

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

GOBIERNO DE PUERTO RICO

PETICIONARIO

V.

ELIZABETH TORRES RODRÍGUEZ, en su capacidad oficial como delegada especial en la Delegación Congresional de Puerto Rico a la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos de América

PETICIONADA

CIVIL NÚM.: SJ2022CV02578

SALA: 904

SOBRE:

DESTITUCIÓN DELEGADA ESPECIAL
 CONGRESIONAL

Arts. 8 y 12, Ley Núm. 167-2020

SENTENCIA

I. Resumen del tracto procesal y fáctico

El presente caso tiene su génesis el 4 de abril de 2022, cuando el Gobierno de Puerto Rico (Gobierno) presentó un *Recurso especial de destitución de delegada congresional* contra la Sra. Elizabeth Torres Rodríguez (Sra. Torres) al amparo de los artículos 8 y 12 de la Ley para Crear la Delegación Congresional de Puerto Rico, Ley Núm. 167-2020, 16 LPRA sec. 985g y 985k. En síntesis, el Gobierno alegó que la Sra. Torres ha incumplido con los deberes que le fueron delegados por la ley, en específico, se alega que la Sra. Torres no ha entregado los informes que requiere la ley que detallan sus gestiones ante el Congreso y que esta, mediante sus acciones, ha abdicado la encomienda de defender la anexión de Puerto Rico como estado de la Unión. Por tal razón, el Gobierno nos solicita que destituyamos a la Sra. Torres como delegada especial de la Delegación Congresional de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos.

El 8 de abril de 2022, la Sra. Torres presentó una *Moción solicitando desestimación de recurso especial*. En su escrito, la Sra. Torres argumentó que procedía la desestimación del caso puesto que estamos ante una cuestión política que los tribunales no deben inmiscuirse.

El 11 de abril de 2022, el Gobierno presentó una *Réplica a “Moción solicitando desestimación de recurso especial”*. En cuanto a la doctrina de cuestión política, estos adujeron que no se trata de un recurso político, sino que de una solicitud de destitución por el incumplimiento con el deber. Estos entienden que no procede el argumento de la Sra. Torres, puesto que el artículo 12 de la Ley Núm. 167 dispone expresamente sobre el proceso que debe llevar a cabo el Secretario de Justicia en el Tribunal de Primera Instancia.

Ese mismo día, el Tribunal celebró una vista en la cual ambas partes tuvieron oportunidad de reiterar sus argumentos. El Tribunal le concedió un término de 5 días al Gobierno para presentar un escrito suplementando la moción en oposición a la desestimación.

El 20 de abril de 2022, el Gobierno presentó una *Moción en cumplimiento de orden y para suplementar réplica a "Moción solicitando desestimación de recurso especial"*. En la misma, expandió en cuanto al argumento sobre la no aplicación de la doctrina de cuestión política. Según estos, no existe un problema en cuanto a los criterios necesarios para dirimir la controversia puesto que, a través de la propia ley, se puede descubrir y administrar tales criterios necesarios. Según estos, la Ley Núm. 167 protege los linderos de las tres ramas de gobierno y no hay riesgo de que este Tribunal lacere la separación de poderes.

El 22 de abril de 2022, la Sra. Torres presentó una *Moción reiterando solicitud de desestimación de recurso especial*. En su moción, estos reiteraron su posición anterior sobre la aplicación de la doctrina de cuestión política y expresaron que este no es un caso de interpretar una ley o la Constitución, sino que se trata de una situación donde el Gobierno le pide a la Rama Judicial que prepare un reglamento; cree parámetros para rendir informes; defina cuantos viajes tiene que hacer una delegada a Washington DC; fiscalice el contenido de los informes para ver si son aceptables como gestiones para exigir la estadidad; o sea, que el Tribunal legisle desde el estrado y llene los vacíos de la ley.

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

II. Determinaciones de hechos

Para efectos de esta Sentencia, se toman como ciertos todos los hechos bien alegados de la demanda. Esto significa, todos los hechos alegados correctamente, sin incluir las alegaciones concluyentes, conclusiones de derecho y los hechos alegados de forma generalizada que reciten de forma trillada los elementos de la causa de acción las conclusiones de derecho.

