

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

| | |
|--|---|
| RICARDO MARRERO GUERRERO | CIVIL NÚM.: SJ2023CVI0541 |
| PARTE DEMANDANTE | SALA: 904 |
| V. | SOBRE: |
| ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO, representado por el Secretario de Justicia, HON. DOMINGO EMANUELLI HERNÁNDEZ; LCDO. JUAN CARLOS BLANCO URRUTIA, en su capacidad oficial como Director de la OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO | SENTENCIA DECLARATORIA; INJUNCTION PRELIMINAR Y PERMANENTE |
| PARTE DEMANDADA | |
| OFICINA DE ADMINISTRACIÓN DE LOS TRIBUNALES, representada por su Director, HON. SIGFRIDO STEIDEL FIGUEROA | |
| PARTE CONINTERÉS | |
| <hr/> | |
| ASOCIACIÓN PUERTORRIQUEÑA DE LA JUDICATURA, INC. | CIVIL NÚM.: SJ2023CVI0553 |
| Demandantes | |
| V. | SALA: 904 |
| Cámara de Representantes de Puerto Rico representada por su Presidente HON. RAFAEL HERNÁNDEZ MONTAÑEZ; Senado de Puerto Rico, representado por su Presidente HON. JOSÉ LUIS DALMAU; Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) representada por su DIRECTOR LCDO. JUAN CARLOS BLANCO URRUTIA; y, Gobierno de Puerto Rico (Estado Libre Asociado De Puerto Rico) Representado por su Secretario de Justicia HON. DOMINGO EMANUELLI | SOBRE: |
| Demandados | SENTENCIA DECLARATORIA |

SENTENCIA

I. Breve resumen del tracto procesal

Este caso tiene su génesis el 10 de noviembre de 2023, cuando el Hon. Ricardo Marrero Guerrero (Demandante), presentó una *Demanda*, al amparo de las Reglas 57 y 59 de Procedimiento Civil, 32 LPRA

Ap. V, R. 57 y 59, y los artículos 675–687 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA secs. 3421–3533, contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, representado por el Secretario de Justicia, el Hon. Domingo Emanuelli Hernández, y contra el Lcdo. Juan Carlos Blanco Urrutia, en su capacidad como Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Se incluyó como parte con interés a la Oficina de Administración de los Tribunales, representada por su Director, el Hon. Sigfrido Steidel Figueroa. En apretada síntesis, estos arguyeron que la Asamblea Legislativa aprobó la Resolución Conjunta Núm. 39-2023, la cual tuvo el efecto de concederle a los jueces y juezas el aumento salarial que estaba incluido en el Plan Fiscal aprobado por la Junta de Supervisión Fiscal. A pesar de esto, manifestaron que la Oficina de Gerencia y Presupuesto no ha hecho los trámites necesarios para que se traspasen los fondos asignados por el Presupuesto general para el año fiscal 2023-24, para esta razón. Por lo tanto, estos nos solicitaron que: 1) emitiéramos una sentencia declaratoria para decretar que la Resolución Conjunta Núm. 39 es una ley y sus mandatos tienen fuerza de ley; 2) emitamos una sentencia declaratoria en la cual se clarifique y decrete que, luego de la aprobación de la Resolución Conjunta Núm. 39, lo único que se requiere es que la Junta de Supervisión Fiscal certifique que las escalas salariales que fueron elaboradas por estos son consistentes con la Reforma del Servicio Público; 3) emitamos una sentencia declaratoria en la cual decretemos que la Constitución no permite la disminución del sueldo de los jueces durante su término de nombramiento, por lo que es deber del Gobierno financiar sucesivamente el aumento durante los próximos años fiscales; y 4) se ordene a la OGP a realizar los trámites necesarios para el desembolso de los fondos necesarios para sufragar el aumento de sueldo concedido a los jueces.

