada y añadió que:

...le corresponde a los foros adjudicativos examinar su propia jurisdicción, así como aquella del foro de donde procede el recurso ante su consideración. Más aún, los tribunales tienen el deber ministerial, una vez cuestionada su jurisdicción, de **examinar y evaluar rigurosamente el planteamiento jurisdiccional** pues éste incide directamente sobre el poder mismo para adjudicar una controversia. (Citas Omitidas.) Una vez un tribunal determina que no tiene jurisdicción para entender en el asunto presentado ante su consideración, **procede la inmediata desestimación del recurso apelativo conforme lo ordenado por las leyes y reglamentos para el perfeccionamiento de estos recursos**". (Énfasis nuestro.)

B.

El procedimiento especial del *injunction* o interdicto está regulado por la Regla 57 de las de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. III. R. 57, y la Ley de *Injunction*, Artículos 675 y siguientes, del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. secs. 3521 *et seq.*, hoy Ley de Procedimientos Legales Especiales. En esta ley se define el recurso de *injunction* como “un mandamiento judicial expedido por escrito, bajo el sello de un tribunal, por el que se requiere a una persona para que se abstenga de hacer, o de permitir que se haga por otras bajo su intervención, determinada cosa que infrinja o perjudique el derecho de otra”. Artículo 657 de la Ley de Procedimientos Legales Especiales, 32 L.P.R.A. sec. 3521.

De manera que, la petición de este tipo de remedio es un trámite accesorio que se lleva a cabo dentro de un pleito, con la finalidad de que el tribunal celebre una vista inmediatamente y dicte una orden contra el demandado, ya sea ordenándole o prohibiéndole que realice cierta acción. El peticionario del *injunction* preliminar busca evitar que se le ocasionen daños irreparables durante el trámite litigioso, así como, impedir que las acciones de la parte demandada tornen en académica la sentencia que eventualmente se dicte. *Mun. de Loíza v. Sucn. Marcial Suárez*, 154 D.P.R. 333, 367 (2001); *Municipio de Ponce v. Gobernador*, 136 D.P.R. 776, 784 (1994).

Finalmente, el *injunction* permanente se emite después de concluido el proceso judicial, como parte de la sentencia en una acción instada como un pleito independiente, cuyo objetivo es lograr que el

demandado desista de llevar a cabo un acto que causa daños irreparables al demandante.

Subsiguientemente, la doctrina general sobre el *injunction* aplica a todas las modalidades de este remedio porque esta distinción tripartita en nada afecta el carácter del recurso.

Debido a su naturaleza como recurso extraordinario, el *injunction* es un remedio altamente discrecional. Por tanto, un tribunal no puede considerar un daño como irreparable mientras exista algún remedio eficaz, completo y adecuado en ley. Al evaluar una petición de *injunction* los tribunales precisan aquilatar las necesidades e intereses de todas las partes involucradas en la controversia. También deben sopesar cualquier cambio en las circunstancias que existían al momento de hacer la solicitud inicial del recurso y aquellas presentes al momento en que se va a dictar la orden. *Mun. de Ponce v. Gobernador, supra; García v. World Wide Entertainment Co.*, 132 D.P.R. 378, 390-391 (1992).

El TSPR ha establecido cinco (5) criterios que los tribunales tienen que tomar en consideración para determinar si conceden o deniegan un *injunction* preliminar:

- (1) la naturaleza de los daños que puedan ocasionárseles a las partes de concederse o denegarse el remedio interdictal;
- (2) la 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; y

(5) el posible impacto sobre el interés público del remedio que se solicita. *Mun. de Ponce v. Gobernador, supra*, a la pág. 776; *P.R. Telephone Co. v. Tribunal*, 103 D.P.R. 200, 202 (1975).

Entonces, corresponde primariamente al TPI evaluar si procede conceder o denegar un recurso de *injunction*, a base de los argumentos de las partes y luego de un adecuado análisis del balance de intereses. Por ende, la concesión de un *injunction* preliminar descansa en el ejercicio de la sana discreción judicial, la que se debe ejercer al ponderar las necesidades e intereses de todas las partes involucradas en la controversia. *Mun. de Ponce v. Gobernador, supra*, a la pág. 790.