III. Exposición de Derecho

A. *Moción de desestimación*

De entrada, es preciso señalar que la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2, permite que un demandado en una demanda, reconvencción, demanda contra coparte o demanda contra tercero, presente una moción de desestimación contra las alegaciones en su contra. La referida regla prescribe:

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

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

Por otra parte, es norma reiterada que “la demanda no deberá ser desestimada a menos que se desprenda con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de hechos que puedan ser probado en apoyo de su reclamación”. *Pressure Vessels P.R. v. Empire Gas P.R.*, 137 DPR 497, 505 (1994). Debemos considerar “si a la luz de la situación más favorable al demandante, y resolviendo toda duda a favor de este, la demanda es suficiente para constituir una reclamación válida”. El Tribunal Supremo expresó que, para disponer de una moción de desestimación, el Tribunal está obligado “a dar por ciertas y buenas todas las alegaciones fácticas de la demanda presentada”. *Autoridad de Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 429 (2008). “[Esta] doctrina se aplica solamente a los hechos bien alegados y expresados de manera clara y concluyente, que de su faz no den margen a dudas”. *First Federal Savings v. Asoc. de Condómines*, 114 DPR 426, 431-432(1983). El tribunal dará por admitidos todos los hechos propiamente alegados en la demanda, así como todas aquellas inferencias razonables que surjan de los mismos. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, supra; *Rivera v. Otero de Jové*, 99 DPR 189, 195 (1970). De igual manera, “[e]l tribunal debe conceder el beneficio de cuanta inferencia sea posible hacer de los hechos bien alegados en la demanda”. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, supra. Sin embargo, dichas admisiones se toman en consideración únicamente para propósito de resolver la moción de desestimación sin perjuicio de cualquier controversia material que surja de la evidencia presentada en los procedimientos subsiguientes ante el tribunal. *Sepúlveda v. Casanova*, 72 DPR 62, 68 (1951).

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

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

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

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

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

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

B. Ley Núm. 167-2020

La Asamblea Legislativa aprobó la Ley para Crear la Delegación Congressional de Puerto Rico, Ley Núm. 167-2020, 16 LPRA sec. 985 *et seq.*, con el interés de crear una Delegación Congressional de Puerto Rico que representará a Puerto Rico para exigir al Congreso que proceda a admitir a Puerto Rico como Estado de Estados Unidos. 16 LPRA sec. 985a. El domingo, 16 de mayo de 2021, se celebraría una elección especial, administrada por la Comisión Estatal de Elecciones, en la cual se escogería la Delegación Congressional de Puerto Rico 2021-2024. 16 LPRA sec. 985c.

En cuanto a los deberes que estos tendrían que llevar cabo, el artículo 12 de la ley, 16 LPRA sec. 985k, establece lo siguiente:

Luego de que sean certificados por la Comisión Estatal de Elecciones, los delegados comenzarán sus funciones el 1 de julio de 2021. Una vez comiencen sus funciones, los delegados presentarán un informe cada noventa (90) días sobre sus gestiones al Gobernador de Puerto Rico. El incumplimiento de alguno de sus deberes dará paso a un proceso, que podrá ser incoado por el Secretario de Justicia ante el Tribunal de Primera Instancia para destituir al delegado si se demuestra su incumplimiento. (Énfasis nuestro).

De la Exposición de Motivos de la ley podemos colegir que, en adición del informe que estos deben presentar cada 90 días, estos delegados deben trabajar activamente, a tiempo completo, para lograr el fin por el cual se creó la Delegación, “exigir que Puerto Rico sea admitido como Estado de Estados Unidos”. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 167-2020.

C. Cuestión política

La Doctrina de Cuestión Política se considera una doctrina de autolimitación judicial, en conjunto con la opinión consultiva, capacidad jurídica, madurez y academicidad, que componen el concepto de justiciabilidad. *Córdova Iturregui, et al. v. Cámara de Representantes*, 171 DPR 789 (2007); *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, 136 DPR 497 (1994). Es decir, la doctrina impide la revisión judicial de asuntos que fueron delegados a las otras ramas políticas del gobierno o, en última instancia, al electorado. *Córdova Iturregui, et al. v. Cámara de Representantes*, 171 DPR 789 (2007); *P.P.D. v. Rosselló González*, 136 D.P.R. 916 (1994); *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, 136 D.P.R. 497 (1994). Es importante señalar que la doctrina de cuestión política, como parte de la doctrina de autolimitación, se considera una doctrina autoimpuesta. *Córdova Iturregui, et al. v. Cámara de Representantes*, supra; *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, supra; *Comisión Asuntos de la Mujer v. Srio. de Justicia*, 109 DPR 715 (1980). Es decir, son los propios tribunales los que analizan y deciden si deben entender en un determinado caso sin rebasar el límite de su poder constitucional. Íd.