Ese mismo día, la Asociación Puertorriqueña de la Judicatura, Inc. presentó una *Demanda*¹ contra la Cámara de Representantes de Puerto Rico, representada por su Presidente, Hon. Rafael Hernández Montañez, el Senado de Puerto Rico, representado por su Presidente, Hon. José Luis Dalmau, la Oficina de Gerencia y Presupuesto representada por su Director, Lcdo. Juan Carlos Blanco Urrutia, y el Gobierno de Puerto Rico representado por el Secretario de Justicia, Hon. Domingo Emanuelli. En apretada síntesis, estos presentaron argumentos similares a los del Hon. Ricardo Marrero Guerrero en cuanto a la Resolución Conjunta Núm. 39-2023. Adicionalmente, estos arguyen que, según la normativa constitucional aplicable y los principios elementales de la independencia judicial, la no aprobación de legislación de aumento salarial por el Poder Legislativo es inconstitucional por infringir la separación de poderes y la independencia judicial del Poder Judicial.

¹ El 14 de noviembre de 2023, la Asociación Puertorriqueña de la Judicatura, Inc. presentó una Demanda enmendada.

El 13 de noviembre de 2023, este Tribunal consolidó el caso SJ2023CV10541 y el caso SJ2023CV10553 a solicitud de la parte Demandante en el caso de más antigüedad.

El 14 de noviembre de 2023, la Cámara de Representantes presentó una *Moción de desestimación*. Esta arguyó que la Resolución Conjunta Núm. 39-2023 no puede considerarse como una ley especial para efectos del mandato constitucional requerido para aumentar el sueldo de los jueces. Adicionalmente, adujo que no se puede considerar que la Resolución Conjunta sobre el presupuesto es una ley especial y tampoco se trata de un acto en el que se fija el aumento de sueldo, sino que solo dispone de unos fondos para ese fin. Finalmente, en cuanto al argumento sobre la separación de poderes, la Cámara de Representantes entiende que de acogerse resultaría en una violación más grande aun a la separación de poderes, puesto que no se le puede obligar uno de los cuerpos legislativos a legislar algo específico y a no actuar como una rama política.

Ese mismo día, el Senado de Puerto Rico presentó una *Moción para unirnos a solicitud de desestimación presentada por la codemandada Cámara de Representantes*.

El 15 de noviembre de 2023, este Tribunal celebró una vista argumentativa en la cual ambas partes tuvieron oportunidad de argumentar sus respectivas posiciones.

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.²

III. Exposición del derecho

A. *Moción de desestimación*

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

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

² Véanse, *González Méndez v. Acción Social*, 196 DPR 213 (2016); *Rivera Sanfeliz v. Jta. Dir. First Bank*, 193 DPR 38 (2015); *Candal v. CT Radiology Office, Inc.*, 112 DPR 227 (1982).

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. Sentencia declaratoria

La sentencia declaratoria es un remedio que provee la Regla 59 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59, para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque existan otros remedios disponibles. En esencia, “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”. *Alcalde Guayama v. ELA*, 192 DPR 329, 333 (2015). A esos efectos, “la sentencia declaratoria es particularmente útil para ‘dilucidar cualquier divergencia de criterio en la interpretación de un estatuto cuando existe una controversia sustancial entre partes con intereses legales adversos”. Íd.

Es preciso recordar que 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 el promovente”. (Énfasis nuestro). *Sánchez et al v. Srio. de Justicia*, 157 DPR 360, 383-384 (2002). La Regla 59.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59.1, dispone que:

El Tribunal de Primera Instancia tendrá autoridad para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas aunque se inste o pueda instarse otro remedio. No se estimará como motivo suficiente para atacar un procedimiento o una acción el que se solicite una resolución o sentencia declaratoria. La declaración podrá ser en su forma y efectos, afirmativa o negativa, y tendrá la eficacia y el vigor de las sentencias o resoluciones definitivas. Independientemente de lo dispuesto en la Regla 37, el tribunal podrá ordenar una vista rápida de un pleito de sentencia declaratoria, dándole preferencia en el calendario.