Aunque no es posible definir el concepto "remedio adecuado en ley", porque esta pretensión limitaría el alcance del recurso, el TSPR ha elaborado ciertos parámetros que sirven de guía para determinar en qué circunstancias procede conceder este recurso. En síntesis, se considera que no existe un remedio adecuado en ley, si: (1) el remedio estatuido en los procedimientos ordinarios, judiciales o administrativos no es lo suficientemente rápido y eficaz para evitar que cuando se dicte la sentencia final el remedio concedido resulte académico; (2) el remedio en daños no puede compensar al demandante pues éste se encuentra expuesto a sufrir daños irreparables; (3) el peticionario está expuesto a una multiplicidad de litigios. Lo que no quiere decir que el peticionario probablemente tenga que entablar varios pleitos contra el demandado, sino que ninguno de estos terminará de manera definitiva la controversia entre las partes; (4) resulta difícil precisar la cuantía de la compensación que podría brindar un remedio adecuado al peticionario; (5) el peticionario necesita obligar al demandado al cumplimiento

específico de un contrato o necesita impedir su quebrantamiento, y, (6) Se interesa impedir la violación de derechos constitucionales. Véase, *Noriega v. Gobernador*, 122 D.P.R. 650, 681 (1988).

Por otro lado un "daño irreparable" se define como aquel que no puede repararse, reestablecerse, compensarse con dinero o ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponible, es decir, que no existe un remedio legal adecuado. *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, 142 D.P.R. 656, 681 (1997).

Estos parámetros deben examinarse a la luz de lo que presenta la controversia ante nuestra consideración y lo dispuesto en *Guadalupe v. Saldaña, Pres. U.P.R.*, 133 D.P.R. 42, 50 (1993): "[n]o basta, por lo tanto con que los remedios administrativos sean lentos para que se justifique la preterición del requisito de agotamiento. *Se requiere también que éstos constituyan una gestión inútil e inefectiva o que produzcan un daño irreparable*".

El art. 678 de la Ley de Procedimientos Legales Especiales, 32 L.P.R.A. 3524 (art. 678), establece con meridiana claridad, los casos en los cuales está prohibido otorgar un *injunction*. Dicha prohibición está dirigida al tribunal.

III.

"Como Rama Judicial no elegida por el pueblo, nuestra función constitucional no es la de legislar. Nuestro rol es el de interpretar la Constitución y las leyes, obedeciendo la política pública que se recoge

en esos documentos. En otras palabras, los jueces descubrimos³, no inventamos arbitrariamente el derecho.

Como cuestión de umbral debemos evaluar detenidamente una evidente contradicción en la argumentación de las partes y que fuera usada como punto de partida errónea en la determinación judicial.⁴ La Sentencia apelada “concluye” que “[l]a parte demandada admite en su moción que los hechos medulares del caso no están en controversia”. De ahí, fundamenta su “conclusión” de que los apelados son los “técnicos y peritos” excluidos por la Ley Núm. 7. Los apelados en su alegato repiten la misma conclusión con menos sutileza al exponer que “[l]a evidencia documental sometida para sostener que los apelados fungen como peritos y técnicos no fue controvertida ni cuestionada”. Sin embargo, en su exposición los apelados no nos indican a qué evidencia documental se refieren para llegar a dicha conclusión, a menos que aludan a sus alegaciones y a la hoja descriptiva de las tareas del *Coordinador de pruebas de detección de sustancias controladas y otras pruebas especiales*. Ninguna otra prueba documental se ha presentado que evidencie esa inferencia. Obviamente, la hoja descriptiva de funciones, *supra*, no está en controversia, pero eso no tiene el efecto automático de establecer como hecho que los apelados son los “técnicos y peritos” excluidos del plan de

³ Extracto del mensaje del Hon. Rafael L. Martínez Torres, en ocasión de la ceremonia de su juramento como Juez Asociado del Tribunal Supremo de Puerto Rico.


⁴ En la opinión disidente, en *Capó Cruz v. Depto. De La Vivienda*, 139 D.P.R. 314, 327 (1995), se recoge una expresión de pueblo pertinente a nuestra función judicial: “[e]l que triunfa en un tribunal de justicia debe ser aquel al que le asiste la razón, no el que pretende o resulta ser el más listo o “jaiba”.

cesantías de la Ley Núm. 7, según enmendada. Asimismo, las alegaciones de las partes no constituyen prueba.


En ninguna parte de los escritos presentados por los apelantes, éstos “admiten” la inferencia que hace el TPI. Es cierto, la argumentación que presentaron los apelantes intentó alegar que los “hechos medulares” no estaban en controversia, pero nos resulta evidente que ello fue para argumentar la falta de jurisdicción del TPI. Los apelantes siempre mantienen su afirmación de que los apelados no son empleados “que según sus clasificaciones llevan a cabo funciones esenciales en protección de la seguridad, enseñanza, salud y bienestar, según... definidos por la JREF...”. A estos efectos, podemos referirnos tanto a la aludida moción de desestimación de los apelantes ante el TPI⁵, como al escrito de Apelación.

