

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

HON. REINALDO
VARGAS RODRÍGUEZ,
como Alcalde Del
Municipio Autónomo
de Humacao

Apelado

v.

HON. ÁNGEL GABRIEL
RODRÍGUEZ MEDINA,
como Presidente de la
Legislatura Municipal
del Municipio
Autónomo De
Humacao

Apelante

KLAN202200052

APELACIÓN
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala
Superior de
Humacao

CIVIL Núm.:
HU2021CV01206

Sobre:
Injunction Preliminar
y Permanente y
Sentencia
Declaratoria

Panel integrado por su presidente el Juez Figueroa Cabán, la Juez Brignoni Mártir y el Juez Ronda Del Toro

Ronda Del Toro, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de marzo de 2022.

La parte Apelante, Hon. Ángel Gabriel Rodríguez Medina, como Presidente de la Legislatura Municipal de Humacao, que radicó este caso en el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Humacao y dicho Tribunal (en adelante TPI), dictó sentencia el 3 de diciembre de 2021 en la que emite el Interdicto solicitado por el Alcalde, para evitar daño irreparable al funcionamiento de la Administración Municipal, conforme se solicitaba en demanda allí radicada, que solicitaba Injunction Preliminar y Permanente. Además, prohíbe a la legislatura municipal de Humacao la emisión y notificación de la Resolución Número 18, Serie 2021-2022 y también dictó Sentencia Declaratoria dejando sin efecto la Resolución Número 18, Serie 2021-2022, de forma que concede

sumariamente esos remedios que petitionó el aquí apelado, Hon. Reinaldo Vargas Rodríguez, como Alcalde del Municipio de Humacao, en su demanda.

En la Apelación que aquí nos ocupa se solicita se deje sin efecto la sentencia antes indicada.

Este Recurso de *Apelación* fue presentado por la parte apelante el 21 de enero de 2022 y por Resolución del 24 de enero de 2022, se le ordenó a la parte apelada presentar su posición en torno al recurso, lo que hizo el pasado 24 de febrero de 2022. Con la comparecencia de dicha parte la Apelación está perfeccionada para su adjudicación final, lo que aquí hacemos.

I.

En el contexto de un gobierno municipal compartido, en el que el poder ejecutivo los ostenta el miembro de un partido y el poder legislativo miembros de otro, el 30 de septiembre de 2021, el Alcalde de Humacao aprobó la Orden Ejecutiva Número 72, serie 2021-2022, en adelante la OE72. Dicha Orden ejecutiva se hizo por el Alcalde para establecer y autorizar el desembolso de una ayuda como compensación adicional extraordinaria no recurrente (Premium Pay) para aquellos funcionarios y empleados elegibles del Municipio Autónomo de Humacao que han estado laborando de forma presencial dentro del periodo determinado durante la emergencia decretada por el Gobierno de Puerto Rico y el Municipio Autónomo de Humacao como consecuencia de la Pandemia del COVID-19 y sus variantes, mediante el uso de los Fondos de Recuperación Fiscal Estatal y Local para el Coronavirus (Coronavirus State and Local Fiscal Recovery Funds) de la Ley del

Plan de Rescate Americano, Ley Pública 117-2 ("American Rescue Plan Act of 2021" (ARPA) y para otros fines Relacionados. ¹

Dicha OE72 le fue notificada al Presidente de la Legislatura Municipal de Humacao, aquí apelante, el 4 de octubre de 2021, por el Administrador Municipal. ² Contra dicha OE72 no se realizó impugnación alguna, ni en el Tribunal ni en ningún otro foro hasta más de veinticinco (25) días desde que se le notificó al aquí apelante.

El 6 de octubre de 2021, conforme disponía la vigente OE72, el Municipio de Humacao desembolsó la ayuda del llamado Premium Pay, por una cantidad máxima de \$2,000.00 para cada funcionario y empleado elegible de la Rama Ejecutiva de dicho Municipio y ello se les entregó a aproximadamente 1,064 empleados que cumplían los requisitos.

Luego del desembolso de fondos, conforme la OE72, el 12 de octubre de 2021, la Legislatura Municipal de Humacao, aprobó por mayoría de sus legisladores municipales la Resolución número 18, Serie 2021'2022 (en adelante Resolución 18) con el siguiente Título: "Para Crear el Programa de Compensación Adicional Extraordinaria "Premium Pay" Para Bonificar A los Trabajadores Municipales que prestaron servicios de manera presencial durante la pandemia con los fondos de la asignación federal conocida como "Coronavirus Local Fiscal Recovery Funds" Creado por la Ley del Rescate Americano (ARPA, por sus siglas en Inglés); establecer los requisitos y condiciones a tenor con dicha ley y la Reglamentación Aplicable Del Departamento del Tesoro Federal; y para otros fines."³

¹ Ver Anejo 1 de la Apelación, páginas 21 a la 30.

² Ver Anejo 1 de la Apelación, página 31.

³ Ver Anejo 7 de la Apelación, páginas 109 a la 118 del mismo.

Dicha Resolución fue referida para la firma del Alcalde el mismo 12 de octubre de 2021 y el 1 de noviembre de 2021, el Alcalde devolvió al cuerpo legislativo la referida resolución sin su firma y con sus objeciones y recomendaciones.

El veto y objeciones de la parte apelada a la Resolución 18 se fundamentó en la correcta aprobación de la Orden Ejecutiva Núm. 72 antes discutida.⁴

El 3 de noviembre de 2021, la Legislatura Municipal de Humacao aprobó la Resolución número 18, serie 2021-2022, por encima del veto expreso de la parte aquí Apelada, el señor Alcalde de Humacao.⁵

El 4 de noviembre de 2021 a las 11:25 AM, la Legislatura Municipal de Humacao, publicó en su página de Facebook una tabla comparativa⁶ de la compensación de "Premium Pay" entre la Orden Ejecutiva 72 y la Resolución Número 18 aprobada por estos por encima del veto expreso del Alcalde. En la misma se publicaba la diferencia económica entre una y la otra e incluye lo publicado en Facebook, una interpretación de que la compensación que le correspondía a los trabajadores del Municipio de Humacao era la indicada en la Resolución aprobada por la Legislatura Municipal de Humacao que preside el aquí apelante y no la que había ya entregado el Alcalde a los empleados municipales al amparo de la OE72, vigente.

Ante ello, el Alcalde aquí apelado, decide recurrir al TPI y radica el 8 de noviembre de 2021, una Demanda⁷ para que se dictara Sentencia Declaratoria a los efectos de que se declarara ilegal y nula la Resolución número 18, serie 2021-2022 aprobada

⁴ Ver Anejo 1 de la Apelación, páginas 33 a la 37 del mismo.

⁵ Ver Anejo 7 de la Apelación, páginas 109 a la 118 del mismo.

⁶ Ver Anejo 1 de la Apelación, páginas 58 del mismo.

⁷ Ver Anejo 1 de la Apelación, páginas 1 a la 58 del mismo.

por encima del veto del Alcalde, por la Legislatura Municipal de Humacao.

En dicha demanda se solicitó además que se expidiera un interdicto preliminar y permanente para evitar el daño irreparable que los actos de dicha Legislatura Municipal de Humacao le estaban causando a la administración del municipio en general y al manejo de fondos federales en particular.

El 24 de noviembre de 2021, la parte apelante presenta Contestación a Demanda y una Solicitud de Desestimación⁸ bajo la Regla 10.2 de las de Procedimiento Civil vigentes. En dicha solicitud de desestimación se expone, algo similar a lo planteado en el recurso que aquí nos ocupa, que ese reclamo de la demanda no expone una reclamación que justifique un remedio y que esta controversia era una cuestión política, que no hay jurisdicción para ser atendida en foros judiciales. Alegaron además que el Municipio carecía de legitimación activa para presentar la solicitud de injunction y que el caso se debía desestimar.

El 30 de noviembre de 2021, el aquí apelado presentó ante el TPI su Oposición a Solicitud de Desestimación Regla 10.2.⁹

El 3 de diciembre de 2021, el TPI dictó Sentencia,¹⁰ resolviendo que tiene jurisdicción sobre la controversia allí planteada y declara No Ha Lugar la Solicitud de Desestimación y dicta Sentencia Declaratoria estableciendo que el aquí apelante actuó contrario a derecho y deja sin efecto la Resolución Número 18, serie 2021-2022 aprobada por encima del veto que había emitido el Alcalde allí demandante y acá apelado y además dicta el Interdicto (sin indicar si era Injunction Preliminar o

⁸ Ver Anejo 2 de la Apelación, páginas 59 a la 75 del mismo.

⁹ Ver Anejo 3 de la Apelación, páginas 76 a la 86 del mismo.

¹⁰ Ver Anejo 4 de la Apelación, páginas 87 a la 99 del mismo.

Permanente), para "evitar un daño irreparable al funcionamiento de la administración municipal.

El 21 de diciembre de 2021, la parte demandada ante el TPI y aquí Apelante presenta Moción de Reconsideración, la que fue declarada No Ha Lugar el 22 de diciembre de 2021.¹¹

Inconforme, dicha parte demandante ante el TPI radica el Recurso de Apelación que aquí nos ocupa.

En esta Apelación señala los siguientes errores:

Primer Error: Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al denegar la Solicitud de Desestimación y resolver que tenía jurisdicción sobre la materia, a pesar de la Doctrina de Cuestión Política.

Segundo Error: Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al conceder el Injunction Permanente, sin la previa celebración de una vista evidenciaria y sin estar en posición de determinar los alegados daños irreparables a la parte demandante.

Tercer Error: Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al dictar sentencia de manera sumaria, en ausencia de Moción al Amparo de las Reglas 10.3 o 36 de Procedimiento Civil y sin que el caso se encontrara sometido y listo para adjudicación de conformidad con la Regla 70 de Procedimiento Civil.

Cuarto Error: Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al resolver que la facultad del Alcalde sobre los fondos de recuperación concedidos al Municipio Autónomo de Humacao al amparo de la ley ARPA, impide o limita la

¹¹ Ver Anejos 5 y 6 de la Apelación, páginas 100 a la 106 y páginas 107 a la 108 respectivamente.

facultad de la Legislatura Municipal de Humacao de aprobar ordenanzas o resoluciones en torno a dichos fondos.

Veamos el derecho aplicable a esta controversia.

II.

A.

La Regla 10.2 de Procedimiento Civil, atiende las defensas que pueden levantarse, a opción del demandado, en una moción o solicitud de desestimación antes de contestar la demanda o como parte de la contestación a ésta.¹² La referida Regla dispone:

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.¹³

La citada Regla establece los fundamentos para que una parte en un pleito pueda solicitar la desestimación de una demanda en su contra mediante moción fundamentada por cualquiera de los motivos en ella expuestos. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 935 (2011); *El Día, Inc. v. Mun. de Guaynabo*, 187 DPR 811, 820-821 (2013).

Desde la perspectiva judicial, la resolución de una moción de desestimación exige al juez tomar como ciertas las alegaciones de la demanda y el proponente de la solicitud tiene que demostrar que, presumiendo que los hechos expuestos en la demanda son

¹² R. Hernández Colón, *Práctica Jurídica de Puerto Rico: Derecho Procesal Civil*, 4ta ed., San Juan, Ed. Lexisnexis, 2007, Sec. 2601, pág. 230; *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855 (2009).

¹³ 32 LPR Ap. V, R. 10.2

ciertos, la demanda no expone una reclamación que justifique la concesión de un remedio, en caso de que solicite ese reclamo.¹⁴

Al considerar una moción de desestimación, el tribunal dará por ciertas las alegaciones fácticas bien alegadas de la demanda.¹⁵ En esa función, hay que interpretar las alegaciones de la demanda conjuntamente y de forma liberal a favor del promovido.¹⁶ Esta doctrina se aplica solamente a los hechos bien alegados y expresados de manera clara, que de su faz no den margen a dudas.¹⁷ Luego de brindarle veracidad a los hechos bien alegados, debe determinarse si a base de éstos la demandada 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.

Solo puede desestimarse la demanda, si se demuestra que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualesquiera hechos que pueda probar.¹⁸ Ello, pues no aduce causa de acción, cuando la razón de pedir no procede bajo supuesto alguno de derecho concebible y, por lo tanto, la misma no puede ser enmendada.¹⁹ Ergo, no "procede la desestimación, si la demanda es susceptible de ser enmendada".²⁰

Este estándar de plausibilidad bajo la Regla 10.2 (5) se cumple si las alegaciones, "empujan sus reclamos para cruzar la línea de lo concebible a lo plausible."²¹ La demanda debe contener suficientes hechos, presumiblemente ciertos, que establezcan una

¹⁴ *Torres Torres v. Torres, et als.*, 179 DPR 481, 501 (2010).

¹⁵ *Íd.*

¹⁶ *El Día v. Mun. Guaynabo*, 187 DPR 811 (2013).

¹⁷ *Pressure Vessels of Puerto Rico, Inc. v. Empire Gas*, 137 DPR 497, 505 (1994).

¹⁸ *Moa v. E.L.A.*, 100 DPR 573, 586 (1972).

¹⁹ *Figueroa v. Tribunal Superior*, 88 DPR 122, 124 (1963).

²⁰ J.A. Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, 2da Ed., San Juan, Pub JTS, 2011, T. II, pág. 529.

²¹ *Ashcroft v. Iqbal*, 556 US 662, 680 (2009); *Bell Atlantic Corp. v. Twombly*, 550 US 544, 570 (2007). (Traducción nuestra).

reclamación para un remedio que es plausible de su faz.²² El estándar de plausibilidad no es similar al requisito de probabilidad. Requiere más que la mera posibilidad de que el demandado ha actuado de forma ilegal.²³ “De determinarse que no cumple con el estándar de plausibilidad, el tribunal debe desestimar la demanda y no permitir que una demanda insuficiente proceda bajo el pretexto de que con el descubrimiento de prueba pueden probarse las alegaciones conclusorias”.²⁴

Lo anterior es compatible con la sana política judicial que persigue que los pleitos se vean en sus méritos. Después de todo, nada es más frustrante, para el que busca como logro que se adjudique un pleito en sus méritos, que se le niegue su día en corte. Es harto conocido que, en nuestro ordenamiento existe un interés apremiante e importante de que las controversias se resuelvan en los méritos y que los tribunales están llamados a promover lo anterior permitiendo a las y los ciudadanos su día en corte.²⁵

No obstante, ello, si el estado de derecho respecto a la controversia planteada es claro y en la moción de desestimación solicita el demandado un remedio que no es acorde con el estado de derecho vigente, el TPI tiene que actuar conforme el Estado de Derecho vigente.

B.

Las Reglas 36.1 y 36.2 de Procedimiento Civil autorizan a los tribunales a dictar sentencia de forma sumaria, si mediante declaraciones juradas u otro tipo de prueba se demuestra la

²² *Ashcroft v. Iqbal*, supra.

²³ *Íd.*

²⁴ *Ashcroft v. Iqbal*, supra; *Atlantic Corp. v. Twombly*, supra. Véase, además: Hernández Colón, Rafael. Práctica Jurídica de Puerto Rico, Derecho Procesal Civil. 5ta. Ed., Sec. 2604. Pág. 268 (2010).

²⁵ *Pueblo v. Rivera Toro*, 173 DPR 137 (2008); *Pueblo v. Rodríguez Ruiz*, 157 DPR 288 (2002); *Soc. Gananciales v. García Robles*, 142 DPR 241 (1997).

inexistencia de una controversia sustancial de hechos esenciales y pertinentes. 32 LPRA Ap. V, R. 36.1 y R. 36.2. Es norma firmemente asentada en nuestro ordenamiento jurídico que la sentencia sumaria es un mecanismo procesal extraordinario, cuyo fin es facilitar la solución justa, rápida y económica de los litigios civiles que no presenten controversias genuinas de hechos materiales y, por tanto, no ameritan la celebración de un juicio en su fondo. *González Santiago v. Baxter Healthcare of Puerto Rico*, 202 DPR 281 (2019); *Roldán Flores v. M. Cuebas et al.*, 199 DPR 664 (2018); *Rodríguez Méndez v. Laser Eye*, 195 DPR 769 (2016); *Oriental Bank v. Perapi et al.*, 192 DPR 7 (2014); *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 DPR 200 (2010); *Nissen Holland v. Genthaller*, 172 DPR 503 (2007); *Mgmt. Adm. Servs. Corp. v. E.L.A.*, 152 DPR 599 (2000). Llamamos hechos materiales a aquellos que pueden afectar el resultado de la reclamación, de conformidad con el derecho sustantivo aplicable. *Bobé et al. v. UBS Financial Service*, 198 DPR 6 (2017); *Ramos Pérez v. Univisión*, supra.

La Regla 36.3 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 36.3 (e), establece la procedencia de dictar sentencia sumaria, cuando de las alegaciones, deposiciones y admisiones ofrecidas, en unión a las declaraciones juradas y alguna otra evidencia se acredita la inexistencia de una controversia real y sustancial respecto a algún hecho esencial y material. *Lugo Montalvo v. Sol Meliá Vacation*, 194 DPR 209 (2015); *SLG Zapata-Rivera v. J.F. Montalvo*, 189 DPR 414 (2013). Por consiguiente, se permite la resolución de asuntos sin necesidad de la celebración de juicio, ya que únicamente resta aplicar el derecho a los hechos no controvertidos. *González Santiago v. Baxter Healthcare of Puerto Rico*, supra.

Por lo expuesto antes, **el criterio rector es que no haya controversia sobre los hechos esenciales y pertinentes, según alegados por las partes en sus respectivas solicitudes y oposiciones, y que sólo reste aplicar el derecho.** *Rodríguez García v. UCA*, 200 DPR 929 (2018); *Velázquez Ortiz v. Mun. de Humacao*, 197 DPR 656 (2017). “La sentencia sumaria sólo debe dictarse en casos claros, cuando el tribunal tenga ante sí la verdad sobre todos los hechos pertinentes”. *Corp. Presiding Bishop CJC of LDS v. Purcell*, 117 DPR 714 (1986). Si existe duda sobre la existencia de una controversia, debe resolverse contra la parte que solicita que se dicte sentencia sumaria a su favor. *Íd.* Lo anterior se basa en que este mecanismo es un remedio discrecional y su uso debe ser mesurado. *Nissen Holland v. Genthaller*, supra.

En su examen, el foro primario tiene que analizar los documentos que acompañan la demanda y cualquier otra moción y aquellos que obren en el expediente del tribunal; y determinará si la parte contra la que se podría dictar sentencia sumaria controvertió algún hecho material o si hay alegaciones de la demanda que no han sido controvertidas o refutadas en forma alguna por los documentos. *S.L.G. v. S.L.G.*, 150 DPR 171 (2000). **Se abstendrá de dictar sentencia sumaria cuando: (1) existan hechos materiales controvertidos; (2) existan alegaciones afirmativas en la demanda que no han sido refutadas; (3) surja de los propios documentos que se acompañan con la moción una controversia real sobre algún hecho material, o (4) como cuestión de derecho no proceda.** *Íd.* Por igual, un tribunal declarará sin lugar una solicitud de sentencia sumaria cuando haya elementos subjetivos o de credibilidad y estos constituyan un factor esencial en la

resolución de la controversia presentada. *Abrams Rivera v. E.L.A.*, 178 DPR 914 (2010); *Carpets & Rugs v. Tropical Reps.*, 175 DPR 615 (2009). Del mismo modo, dado que una moción de sentencia sumaria ejerce un efecto importante en el litigio, independientemente del modo en que sea adjudicada por el foro de primera instancia, precisa que dicho foro sea el que determine “los hechos que han quedado incontrovertidos y aquellos que aún están en controversia”. *Meléndez González et al. v. M. Cuebas, Inc.*, 193 DPR 100 (2015).

En lo relativo al ejercicio de la facultad revisora de este Tribunal de Apelaciones, el Tribunal Supremo expresó que este foro intermedio está en la misma posición que el Tribunal de Primera Instancia para evaluar la procedencia de una sentencia sumaria. En ese sentido, nuestra revisión es *de novo*, y el análisis debe regirse por las disposiciones de la Regla 36 de Procedimiento Civil, *supra*, así como su jurisprudencia interpretativa y ello de la manera más favorable a la parte que se opuso a la solicitud. Nuestro examen está limitado a la consideración de la evidencia que las partes presentaron ante el foro de primera instancia. Debemos revisar que los escritos cumplan con los requisitos de forma codificados en la Regla 36 de Procedimiento Civil, *supra*. Además, examinamos si en realidad existen hechos materiales en controversia. Así, si encontramos que los hechos materiales realmente están incontrovertidos, revisamos *de novo* si la primera instancia judicial aplicó correctamente el derecho a la controversia. *González Santiago v. Baxter Healthcare of Puerto Rico*, *supra*; *Meléndez González et al. v. M. Cuebas*, *supra*.

C.

Los tribunales sólo están llamados a atender asuntos de carácter justiciable. La doctrina de justiciabilidad exige la

adjudicación de casos o controversias genuinas entre partes opuestas, que tienen un interés legítimo en obtener un remedio capaz de afectar sus relaciones jurídicas, permitiendo así la intervención oportuna y eficaz de los tribunales. *López Tirado et al. v. Testigos de Jehová*, 177 DPR 893 (2010); *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 554 (1958). Este principio constituye una autolimitación al ejercicio del Poder Judicial de arraigo constitucional, y persigue evitar que se obtenga un fallo sobre una controversia inexistente, una determinación de un derecho antes de que el mismo sea reclamado, o una sentencia en referencia a un asunto que, al momento de ser emitida, no tendría efectos prácticos sobre la cuestión sometida. *ELA v. Aguayo*, supra. "Estas limitaciones al Poder Judicial descansan en dos premisas: (1) que los tribunales únicamente pueden resolver asuntos que surgen de un contexto adversativo capaz de ser resuelto judicialmente y, más pertinente para el caso de autos, (2) que la Rama Judicial no intervendrá, prudencialmente, en áreas reservadas a otras ramas del Gobierno, restricción inherente a la división tripartita de nuestro sistema republicano." *Acevedo Vilá v. Meléndez Ortiz*, 164 DPR 875, 885 (2005), citando a *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406 (1994). Por ello, un caso que no es justiciable no es revisable por los tribunales.

Nuestro Tribunal Supremo ha expresado que la doctrina de justiciabilidad tiene varias modalidades, un caso no es justiciable: **"cuando se trata de resolver una cuestión política;** cuando una de las partes no tiene capacidad jurídica para promover un pleito; cuando después de comenzado un pleito, hechos posteriores lo convierten en académico; cuando las partes buscan obtener una 'opinión consultiva', o cuando se promueve un pleito

que no está maduro". *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 421-422 (1994).

La doctrina de la cuestión política surge de la realidad de nuestro sistema republicano de gobierno en el cual las ramas ejecutiva, legislativa y judicial operan mediante una separación de poderes sostenida por un sistema de pesos y contrapesos. *Córdova Iturregui, et al. v. Cámara de Representantes*, 171 DPR 789, 799-800 (2007). Basado en esto, existen tres vertientes de la doctrina de cuestión política:

- (a) la que requiere que los tribunales no asuman jurisdicción sobre un asunto porque éste ha sido asignado textualmente por la Constitución a otra rama del Gobierno; (b) aquella según la cual las cortes deben de abstenerse de intervenir, bien porque no existan criterios de decisión susceptibles de descubrirse y administrarse por los tribunales, o bien por la presencia de otros factores análogos, y (c) la que aconseja la abstención judicial por consideraciones derivadas de la prudencia.

Noriega v. Hernández Colón, supra, pág. 422 (citas omitidas).

En esencia, la doctrina de cuestión política "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*, supra, pág. 800, citando a *PPD v. Gobernador II*, 136 DPR 916 (1994); *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, 136 DPR 497 (1994). Por tanto, un caso no es justiciable bajo la doctrina de cuestión política cuando se dan alguno de los siguientes elementos: (1) De existir una delegación expresa del asunto en controversia a otra rama del gobierno; (2) la ausencia de criterios o normas judiciales apropiadas para resolver la controversia; (3) la imposibilidad de decidir sin hacer una determinación inicial de política pública que

no le corresponde a los tribunales; (4) la 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 del Gobierno sobre un punto. *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 45, 54 (1986), citando a *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186, 217 (1962) (Énfasis nuestro). Véanse también, *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, supra, pág. 509; *Noriega v. Hernández Colón*, supra.

D.

Es política pública dotar a los municipios de aquellos poderes y/o facultades necesarias para que puedan realizar su función fundamental a favor del desarrollo social y económico de sus jurisdicciones. Tal interés responde al reconocimiento de que los municipios son la entidad gubernamental más cercana al pueblo y el mejor intérprete de sus necesidades y aspiraciones. Por tal razón, la legislación conocida como Código Municipal de Puerto Rico²⁶ suple los mecanismos administrativos y fiscales para la transferencia adecuada de otros poderes y competencias del Gobierno estatal en asuntos que les permita cumplir con el interés público en proveer a la ciudadanía de un Gobierno efectivo y responsivo a sus necesidades y aspiraciones. 21 LPRa sec. 7003.

El Artículo 1.008, 21 LPRa sec. 7013 (aa), del Código Municipal, confiere a los municipios el poder inherente para proteger la salud, seguridad y bienestar dentro de su jurisdicción territorial.

²⁶ Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020, según enmendada.

Con los objetivos antes señalados, los municipios siempre han cumplido la tarea de ser la primera línea de atención cuando surge alguna situación de emergencia en su jurisdicción. Eso están haciendo varios municipios desde que surgió la emergencia mundial de Salud, clasificada como Pandemia de lo que se ha denominado COVID-19. Principalmente la Rama Ejecutiva del Municipio, bajo la dirección del Alcalde o Alcaldesa, es la que implementa las directrices de atender las necesidades de sus ciudadanos que han ido surgiendo durante la pandemia y esos empleados municipales, bajo la dirección del Alcalde o Alcaldesa y supervisión de las autoridades de Salud del Gobierno de Puerto Rico, han estado atendiendo esas necesidades que día a día surgían.

Esa atención especial brindada durante la Pandemia requirió que las autoridades del Gobierno de Puerto Rico y del Gobierno federal, del que Puerto Rico es territorio, reconocieran que a esos empleados públicos municipales había que ofrecerles algún tipo de incentivo en reconocimiento por su gesta de certera atención de la ciudadanía durante la pandemia.

En cuanto a las facultades conferidas al Alcalde bajo la Ley Núm. 107, ante, se establece que [e]l Alcalde será la máxima autoridad de la Rama Ejecutiva del gobierno municipal y en tal calidad le corresponderá su dirección, administración y la fiscalización del funcionamiento del municipio". De igual forma y consecuente con la política pública establecida, el Alcalde está facultado, entre otros asuntos, a organizar, dirigir y supervisar todas las funciones y actividades administrativas del municipio; administrar la propiedad mueble, cual incluye pero no se limita a, créditos o dinero; salarios y depósitos bancarios, la propiedad

inmueble del municipio de conformidad a las disposiciones de leyes , ordenanzas y reglamentos aplicables, así como los bienes de dominio público que la ley le asigna su custodia; realizar de acuerdo a la ley todas las gestiones necesarias, útiles o convenientes para ejecutar las funciones y facultades municipales con relación a obras públicas y servicios de todos los tipos y de cualquier naturaleza; y supervisar, administrar y autorizar todos los desembolsos de fondos que reciba el municipio, de conformidad con lo dispuesto en este Código, excepto la asignación presupuestaria correspondiente a la Legislatura Municipal.

En cuanto a la facultad del Alcalde como Autoridad Nominadora y principal jefe ejecutivo, el Artículo 2.056 (e) (2) de la Ley 107, ante, establece que los municipios podrán utilizar métodos de compensación especial no recurrente y separada del sueldo regular del empleado, cual se puede otorgar para mitigar circunstancias extraordinarias que de otro modo podrían considerarse onerosas para el empleado, además, como mecanismo para reclutar, retener o premiar a empleados grupos de empleados que cumplan con los requisitos que se establezcan previo a su concesión. Las normas para la concesión de este incentivo a empleados deben ser evaluadas y aprobadas por la autoridad nominadora.

"Bonificaciones compensación especial no recurrente y separada del sueldo que puede concederse como mecanismo para reclutar, retener o premiar a empleados o grupos de empleados que cumplan con los requisitos que se establezcan previo a su concesión. Las normas para la concesión de este incentivo a empleados deben ser evaluadas y aprobadas por la autoridad nominadora".
Énfasis Suplido.

A estos fines, cabe destacar que la Ley 107, ante, en su Artículo 2.043, establece que: "El Alcalde y el Presidente de la Legislatura Municipal serán la autoridad nominadora de sus respectivas Ramas del Gobierno Municipal". Ello limita la injerencia del Alcalde sobre los empleados municipales de la Rama Ejecutiva del Municipio y limita las facultades del Presidente de la Legislatura Municipal a aquellos empleados que por sus funciones se nombran para atender el trabajo de la Rama Legislativa del Municipio de Humacao.

E.