La persona que solicite una sentencia declaratoria deberá tener legitimación activa, por lo que “tiene que demostrar que ha sufrido un daño claro y palpable; que el daño es real, inmediato y preciso, y no uno abstracto e hipotético; que existe conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada; y que la causa de acción surge bajo el palio de la constitución o de una ley”. (Énfasis nuestro). *Municipio de Fajardo v. Srio. de Justicia y otros*, 187 DPR 245, 254-255 (2012). Además, la sentencia declaratoria es adecuada para declarar derechos, estados y otras relaciones de naturaleza jurídica, aunque existan otros recursos procesales, además de que permite dilucidar cualquier divergencia de criterio en la interpretación de un estatuto cuando existe una controversia sustancial entre partes que tienen intereses adversos. *Alcalde Guayama v. ELA*, 192 DPR 329 (2015), que cita con aprobación a *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia*, supra. El referido mecanismo “[d]ebe utilizarse cuando permite finalizar situaciones de incertidumbre o inseguridad en cuanto a derechos”. Cuevas Segarra, *op. cit.*, pág. 1789; Véase Regla 39.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59.2.

La otorgación del remedio de sentencia declaratoria es discrecional del tribunal, pues éste “podrá negarse a dar o a registrar una sentencia o decreto declaratorio cuando tal sentencia o decreto, de ser hecho o registrado, no haya de poner fin a la incertidumbre o controversia que originó el procedimiento”. Regla 59.3 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59.3.

Además, en la demanda se deberá alegar “las gestiones extrajudiciales y los intereses antagónicos de las partes”. J. A. Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, 2da Ed., San Juan, Publicaciones JTS, 2011, Tomo V, pág. 1790; Véase *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481 (1954).

Para la doctrina, la sentencia declaratoria es “aquella que se dicta en un proceso en el cual los hechos alegados demuestran que existe una controversia sustancial entre partes que tienen intereses legales adversos, sin que medie lesión previa de los mismos con el propósito de disipar la incertidumbre jurídica y contribuir a la paz social”. Rafael Hernández Colón, *Práctica Jurídica de Puerto Rico*, Derecho Procesal Civil, § 6001, 623 (6ª ed. LexisNexis 2017).

Entre aquellos facultados para solicitar una sentencia declaratoria, según la Regla 59.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59.2, se encuentra toda persona “cuyos derechos, estado u otras relaciones jurídicas fuesen afectados por un estatuto”. Además, el solicitante de una sentencia declaratoria debe tener legitimación activa. *Romero Barceló v. E.L.A.*, 169 DPR 460, 475 (2006). Por lo tanto, “tiene que demostrar que sufrió un daño claro y palpable; que éste es real, inmediato y preciso, y no abstracto e hipotético; que existe conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada, y que la causa de acción surge bajo el palio de la constitución o de una ley”. *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia et al.*, supra, pág. 255, citando a *P.I.P. v. E.L.A. et al.*, 186 DPR 1 (2012); *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 131 DPR 593, 500 (1992). En cuanto a estos criterios, el Tribunal Supremo ha expresado que la persona que presenta una solicitud de sentencia declaratoria “deberá establecer la existencia o inminencia de un daño claro y real”. *Romero Barceló v. E.L.A.*, supra, pág. 475, citando a *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, supra, págs. 383–384. Según dispone la Regla 59.1, 32 LPRA Ap. V, R. 59.1, en la práctica, la sentencia declaratoria “tendrá la eficacia y el vigor de las sentencias o resoluciones definitivas”.

C. Regla de necesidad

Como norma general, un juez debe inhibirse en casos en que tenga conflicto de interés o un prejuicio sobre la controversia o sobre los litigantes. Regla 63 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V. Sin embargo, el ordenamiento jurídico provee una excepción a esta norma: la Regla de Necesidad. Véase *Ramírez de Ferrer v. Mari Bras*, 142 DPR 941 (1997); *Noriega Rodríguez v. Gobernador*, 120 DPR 267 (1988). Al respecto, el Prof. José J. Álvarez González explica que, “[e]sta norma jurisprudencial de antigua estirpe permite, como excepción a las normas sobre inhibición, [...] que los jueces participen en la decisión de un pleito en cuyo resultado tengan interés, cuando no sea posible sustituirlos o su participación sea necesaria para constituir quórum en un tribunal colegiado”. J.J. Álvarez González, *Pensiones de los Jueces*, 56 Rev. Jur. U.P.R. 265, 273 (1987). (Citas internas omitidas). De lo contrario, las partes que entablen este tipo de

litigio se verían privadas de reclamar ante los Tribunales un remedio adecuado en ley. Íd. Véase, además, Redish y Marshall, *Adjudicatory Independence and the Values of Procedural Due Process*, 95 Yale L.J. 455, 492-93 (1986).