3
A la luz de lo anteriormente expuesto, atendemos primero el tercer señalamiento de error al TPI.

El TPI les ordenó a los apelantes, en la Sentencia apelada, “cumplir con las disposiciones del artículo 37.02 de la Ley 7 de 9 de


⁵ Podemos citar como ejemplos, la argumentación de los apelantes en los párrafos: 4, 8, 10, así como a la pág. 22 (pág. 60 en el recurso) cuando indican que las cartas se entregaron “**al personal de la Comisión(sic) que no ejerce funciones esenciales**” o cuando afirma a la pág. 24 (pág. 62 del recurso) que “la controversia que tiene ante su consideración (el TPI) es si la interpretación que hace la parte demandante..., a los efectos de que dispone una exclusión de sus puestos como “Coordinadores de Pruebas de Detección de Sustancias Controladas y Otras Pruebas Especiales”... se ajusta a... No cabe duda que la respuesta a todas esas interrogantes es en la negativa”. (“Moción urgente solicitando desestimación y/o sentencia sumaria; y en cumplimiento de Orden”, 29 de octubre de 2009).

La argumentación de los apelantes de que no existe hecho en controversia está predicada en el hecho de que los apelados no constituyen aquellos empleados excluidos del plan de cesantías. La misma moneda tiene dos caras, si los apelados sostienen que no hay hechos en controversia entonces este hecho alegado por los apelantes tampoco lo está, lo que nos lleva al mismo lugar: hay un hecho en controversia. La prueba presentada en el recurso no presenta en ningún sitio una admisión de los apelantes de que los apelados son los “técnicos y peritos” excluidos por la Ley 7, todo lo contrario. No vemos cómo se puede sostener una inferencia de que ese hecho medular no esté en controversia.



marzo de 2009, según enmendada”. No obstante, en su dictamen, el TPI evidentemente sólo aplica una porción del citado precepto y desatiende lo que dispone el mismo en su totalidad. No se requiere mucho para advertir la inconsistencia del dictamen apelado. El precitado precepto expone lo siguiente:

“Artículo 37.02.-Exclusión de la aplicación de la Fase II.

A fin de evitar un impacto negativo en los servicios brindados por el Gobierno, y en cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 2 de esta Ley, estarán exentos de las **cesantías de la presente ley** los empleados de las Agencias **que según sus clasificaciones** llevan a cabo funciones esenciales en protección de la seguridad, enseñanza, salud y bienestar, **según serán definidos por la JREF, tales como:**

[...]

(i) patólogos, personal pericial y técnicos del Instituto de Ciencias Forenses;

[...]. (Énfasis en las enmiendas).

La argumentación de los apelados, al interpretar el debate legislativo, de que el legislador “no le confirió o delegó a la JREF la definición de lo que es un perito o un técnico del ICF es totalmente inmeritoria. La frase específica que le concede dicha facultad a la JREF precisamente se incorporó con la enmienda que los apelados y el TPI leen parcialmente. Por razón de la enmienda que incluye otros empleados “excluidos” del plan de cesantías, es que el legislador delegó a la JREF la facultad de definir quién es o no es el “técnico o perito” que ejerce funciones esenciales en las agencias. El legislador no le confirió esa facultad en primera instancia ni al TPI ni a los propios empleados

afectados. Obviamente, ello no quiere decir que la determinación administrativa no esté sujeta al proceso de revisión en los foros competentes establecidos estatutariamente.

A pesar de que las enmiendas a la Ley Núm. 7 claramente disponen que los empleados añadidos o adicionados a las exclusiones (de cesantías) serían identificados "según sus clasificaciones...según serán definidos por la JREF", el TPI concluyó, erróneamente, que el legislador tuvo la intención de excluir a todo el personal pericial y técnico del ICF de la aplicación de la Ley 7. En adición, el TPI sustituyó las funciones **estatutariamente** delegadas a la JREF y determinó por su cuenta quiénes son "técnicos o peritos" en el ICF a base de una lectura de la hoja descriptiva de funciones de los apelados.⁶

3
A

Las reglas de hermenéutica requieren que los estatutos sean interpretados en forma tal que se eviten absurdos. *PARDAVCO, Inc. v. Srio. de Hacienda*, 104 D.P.R. 65, 71 (1975). Además, las disposiciones de ley deben interpretarse unas con las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas, teniendo en cuenta, que ante un lenguaje claro e inequívoco del legislador, el texto de la ley es la expresión por excelencia de la intención legislativa. *Departamento de Hacienda v. Telefónica*, 164 D.P.R. 195, 204-205 (2005). El TPI cita muy apropiadamente el último caso en considerar la regla de hermenéutica citada, no obstante y a pesar de que un tribunal