Un tribunal se enfrena a una cuestión política, no susceptible de adjudicación judicial, cuando existe uno de los siguientes elementos:

(1) una delegación expresa del asunto en controversia a otra rama del gobierno; (2) ausencia de criterios o normas judiciales apropiadas para resolver la controversia; (3) imposibilidad de decidir sin hacer una determinación inicial de la política pública que no le corresponde a los tribunales; (4) imposibilidad de tomar una decisión sin expresar una falta de respeto hacia otra rama de gobierno; (5) una necesidad poco usual de adherirse sin cuestionar a una decisión política tomada previamente; y (6) potencial de confusión proveniente de pronunciamientos múltiples de varios departamentos de gobierno sobre un asunto. *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, 136 DPR 497 (1994); *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 45 (1986).

Si la Constitución le confiere a una rama de gobierno una facultad expresa y ésta es de naturaleza política, la misma no estará sujeta a revisión judicial salvo que se ejecute incorrectamente, afectando derechos constitucionales de igual jerarquía. *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, supra. De afectar derechos constitucionales, nuestro ordenamiento jurídico no podrá evadir su responsabilidad constitucional de interpretar el derecho en casos de conflicto entre las ramas gubernamentales. Íd. No obstante, cuando se ejerce la función de interpretar el derecho en casos de conflictos sobre derechos políticos, así como constitucionalidad de las fuentes de esos derechos, se debe actuar con mesura, y respetar el criterio de otros cuerpos gubernamentales sobre la extensión de sus propios poderes. *P.S.P. v. E.L.A.*, 107 DPR 590 (1978).

No obstante lo anterior, el Tribunal ha expresado en varias ocasiones que la doctrina de cuestión política en Puerto Rico no había tenido el mismo arraigo que en los Estados Unidos.

Ante esto, el Tribunal ha establecido que en casos sobre los poderes de los legisladores que:

- (1) aunque la doctrina de cuestión política, tanto en la jurisdicción federal como en la nuestra, ha generado cierta confusión y polémica, ni el Tribunal Supremo federal ni en este Foro se ha descartado; (2) cuando exista una delegación expresa del asunto en controversia a otra rama del gobierno, ésta estará sujeta a revisión judicial sólo si se afectan derechos constitucionales individuales; (3) a tono con la prudencia y mesura que debe existir al revisar un asunto asignado por la Constitución a otra rama de gobierno, la revisión judicial será admisible sólo si existen criterios judiciales apropiados para resolver la controversia; (4) al adoptar sus reglas de gobierno y procedimiento interno, la Asamblea Legislativa no puede ignorar las limitaciones y disposiciones constitucionales y (5) en el caso de que los derechos constitucionales afectados sean los de los propios legisladores, como regla general, sólo serán revisables las reglas legislativas si éstos no pueden obtener un remedio de sus compañeros legisladores mediante la aprobación, derogación o enmienda de una ley o reglamento. *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, supra, pág. 518.

No obstante, en el 2007 llega el caso de *Córdova v. Cámara de Representantes*, 171 DPR 789 (2007), en donde el Tribunal decidió que resolver favorablemente el emitir una orden a la Asamblea Legislativa para iniciar procesos de enmienda a la Constitución era una clara injerencia. En el caso se presentó un auto de

mandamus y sentencia declaratoria contra la Cámara de Representantes y el Senado de Puerto Rico para que el Tribunal ordenara a mencionados cuerpos el poner en vigor el mandato contenido en la Ley Núm. 477 del 23 de septiembre de 2004. El Tribunal tuvo ante su consideración el resolver si los tribunales pueden ordenarle a la Asamblea Legislativa que inicie procesos para enmendar la Constitución de Puerto Rico a los fines de que la Rama Legislativa esté constituida por una sola cámara. Concluyeron que dicha intervención representaba una clara injerencia del Poder Legislativo según lo dispuesto en la sección 1 del artículo VII de la Constitución de Puerto Rico. El caso de *Córdova* establece que la Rama Judicial tiene el poder de determinar si las otras ramas del gobierno observaron las limitaciones constitucionales y si los actos de una de éstas exceden sus poderes delegados. *Córdova Iturregui, et al. v. Cámara de Representantes*, supra; *Silva v. Hernández Agosto*, supra. Explica, además, que esto significa que los tribunales pueden precisar las funciones de las distintas ramas de gobierno, pero no inmiscuirse en ellas. *Córdova Iturregui, et al. v. Cámara de Representantes*, 171 DPR 789 (2007).

Nuestro sistema de gobierno es de tipo republicano; el poder gubernamental se encuentra distribuido en tres ramas de gobierno: la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial. Const. E.L.A. art. I, sec. 2. El principio constitucional de separación de poderes representa la expresión jurídica de la teoría de gobierno que pretende evitar la tiranía, la concentración indebida del poder en una misma fuente, mediante la distribución tripartita del poder estatal. *Misión Industrial v. Junta de Planificación*, 146 DPR 64 (1998). En adición a lo anterior, este principio busca “asegurar que ninguna de las tres ramas domine o interfiera indebidamente con la otra. *Senado de Puerto Rico v. Tribunal Supremo de Puerto Rico*, 208 DPR __, 2021 TSPR 141. Además, se ha resuelto que una rama de gobierno no puede usurpar o apropiarse de facultades de otra rama sin ocasionar daño. *Colon Cortés v. Pesquera*, 150 DPR 724, 752 (2000). La seguridad de las instituciones depende en gran medida de la estricta observación de estos principios. Íd.

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

La relación entre los poderes del Gobierno debe ser una dinámica y armoniosa. Su éxito depende de que cada una acepte y respete la autoridad de las otras y entienda la interrelación de sus funciones. Su perdurabilidad

requiere que cuando haya un conflicto sobre el alcance de los poderes constitucionales de cualquiera de ellas, los tribunales intervengan con prudencia y deferencia para aclarar los contornos de la Constitución y facilitar la resolución de las diferencias. *Acevedo Vilá v. Meléndez Ortiz*, 164 DPR 875, 883 (2005).

El Tribunal Supremo ha establecido que, cuando un tribunal tiene ante sí una controversia sobre la aplicabilidad de la doctrina de separación de poderes, se debe analizar si “en la operación real del sistema y en un contexto histórico determinado el poder delegado tiende a desembocar en una concentración de poder indebida en una de las ramas o en una disminución indeseable de la independencia que sea incompatible con el ordenamiento político de la Constitución”. *Senado de Puerto Rico v. Tribunal Supremo de Puerto Rico*, supra, citando a *Nogueras v. Hernández Colón I*, 127 DPR 405, 426 (1990).

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

Por otra parte, en el poder legislativo recae la capacidad de crear, enmendar y derogar las leyes que regulan nuestro sistema de gobierno. Art. III, Sec. 1, Const. ELA, LPRA, Tomo I. Nuestra Constitución no describe, contrario a las otras ramas de gobierno, las facultades y el alcance del poder delegado a la Rama Legislativa, sino que este se desprende del poder inherente para hacer efectiva sus funciones, del proceso para aprobar legislación según descrito y de aquellas otras que emanan de diversas disposiciones constitucionales.

Finalmente, sabido es que la Rama Judicial tiene el poder de determinar si las otras ramas del Gobierno observaron las limitaciones constitucionales y si los actos de una de éstas exceden sus poderes delegados. *Córdova Iturregui v. Cámara Representantes*, 171 DPR 789, 801 (2007) citando a *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 25 (1986). Es la función de la Rama Judicial el interpretar la legislación aprobada por la Rama Legislativa. *San Gerónimo Caribe Project v. Registradora de la Propiedad*, 189 DPR 840, 867 (2013). Después de todo, la Rama Ejecutiva no puede convertirse en el juez constitucional de sus propios poderes. “Es a los tribunales a quienes les toca interpretar las leyes y la Constitución”. *Santa Aponte v. Sec. del Senado*, 105 DPR 750, 760 (1977).

En cuanto al proceso de destitución de una persona electa por voto popular, debemos acudir, en primer lugar, a la Constitución de Puerto Rico. Nuestra Constitución, en la sección 9 del artículo III,

establece la forma en la cual se puede expulsar a un miembro de alguno de los cuerpos legislativos. En cuanto a este procedimiento, la Constitución establece que:

[c]ada cámara será el único juez de la capacidad legal de sus miembros, [. . .] y con la concurrencia de tres cuartas partes del número total de los miembros de que se compone, podrá decretar la expulsión de cualquiera de ellos por las mismas causas que se señalan para autorizar juicios de residencia en la sección 21 de este Artículo.

En cuanto a este procedimiento, la sección 21 del artículo III dispone lo siguiente:

La Cámara de Representantes tendrá el poder exclusivo de iniciar procesos de residencia y con la concurrencia de dos terceras partes del número total de sus miembros formular acusación. El Senado tendrá el poder exclusivo de juzgar y dictar sentencia en todo proceso de residencia; y al reunirse para tal fin los Senadores actuarán a nombre del pueblo y lo harán bajo juramento o afirmación. No se pronunciará fallo condenatorio en un juicio de residencia sin la concurrencia de tres cuartas partes del número total de los miembros que componen el Senado, y la sentencia se limitará a la separación del cargo. La persona residenciada quedará expuesta y sujeta a acusación, juicio, sentencia y castigo conforme a la ley. Serán causas de residencia la traición, el soborno, otros delitos graves, y aquellos delitos menos grave que impliquen depravación. El Juez Presidente del Tribunal Supremo presidirá todo juicio de residencia del Gobernador.

Las cámaras legislativas podrán ventilar procesos de residencia en sus sesiones ordinarias o extraordinarias. Los presidentes de las cámaras a solicitud por escrito de dos terceras partes del número total de los miembros que componen la Cámara de Representantes, deberán convocarlas para entender en tales procesos.

En cuanto al Gobernador de Puerto Rico, la sección 10 del artículo IV de la Constitución establece que “[e]l Gobernador podrá ser destituido por las causas y mediante el proceso que esta Constitución establece en la Sección 21 del Artículo III”.

El proceso de rescindimiento es “una de las formas de finalizar una gobernación antes de concluir el término para el cual fue electa”. Carlos E. Ramos González, *El proceso de rescindimiento*, 2 Amicus, Rev. Pol. Púb. y Leg. UIPR 135 (2019). En adición al Gobernador, cómo ya hemos visto, este proceso se les aplica a los legisladores, al Contralor y los jueces del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Const. P.R. art. V sec. II. Al explicar el juicio de rescindimiento, el Prof. Ramos González nos aclara que los términos que se utilizan en el citado artículo son tomados del proceso penal y similares al procedimiento que contiene la Constitución de los Estados Unidos, estos son distintos:

El proceso de rescindimiento no es un proceso judicial, es un proceso político, es un proceso de gobierno. Político en el sentido de gobierno. No es un proceso judicial de administración de justicia, ni está sujeto a revisión, ni puede ser modificada una decisión del Senado por ningún tribunal. De manera que no es función judicial la de un senado de estado o la del Senado de Puerto Rico actuando en un proceso de rescindimiento. Ramos González, supra, pág. 138 citando al delegado Gutiérrez Franqui, 1 *Diario Sesiones de la Convención Constituyente* 459 (1952).

Ahora bien, en adición al Gobernador y a los legisladores, los otros funcionarios públicos electos son los alcaldes. El Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, 21 LPRÁ sec. 7001 *et seq.*, consiste en una “compilación sistemática, ordenada y actualizada de toda legislación municipal aprobada por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico referente a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios. La misma describe y ofrece el marco legal y jurídico para el descargue y ejecución de sus facultades, competencias y funciones”. 21 LPRÁ sec. 7002. Los alcaldes, al igual que las posiciones anteriores, son electos por voto popular de los electores cualificados del municipio. 21 LPRÁ sec. 7022. Los alcaldes tienen el deber de dirigir los municipios, los cuales son “criaturas de la Asamblea Legislativa”, y tienen la responsabilidad de satisfacer las necesidades cotidianas de los vecinos del municipio a su cargo. *Berrios Martínez v. Roselló González II*, 137 DPR 195, 221 (1994).

En cuanto a la destitución de un alcalde, el artículo 1.017, 21 LPRÁ sec. 7027, dispone que los alcaldes están sujetos a cumplir con la Ley de Ética Gubernamental y podrán ser suspendidos o destituidos según lo establece el procedimiento establecido en el Plan de Reorganización de la Comisión para Ventilar Querellas Municipales, Plan de Reorganización Núm. 1-2012, 3A LPRÁ Ap. XXII. El artículo 4 del Plan de Reorganización enmienda el artículo 14 de la Ley de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, 3 LPRÁ sec. 99t-1, para establecer la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD) quien será el cuerpo con el cargo de “recomendar al Panel el curso de acción a seguir en torno a los procesos disciplinarios contra Alcaldes y Alcaldesas” en varios escenarios como: 1) cuando se ha encontrado causa para arresto por delito grave y los delitos contra la función pública y el erario o delitos menos grave que impliquen depravación moral; b) cuando recaiga sobre el alcalde o alcaldesa una convicción por los delitos ya mencionados; c) cuando el Panel reciba información, bajo juramento, que a su juicio constituya causa suficiente para investigar si un Alcalde o Alcaldesa ha incurrido en conducta inmoral, actos ilegales que impliquen abandono inexcusable, negligencia inexcusable que resulte lesiva a los mejores intereses públicos en el desempeño de sus funciones. De un alcalde o alcaldesa estar inconforme con la suspensión o destitución, estos podrán acudir ante el Tribunal de Apelaciones mediante un recurso de revisión, según los términos establecidos en los sub incisos del artículo 14. 3 LPRÁ sec. 99t-1.

IV. Aplicación del Derecho a los hechos

Nos encontramos ante una moción de desestimación presentada por la delegada congresional, Elizabeth Torres. Esta arguye que el presente pleito no es uno justiciable puesto que se trata de una cuestión política. Entiende que la determinación sobre los actos y gestiones que la delegada congresional

ha llevado a cabo y si estos son suficientes para cumplir con la encomienda establecida por ley es un asunto de política que no le corresponde a los Tribunales.

Por su parte, el Gobierno entiende que no estamos ante una cuestión política, ya que la Asamblea Legislativa le delegó expresamente a la Rama Judicial, en específico a los jueces del Tribunal de Primera Instancia, el poder de destituir a uno de los delegados congresionales, luego de un juicio en el que se demuestre que no cumplió con sus deberes.

En primer lugar, al encontrarnos ante una moción de desestimación, se toman como ciertos todos los hechos bien alegados de la demanda. Esto significa, todos los hechos alegados correctamente, sin incluir las alegaciones concluyentes, conclusiones de derecho y los hechos alegados de forma generalizada que reciten de forma trillada los elementos de la causa de acción las conclusiones de derecho.

Como explicamos, la doctrina de cuestión política es una de las doctrinas de autolimitación judicial, mediante la cual los Tribunales se abstienen de resolver determinadas controversias cuando la determinación del tribunal pudiera lesionar las relaciones entre esta y las demás ramas de gobierno. Debemos recordar que el Tribunal Supremo ha establecido que son los propios tribunales los que analizan y deciden si deben entender en un determinado caso sin rebasar el límite de su poder constitucional. Ahora bien, mediante la jurisprudencia, el Tribunal Supremo ha establecido las situaciones en las cuales los tribunales deben abstenerse, a saber:

(1) una delegación expresa del asunto en controversia a otra rama del gobierno; (2) ausencia de criterios o normas judiciales apropiadas para resolver la controversia; (3) imposibilidad de decidir sin hacer una determinación inicial de la política pública que no le corresponde a los tribunales; (4) imposibilidad de tomar una decisión sin expresar una falta de respeto hacia otra rama de gobierno; (5) una necesidad poco usual de adherirse sin cuestionar a una decisión política tomada previamente; y (6) potencial de confusión proveniente de pronunciamientos múltiples de varios departamentos de gobierno sobre un asunto. (Énfasis nuestro). *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, 136 DPR 497 (1994); *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 45 (1986).

Por su parte, según el Profesor Serrano Geysls existen tres vertientes en la doctrina de cuestión política: (1) existe un asunto asignado textualmente por la Constitución a otra rama del gobierno; (2) no existen criterios de decisión susceptibles de descubrirse y administrarse por los tribunales; (3) la prudencia exige la abstención judicial. *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, supra.

El Tribunal Supremo ha expresado que “[e]l Poder Judicial, a diferencia de las ramas hermanas, no se encuentra a la merced del escrutinio electoral. Es por eso que el Pueblo, al adoptar su Constitución, le confirió unas funciones específicas: decidir casos y controversias”. *Senado de Puerto Rico v. Tribunal Supremo de Puerto Rico*, supra. La Rama Judicial no está para hacer el trabajo de las demás ramas del gobierno. Íd.

En este caso, el artículo 12 de la Ley Núm. 167 establece que, si un delegado congresional incumple con sus deberes, el Secretario de Justicia presentará una acción de destitución ante el Tribunal de Primera Instancia. Por lo tanto, la Asamblea Legislativa, mediante la Ley Núm. 167, le ha delegado a este Tribunal la función de destituir a un funcionario electo por voto popular y de analizar si este, en efecto ha cumplido con la ley. Entendemos que, de ejercerse el poder delegado a este Tribunal por la Asamblea Legislativa, estaríamos asumiendo poderes que la Constitución no le ha delegado al Poder Judicial. Veamos.

Como mencionamos, la Constitución de Puerto Rico establece un sistema republicano de gobierno en el cual a las tres ramas de gobierno se les ha delegado poderes específicos. En específico, al Poder Judicial se le delegó la interpretación de la Constitución y la resolución de casos y controversias. A diferencia de esto, es a la Rama Ejecutiva la cual se le delegó el poder de cumplir y hacer cumplir las leyes. Const. ELA art. IV, sec. 4. Al atender situaciones en las cuales se le ha delegado a una de las ramas de gobierno cierto poder, el Tribunal Supremo ha expresado que, si una rama de gobierno tiene conferida en la Constitución una facultad expresa y ésta es de naturaleza política, la misma no estará sujeta a revisión judicial salvo que se ejecute incorrectamente, afectando derechos constitucionales de igual jerarquía. *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, supra.

De un análisis de lo que expresa el artículo 12 de la Ley Núm. 167, debemos concluir que la Asamblea Legislativa delegó a los Tribunales el poder de ejecutar la ley, en específico, destituir a una funcionaria electa por esta no cumplir con los deberes establecidos por ley. Debemos aclarar que, la Constitución no expresa nada sobre los delegados congresionales, al igual que no lo hace en cuanto a los alcaldes. Es por tal razón que el proceso de destitución de un alcalde está establecido por ley. A pesar de lo anterior, la ejecución de las leyes no es una función que la Constitución de Puerto Rico le ha delegado al Poder Judicial. La Constitución es clara en cuanto a que la ejecución de las leyes es una función delegada totalmente a la Rama Ejecutiva. Por lo tanto, los tribunales no son los foros para destituir empleados, sean electos o no electos, excepto por los asuntos sobre suspensión de la práctica de la abogacía de aquellos que violan los Cánones de Ética.

Como parte del análisis de este caso, este Tribunal examinó cómo se lleva a cabo la destitución de otros puestos electos y no electos. En cuanto al Gobernador, el Contralor, los Jueces del Supremo y los legisladores, estos tienen que pasar por el procedimiento Constitucional del residenciamiento. Los tribunales no intervienen en tal procedimiento, excepto si se alegara que el procedimiento se llevó a cabo de manera contraria al texto de la Constitución. En cuanto a los alcaldes, quienes son funcionarios son electos por el pueblo pero que no son puestos establecidos mediante la Constitución, el Código Municipal establece un procedimiento de querellas ante la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente.

Luego, del alcalde no estar de acuerdo con la determinación del FEI, estos pueden acudir en revisión al Tribunal de Apelaciones.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico solo se ha enfrentado a un caso en el cual el Tribunal destituyó a un funcionario público cuando resolvió *Pueblo ex rel. Rogelio Pérez v. Manescau*, 33 DPR 739 (1924). En ese caso, se presentó una acción de *quo warranto* a instancias de un ciudadano del Municipio de Ponce contra un miembro de la Asamblea Municipal de Ponce. Este alegó que el Sr. Miguel Manescau ocupaba su puesto ilegalmente, puesto que este llevó a cabo un acto ilegal, contrario al artículo 86 del Código Penal vigente en aquel momento. El Código Penal, en aquel momento, establecía que cualquier funcionario que se aprovechara de su posición para interesarse en contratos, o contratar con uno mismo, incurriría en una multa máxima de \$1,000.00 o pena de presidio por un término máximo de 5 años, “*quedando por siempre inhabilitado para ejercer cargo público*”. (Énfasis en original). Luego de presentarse la prueba sobre la violación al Código Penal, el Tribunal determinó removerlo de su cargo puesto que este ejercía el mismo ilegalmente.

Ahora bien, el caso de *Manescau* se resolvió en una época muy distinta a la nuestra. En aquel momento no se había establecido nuestra Constitución, la cual establece, claramente los poderes de cada rama de gobierno, como ya lo hemos explicado. En adición a lo anterior, el caso de *Manescau* se diferencia al nuestro por varias razones: el presente pleito no se presentó mediante la acción de *quo warranto*, sino como una acción de destitución bajo la Ley Núm. 167; y se trataba de un funcionario público que había cometido un delito tipificado, el Código Penal establecía, claramente, que, como pena, esa persona quedaba inhabilitada de ejercer algún cargo público. En el presente caso, el Secretario de Justicia no presentó una acción de *quo warranto*, sino que una acción basada en el artículo 12 de la Ley Núm. 167. En adición a lo anterior, no se alegó en la acción presentada que la Sra. Torres haya cometido un delito tipificado que se pudiera utilizar para establecer que esta no tiene la capacidad de ser funcionaria pública. Especialmente, cuando estamos ante una funcionaria pública electa, por lo que cualquier determinación de destitución debe ser una que proteja el voto de las personas que acudieron a las urnas y determinaron quienes serían sus representantes ante el Congreso de los Estados Unidos.

Hacemos este recuento para demostrar que, sean puestos electos constitucionales o no constitucionales, el Poder Judicial solo interviene en revisión o cuando el proceso se llevó a cabo contrario a derecho. La función de llevar a cabo la ejecución de las leyes que legisla la Asamblea Legislativa es del Poder Ejecutivo. No solo eso, sino que las determinaciones sobre política pública se toman en los poderes políticos, o sea, aquellos electos por el pueblo. Los tribunales no intervienen en estas decisiones, puesto que son de índole política. Los tribunales solo se aseguran de que las determinaciones tomadas por los

poderes políticos se tomaron según lo establece la Constitución. Entendemos que son las ramas políticas las que han sido facultadas por nuestra Constitución para tomar la determinación de destituir a un funcionario electo y, según la naturaleza del funcionario, deberán utilizar el procedimiento que aplique para destituirles.

El Gobierno arguye en sus mociones que la Asamblea Legislativa claramente le delegó a este Tribunal, mediante el artículo 12 de la Ley Núm. 167, el poder para destituir a un delegado congresional luego de que se demostrara que incumplió con sus deberes establecidos por ley. Según estos, cualquier problema de separación de poderes se subsana con tal delegación estatutaria. No le asiste la razón.

Recientemente el Tribunal Supremo tuvo la oportunidad de expresarse en cuanto a la delegación de un poder que la Constitución expresamente le confiere a una de las ramas de poder. En *Senado de Puerto Rico v. Tribunal Supremo de Puerto Rico*, supra, el Tribunal Supremo tuvo que analizar si el inciso (3) del artículo 3.7 del Código Electoral de Puerto Rico de 2020, el cual establecía que en ausencia de los nombramientos del Gobernador o del consejo y consentimiento de ambas cámaras de la Asamblea Legislativa, el Pleno del Tribunal Supremo de Puerto Rico nombraría al Presidente y Presidente Alternativo de la Comisión Estatal de Elecciones. En ese caso, luego de un análisis sobre la Constitución de Puerto Rico y la separación de poderes, el Tribunal Supremo resolvió que la delegación de tal poder por la Asamblea Legislativa violentaba la separación de poderes, aun cuando se trataba de una delegación de poder mediante legislación.

De este Tribunal entender que no existe una delegación expresa sobre el proceso de destitución de un funcionario público, procederíamos a entrar en los méritos de la controversia y nos enfrentaríamos a un *cul-de-sac*. La prueba que presentaría el Gobierno para demostrar sus alegaciones debe ser sometida a un análisis objetivo mediante un standard evidenciario previamente establecido. La ley no contiene dicho standard. El texto de la Ley Núm. 167 no contiene parámetros que nos sirvan de guía para diseñar el curso correcto de acción objetivo jurídico, enmarcado en las doctrinas de separación de poderes, y justo, que cumpla con el debido proceso de ley. Esto significa que solo podríamos crear un estándar de prueba a base de nuestras interpretaciones personales de lo que deber ser un delegado congresional y qué significa “*exigir que Puerto Rico sea admitido como un Estado de Estados Unidos*”. Esto se pone en relieve cuando la controversia está enmarcada en un puesto electivo en el que el voto de aquellos que acudieron a las urnas puede ser afectado. Esta construcción del diseño o métricas objetivas nos lleva al callejón sin salida de la cuestión política porque será el juzgador de los hechos quién estaría diseñando dicho estándar de prueba sobre un asunto estrictamente político para resolver, mediante sentencia, si la Sra. Elizabeth Torres Rodríguez ha

exigido que Puerto Rico sea admitido como un Estado de Estados Unidos. Al momento de crear dichas métricas para evaluar de manera objetiva el desempeño de los delegados, nos convertiríamos en creadores de la política pública de dicha ley. El Poder Judicial no está diseñado para legislar, a base de las políticas públicas creadas por los otros poderes, sino que solo interpretamos las leyes y, en ocasiones, determinamos la constitucionalidad de ellas.

Todo esto, a diferencia del caso de *Manescau*, en el que la actuación del funcionario público era claramente ilegal, puesto que tal actividad estaba codificada como un delito en el Código Penal. No solo eso, sino que el mismo Código Penal establecía que quien cometiera tal delito estaba prohibido de ejercer un puesto público. En este caso, no se han alegado actuaciones ilegales de parte de la Sra. Torres que puedan llevarnos a concluir que esta no está capacitada legalmente para ejercer su puesto, sino que esta no está cumpliendo con los deberes que exige la ley.

Ahora bien, a diferencia del caso citado anteriormente, la Constitución no especifica cuál será el proceso de destitución de los delegados congresionales. Aún si se entendiera que, en este caso, no existe una delegación expresa sobre el proceso de destitución, luego del análisis hecho sobre el poder de ejecutar las leyes de la Rama Ejecutiva, no procede que atendamos este recurso solicitando la destitución de la Sra. Torres por asuntos de prudencia.

Por lo tanto, procede que se desestime la acción presentada por el Secretario de Justicia para destituir a la delegada congresional, Sra. Torres, por tratarse de una cuestión política.

V. Sentencia

En vista de lo anteriormente expresado, se declara **Ha Lugar** a la *Moción solicitando desestimación de recurso especial* presentada por la Sra. Elizabeth Torres Rodríguez, porque la acción presentada trata sobre una cuestión política en la cual los tribunales no deben inmiscuirse.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE

En San Juan, Puerto Rico a 29 de abril de 2022.

f/ANTHONY CUEVAS RAMOS
JUEZ SUPERIOR