En palabras del tratadista inglés Frederick Pollock, “el estado de derecho es que, aunque un juez no debe intervenir en un caso en el que tiene interés personal, no solo debe, sino tiene que hacerlo, si el caso no se adjudicaría de otra forma”. Frederick Pollock, *A First Book of Jurisprudence* 270 (6th ed. 1929) (“the settled rule of law is that, although a judge had better not, if it can be avoided, take part in the decision of a case in which he has any personal interest, yet he not only may, but must do so if the case cannot be heard otherwise”). En tal ocasión excepcional, “[l]as reglas e inhibición o recusación no tienen el efecto de derogar la regla de necesidad porque si así fuese se les negaría a los litigantes su derecho de acceso a un foro”. José A. Cuevas Segarra, *Práctica Procesal Puertorriqueña, Procedimiento Civil* 432-433, Vol. II (1979).

Esta Regla ha sido reconocida e invocada por el Tribunal Supremo de Estados Unidos así como por tribunales de más alta jerarquía de los estados. Véase, *Evans v. Gore*, 253 U.S. 245 (1920). Véanse, además, *Board of Trustees v. Hill*, 472 N.E.2d 204 (Ind., 1985); *Oakley v. Gainer*, 331 S.E.2d 846, (W.Va., 1985); *United States v. Will*, 449 U.S. 200 (1980). Sobre este particular, el profesor Álvarez González explica que, “[l]a más frecuente aplicación de esta regla es precisamente en casos que versan sobre los salarios, pensiones o condiciones de empleo de la Judicatura”. Álvarez González, *supra*, citando a *Board of Trustees v. Hill*, *supra*; *Hudson v. Johnstone*, 660 P. 2d 1180, 1183 (Alaska 1983); *Wagoner v. Gainer*, 279 S.E. 2d 636, 639-40 (W. Va. 1981); *Olson v. Cory (I)*, 636 P. 2d 532, 535 (Calif. 1980); *United States v. Will*, 449 U.S. 200, 211-17 (1980); *Stiftel v. Carper*, 378 A. 2d 124, 126-27 (Del. Ch. 1977), confirmado subnom. *Carper v. Stiftel*, 384 A. 2d 2 (Del. 1977); *People ex. rel. Illinois Fed. of Teach. v. Lindberg*, 326 N.E. 2d 749, 751 (Il. 1975). De esta forma, se evita que este tipo de controversias eluda la revisión judicial reconocida en *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

Por ejemplo, el Tribunal Supremo federal aplicó esta regla en el 1920 cuando resolvió un caso sobre el carácter contributivo de los salarios de los jueces federales, a pesar de que todos los miembros de esa Curia se veían afectados directamente. *Evans v. Gore*, *supra*. En numerosas ocasiones, este Tribunal también se ha visto obligado a invocar la Regla de Necesidad para intervenir en controversias que encierran intereses en conflicto de los miembros de esta Curia.

D. El sueldo de los jueces y las Resoluciones Conjuntas

La Sección II del Artículo VI de la Constitución de Puerto Rico dispone que

Los sueldos del Gobernador, de los Secretarios de Gobierno, de los miembros de la Asamblea Legislativa, del Contralor y de los jueces se fijarán por ley especial y, con excepción del sueldo de los miembros de la Asamblea Legislativa, no podrán ser disminuídos durante el término para el cual fueron electos o nombrados. (Énfasis nuestro).