6 Aunque resulta improcedente e innecesario resolverlo en sus méritos, desconocemos como el TPI concluyó que los apelados son peritos o los técnicos cuyas funciones son esenciales para el funcionamiento del ICF con un simple examen de las clasificaciones de los apelados. (Apéndice 13, pág. 27).
B

no debe adicionarle limitaciones o restricciones que no aparecen del texto de un estatuto, precisamente hace lo contrario. (*Yiyi Motors, Inc. v. E.L.A.*, res. el 14 de octubre de 2009, 177 D.P.R. ____ (2009), 2009 TSPR 159; *Román v. Superintendente de Policía*, 93 D.P.R. 685, 686-689 (1966).

En este caso, el TPI acudió al debate legislativo e interpretó a su modo de ver el mismo, sin ello ser necesario ante “el claro e inequívoco lenguaje del legislador”. En ningún sitio de la Ley Núm. 7 se le atribuye al TPI la facultad para definir, “según sus clasificaciones”, quiénes son los empleados de las agencias de gobierno cuyos servicios son esenciales, ni quiénes son los técnicos o peritos en dichas agencias que serán excluidos de las cesantías programadas. Ni siquiera la hoja descriptiva de los deberes del “Coordinador de pruebas...” intima de su faz, que se trata de los “peritos o técnicos” excluidos en dicho estatuto.

De hecho, el legislador enmendó (o eliminó) la parte donde decía “los **siguientes** empleados” (quedan excluidos) al identificar originalmente sólo a los patólogos. La enmienda lo que indica ahora es que “los empleados de las Agencias que según sus clasificaciones llevan a cabo funciones esenciales..., según serán definidos por la JREF, tales como:...”. Ese lenguaje inequívoco describe quién tiene la facultad delegada para definir quiénes son los empleados “excluidos” del plan de cesantías.

El legislador claramente designó a la JREF como el organismo gubernamental para llevar a cabo esa tarea de definir cuáles empleados según sus clasificaciones llevan a cabo funciones esenciales. Además,

el legislador también estableció los parámetros para solicitar revisión de la determinación administrativa y definió el foro para llevar a cabo dicha revisión en primera instancia. Ese foro no es el TPI.

No obstante, es necesario aclarar que no resolvemos en los méritos las clasificaciones de los apelados, lo que resolvemos es que la intervención interpretativa *ultra vires* del TPI fue incorrecta en derecho y, por consiguiente, el tercer error señalado fue cometido.

El segundo señalamiento de error debe tener particular relevancia para la sala de recursos extraordinarios del TPI. La pretensión del remedio solicitado (un *Injunction*) perseguía impedir que la Directora del ICF cumpla las disposiciones de la Ley Núm. 7.

Sobre el particular, resulta importante recordar lo que dispone el art. 678 de la Ley de Procedimientos Legales Especiales, *supra*, que establece que no se concederá un *injunction* ni una orden de entredicho provisional cuando lo que se solicita es, en lo pertinente:

Impedir la aplicación u observancia de cualquier ley de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, o el cumplimiento de cualquier actuación autorizada por ley de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico... a menos que se hubiera determinado por sentencia final, firme, inapelable e irrevisable que dicha ley o actuación autorizada por ley es inconstitucional o inválida...(Énfasis suplido.) 32 L.P.R.A. sec. 3524 (3).

Curiosamente, los apelados no están invocando la inconstitucionalidad de la Ley Núm. 7. No están protestando los despidos o cesantías gubernamentales en otras agencias, ni siquiera en la suya propia. No solicitan un *injunction* para evitar las cesantías

provocadas con la implantación de las medidas fiscales que impone la Ley Núm. 7. Al contrario, solicitan un *injunction* para que alegadamente se cumpla la Ley Núm. 7, porque alegan que con las cartas de cesantías impugnadas, el ICF está en incumplimiento de dicho estatuto, al incluirlos en la Fase II del plan de reducción de nómina gubernamental. De hecho, su reclamación está predicada en su reconocimiento a la Ley Núm. 7. De lo contrario, no estaría disponible para ellos el recurso solicitado.