La ley federal, Ley Pública 117-2 del 11 de marzo de 2021, bajo el nombre de Ley del Plan de Rescate Americano ("American Rescue Plan Act of 2021"; en adelante Ley ARPA) surge por el grave problema de salud y además económico en cada ciudad de los Estados Unidos de América, entre las que se encuentran nuestros Municipios en el territorio de Puerto Rico.

Dicha ley federal en su sec. 9901, crea el "Coronavirus State and Local Fiscal Recovery Fund" el cual proporciona fondos de emergencia para que los gobiernos estatales, locales, territoriales y tribales respondan a la emergencia de salud pública COVID—19, y a su impacto negativo.

Bajo la Ley ARPA se designó al Departamento del Tesoro Federal como la agencia designada por el Congreso para establecer las condiciones y requisitos a que estén sujetos los organismos recipientes de fondos (en este caso el Municipio) y los parámetros de como estos se utilizarán para la atención a la emergencia del COVID—19. En el caso particular del Municipio de Humacao, este se designó como "metropolitan city" y "county",

basado en su población, a los fines de la asignación de fondos de emergencia bajo la Ley ARPA.

De acuerdo con la fórmula estatutaria establecida en la ARPA, el Municipio recibió fondos federales como "metropolitan city" y "county" por concepto del paquete de estímulo económico aprobado para el "Corona virus State and Local Fiscal Recovery Fund". De igual forma y a tenor con las reglas del Tesoro Federal (Interim Final Rule; 31 CFR Part 35) cuales son de aplicación a los estados, territorios, gobiernos tribales, ciudades metropolitanas, unidades no autorizadas del gobierno local, condados y unidades del gobierno local en general aceptaron y recibieron fondos bajo ARPA. Tales recursos deben ser utilizados exclusivamente dentro del siguiente marco estatutario:

1. para responder a la emergencia de salud pública causada por el COVID-19, así como su impacto económico negativo, incluida la asistencia a hogares, pequeñas empresas y organizaciones sin fines de lucro, o ayuda a industrias afectadas como turismo, viajes y hospederías;
2. proporcionar una compensación adicional (Premium Pay) a los trabajadores elegibles del gobierno municipal que realizan tareas esenciales durante la emergencia de salud pública provocada por el COVID-19 u otorgar subsidios a patronos elegibles que tengan trabajadores elegibles que realicen dichas tareas esenciales;
3. para la prestación de servicios gubernamentales en la medida en que se hayan reducido los ingresos del

estado o territorio debido a la emergencia de salud pública causada por el COVID-19, con relación a los ingresos recaudados en el último año fiscal previo a la emergencia; y

4. para realizar las inversiones necesarias en acueductos y alcantarillados o infraestructura de las redes de banda ancha.

En cuanto a la categoría de uso elegible #2 de Premium Pay, las Guías del Tesoro Federal (Interim Final Rule; 31 CFR Part 35; Sec. 35. 3) disponen, expresamente, que las designaciones y determinaciones en cuanto a los trabajadores elegibles a recibir la compensación por COVID-19, le compete al Alcalde como Primer Ejecutivo municipal (chief executive officer).²⁷

²⁷ § 35.3 Definitions.

Eligible workers means workers needed to maintain continuity of operations of essential critical infrastructure sectors, including health care; emergency response; sanitation, disinfection, and cleaning work; maintenance work; grocery stores, restaurants, food production, and food delivery; pharmacy; biomedical research; behavioral health work; medical testing and diagnostics; home— and community—based health care or assistance with activities of daily living; family or child care; social services work; public health work; vital services to Tribes; any work performed by an employee of a State, local, or Tribal government; educational work, school nutrition work, and other work required to operate a school facility; laundry work; elections work; solid waste or hazardous materials management, response, and cleanup work; work requiring physical interaction with patients; dental care work; transportation and warehousing; work at hotel and commercial lodging facilities that are used for COVID—19 mitigation and containment ; work in a mortuary; work in critical clinical research, development, and testing necessary for COVID—19 response.

(1) With respect to a recipient that is a metropolitan city, no entitlement unit of local government, or county, workers in any additional sectors as each chief executive officer of such recipient may designate as critical to protect the health and well—being of the residents of their metropolitan city, no entitlement unit of local government, or county; or

(2) With respect to a State, Territory, or Tribal government, workers in any additional sectors as each Governor of a State or Territory, or each Tribal government, may designate as critical to protect the health and well—being of the residents of their State, Territory, or Tribal government.

En relación con los requisitos que debían cumplir los empleados de una entidad gubernamental recipiente de estos fondos federales (en este caso el Municipio), estos fueron determinados por el Gobierno Federal quien estableció las guías básicas para la concesión de estos dejando a la discreción del Primer Ejecutivo (Chief Executive Officer), las consideraciones de elegibilidad para su concesión, dentro de los parámetros de desembolso dispuestos en el marco estatutario federal.

F.

El injunction es un recurso extraordinario dirigido a prohibir o a ordenar la ejecución de determinado acto, a los fines de evitar causar perjuicio inminente o daños irreparables a alguna persona jurídica o natural, en casos en que no hay otro remedio adecuado en ley. El también conocido como interdicto o *injunction* es un procedimiento especial dirigido a proteger al promovente de daños irreparables a su propiedad, facultad o a otros derechos mediante una orden que prohíba u ordene ejecutar ciertos actos; gobernado por la Regla 57 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 57, y por los Artículos 675 a 689 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. secs. 3521-3566. Al emitirse, constituye un mandato judicial que requiere a una persona que haga o se abstenga de hacer o que permita hacer, determinada cosa que infrinja o perjudique el de otra. 32 L.P.R.A. sec. 3521. Este remedio extraordinario se caracteriza por su perentoriedad, por su acción dirigida a evitar un daño inminente o a restablecer el régimen de ley vulnerado por conducta opresiva, ilegal o violenta del transgresor del orden jurídico. *Plaza Las Américas v. N&H*, 166 DPR 631, 643 (2005).