En cuanto a las Resoluciones Conjuntas, la Sección 18 del Artículo III dispone que, “[s]e determinará por ley los asuntos que puedan ser objeto de consideración mediante resolución conjunta, pero toda resolución conjunta seguirá el mismo trámite de un proyecto de ley”. Siguiendo la guía establecida por la Constitución, la Asamblea Legislativa aprobó la *Ley sobre la aprobación, promulgación y distribución de ley y otros documentos*, Ley Núm. 2 de 4 de marzo de 1953, 2 LPRA sec. 181 *et seq.* En cuanto a las Resoluciones Conjuntas, se estableció que,

[t]oda legislación que haya de perder su fuerza al realizarse la obra o cumplirse la finalidad que persigue, será objeto de consideración por la Asamblea Legislativa mediante resolución conjunta y no formará parte de los estatutos permanentes de Puerto Rico. Estas resoluciones seguirán el mismo trámite que los proyectos de ley. Se excluyen aquellos casos en que la materia que deba considerarse como resolución conjunta sea parte necesaria, aunque incidental, de una materia principal que deba considerarse mediante proyecto de ley. 2 LPRA sec. 200.

La Asamblea Legislativa añadió que; “[n]inguna medida legislativa será inválida porque se haya aprobado indebidamente como resolución conjunta, debiendo haberlo sido como ley, o porque se haya aprobado como ley, debiendo haberlo sido como resolución conjunta”. 2 LPRA sec. 201. El Tribunal Supremo se ha expresado con profundidad en pocas ocasiones en cuanto a las Resoluciones Conjuntas. En *Com. Electoral PPD v. Com. Electoral PNP*, 205 DPR 559, 571 (2020), nuestro Tribunal Supremo expresó, en cuanto a las Resoluciones Conjuntas, que, “[l]a posición imperante tras el debate habido [en la Convención Constituyente] fue que la resolución conjunta se podría utilizar como un mecanismo para legislar asuntos de naturaleza especial, particular, específica y transitoria o sin consecuencias ulteriores”. (Énfasis nuestro). Por lo tanto, las Resoluciones Conjuntas, al igual que las leyes, tienen fuerza de ley y obligan en su cumplimiento, tanto a la ciudadanía como al Estado. *Íd.*, pág. 572.

IV. Aplicación del derecho a los hechos

Tenemos ante nuestra consideración las dos mociones de desestimación presentadas por la Cámara de Representantes y el Senado de Puerto Rico, en las cuales se argumentó que procede la desestimación de los pleitos consolidados, puesto que la Resolución Conjunta Núm. 39-2023 no tiene el alcance que los Demandantes le solicitan a este Tribunal que interprete. Según estos, la Resolución Conjunta sobre el presupuesto del país no es una ley especial que cumple con el requisito constitucional de que el aumento de sueldo de los jueces se haga mediante la aprobación de una ley especial.

En primer lugar, debemos mencionar que, al resolver una moción de desestimación, las alegaciones bien hechas en la demanda se interpretaron conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante. Al expresar las alegaciones “bien hechas”, se ha establecido que 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.

En segundo lugar, y antes de entrar a discutir los hechos de este caso, debemos expresarnos sobre la Regla de la Necesidad. Como norma general, un juez debe inhibirse en casos en que tenga conflicto de interés o un prejuicio sobre la controversia o sobre los litigantes. Ahora bien, la jurisprudencia de Puerto Rico y de Estados Unidos han establecido que, en casos extraordinarios en que los jueces participen en la decisión de un pleito en cuyo resultado tengan interés y cuando no sea posible sustituirlos estos pueden entrar a resolver la controversia. En este caso, no cabe duda de que el juez que suscribe tiene un interés en el mismo, pues se trata de su propio sueldo. A pesar de esto, no existe posibilidad de sustituir al juez que suscribe, puesto que todos los jueces se encuentran en la misma posición. O sea, todos los jueces en Puerto Rico se ven afectados por esta determinación. Por lo tanto, procedemos a resolver la controversia de derecho.

En este caso no existen controversias fácticas. Durante la vista que se celebró el 15 de noviembre de 2023, las partes en ambos casos consolidados estuvieron de acuerdo con que no existe una controversia de hechos. El 29 de junio de 2023, la Asamblea Legislativa aprobó la Resolución Conjunta Núm. 39-2023. Esta pasó por el procedimiento requerido por ley. La Resolución Conjunta en controversia establece el Presupuesto del Gobierno de Puerto Rico y asigna las partidas a las entidades gubernamentales, incluyendo al Poder Judicial. En el mismo, se aprobó una partida, condicionada a que la Junta de Supervisión Fiscal diera su aval, para el aumento de sueldo a los jueces y juezas de Puerto Rico y para los empleados del Poder Judicial. El aumento de los empleados se concedió, pero aún no se han transferido los fondos para el aumento de los jueces y las juezas, por lo que estos fondos se mantienen custodiados por la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

La Constitución de Puerto Rico establece que los sueldos de los jueces y algunos otros funcionarios, como el Gobernador de Puerto Rico y los legisladores, se “fijan por ley especial”. Const. E.L.A. art. VI, sec. 11. De igual forma, los sueldos de los funcionarios públicos están protegidos para que no sean disminuidos durante el término para el cual fueron electos o nombrados. Const. E.L.A. art. VI, sec. 10. Ambas secciones están íntimamente atadas y, según el delegado Luis Negrón López, se trata de “una protección para los funcionarios del gobierno, de manera que no puedan ser castigados por su actuación

independiente. Que el poder legislativo no [...] disminuya sus sueldos como un castigo. De manera que es una protección a la independencia de los funcionarios de la rama ejecutiva y judicial". 2 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico 928 (2003).

Adicionalmente, la Constitución de Puerto Rico establece que los asuntos que pueden ser objeto de consideración mediante resolución conjunta se dispondrán por ley, pero que estas seguirán el mismo trámite legislativo que una ley. Const. E.L.A., art. III, sec. 18. La ley establece que las resoluciones conjuntas se establecen para llevar a cabo obras específicas o para una finalidad particular y que estas, al ser temporales, no serán parte de los estatutos permanentes. 2 LPRA sec. 200.

Como asunto de umbral, debemos establecer si, en efecto, el sueldo de los jueces y las juezas se puede aumentar mediante una resolución conjunta. Como hemos expresado, las resoluciones conjuntas y las leyes están obligadas a cumplir con el mismo procedimiento legislativo establecido por la Constitución, o sea, la aprobación por ambos cuerpos legislativos y la firma del Gobernador. No cabe duda, que las resoluciones conjuntas tienen la misma fuerza y validez que una ley en nuestro ordenamiento jurídico. La única diferencia es que las resoluciones conjuntas serán temporales, es decir, hasta que se realice la obra o se cumpla la finalidad para la cual se creó. Además, la Asamblea Legislativa estableció que, aunque una medida legislativa que se suponía se aprobara como ley, se haya aprobado como resolución conjunta, no es inválida, sino que sigue teniendo toda la fuerza de una ley. Ahora bien, en cuanto a la "ley especial" que requiere la Constitución de Puerto Rico para disponer del aumento en el sueldo de los jueces, nuestro Tribunal Supremo ha establecido que las resoluciones conjuntas, por su naturaleza, atienden "asuntos de naturaleza especial, particular, específica y transitoria". (Énfasis nuestro). *Com. Electoral PPD v. Com. Electoral PNP*, supra. Por lo tanto, y ya que las resoluciones conjuntas, por su naturaleza, tratan de asuntos especiales, tienen la misma fuerza que una ley y no se pueden declarar inválidas por haberse estatuido algo que debió haberse hecho como proyecto de ley. Por tanto, debemos concluir que, en efecto, el sueldo de los jueces y cualquier otro funcionario público que nombra la Constitución en su sección 11 del artículo VI, se puede aprobar mediante una resolución conjunta.

Ahora bien, debemos analizar si la Resolución Conjunta Núm. 39-2023, en efecto, es una ley especial en la cual se le concedió un aumento a los jueces y las juezas del Poder Judicial. La Resolución Conjunta en controversia trata del presupuesto para el Gobierno de Puerto Rico, en el cual se hizo un análisis de "las prioridades programáticas establecidas en nuestro Programa de Gobierno y en las necesidades de todos nuestros ciudadanos" y en el cual se trabajó colaborativamente con la Junta de Supervisión Fiscal y Administración Financiera para Puerto Rico con el propósito de garantizar la salud fiscal del Gobierno. Exposición de Motivos de la Resolución Conjunta Núm. 39-2023.

Durante el transcurso del proceso para aprobar el presupuesto general de Puerto Rico conforme al Plan Fiscal y los requisitos que dimanaban de la Sección 202 de la Ley PROMESA, se especificó que, de esa suma, se destinarían \$37,800,000 anuales a partir del año fiscal 2023-2024 para financiar los aumentos tanto de los empleados como de los jueces del Poder Judicial. Además, también se detalló que, de dicha cantidad, \$11,200,000 estaban identificados y separados para el ajuste de salario de los jueces, mientras el restante se separó para el plan de retribución de los empleados del Poder Judicial. Como cuestión de hecho, así quedó establecido por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico en la Resolución Conjunta Núm. 39-2023 aprobada por ambos cuerpos y firmada por el Gobernador, la cual fue objeto del Presupuesto Certificado por la Junta de Supervisión Fiscal.

La Oficina de Administración de Tribunales y la Junta de Supervisión Fiscal propusieron unos aumentos salariales particulares para los jueces que, según se anticipó, cumplirían con la única condición establecida en la Resolución Conjunta Núm. 39-2023 y en el Plan Fiscal para que la OGP pueda desembolsar los fondos asignados en el Presupuesto Certificado para el año fiscal en curso, ello ante la verificación y cumplimiento con la Reforma del Servicio Público. Estos aumentos son los propuestos en el P. del S. 1292 y el P. de la C. 1795, con efectividad retroactiva al 1 de julio de 2023, a saber: Jueza Presidenta: \$154,556.00; Jueces Asociados: \$144,480.00; Jueces de Apelaciones: \$130,579.00; Jueces Superiores: \$118,133.00 y Jueces Municipales: \$91,764.00.

Conforme dispone el referido Plan Fiscal, estos aumentos salariales solo estarían condicionados a que la Junta de Supervisión Fiscal revise las escalas salariales propuestas para asegurar que estas resulten consistentes con la Reforma del Servicio Público dispuesto por dicho ente fiscal. Véanse las Secciones 4.1.1 y 4.3 del Plan Fiscal (Sección 4.1.1, pág. 37: "These increases are conditional upon Oversight Board review of the proposed salary scales to ensure consistency with the CSR methodology and best practices". Sección 4.3, pág. 40: "The funds will be appropriated and will remain under the custody of the OMB until the review of the proposed classification and remuneration plan and proposed salary scales for judges is completed to determine consistency with the CSR implemented in the Executive Branch".).

Así las cosas, en atención a si esta Resolución Conjunta es, en efecto, una ley especial o general, determinamos que no cabe duda de que es una ley especial. Aunque se trata del Presupuesto del Gobierno de Puerto Rico para el año fiscal 2023-24 y se incluyen partidas para todas las entidades gubernamentales, esta sigue siendo la ley especial que dispone sobre el presupuesto para el año fiscal 2023-24. El argumento de la Cámara de Representantes, durante la vista argumentativa, fue que la Resolución Conjunta Núm. 39 es una ley general que dispone sobre todo el presupuesto de todas las agencias, por lo tanto, adujo que no se puede considerar como especial. Entendemos que no le asiste la razón. La razón de ser de la existencia

de las resoluciones conjuntas es que se trabajen asuntos extremadamente especiales, tan especiales que no requiere que se incluyan en los estatutos del Estado. La misma naturaleza de las resoluciones conjuntas es de especialidad. Por lo tanto, debemos concluir que, conforme a la normativa constitucional aplicable, la Resolución Conjunta Núm. 39-2023 es una ley especial que contiene un mandato claro de la Asamblea Legislativa a los fines de que se conceda un aumento de sueldo para los jueces y las juezas efectivo al 1 de julio de 2023, sujeto a la única condición de que la Junta de Supervisión Fiscal certifique que tales escalas salariales son consistentes con la Reforma del Servicio Público aprobada con dicha entidad fiscal.

Es por esto que entendemos que la aprobación del P. del S. 1292 es una mera formalidad. Este aumento fue aprobado desde el mismo instante en que ambos cuerpos legislativos y el Gobernador dieron su aprobación a la Resolución Conjunta Núm. 38-2023. Es desde dicho momento que los cuerpos legislativos reconocieron y aprobaron la necesidad de aumentar el salario de los jueces y, para ello, identificaron las partidas presupuestarias necesarias que garantizan el dinero que costeará las nuevas tarifas salariales de los jueces y juezas de Puerto Rico. La Junta de Supervisión Fiscal, luego de una serie de trámites administrativos y negociaciones entre las partes envueltas, reconoció y concedió todo lo anterior. Argumentar que el trámite burocrático de la aprobación del P. del S. 1292 es un acto irremediamente necesario para conceder el aumento previamente aprobado hace más de 5 meses no es correcto. Procurar una legislación que disponga sobre este asunto es superfluo.

Aunque la Resolución Conjunta Núm. 39-2023 solo atiende el presupuesto general del año fiscal de 2023-24, debemos concluir que el aumento de sueldo subsistiría aun cuando se apruebe el presupuesto para el próximo año fiscal. Recordemos que, el texto de la sección II del artículo VI de la Constitución de Puerto Rico establece lo siguiente: "Los sueldos del Gobernador, de los Secretarios de Gobierno, de los miembros de la Asamblea Legislativa, del Contralor y de los jueces se fijarán por ley especial y, con excepción del sueldo de los miembros de la Asamblea Legislativa, no podrán ser disminuidos durante el término para el cual fueron electos o nombrados". Por lo tanto, al haberse aprobado mediante una ley el aumento de sueldo para los jueces y las juezas del Poder Judicial, este aumento de sueldo se mantendría por el término para el cual fueron nombrados.

En cuanto a la controversia sobre la violación de la separación de poderes y la independencia judicial por parte de la Asamblea Legislativa al no aprobar el aumento de sueldo a los jueces y juezas, recordamos que es norma de derecho firmemente establecida que los tribunales no deben juzgar la constitucionalidad de un estatuto o de un acto si existe fundamento alterno que permita disponer del caso. *Srio. DACO v. Comunidad San José, Inc.*, 130 DPR 782 (1992); *Pueblo v. Marrero*, 79 DPR 649, 652 (1956);

Mari Bras v. Alcaide, 100 DPR 506, 513 (1972); *Molina v. C.R.U.V.*, 114 DPR 295, 297 (1983); *Pueblo ex rel. M.G.G.*, 99 DPR 925, 927 (1971). En vista de ello, y como se resuelve la controversia sin tener que entrar en las controversias sobre la constitucionalidad de los actos de la Asamblea Legislativa, no estaremos discutiendo esa controversia, pues nos parece innecesario.

V. Sentencia

A tenor con lo anterior, se dicta la presente Sentencia declarando Ha Lugar los recursos presentados. Mediante el recurso extraordinario de la sentencia declaratoria, este Tribunal declara:

1. Que la Resolución Conjunta Núm. 39-2023, es una ley especial mediante la cual se dispuso la concesión del aumento salarial de los jueces.
2. Que la Constitución de Puerto Rico no permite la disminución del sueldo de los jueces durante el término de su nombramiento para proteger la independencia judicial, por lo que es el deber del Gobierno financiar sucesivamente y para los próximos años fiscales el referido aumento de sueldo.
3. Que dicho aumento concedido no podrá ser reducido durante el término de su nombramiento.

En vista de que el dinero reservado para sufragar el aumento de salario de la judicatura no se encuentra en las cuentas del Tribunal General de Justicia, sino que se encuentra presupuestado en una partida o cuenta en posesión de la OGP quien sirve como mero custodio de los fondos, se Ordena a la Oficina de Administración de Tribunales solicitar a la Junta de Supervisión Fiscal la reprogramación de los fondos de forma tal que una vez obtenga la aprobación, la OGP proceda de inmediato a la reprogramación de los fondos aprobados en el presupuesto.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico a 17 de noviembre de 2023.

f/ANTHONY CUEVAS RAMOS
JUEZ SUPERIOR