3
~~3~~
Para justificar su pretensión de un *injunction* -ante el foro judicial apelado- plantean que una porción del artículo 37.02 de la Ley Núm. 7 debe interpretarse, en forma aislada de la totalidad del texto e independiente de lo que establece el artículo 46 de la misma ley, a su exclusivo beneficio. La propia Sentencia apelada también aparenta “salvar” su evidente falta de adherencia al claro mandato del Artículo 678, de la Ley de Procedimientos Legales Especiales, *supra*, cuando dispone contradictoriamente que la actuación del ICF es *ultra vires* y “le ordena a la parte demandada cumplir con las disposiciones del artículo 37.02 de la Ley Núm. 7...”. Con ello, parece que no se utiliza el *injunction* para “impedir la aplicación u observancia de cualquier ley de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, o el cumplimiento de cualquier actuación autorizada por ley de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico”, sino todo lo contrario.

El problema fundamental de esta errada actuación judicial es que no sólo se atiende con un *injunction* (que nos parece más bien una sentencia declaratoria) una causa de acción que cuenta con remedios

estatutarios disponibles y adecuados, sino que el TPI con su Sentencia está fraccionando el texto completo del estatuto que precisamente ordena cumplir. Al menos, ignora las partes que evidentemente complementan y explican la razón de las enmiendas que cita y que se leen claramente en el Artículo 37.02 de la Ley Núm. 7, *supra*.

Al leer el texto del Artículo 37.02 de la Ley Núm. 7, *supra*, en forma completa se armonizan sus partes y queda evidenciada la errada interpretación judicial. Esas son las mismas partes del estatuto que evidencian la falta de jurisdicción del TPI, lo que nos lleva irremediablemente a considerar el primer señalamiento de error.

3

Para justificar su atribución jurisdiccional el TPI concluye que la "adjudicación de este asunto se contrae a una interpretación estricta de Derecho para lo cual la pericia administrativa de una agencia no es necesaria". El TPI concluyó que la controversia en el caso es una de derecho. Para llegar a semejante afirmación, concluyó que no hay controversia de que todos los apelados ocupan puestos regulares de *Coordinador de Pruebas de Detección de Sustancias Controladas y Otras Pruebas Especiales* en el ICF y **que como parte de sus tareas realizan funciones periciales**. El primer obstáculo que no rebasa semejante afirmación es que con relación a ello no sólo existe controversia (no existe evidencia de que los apelantes aceptaron "ese hecho"), sino que el TPI no celebró vista para llegar a esa "conclusión". No escuchó prueba, ignora el hecho repetido por los apelantes de que los apelados no ejercen "funciones esenciales" en su agencia y ni siquiera considera que los apelados no presentaron declaraciones juradas con relación a sus

PN

funciones oficiales. El TPI llegó a esa unilateral afirmación al leer fraccionadamente parte del estatuto en controversia, sin armonizar todo lo que dispone la totalidad del texto -como ya hemos señalado- y al aplicar esa parte fraccionada del art. 37.02 a las alegaciones de los apelados, así como a su particular interpretación de la hoja de deberes del "Coordinador de pruebas...", *supra*. No aparece nada en el récord que evidencie que el TPI evaluó o consideró las determinaciones de la JREF.

3

Pasamos ahora al otro problema jurisdiccional que es menos sutil. Examinada la letra de la Ley 7, concluimos que el legislador designó a CASARH con meridiana claridad como el foro con jurisdicción exclusiva o **estatutaria** para atender las apelaciones de las acciones tomadas de conformidad a la precitada ley. Su designación no se limita a la impugnación de las cesantías y resulta evidente que es aplicable al reclamo de los apelados.

~~_____~~

En este caso la principal contención de los apelados para eludir la jurisdicción de CASARH es que "la jurisdicción que concede dicho Artículo a CASARH es para atender apelaciones surgidas como consecuencia de acciones o decisiones tomadas conforme a este Capítulo III. Pero en este caso, la decisión tomada no fue conforme a lo que se dispone en el Capítulo III, sino contraria a lo que allí se dispone".⁷ Resulta irrefutable la insostenible improcedencia de semejante argumentación.

7 Véase el Alegato de los apelados, folio 11.

Para finalizar, “tomamos” prestado del mismo alegato de los apelados. “Cuando la letra de la ley es clara y su lenguaje sencillo, libre de toda ambigüedad, no se puede interpretar como que provee algo que el legislador no intentó proveer, ya que esto conlleva invadir las funciones de la Asamblea Legislativa”. (Citas omitidas).

IV.

Por los fundamentos anteriormente expuestos se revoca la Sentencia apelada y se desestima la Demanda de referencia por falta de jurisdicción. La Ley Núm. 7, *supra*, dispone el procedimiento disponible a los apelados.

Notifíquese inmediatamente por correo electrónico o por facsímile o telefax y posteriormente por la vía ordinaria.

Así lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.



Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones