

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA  
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
SALA DE SAN JUAN**

SENADO DE PUERTO RICO,  
REPRESENTADO POR SU PRESIDENTE,  
HON. JOSÉ LUIS DALMAU SANTIAGO  
**PARTE DEMANDANTE**

v.

GOBIERNO DE PUERTO RICO,  
REPRESENTADO POR EL GOBERNADOR  
HON. PEDRO PIERLUISI URRUTIA; HON.  
DOMINGO EMANUELLI HERNÁNDEZ,  
SECRETARIO DEL DEPARTAMENTO DE  
JUSTICIA; COMISIÓN ESTATAL DE  
ELECCIONES, p/c HON. JESSIKA PADILLA  
RIVERA

**PARTE DEMANDADA**

COMISIONADO DEL PNP, COMISIONADO  
DEL PPD, COMISIONADO DEL PIP,  
COMISIONADO PROYECTO DIGNIDAD,  
COMISIONADO MOVIMIENTO VICTORIA  
CIUDADANA

**PARTES CON INTERÉS**

**CIVIL NÚM.:** SJ2023CV09878

**SALÓN DE SESIONES:** 907

**SOBRE:** MANDAMUS, SENTENCIA  
DECLARATORIA, *INJUNCTION*  
PRELIMINAR Y PERMANENTE

**SENTENCIA**

En esta ocasión, le corresponde al Tribunal atender una controversia entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo sobre el alcance de las funciones que puede realizar la Presidenta Alternativa de la Comisión Estatal de Elecciones ante la renuncia del Presidente en propiedad. El Senado sostiene que ya venció el término en el que esta funcionaria podía ocupar interinamente la presidencia, por lo que ésta actualmente se encuentra usurpando un cargo para el cual no fue confirmada. En contraste, el Gobernador y la Presidenta Alternativa arguyen que el Código Electoral le permite ejercer de manera incidental y temporera las funciones del Presidente hasta tanto se nombre a un sucesor a dicha vacante y éste tome posesión del cargo. En atención a esta controversia y al principio constitucional de separación de poderes, el Tribunal debe evaluar si procede expedir un *injunction* para ordenar a la Presidenta Alternativa que cese y desista de ocupar la presidencia de la CEE; si procede compeler al Gobernador que realice las nominaciones a la plaza de Presidente en propiedad de la CEE mediante el recurso de mandamus; y si procede conceder un remedio declaratorio a los fines de decretar que la presidencia de este organismo se encuentra vacante, así como para aclarar cuál sería el proceso para cubrirla.

Con el propósito de atender estas controversias, reseñamos a continuación los incidentes procesales más relevantes.

## I.

El 22 de octubre de 2023, el Senado de Puerto Rico, representado por su Presidente, Hon. José Luis Dalmau Santiago (“el Senado” o “parte demandante”), presentó la demanda de epígrafe en contra del Gobierno de Puerto Rico, representado por el Gobernador, Hon. Pedro Pierluisi Urrutia (“Gobernador”), el Secretario de Justicia, Hon. Domingo Emanuelli Hernández, y la Comisión Estatal de Elecciones (“CEE”) por conducto de su Presidenta Alternativa, Hon. Jessika Padilla Rivera (“Presidenta Alternativa”) (todos en conjunto denominados como “parte demandada”). Además, también acumuló como partes con interés a los Comisionados Electorales del Partido Nuevo Progresista (“PNP”), del Partido Popular Democrático (“PPD”), del Partido Independentista Puertorriqueño (“PIP”), de Proyecto Dignidad (“PD”) y del Movimiento Victoria Ciudadana (“MVC”).<sup>1</sup>

En síntesis, la parte demandante alegó que el pasado 3 de julio de 2023, el entonces Presidente de la CEE, Hon. Francisco Rosado Colomer, anunció su renuncia a la presidencia de dicha entidad efectivo el 11 de julio de 2023. Adujo que, a partir de esa fecha, se llevaron a cabo ciertos trámites requeridos por el Código Electoral para cubrir la vacante al cargo de Presidente en propiedad, primero entre los comisionados electorales y luego mediante unas nominaciones realizadas por el Gobernador que no recibieron el consejo y consentimiento del Poder Legislativo. Ante ello, se alegó en la demanda que el 30 de agosto de 2023 el Gobernador “decidió que no nominaría más jueces para la jefatura (presidencia) de la Comisión Estatal de Elecciones, y que la presidenta alterna Hon. Jessika Padilla Rivera, fungiría como presidenta en propiedad, sin el aval de la legislatura”. *Entrada núm. 4 del expediente electrónico*, pág. 4. En esa misma línea, afirmó que en la medida en que esta funcionaria ejercía las prerrogativas del cargo de Presidenta en propiedad sin haber sido confirmada a dicho puesto, estaba “usurpando un puesto que no fue considerado ni avalado por la legislatura”. *Id*

Según arguyó la parte demandante, la postura asumida por el Gobernador con relación a este asunto es contraria al derecho del Senado a evaluar las nominaciones y considerarlas como

---

<sup>1</sup> El 23 de octubre de 2023 la parte demandante presentó una demanda enmendada acompañada de un juramento suscrito por el Secretario del Senado. *Entrada núm. 4 del expediente electrónico*. De ese modo, cumplió con la orden respecto al perfeccionamiento de recurso de mandamus emitida en esa misma fecha. *Entradas núm. 2 y 5 del expediente electrónico*.

exige la propia ley, así como al principio constitucional de separación de poderes. Más aún, sostuvo que la cláusula de continuidad mediante la cual la Presidenta Alternativa ocupa ese cargo no puede operar para que ésta ocupe indefinidamente un cargo distinto al que fue confirmada, a saber, el de Presidenta en propiedad de la CEE.

En atención a estas alegaciones, el Senado solicitó al Tribunal que expida una sentencia declaratoria a los fines de que se aclare que el puesto del presidente de la CEE está vacante y que para que dicho nombramiento sea válido, se requiere el consejo y consentimiento del Poder Legislativo. A su vez, solicitó que se expida un *injunction* preliminar y permanente para que se ordene a la Hon. Jessika Padilla Rivera que se abstenga de continuar ejerciendo un puesto para el cual no fue confirmada, así como un auto de mandamus para ordenar al Gobernador que realice las nominaciones a la plaza de Presidente en propiedad de la CEE a tenor del Artículo 3.7 del Código Electoral, *infra. Id.*, págs. 20-23.

Tras evaluar la referida demanda, el Tribunal señaló una vista de *injunction* preliminar, la cual advirtió que podía consolidar con el juicio en su fondo en virtud de la Regla 57 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, para el 26 de octubre de 2023. Además, acortó los términos para diligenciar la Orden y Citación y los emplazamientos, así como el término para contestar la demanda. *Entrada núm. 3 del expediente electrónico.*

Luego de algunos incidentes procesales, el 26 de octubre de 2023 compareció la Comisionada Electoral de PNP mediante una *Moción de desestimación. Entrada núm. 15 del expediente electrónico.* En síntesis, planteó que el reclamo del Senado era improcedente, pues “Padilla Rivera no ocupa el puesto de presidenta, sino de presidenta alternativa. Por mandato del Código Electoral, Padilla Rivera ha asumido funciones de la presidencia ante la renuncia del Hon. Francisco Rosado Colomer. No obstante, el puesto de Padilla Rivera nunca ha cambiado”. *Id.*, pág. 17. Adujo que el asunto en controversia constituye cosa juzgada, pues en el pasado ya se había cuestionado la permanencia de dicha funcionaria en su cargo de presidenta alternativa y el Tribunal Supremo adjudicó que ésta podía permanecer en el puesto hasta tanto se designara su sucesor, en virtud de la cláusula de continuidad contenida en el Código Electoral. Véase *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer*, 208 DPR 419 (2021).

A su vez, la Comisionada Electoral del PNP argumentó que no se configuraban los elementos para que procedieran los recursos extraordinarios solicitados en la demanda de *injunction* y mandamus. Entre otras cosas, mencionó que el Gobernador había cumplido con el

deber ministerial de realizar nombramientos para cubrir la vacante que surgió a la presidencia del CEE, pero que estos fueron rechazados por el Poder Legislativo. Así pues, sostuvo que “[h]abiendo cumplido con el mandato del Código Electoral, cualquier otro nombramiento que el Gobernador haga para la presidencia de la CEE cae bajo las facultades inherentes del Gobernador. El Gobernador ostenta amplios poderes y discreción en este ámbito. La separación de poderes prohíbe que otra rama de gobierno interfiera con esa potestad del ejecutivo”. *Id.*, pág. 19. Por último, solicitó la imposición de honorarios por temeridad.

En esa misma fecha, la parte demandada (compuesta por el Gobierno de Puerto Rico, por sí y en representación del Gobernador de Puerto Rico, Hon. Pedro Pierluisi Urrutia, la CEE y la Hon. Jessika Padilla Rivera) también presentó una *Moción de desestimación. Entrada núm. 17 del expediente electrónico*. Esencialmente, sostuvo que ni el Poder Legislativo ni el Poder Judicial pueden ordenar al Gobernador a que ejerza su poder constitucional de nombramiento, pues de lo contrario se configuraría un menoscabo de nuestro sistema republicano de gobierno fundamentado en la separación de poderes.