Es característica esencial del auto de *injunction* su vigencia inmediata a partir de la notificación de la sentencia; su eficacia descansa en su naturaleza sumaria y en su pronta ejecución. *Ortega Cabrera v. Tribunal Superior*, 101 DPR 612 (1973). *Id.* Los tribunales pueden tomar medidas específicas para eliminar la perturbación, sin prohibir absolutamente la conducta del demandado. *Flores Berger v. Colberg*, 173 DPR 843 (2008).

El interdicto es un remedio discrecional que ha de concederse con cautela, luego que el promovente demuestre la existencia de los requisitos para su expedición y que el tribunal realice un balance de conveniencias y equidades. Véase, 32 L.P.R.A. sec. 3523; *Municipio de Loíza v. Sucn. Suárez. et. als.*, 154 DPR 333, 367 (2001). Entre los requisitos para su expedición se encuentran la irreparabilidad del daño, la existencia de un remedio adecuado en ley y la probabilidad de prevalecer. Sólo procede en situaciones claras en que las actuaciones del demandado menoscaban o afectan el derecho o facultad que el demandante interesa proteger o que pueden perjudicarlo. Véase, 32 L.P.R.A. sec. 3523(2); *E.L.A. v. Asoc. de Auditores*, 147 DPR 669, 679 (1999). Por ello, no procede la expedición de un interdicto para la protección de un derecho dudoso. 32 L.P.R.A. sec. 3523(1).

Por razón del origen del *injunction* en las Cortes de Equidad Inglesas, el principio de equidad que gobierna su concesión o denegación exige que la parte promovente demuestre la ausencia de un remedio adecuado en ley. Se estiman como remedios legales adecuados aquellos que pueden otorgarse en una acción por daños y perjuicios, en una criminal o cualquiera otra disponible con un resultado similar al de un *injunction*. Con relación a este remedio en equidad, constituye, por tanto, un daño irreparable

aquél que no puede ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles. *Misión Industrial de P.R. v. Junta de Planificación*, 142 DPR 656 (1997). Por lo tanto, antes de expedir un injunction, ya sea preliminar o permanente, el tribunal debe tomar en consideración la existencia o ausencia de algún otro remedio adecuado en ley que evite la expedición del injunction. *Pérez Vda. De Muñiz v. Criado Amunategui*, 2000 TSPR 92.

Se ha establecido que un injunction sólo puede expedirse ante una intensa obstrucción que evite ejercer un poder asignado a una entidad gubernamental o la violación de un derecho a un ciudadano privado. Sólo cuando se aleguen y demuestren daños irreparables. El tribunal debe expedirlos en cada caso sopesando los intereses en conflicto y con un alto grado de equidad. *APPR v. Tribunal*, 103 DPR 903 (1975).

Los criterios que deben considerarse al momento de evaluar la procedencia de un injunction preliminar y el permanente son los siguientes: 1) la naturaleza de los daños que pueden ocasionarse a las partes de concederse o denegarse; 2) la irreparabilidad del daño o la existencia de un remedio adecuado en ley; 3) la probabilidad de que la parte promovente prevalezca eventualmente al resolverse el litigio en su fondo; 4) la probabilidad de que la causa se torne académica de no concederse el injunction; y, 5) el impacto sobre el interés público del remedio que se solicita. *P.R. Telephone Co. v. Tribunal Superior*, 103 DPR 200, 202 (1975); *Municipio de Ponce vs. Gobernador*, 136 DPR 776 (1994).

III.

Un examen *de novo* de los escritos que incitan a la Sentencia Sumaria y la apelación aquí radicada, así como de la

evidencia que obra en los autos del caso, nos llevan a coincidir con el Tribunal apelado de que procede la Sentencia Sumaria dictada.

Expuesto el estado de derecho aplicable a los hechos que antes detallamos, utilizando los hechos que correctamente determinó el TPI, como que no estaban en controversia, explicamos aquí por qué procede confirmar la Sentencia apelada.

El Alcalde ejerce los poderes de su cargo autorizado por la legislación vigente al momento de tomar la decisión. La Rama Legislativa Municipal solo puede ejercer aquellos poderes que la legislación vigente le otorgue. Los poderes que una Rama del gobierno puede ejercer, en una democracia con sus defectos y virtudes, solo serán aquellos que la legislación particular le otorgue. Los poderes que una Rama de gobierno no le han sido asignados por la legislación aplicable, esta no puede ejercerlos, pues no tiene los poderes que no le han sido asignados.

Los poderes de cada rama del gobierno municipal están detallados y surgen bajo la Ley Núm. 107, ante. En el caso particular que nos ocupa, no hay hechos en controversia. Solo resta aplicar el derecho.

Tan pronto la parte apelante recibe la demanda mediante el emplazamiento que se había expedido, esta radica una moción con el título: Solicitud de Desestimación Regla 10.2 y Contestación a Demanda. Del documento se desprende que primero contesta la demanda y luego de exponer 7 cortas oraciones bajo el título de defensas afirmativas, en la página 5

del documento²⁸, comienza su petición de desestimación de la demanda. Una lectura del documento revela inequívocamente la inexistencia de hechos en controversia y que la solicitud de desestimación partía de interpretaciones erradas del derecho aplicable.

La desestimación, como la solicitó la parte demandada en TPI y aquí apelante, requería determinar cuáles hechos de los narrados por la parte demandante en la demanda ante el TPI, que es la aquí apelada. Básicamente, la solicitud de desestimación que aquí nos ocupa, solo se fundamenta con la interpretación equivocada de que esto es una cuestión política y que les protege la inmunidad parlamentaria, lo que es una interpretación equivocada del derecho vigente. Dichos planteamientos de cuestión política e inmunidad parlamentaria no proceden y parten de premisas equivocadas que no aplican a los hechos que aquí no están en controversia.

La única controversia que aquí nos corresponde resolver es si el Alcalde del Municipio de Humacao estaba autorizado o no por alguna ley a ejercer sus facultades para hacer Orden Ejecutiva y comunicar así su decisión de la cuantía que se debía repartir a los empleados del Municipio de Humacao de los fondos correspondientes a dicho Municipio bajo la Ley ARPA, supra. La decisión también requería indicar si la Legislatura Municipal estaba facultada a decidir cuanto recibirían los empleados municipales de la Rama Ejecutiva del municipio, de los fondos

²⁸ Ver Anejo 2 de la Apelación, páginas 59 a la 75 del mismo.

federales asignados bajo Ley ARPA. La correcta contestación del TPI fue que solo el Alcalde tenía la facultad para repartir parte de esos fondos a empleados municipales de la rama ejecutiva y que la legislatura municipal no tenía injerencia alguna en ese proceso.

El análisis antes realizado demuestra que la Ley ARPA facultó al Alcalde, y solo al Alcalde como autoridad nominadora de la Rama Ejecutiva municipal, para tomar la decisión de repartir parte de los fondos asignados en la misma, como incentivo a los empleados municipales que sirvieron presencialmente durante los peores momentos de la pandemia.

Por otra parte, la Carta Circular del Secretario de Hacienda (Carta Circular de Rentas Internas Núm. 21-19 ("CI RI 21-19")) reconoce que el pago del "Premium Pay" es una bonificación (compensación adicional) que se concede al empleado. Por lo que lo exime del descuento de retenido por concepto de contribuciones sobre ingreso. Siendo así, no hay lugar a dudas que la discreción de otorgarlo y las normas para la concesión corresponde evaluarlas y aprobarlas al Alcalde como autoridad nominadora de la Rama Ejecutiva, cuyos empleados recibieron dicho incentivo correctamente otorgado por el Alcalde.

Se toma conocimiento judicial que, en el Gobierno Central, la aprobación del pago de "Premium Pay" a los empleados gubernamentales fue aprobado por el Gobernador mediante Orden Ejecutiva y la aprobación, desembolso y condiciones para ser acreedor al mismo fueron determinadas y establecidas mediante la Carta Circular de la Secretaria de la Gobernación.

Claramente, podemos ver que la aprobación de la compensación de "Premium Pay" en favor de los empleados públicos, no requirió acto o autorización legislativa; tampoco la aprobación de legislación alguna por parte de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico.²⁹

El TPI dictó correctamente la sentencia de forma sumaria, pues tenía ante sí una petición para desestimar y la oposición a la misma. Con eso pendiente, el TPI tenía que evaluar todas las alegaciones de la demanda y todos los documentos que se habían unido a la demanda y las distintas mociones radicadas por las partes. Una vez realizada esa evaluación, el TPI tenía la obligación de exponer los hechos que no estaban en controversia y aplicar el derecho vigente a los mismos. Eso fue lo que hizo correctamente el TPI.

El TPI menciona en su sentencia sumaria los hechos determinados que no estaban en controversia y les aplicó a esos hechos no controvertidos el derecho vigente. Ante ello el TPI no

²⁹ Tómese conocimiento judicial de:

- Véase Anejo 6. Boletín Administrativo Núm. OE-2021-034; ORDEN EJECUTIVA DEL GOBERNADOR DE PUERTO RICO, HON. PEDRO R. PIERLUISI, PARA ORDENAR AL COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE LOS DESEMBOLSOS PROVENIENTES DEL "CORONA VIRUS RELIEF FUND" (CRF) A AUTORIZAR Y SUPERVISAR EL PROCEDIMIENTO PARA LOS DESEMBOLSOS DE LOS FONDOS DESTINADOS A PUERTO RICO A TRAVÉS DE LA LEY PÚBLICA 117-2 CONOCIDA COMO EL "AMERICAN RESCUE PLAN ACT OF 2021" (ARPA).
- Véase Anejo 7. Carta Circular Núm. OSG—2021—020 de 9 de agosto de 2021; PROCESO DE DESEMBOLSO DE PREMIUM PAY A EMPLEADOS PÚBLICOS ELEGIBLES CONFORME A LAS GUÍAS FEDERALES.
- Véase documento digital en Internet — "Government of Puerto Rico:2021 Recovery Plan Performance Report"; August 31, 2021. EC 4: Premium Pay, Page 20.
<https://recovery.pr/documents/CSFRF%20Recovery%20Plan%20Performance%20Report%202021-08%20%20Goverment%20of%20Puerto%20Rico.pdf>

tenía otra alternativa que no fuera dictar la sentencia de forma sumaria como lo hizo. No habiendo hechos en controversia, no tenía que celebrar un juicio pues ello solo es necesario cuando hay controversias de hechos que dirimir.

Para determinar si procede otorgar un interdicto permanente, el tribunal siempre debe considerar igualmente los siguientes criterios: (1) si el demandante ha prevalecido en un juicio en sus méritos; (2) si el demandante posee algún remedio adecuado en ley; (3) el interés público involucrado y (4) el balance de equidades. Plaza Las Américas v. N&H, supra, pág. 644. Dichos criterios se cumplen en este caso y procede confirmar el Interdicto permanente dictado.

Estamos ante una legislatura municipal que pretende dejar sin efecto poderes que claramente sí tiene el Alcalde al amparo de legislación federal y estatal y mantener dicho estado de obstrucción por parte de la legislatura municipal por más tiempo, tiene como consecuencia crear confusión en la administración municipal sobre el alcance de claras disposiciones que otorgan poderes al Alcalde que la legislatura municipal no le quería reconocer a este y por el contrario dicha legislatura municipal pretendía adjudicarse poderes que no tiene. Esa falta de no reconocer todos los poderes del Alcalde, crea un daño irreparable en la administración municipal que solo procede atender mediante el injunction, como correctamente hizo el TPI. No se cometió por el TPI ninguno de los errores señalados en la Apelación.

IV.

Por los fundamentos que anteceden, acordamos confirmar la *Sentencia* impugnada.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaría del Tribunal de Apelaciones. La Juez Brignoni Mártir concurre sin opinión escrita.

LCDA. LILIA M. OQUENDO SOLÍS
Secretaria del Tribunal de Apelaciones