Por otro lado, la parte demandada arguyó que “Padilla Rivera, como Presidenta Alternada de la CEE, tiene, por virtud de los Artículos 2.3 (91) y 3.7(9) del Código Electoral de Puerto Rico de 2020, Ley 58-2020, la facultad de ejercer los deberes y prerrogativas del cargo de Presidente de la CEE en ausencia de éste”. *Id.*, pág. 3. En ese sentido, reconoció que “el puesto de la Presidencia de la CEE está vacante y la Presidenta Alternada actúa a tenor con el poder delegado por la propia Asamblea Legislativa”. *Id.* Asimismo, sostuvo que el Presidente y la Presidenta Alternada pueden continuar con sus respectivos puestos ilimitadamente, por operación de la cláusula de continuidad, hasta que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se pongan de acuerdo y sea nombrado un sucesor en propiedad en atención a lo resuelto por el Tribunal Supremo en *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer*, *supra*, págs. 438-439 y *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez*, 208 DPR 115, 157-158 (2021).

Más aún, adujo que era incorrecta la aseveración de la parte demandante de que Padilla Rivera se está amparando en la cláusula de continuidad para usurpar el puesto de Presidenta de la CEE, pues no había duda de que dicha funcionaria está ocupando el puesto de Presidenta Alternada, cuyas funciones incluyen llevar a cabo las del Presidente de la CEE mientras dicho cargo esté vacante. No obstante lo anterior, la parte demandada planteó en la alternativa que “de conformidad a lo resuelto en *Hernández Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 601 (1983), la Hon. Jessika Padilla

Rivera puede continuar ejerciendo sus funciones hasta que culmine la sesión ordinaria”. *Id.*, pág. 10, nota 7.

Por último, la parte demandada arguyo que no proceden, como cuestión de derecho, los remedios solicitados de mandamus, sentencia declaratoria, *injunction* preliminar y permanente. A su entender, “el Gobernador no ha incumplido ningún deber ministerial, no existe una incertidumbre jurídica que amerite una sentencia declaratoria y el mecanismo de *injunction* no puede otorgarse para impedir la aplicación de una ley”. *Id.*, pág. 3. Por tales razones, solicitó la desestimación de la demanda enmendada en su totalidad.

Así las cosas, el 26 de octubre de 2023 se celebró la vista correspondiente, a la cual comparecieron las partes por conducto de sus representantes legales.<sup>2</sup> Al inicio de la vista, las partes estipularon todos los hechos contenidos tanto en la demanda enmendada (excepto el párrafo núm. 10) y los hechos adjudicativos propuestos por la parte demandada en la *Moción en cumplimiento de orden y para que se tome conocimiento judicial de hechos adjudicativos* presentada el 26 de octubre de 2023 (excepto el párrafo núm. 7).<sup>3</sup> A su vez, tuvieron amplia oportunidad de argumentar su posición en cuanto a la procedencia de los remedios solicitados por la parte demandante, así como en cuanto a las solicitudes de desestimación presentadas por la parte demandada y la Comisionada Electoral del PNP.

Finalmente, y con el beneficio de los hechos estipulados por las partes y sus respectivos argumentos, las partes estuvieron de acuerdo en que se diera por sometido el caso en su totalidad (incluyendo tanto los remedios extraordinarios y declaratorios solicitados en la demanda enmendada, así como las referidas solicitudes de desestimación). En consecuencia, estamos en posición de resolver las controversias ante nuestra consideración.

## II.

Con el propósito de examinar la solicitud de desestimación presentada por la parte demandada, tomamos como ciertos todos los hechos *bien alegados* por la parte demandante y formulamos todas las inferencias posibles a su favor. Ello en virtud de lo dispuesto en la Regla

---

<sup>2</sup> Sin embargo, aclaramos que no comparecieron ni por escrito ni la vista de *injunction* los comisionados electorales del PIP, MVC y PD. El Comisionado Electoral del PPD compareció mediante una *Moción asumiendo representación legal* presentada el 26 de octubre de 2023 poco antes de que comenzara la vista, así como a la propia vista. Véase la *Entrada núm. 21 del expediente electrónico*.

<sup>3</sup> Véanse las *Entradas núm. 4 y 22 del expediente electrónico*. Adviértase que tales hechos propuestos por ambas partes fueron excluidos por tratarse de prueba de referencia, cuyo contenido no logró estipularse.

10.2 de Procedimiento Civil, *supra*, y la normativa aplicable.<sup>4</sup> Además, evaluamos los hechos que fueron estipulados por las partes en la vista de *injunction* celebrada el 26 de octubre de 2023, la cual se consolidó con la vista en su fondo a tenor de la Regla 57. Por consiguiente, y a los fines de atender las controversias de derecho ante nuestra consideración, se dan por admitidos y toman como ciertos los siguientes hechos:

1) En el año 2020, se aprobó la Ley Núm. 58 de 20 de junio de 2020, mejor conocida como “El Código Electoral de Puerto Rico” (“Código Electoral”). En dicha ley se dispone de dos puestos al mando de la Comisión Estatal de Elecciones (“CEE o Comisión”), es decir, la ley provee para nombrar un Presidente y un Presidente Alterno.

2) El 7 de septiembre de 2020, los Comisionados Electorales de los cinco partidos inscritos en la CEE seleccionaron unánimemente al Hon. Francisco Rosado Colomer como Presidente de la CEE y a la Hon. Jessika Padilla Rivera, como Presidenta Alterna.

3) El 30 de junio de 2021 vencieron los términos del Hon. Francisco Rosado Colomer y la Hon. Jessika Padilla Rivera sus respectivos cargos como Presidente y Presidenta Alterna de la CEE.

4) Con posterioridad a esa fecha, ambos funcionarios continuaron ocupando válidamente sus cargos bajo la cláusula de continuidad contenida en el Artículo 3.7(2) de la Ley 58-2020.

5) El 7 de septiembre de 2021, el Hon. Pedro Pierluisi Urrutia, Gobernador de Puerto Rico (“Gobernador”), sometió al Poder Legislativo la nominación del Juez Jorge R. Rivera Rueda para el puesto de Presidente de la CEE.

6) El 7 de septiembre de 2021, el Gobernador sometió al Poder Legislativo la nominación del Juez Edgar S. Figueroa Vázquez para el cargo de Presidente Alterno de la CEE.

---

<sup>4</sup> Al examinar una moción de desestimación bajo la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra*, el tribunal debe tomar como ciertos todos los hechos *bien alegados* en la demanda y debe formular en su favor todas las inferencias que puedan asistirle. Véanse *González Méndez v. Acción Social*, 196 DPR 213 (2016); *Rivera Sanfeliz v. Jta. Dir. First Bank*, 193 DPR 38 (2015). Sin embargo, la obligación del tribunal de evaluar la solicitud de la forma más favorable a la parte demandante recae sobre hechos bien alegados y expresados de manera clara y concluyente. Véanse *González Méndez v. Acción Social*, *supra*; *Candal v. CT Radiology Office, Inc.*, 112 DPR 227 (1982).

Por tanto, al evaluar una moción de desestimación bajo la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra*, fundamentada en que no se expone una reclamación que justifique la concesión de un remedio, se deben tomar como ciertos todos los hechos bien alegados en la demanda, o que se puedan considerar como “hechos demostrativos” en virtud de la Regla 6.1 de Procedimiento Civil, *supra*. En vista de que las conclusiones de derecho y las aseveraciones genéricas y concluyentes que reciten de manera trillada los elementos de una causa de acción no constituyen hechos bien alegados conforme a la Regla 6.1, estos deben ser excluidos al disponer de la referida moción. Una vez se toman los hechos bien alegados como ciertos, el tribunal debe examinar si en la demanda se articula una reclamación plausible que justifique la concesión de un remedio en contra del demandado y a favor del demandante de conformidad con el derecho aplicable, o si por el contrario, la causa de acción debe ser desestimada. Véanse, a modo ilustrativo, *Ashcroft v. Iqbal*, 129 S. Ct. 1937 (2009); *Bell Atlantic Corp. v. Twombly*, 550 U.S. 544 (2007).

- 7) El Poder Legislativo no confirmó los nombramientos del Juez Rivera Rueda ni del Juez Figueroa Vázquez a los cargos de Presidente y Presidente Alterno, respectivamente.
- 8) El 3 de julio de 2023, el Presidente de la CEE, Hon. Francisco Rosado Colomer, presentó la renuncia a su puesto con efectividad el 11 de julio de 2023.
- 9) En atención al Artículo 3.7 del Código Electoral, dentro del término de treinta (30) días naturales de haber surgido la vacante en el cargo de Presidente, la Comisionada del Partido Nuevo Progresista, Lcda. Vanessa Santo Domingo Cruz, propuso a los restantes Comisionados Electorales Propietarios los nombres de Jueces candidatos al cargo de Presidente, incluyendo al Juez Jorge Rivera Rueda y a la Jueza Cyndia Enid Irizarry.
- 10) Los Comisionados Electorales no lograron unanimidad, por lo que los Jueces propuestos fueron rechazados para cubrir la vacante.
- 11) El 21 de agosto de 2023 comenzó la Segunda Sesión Ordinaria Anual del Poder Legislativo.<sup>5</sup>
- 12) El 25 de agosto de 2023, el Gobernador nominó por segunda ocasión en el cuatrienio al Juez Jorge R. Rivera Rueda para el cargo de Presidente de la CEE.
- 13) El 29 de agosto de 2023, el Gobernador retiró el nombramiento del Juez Jorge R. Rivera Rueda para el cargo de Presidente de la CEE.
- 14) El 29 de agosto de 2023, el Gobernador sometió al Poder Legislativo la nominación de la Hon. Cyndia E. Irizarry Casiano, Juez Superior, para Presidenta de la CEE.
- 15) El nombramiento de la Jueza Cyndia E. Irizarry Casiano para el cargo de Presidenta de la CEE fue derrotado por la Cámara de Representantes con 9 votos a favor, 17 votos en contra y un voto abstenido.
- 16) Desde el 11 de julio de 2023 al presente, la Presidenta Alternata Hon. Jessika Padilla Rivera ha ejercido de manera incidental y temporera las funciones de la presidencia de la CEE.
- 17) Al presente, tampoco se ha aprobado un nombramiento para el cargo de Presidenta Alternata de la CEE, por lo que la Hon. Jessika Padilla Rivera continúa ocupando dicho puesto al amparo de la cláusula de continuidad contenida en el Artículo 3.7(2) del Código Electoral.
- 18) La Segunda Sesión Ordinaria Anual del Poder Legislativo culmina el próximo 14

---

<sup>5</sup> . Las sesiones ordinarias anuales de la Asamblea Legislativa comenzarán, la primera, el segundo lunes de enero de cada año y terminará el 30 de junio del mismo año. La segunda comenzará el tercer lunes de agosto y terminará el martes previo al tercer jueves del mes de noviembre. Durante las quince (15) semanas restantes, las Comisiones seguirán laborando a tiempo completo, requiriéndose la aprobación previa de los Presidentes de los Cuerpos para la celebración de reuniones fuera de días laborables. Disponiéndose, que en los años que corresponda celebrar elecciones generales, no se reunirá la Asamblea Legislativa para celebrar la segunda sesión ordinaria. 2 LPRA sec. 1a.

de noviembre de 2023.<sup>6</sup>

A tenor de las determinaciones de hechos que anteceden, se procede a examinar el derecho procesal y sustantivo aplicable a los asuntos ante la consideración del Tribunal.

### III.

#### A.

La Regla 53 de Procedimiento Civil, *supra*, dispone que la expedición de un *injunction* preliminar se registrará exclusivamente por lo dispuesto en la Regla 57 y en las leyes especiales aplicables en todo caso en que el remedio principal solicitado sea un *injunction* permanente. A su vez, en el contexto de un pleito cuyo objeto principal no sea la concesión de un *injunction*, la expedición de una orden de hacer o desistir de hacer como remedio provisional y supletorio para asegurar la sentencia se registrará por lo dispuesto en la Regla 56, *supra*.

Por su parte, el *injunction* preliminar es un recurso extraordinario en equidad y de carácter interlocutorio que hoy día se rige en términos procesales por lo dispuesto en la Regla 57 de Procedimiento Civil, *supra*, así como por los Artículos 675 a 695 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA secs. 3521 a 3566. Según ha resuelto el Tribunal Supremo, los requisitos para su expedición son más estrictos y rigurosos que los provistos por la Regla 56 sobre los remedios provisionales en aseguramiento de sentencia. Véase *Asoc. De Vecinos de Villa Caparra v. Asoc. Fomento Educativo*, 173 DPR 304 (2008).

En Puerto Rico, la concesión de un *injunction* no es *ex debito justitiae* (“como una cuestión de derecho”), sino que descansa en la sana discreción del tribunal y sólo debe concederse con gran cautela y en aquellos casos en que la necesidad y las razones para expedirlo sean claras. *A.P.P.R. v. Tribunal Superior*, 103 DPR 903, 906 (1975). Esa discreción se ejercerá ponderando las necesidades e intereses de todas las partes involucradas en la controversia. *Cobos Licia v. De Jean*, 124 DPR 896 (1989); *Mun. de Loiza v. Sucn. Marcial Suárez*, 154 DPR 333 (2001); *Municipio de Ponce v. Rosselló*, 136 DPR 776 (1994). En esencia, el propósito principal de este recurso es mantener el *status quo* entre las partes, hasta que se celebre el juicio en su fondo para, de ese modo, evitar que las acciones de la parte demandada tornen en académica la sentencia que eventualmente se dicte o que se le ocasionen daños de consideración al peticionario durante el transcurso del caso. *Id.*

---

<sup>6</sup> Véase, 2 LPRA sec. 1a.

Para determinar si expide o no el *injunction* preliminar, el tribunal debe ponderar los siguientes criterios: (1) la naturaleza de los daños que puedan ocasionársele a las partes de concederse o denegarse el *injunction*; (2) su irreparabilidad o la existencia de un remedio adecuado en ley; (3) la probabilidad de que la parte promovente prevalezca eventualmente al resolverse el litigio en su fondo; (4) la probabilidad de que la causa se torne académica de no concederse el *injunction*; (5) el posible impacto sobre el interés público del remedio que se solicita; y (6) la diligencia y la buena fe con que ha obrado la promovente. Regla 57.3 de Procedimiento Civil, *supra*; *Pérez Vda. Muñoz v. Criado*, 151 DPR 355 (2000); *Mun. de Ponce v. Rosselló*, *supra*. Estos requisitos deben encontrarse presentes para poder conceder una solicitud de interdicto y corresponde a la parte promovente demostrar la existencia de estos. *P.R. Telephone Co. v. Tribunal Superior*, 103 DPR 200 (1975).

Sin embargo, no es necesario que estén presentes todos los criterios antes indicados para conceder un remedio interdictal. Más bien, estos factores deben ser aplicados tomando en consideración la situación específica a la que se enfrenta el Tribunal. Y es que el *injunction* se trata de un remedio en equidad y su concesión descansa en el ejercicio de una sana discreción judicial. *A.P.P.R. v. Tribunal Superior*, *supra*. La discreción judicial es el factor fundamental para determinar el balance de conveniencias o equidades.

Para establecer el balance de intereses entre las partes es necesario tomar en consideración si la parte promovente sufrirá daños irreparables si no se expide el auto de *injunction* preliminar antes de que se resuelva la controversia en sus méritos. Wright & Miller, *Federal Practice and Procedure*, sec. 2948, p.431. Sobre ello, el tratadista Moore expresa que “what constitutes a showing of irreparable harm in particular cases is, of course, highly circumstantial”. *Moore’s Federal Practice*, sec. 65.04(1), p. 65-42. La labor del juzgador de los hechos en casos en los cuales se solicita un remedio provisional, ha de estar caracterizada por la flexibilidad y la creatividad:

In exercising its discretion the court ordinarily takes into consideration the relative importance of the rights asserted and acts sought to be enjoined, the irreparable nature of the injury allegedly following from the denial of preliminary relief, the probability of ultimate success or failure of suit, and the balancing of damage and convenience generally. *West’s Federal Practice Manual*, Vol. (1970), sec. 7654, p.630.

Por tanto, el Tribunal Supremo ha sido enfático al requerir primordialmente que antes de expedir el *injunction* bajo la Regla 57, ya sea preliminar o permanente, los tribunales consideren la existencia de algún otro remedio eficaz, completo y adecuado en ley. De existir, entonces no se

considerará el daño como irreparable. *Pérez Vda. Muñiz v. Criado*, *supra*, citando a *A.P.P.R. v. Tribunal Superior*, *supra*; *Franco v. Oppenheimer*, 40 DPR 153 (1929); *Martínez v. P.R. Ry. Light & Power Co.*, 18 DPR 725 (1912). Por ejemplo, se considera un remedio legal adecuado aquel que pueda otorgarse en una acción civil por daños y perjuicios o incumplimiento de contrato, en una acción criminal o en cualquier otra disponible. Véase *Misión Ind. P.R. v. J.P y A.A.A.*, 142 DPR 656 (1997). En efecto, el principio rector al declarar con lugar una solicitud de entredicho o interdicto es la existencia de una amenaza real de sufrir algún daño para el cual no se tiene un remedio adecuado en ley. Véanse *Franco v. Oppenheimer*, *supra*; *Martínez v. P.R. Ry. Light & Power Co.*, *supra*.

No obstante, aunque no existe una definición precisa del concepto “remedio adecuado en ley”, el Tribunal Supremo ha elaborado ciertos parámetros que sirven de guía. Se considera que no existe un remedio adecuado en ley, si: (1) el remedio estatuido en los procedimientos ordinarios, judiciales o administrativos, no es lo suficientemente rápido y adecuado para evitar que cuando se dicte la sentencia final el remedio concedido resulte académico. *Compañía Popular de Transporte v. Suárez*, 52 DPR 250 (1937); (2) el remedio en daños no puede compensar a la parte demandante pues ésta se encuentra expuesta a sufrir daños irreparables. *Loíza Sugar Company v. Hernaiz y Albandoz*, 32 DPR 903 (1924); (3) el peticionario está expuesto a una multiplicidad de litigios; (4) resulta difícil precisar la cuantía de la compensación que podría brindar un remedio adecuado al peticionario, 32 LPRA sec. 3523 y; (5) se interesa impedir la violación de derechos constitucionales. 32 LPRA sec. 3524; *Arroyo v. Rattan Specialties, Inc.*, 117 DPR 35 (1986).

En consecuencia, la determinación de lo que constituye un remedio adecuado en ley va a depender de los hechos y las circunstancias de cada caso en particular. *Aut. de Tierras v. Moreno Dev. Corp.*, 174 DPR 409 (2008). Toda vez que éste es un remedio que en el procedimiento ordinario no se obtiene hasta que se vence en el juicio plenario, debe expedirse con sobriedad y sólo ante una demostración de clara e intensa violación de un derecho. *A.P.P.R. v. Tribunal Superior*, *supra*, (énfasis suplido).

Por otro lado, se debe tener presente que **“el injunción es un remedio dinámico sobre el cual los tribunales siempre conservan jurisdicción para dejarlo sin efecto o modificarlo a favor o en contra del que resulta obligado”**, por lo que resulta determinante considerar los hechos al momento de expedir la orden (y no a la fecha en que se presentó la demanda). Véase *Noriega v. Gobernador*, 122 DPR 650, 688 (1988) (énfasis suplido); R. Hernández Colón,

*Práctica Jurídica de Puerto Rico*, sec. 5703 (2017) (“[e]l *injunction* se concede siempre a tenor con los hechos prevalecientes a la fecha de la vista y no a aquellos existentes al momento de presentar la demanda de *injunction*”). Además, el diseño específico de los remedios que un tribunal puede conceder mediante la expedición de un interdicto debe ser detallado y particularizado. Ello como resultado de un análisis ponderado, sereno y juicioso de la situación ante sí y de las alternativas viables para corregirla. *Id.* Como cualquier remedio de equidad, toda orden interdictal es susceptible de ser modificada en cualquier momento si se demuestra que han ocurrido cambios en los hechos, o en el derecho, de tal suerte que el remedio concedido se haya convertido en inequitativo. Véase, D. Rivé Rivera, *El injunction en Puerto Rico*, 53 Rev. Jur. UPR 341, 354 (1984).

Por último, y en lo pertinente al presente caso, se debe tener presente que el Art. 678 del Código de Enjuiciamiento Civil, según enmendado por la Ley Núm. 12 de 8 de agosto de 1974, 32 LPRA sec. 3424, dispone ciertas instancias en las que no podrá otorgarse un *injunction* ni una orden de entredicho. Esta disposición es conocida como la Ley Anti-*Injunction* y responde al propósito de mantener la uniformidad y organización del proceso de gobierno, para impedir la diversidad de opiniones sobre la constitucionalidad de las leyes. Véase, *Asoc. Maestros de PR v. Torres*, 136 DPR 742, 748 (1994) (citas omitidas). El precepto angular de este estatuto es la presunción de constitucionalidad y validez de las leyes y actuaciones gubernamentales, hasta tanto sean declaradas nulas por sentencia final, firme, inapelable e irrevisable. *Cerame-Vivas v. Secretario de Salud*, 99 DPR 45 (1970); *Esso Standard Oil v. APPR*, 95 DPR 772 (1968).

En atención a dicha disposición, nuestro más alto ha establecido que el recurso de *injunction* no es el procedimiento adecuado para determinar la constitucionalidad o la validez de una actuación de un funcionario de una instrumentalidad, agencia o corporación pública si su actuación tiene base en ley. *Arrarás v. Tribunal Superior*, 100 DPR 379, 386 (1972). De este modo, el inciso 3 del Art. 678 del Código de Enjuiciamiento Civil, *supra*, prohíbe a los tribunales el expedir un *injunction* para impedir la aplicación u observancia de cualquier ley de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, de un funcionario público, de una corporación pública, o de una agencia pública o de cualquier empleado o funcionario de dicha corporación o agencia, a menos que se hubiera determinado por sentencia final y firme e inapelable e irrevisable que dicha ley o actuación autorizada por ley es inconstitucional o inválida.

No obstante, a modo excepcional bajo la misma disposición promulgada por la Ley Núm. 12 de 8 de agosto de 1974, “[se] permite una orden de entredicho provisional, *injunction* preliminar o permanente, ante alegaciones que de su faz sustancien que, so color de autoridad, se ha privado al actor de un derecho garantizado por la Constitución y las leyes de Puerto Rico o de Estados Unidos.” *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer*, 121 DPR 347, 357 (1988); 32 LPRÁ sec. 3524. Por otra parte, en *Otero Martínez v. Gobernador* el Tribunal señaló que

[e]l recurso de *injunction* para impedir que se prive a una persona de algún derecho, privilegio o inmunidad protegido por la Constitución o las Leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y por la Constitución o Leyes de los Estados Unidos de América aplicables a las personas que estén bajo la jurisdicción del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, autorizado por Ley Núm. 12, Parte 2, de 8 de agosto de 1974... no ha desplazado ni es sustituto del procedimiento de apelación y revisión de decisiones en la esfera administrativa. Tampoco está supeditado a normas de jurisdicción primaria y agotamiento de la vía administrativa. Su posición, más bien que de competencia, es la de coexistencia con aquéllos y otros remedios. Pero su naturaleza es la de recurso legal extraordinario a utilizarse cuando el procedimiento ordinario no provea un remedio rápido, adecuado y eficaz, para corrección de un agravio de patente intensidad al derecho del individuo que reclame urgente reparación. Este *injunction* provisto para la pronta vindicación de derechos fundamentales, es recurso privilegiado tan eficaz en su acción como exigente en la claridad y valía del derecho reclamado”. *Otero Martínez v. Gobernador*, 106 DPR 552, 556 (1977).

En fin, en este tipo de reclamaciones de derechos civiles, debe evaluarse “si la acción envuelve o no un agravio de patente intensidad al derecho del individuo que reclame urgente reparación”. *First Fed. Savs. v. Asoc. de Condómines*, 114 DPR 426, 438 (1983).

#### B.

El mandamus es un recurso altamente privilegiado y discrecional que sirve para exigir la ejecución o el cumplimiento de algún acto que en dicho auto se exprese y que esté dentro de las atribuciones o deberes, que sea evidente y aparezca que no se podrá dar ninguna excusa para no ejecutarlo, de la persona o funcionario contra quien se expida. Véase, COD. ENJ. CIV. PR Art. 649, 32 LPRÁ sec. 3421 (2018); Regla 54 de Procedimiento Civil, *supra*. En aquellos casos en que procede, el remedio concedido mediante la expedición del auto de mandamus puede aplicarse, “no sólo a funcionarios públicos, sino a cualquier agencia, junta o tribunal inferior de nuestro sistema judicial, siempre que estos estén obligados a ejecutar un acto por mandato de ley”. *AMPR v. Srio. Educación, ELA*, 178 DPR 253, 265 (2010). Sin embargo, este recurso solo procede “para exigir el cumplimiento con un deber impuesto por la ley; es decir, de un deber calificado de ministerial”. *Id.*, pág. 263. Adviértase, además, que la concesión del auto está sujeta a que la parte que lo solicita demuestre haber realizado un requerimiento previo y que este no fue debidamente atendido. *Id.*, pág. 267.

Un deber es ministerial cuando la ley lo prescribe y define con tal precisión y certeza que no admite el ejercicio de la discreción o juicio, y en consecuencia es mandatorio e imperativo. *Id.* en la pág. 264. Ahora bien, resulta pertinente señalar que la necesidad de realizar un ejercicio interpretativo no excluye –sin más– la expedición del auto privilegiado de mandamus contemplado tanto por la Regla 54 de Procedimiento Civil, *supra*, como por el Código de Enjuiciamiento Civil, *supra*. Por ello, el Tribunal Supremo explicó que “[s]i el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables, es cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto”. *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 418 (1982).

Sin embargo, el recurso de mandamus no procede cuando hay un remedio ordinario dentro del curso de la ley, pues el objeto del auto no es reemplazar remedios legales sino suplir la falta de ellos. COD. ENJ. CIV. PR Art. 651, 32 LPRA sec. 3423 (2018); véase, además, *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, *supra*; *Espina v. Calderón*, 75 DPR 76 (1953). Ello es precisamente lo que ocurre cuando el peticionario tiene a su disposición algún remedio administrativo, o incluso un recurso de revisión ante un foro de mayor jerarquía para recurrir en alzada y solicitar la revisión de una determinación administrativa o judicial adversa, como lo sería el Tribunal de Apelaciones. *Álvarez de Choudens v. Tribunal*, 103 DPR 235 (1975); *López de Victoria v. Soler*, 101 DPR 710 (1973); *Peña v. Flores de Ordonez*, 58 DPR 772 (1941). En ese sentido, cuando la parte que solicita su expedición omite agotar los remedios disponibles en ley para ventilar las cuestiones que plantea en su recurso, la expedición del mandamus resulta —a lo sumo— dudosa. *Álvarez de Choudens v. Tribunal Superior*, *supra*, pág. 242.

Cónsono con lo anterior, en *El Pueblo, et al. v. Arrillaga*, el Tribunal Supremo expresó que “[e]s un principio unánimemente admitido por la jurisprudencia de los tribunales americanos que para expedir un mandamus debe aparecer ‘prima facie’ que no existe otro remedio adecuado en ley, porque el objeto del auto no es reemplazar remedios legales sino suplir la falta de ellos”. *Pueblo et al. v. Arrillaga*, 30 DPR 952, 961 (1922). Así pues, cuando la ley contempla las cuestiones planteadas por la parte peticionaria de este recurso extraordinario y provee remedios para atender cualquier agravio a los derechos de esa parte, tanto la jurisprudencia como los estatutos aplicables excluyen el auto de mandamus como vehículo procesal para dirimir las reclamaciones de la parte que promueve su expedición.

La expedición del auto de mandamus requiere, además, tomar en consideración el impacto que pueda tener sobre los intereses públicos involucrados en las circunstancias particulares en que solicite la concesión de este remedio. “Una vez el tribunal entiende que el deber ministerial no ejecutado ha sido probado, aun así, el mandamus se puede denegar” ya sea “por factores como ... la existencia de un impacto negativo al interés público superior al impacto positivo, si alguno, que producirá la concesión del auto o por la imposibilidad de cumplir con dicho deber ministerial”. *AMPR v. Srio. Educación, ELA, supra*, pág. 269. Así, por ejemplo, debe evitarse que la expedición de este recurso constituya una intromisión indebida en los procedimientos del poder ejecutivo y que la concesión del auto de mandamus no se preste a confusión o perjuicios de los derechos de terceros. *Báez Galib y otros v. CEE*, 152 DPR 382, 392 (2002); citando *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 448 (1994).

Entre los intereses en pugna, “[n]o hay duda que ..., al momento de decidir expedir el auto, cobra particular importancia el posible impacto que pudiera tener su expedición sobre los intereses públicos”. *Id.* Pues, “[d]e ordinario, el posible impacto público que tendrá la expedición del mandamus será proporcional a la importancia del deber ministerial que se alega ha sido incumplido y que se pretende vindicar mediante el mandamus”. *Id.* En fin, “el remedio [de *mandamus*] no se concede *ex debito justitiae* y tan pronto se reconoce el derecho del peticionario, sino únicamente cuando el tribunal esté convencido de que se cumplirán propósitos de utilidad social e individual”. *Díaz González v. Tribunal Superior*, 102 DPR 195, 199 (1974). En la consideración sobre la expedición de este recurso, “[p]rocede... establecer el más fino equilibrio posible entre los diversos intereses en conflicto”. *Id.* en la pág. 200.

Por último, adviértase que aun en peticiones de mandamus, los tribunales tienen discreción para conceder remedios declaratorios cuando en derecho procedan. Por ejemplo, en *Lebrón Velázquez v. Romero Barceló*, 101 DPR 915 (1975) y *Núñez v. Jaime Benítez, Rector*, 65 DPR 864 (1946), el Tribunal Supremo confirmó las determinaciones de tribunales inferiores que, en ambos casos, dispusieron mediante sentencia declaratoria las solicitudes de mandamus ante su consideración. Pues, la denominación que se le otorgue a una acción judicial –sin más– no impide la concesión del remedio que en derecho corresponda.

Y es que, con la concepción moderna de la acción judicial, “[l]as Reglas Federales de Procedimiento Civil que Puerto Rico adoptó en 1943, y modificó en 1958, 1979 y en el 2009, descartaron totalmente el concepto del *cause of action* sustituyéndolo por el moderno concepto de

*claim* o reclamación. Moore nos indica que en esa forma se quiso liberar a los tribunales del concepto estrecho del *cause of action* ampliándose la libertad del ciudadano para accionar mediante la idea del *claim* que representa el conjunto de hechos operantes que dan lugar a un derecho que los tribunales amparan”, ello en atención a que “[l]a amplitud conceptual de la doctrina civilista moderna a la vez que la concepción federal, vehiculan un amplio acceso a los tribunales en procura de la necesaria concreción del ordenamiento jurídico ante el conflicto o la incertidumbre y es medular al moderno estado de derecho. Dentro de esa plenitud se mueve el derecho procesal puertorriqueño”. R. Hernández Colón, *op. cit.*, sec. 914.

### C.

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. Regla 59 de Procedimiento Civil, *supra*. Su propósito primordial es facultar al tribunal para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque se inste o pueda instarse otro remedio. Véanse *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez*, *supra*, pág. 128; *Beltrán Cintrón et al. v. ELA*, 204 DPR 89, 109 (2020); *Senado de PR v. ELA*, 203 DPR 62, 71 (2019); *Romero Barceló v. ELA*, 169 DPR 460 (2006). Este tipo de sentencia “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”. R. Hernández Colón, *op. cit.*, sec. 6001. Este mecanismo de sentencia declaratoria “[s]e **trata precisamente de un remedio anterior al ejercicio efectivo de una causa de acción convencional**”. *Moscoso v. Rivera*, 76 DPR 481, 489 (1954) (énfasis suplido).

En esencia, el propósito de la sentencia declaratoria es despejar una incertidumbre o poner fin a una controversia. *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez*, *supra*, citando a J.A. Echevarría Vargas, *Procedimiento civil puertorriqueño*, 1ra ed. rev., Colombia, [s. Ed.], 2012, pág. 345. No obstante, de conformidad con la Regla 59.4 de Procedimiento Civil, *supra*, los tribunales tienen discreción para denegar una sentencia o decreto declaratorio cuando la emisión de tal sentencia o decreto no haya de poner fin a la incertidumbre o controversia que originó el procedimiento.

Adviértase, sin embargo, que, para poder presentar un recurso de sentencia declaratoria, la parte promovente tiene que cumplir con “los mismos parámetros y normas de la doctrina de legitimación activa: la existencia de un creíble daño real no imaginario o hipotético”. *Sánchez et*

*al. v. Srio. de Justicia*, 157 DPR 360, 384 (2002). Véase, además, *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez, supra*. Por ello, en el contexto de sentencias declaratorias, el Tribunal Supremo ha establecido específicamente que “[n]o es meritorio poner en marcha la maquinaria judicial en busca de un remedio cuando no existe tal daño”. *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia, supra*, pág. 384; *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552, 584 (1958). En consecuencia, en este tipo de reclamaciones, “[d]ebe surgir de la demanda que el demandado ha planteado, afirmado o aseverado positivamente, y en forma extrajudicial, una reclamación o derecho opuesto a la aserción del demandante, quedando establecido un conflicto extrajudicial entre los intereses de ambas partes”; y “[d]ebe demostrarse la aserción o aseveración activa y antagónica de un derecho por una de las partes, y que la otra parte ha negado la existencia de ese derecho, debiendo la controversia referirse a un conflicto real, y no teórico ..., y que el demandado ha estado actuando, o amenaza con actuar, en tal forma que exista la probabilidad sustancial de que se lleve a cabo una invasión de los derechos del demandante”. *Moscoso v. Rivera, supra*, pág. 492 (énfasis suplido).

Por otra parte, la Regla 59.4 de Procedimiento Civil, *supra*, establece que “[p]odrán concederse remedios adicionales fundados en una sentencia o decreto declaratorio siempre que sean necesarios o adecuados”. Los remedios adicionales fundados en una sentencia o decreto declaratorio a los que se refiere esta Regla 59.4, no son otros que aquellos derivados de la norma general de que un tribunal tiene autoridad para conceder todos los remedios que en derecho procedan. R. Hernández Colón, *op. cit.*; cf. Regla 42.4 de Procedimiento Civil, *supra* (“Toda sentencia concederá el remedio a que tenga derecho la parte a cuyo favor se dicte, aun cuando ésta no haya solicitado tal remedio en sus alegaciones.”).

De igual modo, la citada regla prescribe que “[e]stos remedios [adicionales] se gestionarán mediante una solicitud dirigida a un tribunal con jurisdicción para conceder el remedio” y, además, dispone que “[s]i la solicitud se considera suficiente, el tribunal requerirá a cualquier parte contraria cuyos derechos hayan sido adjudicados por una sentencia o decreto declaratorio para que comparezca dentro de un plazo razonable a mostrar causa por la cual no deban concederse inmediatamente los remedios adicionales solicitados”. Regla 59.4 de Procedimiento Civil, *supra*; véase, además, *Informe de Reglas de Procedimiento Civil* (2007), pág.718 (“En el Informe de Reglas de Procedimiento Civil de 1996 se indicó que esta regla disponía una situación similar a la que se establecía en la Regla 51.7 de 1979. Sin embargo, aun cuando el Comité eliminó la referida regla, éste consideró que la Regla 59.4 debe mantenerse vigente. Contrario a lo que ocurría en la

Regla 51.7, bajo esta regla no se afectan derechos sustanciales porque la persona a la quien se le requiere mostrar causa ha sido parte del caso en virtud del cual se solicita el remedio adicional.”).

En fin, la sentencia declaratoria propicia la seguridad y certidumbre en las relaciones jurídicas tanto en el ámbito público como en el privado. *Romero Barceló v. ELA, supra*, pág. 507; *Moscoso v. Rivera, supra*, pág. 488. Al dictar una sentencia declaratoria, los tribunales deben balancear los intereses públicos y privados de las partes, la necesidad de emitir dicho recurso y el efecto que ello tiene sobre lo reclamado, por lo que debe demostrarse que los intereses de la justicia serían bien servidos. *Moscoso v. Rivera, supra*, págs. 492-93.

A continuación, examinamos los aspectos sustantivos de derecho que inciden sobre la controversia ante la consideración del Tribunal.

#### IV.

##### A.

El principio de separación de poderes dimana expresamente de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Art. I, Sec. 2, Const. PR, LPRA, Tomo 1. Mediante esta doctrina, se establecen y delimitan las responsabilidades y la interacción de las tres ramas constitucionales de gobierno, de modo que ninguna domine o interfiera indebidamente con la otra. Véanse *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez, supra*, pág. 135; *Rodríguez Casillas et al. v. Colegio*, 202 DPR 428, 450 (2019); *Clases A, B y C v. PRTC*, 183 DPR 666, 681 (2011).

Como corolario del sistema de pesos y contrapesos, la separación de poderes requiere que cada una de las ramas acepte y respete la autoridad de las otras y tenga deferencia con la interrelación entre sus respectivas funciones, a los fines de que se garantice su independencia en el esquema constitucional tripartita. Véanse *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez, supra*; *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, 191DPR 97, 110 (2014); *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 45, 57 (1986). Por tanto, al examinar una controversia jurídica entre las ramas de gobierno, los tribunales deben evaluar 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”. *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez, supra*, págs. 135-36 (citas omitidas).

El Tribunal Supremo ha enfatizado en numerosas ocasiones que la cláusula constitucional de nombramientos está estrechamente vinculada con el principio de separación de poderes y el

sistema de pesos y contrapesos. *Id.*; *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, *supra*, págs. 427–428. Mientras que el Poder Ejecutivo (por medio del Gobernador) tiene la facultad de realizar nombramientos, el Poder Legislativo –y particularmente el Senado en la gran mayoría de los casos– tiene la responsabilidad de impartir el consejo y consentimiento con respecto a tales designaciones. Véanse Art. IV, Secs. 4 y 5, Const. PR, LPRA, Tomo 1.

Según lo explicó el máximo foro judicial en *Hernández Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 601, 620 (1983),

[I]a doctrina de separación de poderes y el sistema democrático mismo de gobierno presuponen, en lo que atañe a las facultades compartidas como es la de nombramiento, la búsqueda del consenso, el logro del equilibrio necesario para realizar las tareas del gobierno. En lo que atañe a nombramientos, la Rama Ejecutiva no puede despojar a la Rama Legislativa del poder de confirmación que le confieren la Constitución y las leyes. Tampoco puede el Senado o la Rama Legislativa usurpar el poder de nominación del señor Gobernador mediante afirmaciones indicativas de que confirmará únicamente a determinado candidato.

A los fines de mantener un “fino balance de pesos y contrapesos” entre las ramas constitucionales ante una controversia en cuanto a si una agencia podía ser dirigida indefinidamente por un jefe interino que no fue confirmado por el Senado, el Tribunal Supremo resolvió en *López Nieves* que “todo interinato en cargos que requieran el consejo y consentimiento del Senado quedará sin efecto en virtud de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, al levantarse la sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa en curso o, en su defecto, la siguiente, al comienzo del interinato, a menos que se efectúe antes el nombramiento en propiedad”. *Id.*, pág. 621 (citas omitidas). Adviértase que dicha norma inferida por el máximo foro judicial fue una adaptación por analogía de lo que establece la Constitución con respecto a los nombramientos en receso. Art. IV, Sec. 4, Const. ELA, LPRA Tomo 1 (“El Gobernador podrá hacer nombramientos cuando la Asamblea Legislativa no esté en sesión. Todo nombramiento que requiera el consejo y consentimiento del Senado o de ambas cámaras quedará sin efecto al levantarse la siguiente sesión ordinaria”). Véanse, además, J. Álvarez González, *Derecho Constitucional de Puerto Rico y Relaciones Constitucionales con Estados Unidos*, Editorial Temis, S.A. (2009), págs. 297-98; A. Acevedo Vilá, *Separación de Poderes: Entre la Teoría y la Práctica*, Segunda Ed., Ediciones SITUM (2023), págs. 222-24.

Es decir, la norma adoptada por el Tribunal Supremo en ese caso con respecto a los interinatos no surge textualmente de la Constitución. Más bien, ésta fue deducida a tenor de la estructura constitucional que procura mantener un equilibrio entre las ramas políticas en el proceso de nombramientos, de modo que el Poder Ejecutivo no despoje al Poder Legislativo del poder de

confirmación que le confiere la Constitución. De hecho, el máximo foro judicial llegó a esta conclusión a pesar de que el Artículo 172 del Código Político establecía que “el auxiliar o delegado del respectivo departamento, oficina o negociado, siempre que la ley no dispusiere en contrario, ejercerá el cargo de dicho jefe, mientras se nombre e instale el respectivo sucesor, o cese dicha incapacidad o ausencia”. 3 LPRÁ sec. 546. Tras explicar que la referida disposición estatutaria respondía a una filosofía antigua de concentración de poderes en el Poder Ejecutivo que ya había sido superada por nuestro ordenamiento jurídico, el Tribunal Supremo afirmó que “[l]a Constitución del Estado Libre Asociado afecta obviamente el alcance del Art. 172 del Código Político. **El principio de la separación de poderes no tolera los interinatos indefinidos**”. *Id.*, pág. 620 (énfasis suplido).

Por consiguiente, en *López Nieves* el Tribunal Supremo dejó claro que “[l]lega un momento en todo interinato en que se activa la cláusula de separación de poderes y el interinato tiene que cesar. De no ser así, podría evadirse con facilidad el poder de confirmación del Senado, inclinarse pesadamente la balanza del lado de la Rama Ejecutiva y romperse el equilibrio que persigue la cláusula de separación de poderes”. *Id.* Por consiguiente, el máximo foro judicial resolvió que

[n]i los interinatos ni los nombramientos de receso pueden ser, sin embargo, razón para trastocar el fino balance de pesos y contrapesos que sostiene a nuestra estructura política. A ello se debe el plazo fijado para que las Ramas Legislativa y Ejecutiva puedan llegar a un acuerdo que satisfaga sus correspondientes prerrogativas constitucionales. **A partir de ese momento, el puesto quedará vacante, sin que pueda ser ocupado por persona que no cuente con nombramiento en propiedad.** *Id.*, págs. 621-22 (énfasis suplido) (citas omitidas).

Como consecuencia de dicho dictamen, se ha explicado que “una vez culmine el término de efectividad del nombramiento interino y no se haya nombrado a una persona para que ocupe el cargo en propiedad, este quedará vacante y solo podrá ser ocupado por una persona que sea nombrada con el consejo y consentimiento del Senado”. C. Cortés Feliciano, *Nombramientos de receso sucesivos: ¿Despoje de la facultad del consejo y consentimiento del Senado?*, 86 Rev. Jur. UPR 192, 206 (2017). Además, esta norma “se desarrolló no a base de si podía el señor López Nieves continuar ejerciendo como Secretario interino a pesar de haber sido rechazado su nombramiento en propiedad, sino en torno a si el señor López Nieves podía continuar ejerciendo su cargo de forma interina hasta tanto se nombrara e instalara a su sucesor, independientemente de cuánto tiempo esto tardara en suceder”. *Id.*, pág. 207. De hecho, y según lo resume el profesor Acevedo Vilá en su tratado sobre la separación de poderes, “[l]a expresión de que ‘el principio de la separación de poderes no tolera los interinatos indefinidos’, con sus ajustes a otras

circunstancias, habrá de ser la norma que regirá futuras controversias sobre nombramientos y confirmaciones”. Acevedo Vilá, *supra*, pág. 223.

En tiempos más recientes, el Tribunal Supremo también ha atendido otras controversias sobre el poder constitucional de nombramiento y la separación de poderes que, al igual que en el presente caso, se relacionan con los puestos de Presidente y Presidente Alterno de la Comisión Estatal de Elecciones. El primero de estos casos fue *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez*, *supra*, resuelto en noviembre de 2021.

En esa ocasión, se declaró inconstitucional por infringir la separación de poderes una disposición específica del Art. 3.7(3) del Código Electoral de Puerto Rico de 2020, 16 LPRA sec. 4517, que establecía que el propio Tribunal Supremo debía nombrar al Presidente y Presidente Alterno de la CEE. Según se explicó en esa ocasión, en nuestro esquema tripartita de pesos y contrapesos, la prerrogativa de realizar nombramientos le corresponde al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo; y no al Poder Judicial. Ahora bien, el Tribunal aclaró que el resto del Código Electoral no estaba en disputa en ese caso, por lo que permanecía en vigor. *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez*, *supra*, pág. 158.

Por ende, el Tribunal resolvió que “las ramas políticas deberán descargar sus deberes constitucionales para cubrir las vacantes del Presidente y Presidente Alterno de la Comisión Estatal de Elecciones”. *Id.* Tal como afirmó el Juez Asociado Hon. Luis Estrella Martínez en su Opinión de Conformidad en ese caso, ese dictamen procuró proteger “el principio constitucional cardinal de la separación de poderes y descarta la potencial perturbación al equilibrio dinámico que debe imperar entre las Ramas del Gobierno para, de este modo, evitar que alguna de ellas amplíe su autoridad más allá de sus límites”. *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez*, *supra*, pág. 174 (Op. Conformidad J. Estrella Martínez).

Poco después, en diciembre de 2021, el Tribunal Supremo emitió su decisión en el caso *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer*, *supra*. En ese caso, se cuestionaba la permanencia en sus cargos del Presidente y la Presidenta Alternas de la CEE luego de que culminara el término dispuesto en la ley para tales nombramientos en virtud de una cláusula de continuidad indefinida. En particular, los demandantes invocaron la norma jurisprudencial elaborada hace tres décadas por el Tribunal Supremo en *Nogueras v. Hernández Colón*, 127 DPR 638, 652-53 (1991) (“*Nogueras II*”), la cual establecía que el término de una cláusula de continuidad “se extendería hasta que su sucesor tome posesión del cargo[,] pero nunca después de finalizada la próxima sesión legislativa

siguiente a dicha expiración”. De hecho, dicha norma jurisprudencial se basó por analogía en la norma establecida en *López Nieves* para los interinatos, la cual a su vez se fundamentó en la norma constitucional para los nombramientos en receso.

Sin embargo, al atender los méritos de la controversia en *Rosario Rodríguez*, el Tribunal Supremo revocó el precedente de *Nogueras II* tras concluir expresamente que éste era claramente erróneo. Según se explicó, “la cláusula de continuidad no es un ejercicio del poder de nombramiento, sino un mecanismo diseñado para que sea un funcionario debidamente nombrado el que permanezca en el cargo hasta tanto las Ramas Ejecutiva y Legislativa lleguen a un consenso. Es decir, la cláusula de continuidad responde a una elección de política pública alcanzada por las ramas políticas de gobierno”. *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer, supra*, pág. 434.

En atención a ello, el Tribunal validó que el Presidente y Presidente Alterno de la CEE continuaran en sus cargos a tenor de la cláusula de continuidad indefinida contenida en el Artículo 3.7(2) del Código Electoral, *supra*, hasta tanto sus sucesores sean nombrados y tomen posesión del cargo.<sup>7</sup> Según lo explicó el máximo foro judicial, “el mandato legislativo dispuesto en el Código Electoral de 2020 permite que un funcionario —**que ya pasó por un proceso de aprobación**— permanezca *de jure* en el cargo al expirar su término fijo de nombramiento hasta que sea debidamente sustituido”. *Id.*, pág. 439 (énfasis original).<sup>8</sup>

El desenlace de dicho caso y la norma pautada por el máximo foro judicial permitió que tanto el entonces Presidente, Hon. Francisco Rosado Colomer, como la Presidenta Alternada y aquí demandada, Hon. Jessika Padilla Rivera, continuaran desempeñando sus funciones al amparo de la referida cláusula de continuidad indefinida. Ello aun después de que culminaran sus respectivos términos y más allá de la sesión ordinaria posterior a ello, pues se derogó la norma que establecía un límite temporal a la cláusula de continuidad indefinida que se había elaborado previamente en *Nogueras II. Id.*, págs. 437-38.

---

<sup>7</sup> Dicho inciso dispone:

El Presidente y el Alternado al Presidente serán nombrados no más tarde del primero (1ro) de julio del año siguiente a una elección general. El término para los cargos antes mencionados será de cuatro (4) años a partir de esa fecha, hasta que los sucesores sean nombrados y tomen posesión del cargo. 16 LPRA sec. 4517.

<sup>8</sup> Además, el Tribunal aclaró que en ese caso no existía controversia

acerca de que los funcionarios que ocupan los cargos de Presidente y Presidenta Alternada de la CEE fueron nombrados en conformidad con el proceso establecido en el Código Electoral de 2020. Tampoco existe controversia acerca de que el término establecido para los cargos mencionados venció el 30 de junio de 2021, esto es, al cierre de la primera Sesión Ordinaria de la Asamblea Legislativa. Finalmente, no está en controversia que los referidos cargos están sujetos a una cláusula de continuidad indefinida. *Id.*, pág. 438, nota 13.

## B.

La Sección 4 del Artículo VI de la Constitución de Puerto Rico establece que “[s]e dispondrá por ley todo lo concerniente al proceso electoral y de inscripción de electores, así como lo relativo a los partidos políticos y candidaturas”. Const. ELA, LPRA Tomo 1. Tal como explicó recientemente el Tribunal Supremo al abordar las leyes que históricamente han regulado nuestro proceso electoral, “[e]n Puerto Rico, al igual que en otras jurisdicciones, el sistema electoral opera de forma centralizada. Por ello, se han creado estructuras administrativas con la encomienda de salvaguardar la pureza del sistema”. *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez, supra*, pág. 141.

En la actualidad, la Ley Núm. 58-2020, también conocida como el Código Electoral de Puerto Rico de 2020 (“Código Electoral”), dispone específicamente que la CEE “tiene la estructura institucional de una agencia pública, con operaciones administrativas y electorales”. Artículo 3.1(5) del Código Electoral de 2020, 16 LPRA sec. 4511(5)(b). A su vez, el Artículo 3.2 del Código Electoral de Puerto Rico de 2020 dispone que la CEE “será responsable de planificar, organizar, dirigir y supervisar el organismo electoral y los procedimientos de naturaleza electoral que, conforme a esta Ley, y a leyes federales aplicables, rijan en cualquier votación a realizarse en Puerto Rico”. 16 LPRA sec. 4512. Entre algunos de los deberes de la CEE se encuentran: (1) cumplir y hacer cumplir la ley electoral; (2) aprobar reglas y reglamentos; (3) aprobar planes de trabajo, adoptar reglas y normas de funcionamiento interno para la conducción de los asuntos bajo su jurisdicción, y (4) atender, investigar y resolver los asuntos o controversias bajo su jurisdicción. *Id.*

En cuanto a la composición de este organismo, la ley dispone que es un “organismo colegiado, deliberativo y adjudicativo”; y que “los miembros propietarios de la Comisión, con voz y voto serán un Presidente; un mínimo de dos (2) y hasta un máximo de tres (3) Comisionados Electorales [...]”. 16 LPRA sec. 4511(2)(a). Aun así, conviene destacar nuevamente que en *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez, supra*, págs. 147-48, el Tribunal Supremo aclaró que aunque la CEE es una agencia que se concibe como independiente y autónoma en sus operaciones del día a día, esto no excluye su ubicación dentro del Poder Ejecutivo ni tampoco exime al Primer Ejecutivo de nombrar a sus funcionarios ejecutivos.

Sobre los aspectos gerenciales y administrativos de esta entidad, el Artículo 3.8 del Código Electoral, *supra*, establece que el presidente de la CEE “será la máxima autoridad ejecutiva y administrativa de la Comisión y será responsable de supervisar los servicios, los procesos y los

eventos electorales en un ambiente de absoluta pureza e imparcialidad”. 16 LPRA sec. 4518.. Según explicó el Tribunal Supremo, “[e]ste tiene, entre otras, las funciones de: cumplir y hacer cumplir ciertas leyes; representar a la CEE y ser su principal portavoz institucional; aprobar reglas y reglamentos; administrar, reestructurar, consolidar o eliminar oficinas y dependencias de la CEE; seleccionar, reclutar y nombrar el personal; contratar la utilización de instalaciones, equipos y materiales, e imponer multas administrativas”. *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez, supra*, pág. 145; 16 LPRA sec. 4518.

De otra parte, el Artículo 2.3 define al Presidente Alterno como la “[p]ersona que sustituye al Presidente de la Comisión Estatal de Elecciones con todas sus facultades, deberes y prerrogativas, según dispuesto en esta Ley”. 16 LPRA sec. 4503 (91). Más allá de contemplar la sustitución que se puede dar en ciertas instancias específicas, la única facultad propia que le confiere el Código Electoral al Presidente Alterno en esa capacidad particular es la de miembro exoficio en el organismo colegiado, deliberativo y adjudicativo de la CEE. Véanse el Artículo 3.1(b) del Código Electoral, *supra* (el cual también provee que el Presidente le puede delegar la prerrogativa de votar); y el Artículo 3.3 (el cual le permite al Presidente Alterno estar presente en las reuniones de la Comisión). 16 LPRA sec. 4511(2)(b) y 4513(6).

En cuanto a los escenarios contemplados por el Legislador que permiten al Presidente Alterno ejercer las funciones del Presidente, el Artículo 3.7(9) del Código Electoral dispone lo siguiente:

(9) Cuando el Presidente Alterno deba actuar como Presidente debido a la ausencia temporera de este, ejercerá todas las facultades y deberes que esta Ley le otorga al Presidente y ocupará la presidencia hasta la reinstalación del Presidente. En caso de ausencia temporera del Presidente, esta no excederá el término de treinta (30) días calendarios consecutivos; excepto que el exceso de la ausencia se deba a enfermedad temporera del Presidente con la expectativa de su regreso a las funciones no más tarde de sesenta (60) días calendario consecutivos. De excederse de los términos mencionados, se activará el procedimiento dispuesto en esta Ley para cubrir la vacante del Presidente y el Presidente Alterno continuará ocupando la presidencia de la Comisión hasta que su sucesor sea nombrado y tome posesión de su cargo. Durante los ciento veinte (120) días previos a una Elección General, todos los términos anteriores y los dispuestos para el nombramiento del Presidente se reducirán a un cincuenta por ciento (50%). Todo nombramiento de un sustituto para un Presidente o Presidente Alterno que no hayan completado sus términos se hará para completar el término del antecesor. 16 LPRA sec. 4517(9).

Como se puede apreciar, el Legislador estableció un límite de 30 días calendarios consecutivos en los que el Presidente se puede ausentar temporera de su cargo, o hasta de 60 días en caso de enfermedad temporera con la expectativa de su regreso. Si la ausencia excede estos términos, la ausencia del Presidente en propiedad a todas luces no se consideraría temporera

y es entonces que se activaría el procedimiento dispuesto en la ley para cubrir la vacante.<sup>9</sup> Es en ese escenario particular que el mismo Artículo 3.7(9) reconoce que el Presidente Alterno deberá actuar como Presidente ante la ausencia temporera de este, ejerciendo todas las facultades y deberes que la Ley le otorga al Presidente. Además, también establece que, de activarse el procedimiento establecido en la ley para cubrir la vacante del Presidente, entonces “el Presidente Alterno continuará ocupando la presidencia de la Comisión hasta que su sucesor sea nombrado y tome posesión de su cargo”. *Id.* (énfasis suplido).

A tenor del marco normativo antes expuesto, procedemos a disponer de los asuntos ante nuestra consideración.

#### V.

En este caso, no hay controversia en cuanto a que la Hon. Jessika Padilla Rivera fue nombrada al cargo de Presidenta Alterna de la CEE (y no al de Presidenta en propiedad). Además, tampoco está en controversia que a pesar de que el término de su nombramiento ya venció, continúa ocupando dicho cargo válidamente a tenor de la cláusula de continuidad indefinida contenida en el Artículo 3.7(2) del Código Electoral, *supra*, y lo resuelto por el Tribunal Supremo en *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer, supra*, pues su sucesor aún no ha sido nombrado. Asimismo, es un hecho estipulado que quien hasta hace unos meses era el Presidente en propiedad de la CEE, Hon. Francisco Rosado Colomer, renunció a ese puesto efectivo el 11 de julio de 2023; que se realizaron ciertos intentos infructuosos para cubrir esa vacante a tenor del procedimiento dispuesto en el Artículo 3.7 (3) del Código Electoral, *supra*; y que al día de hoy, dicho cargo continúa vacante.

El Senado sostiene que la Hon. Jessika Padilla Rivera “está violentando la separación de poderes al ejercer un cargo de manera interina e indefinida”, sin que ello esté avalado por la

---

<sup>9</sup> Dicho procedimiento para cubrir la vacante se establece en el Artículo 3.7(3) del Código Electoral, el cual dispone, en lo pertinente, lo siguiente:

Corresponderá al Comisionado Electoral del Partido Estatal de Mayoría, cuyo partido hubiere obtenido en la anterior elección general la mayor cantidad de votos íntegros en la papeleta estatal del total de votos válidos emitidos en esa papeleta, proponer a los restantes Comisionados propietarios el o los nombres de los candidatos a los cargos de Presidente y de Alterno al Presidente. Si al término de treinta (30) días naturales de haber surgido una vacante en el cargo de Presidente y/o del Alterno del Presidente no se lograra la unanimidad de los comisionados electorales propietarios para cubrir la vacante, entonces el Gobernador deberá hacer el nombramiento del o los candidatos para cubrir el o los cargos vacantes. El Gobernador deberá hacer estos nombramientos no más tarde de los quince (15) días naturales a partir del vencimiento del término anterior. Tales nombramientos requerirán el consejo y consentimiento de dos terceras partes (2/3) del total de los miembros de ambas cámaras en la Asamblea Legislativa, no más tarde de los quince (15) días naturales a partir del recibo del o los nombramientos otorgados por el Gobernador, según corresponda... 16 LPRA sec. 4517(3).

cláusula de continuidad que cobija el cargo para el cual fue nombrada.<sup>10</sup> A su entender, dado que esta funcionaria no fue confirmada al puesto de Presidenta, no puede ejercer tales funciones en virtud de la cláusula de continuidad y mucho menos de manera indefinida. Además, arguyó que aun de recurrir al lenguaje del Artículo 3.7(9) del Código Electoral, *supra*, que contempla el escenario de ausencia temporera del presidente y su sustitución limitada por parte del Presidente Alterno, los términos dispuestos en dicho articulado ya vencieron, por lo que la referida funcionaria no puede continuar ejerciendo los deberes y funciones del Presidente en propiedad.<sup>11</sup>

La parte demandada y la Comisionada Electoral del PNP discreparon de esa interpretación. Por un lado, señalaron que no había controversia en cuanto a que la Hon. Jessika Padilla Rivera estaba ocupando el cargo de Presidenta Alterna y no el de Presidenta en propiedad. Según lo articuló la Comisionada Electoral del PNP, “[e]l hecho que en estos momentos ejerza funciones de la presidencia es incidental a la vacante existente en la presidencia y el texto del Código Electoral”. *Entrada núm. 15 del expediente electrónico*, pág. 2. Además, la parte demandada planteó en la alternativa que “de conformidad a lo resuelto en *Hernández Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 601 (1983), la Hon. Jessika Padilla Rivera puede continuar ejerciendo sus funciones hasta que culmine la sesión ordinaria”. *Entrada núm. 17 del expediente electrónico*, pág. 10, n. 7.

A continuación, examinamos los argumentos de las partes sobre el alcance del Código Electoral con respecto a esta controversia. Una vez quede aclarado qué es lo que dispuso exactamente el Legislador en cuanto a la función sustitutiva del Presidente Alterno de la CEE en dicha ley, evaluaremos los argumentos constitucionales de las partes a tenor de la doctrina de separación de poderes.

#### A.

De entrada, se debe destacar que el Artículo 3.7(9) del Código Electoral, *supra*, no parece referirse a la situación específica en la que renuncia el Presidente en propiedad. Más bien, esta disposición se refiere desde un inicio al supuesto de una “**ausencia temporera**” del Presidente, en cuyo caso se reconoce que el Presidente Alterno “ejercerá todas las facultades y deberes que esta Ley le otorga al Presidente y ocupará la presidencia hasta la reinstalación del Presidente”. 16 LPRA sec. 4517(9). Sucesivamente el mismo Artículo establece unos límites en cuanto a la extensión que

---

<sup>10</sup> *Entrada núm.4 del expediente electrónico*, pág. 14.

<sup>11</sup> *Id.*, pág. 15. Sin embargo, no quedó claro de la demanda enmendada ni de la alocución de los representantes legales de la parte demandante en la vista del 26 de octubre de 2023 en qué fecha exactamente es que estos entienden que debió culminar el interinato de la Hon. Jessika Padilla Rivera como Presidenta incidental de la CEE.

puede tener esa “ausencia temporera” del Presidente, a saber, de 30 días calendarios consecutivos o hasta de 60 días calendarios consecutivos en caso de enfermedad temporera con la expectativa de su regreso. *Id.*

Sin embargo, de una lectura integral y holística de esta disposición se desprende que la consecuencia específica de que estos términos venzan y el Presidente continúe ausente es que su ausencia ya no se consideraría temporera, pues es en ese momento que se requeriría activar “el procedimiento dispuesto en esta Ley para cubrir la vacante del Presidente...”. *Id.* En otras palabras, el Artículo 3.7(9) del Código Electoral establece que el puesto de Presidente se considerará vacante si su ausencia temporera excede de 30 días consecutivos, lo cual solo se podría extender hasta un máximo de 60 días en caso de una enfermedad temporera con la expectativa de su regreso.

Por tanto, y contrario a lo argüido por la parte demandante, **los referidos términos establecidos en el Artículo 3.7(9) del Código Electoral no imponen un límite temporal específico a la facultad del Presidente Alterno para ejercer las facultades y deberes del Presidente ante la ausencia temporera de este último.** Reiteramos, pues, que **lo único que establecen esos términos es un límite estatutario a la extensión temporal que pudiera tener una ausencia temporera del Presidente antes de que ese cargo se considere vacante y se reactive el proceso para cubrirla nuevamente en virtud del Artículo 3.7(3) del Código Electoral, *supra*.**

Más aún, el referido Artículo 3.7(9) incluye una disposición que está diseñada específicamente para la situación en la que surge una vacante ante estas circunstancias y se reinicia el proceso para cubrirla, pues provee que en este escenario “**el Presidente Alterno continuará ocupando la presidencia de la Comisión hasta que su sucesor sea nombrado y tome posesión de su cargo**”. *Id.* (énfasis suplido). Como se puede apreciar, esta cláusula establece textualmente que el Presidente Alterno deberá continuar ejerciendo los deberes y las facultades del Presidente **de manera interina e indefinida** mientras transcurre el proceso para cubrir la vacante (y hasta tanto se nombre a un nuevo Presidente en propiedad y tome posesión del cargo). Evidentemente, este interinato contemplado por el propio Código Electoral no está sujeto a los términos de 30 y 60 días que se mencionan en el mismo Artículo (y los cuales, según ya explicamos, van dirigidos exclusivamente a limitar el alcance de una ausencia temporera del Presidente). Tampoco parecería estar sujeto a los términos que establece el Artículo 3.7(3) del Código Electoral, *supra*, con respecto al proceso que se debe llevar a cabo para cubrir la vacante (el cual establece un término

de 30 días naturales desde que surge una vacante en el cargo de Presidente o del Presidente Alternativo sin que se lograra la unanimidad de los comisionados electorales propietarios para que el Gobernador realice el nombramiento del o los candidatos para cubrir el o los cargos vacantes y los someta ante la consideración del Poder Legislativo).

Aunque la parte demandante infiere que esos términos limitan por *fiat* estatutario la temporalidad del interinato que consideró el Legislador a los fines de que el Presidente Alternativo ocupe la presidencia, esa alegada limitación no surge del texto del Código Electoral. En ese sentido, se debe tener presente que la metodología adjudicativa que impera en nuestro sistema judicial establece que no corresponde a los tribunales suplir omisiones al interpretar las leyes. Además, “[c]uando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, su texto no debe menospreciarse bajo el pretexto de cumplir su espíritu”. Artículo 19 del Código Civil, 31 LPRA sec. 5341. Según lo explicó recientemente el Tribunal Supremo, “[c]uando el lenguaje de la ley es sencillo y absoluto no debemos menospreciarlo e intentar proveer algo que el legislador no intentó aprobar. [...] Esto se debe a que el juez es un intérprete, y no un creador”. *Universidad de Puerto Rico v. Unión Bonafide de Seguridad de la Universidad de Puerto Rico*, 206 DPR 140, 152-156 (2021).<sup>12</sup>

Ahora bien, recalamos que las disposiciones examinadas del Artículo 3.7(9) del Código Electoral, *supra*, se refieren realmente a la situación de **una ausencia temporera extendida** del Presidente de la CEE y el modo en que dicha ausencia eventualmente resultaría en una vacante; y no a su renuncia al cargo previo a que se nombre a su sucesor. En el presente caso, el Hon. Francisco Rosado Colomer presentó su renuncia al cargo de Presidente efectivo el 11 de julio de 2023. Por consiguiente, no estamos ante el escenario de una ausencia temporera que se extendió de los límites temporales establecidos en el mencionado Artículo.

Aun así, la parte demandada sostiene que esta disposición es ilustrativa de la intención del Legislador de conferirle una estabilidad institucional al organismo electoral al asignarle al Presidente Alternativo la responsabilidad de ocupar de manera interina y continua la presidencia de la CEE hasta que su sucesor sea nombrado y tome posesión de su cargo. Es decir, la parte demandada propone que, ante el silencio o la ambigüedad del Código Electoral al no atender la situación

---

<sup>12</sup> Según explicó el Tribunal Supremo en ese caso, (“[e]s simplemente incompatible con un gobierno democrático determinar el significado de una ley basándonos en lo que nos parece que el legislador quiso decir, en lugar de por lo que el legislador en efecto promulgó.” [...]). Además, “[e]s el significado del texto y no el contenido de las expectativas o intenciones de nadie, lo que nos obliga como ley”. *Universidad de Puerto Rico v. Unión Bonafide de Seguridad de la Universidad de Puerto Rico*, *supra*, págs. 152, 155-156 citando a A. Scalia, *The Essential Scalia: On the Constitution, the Courts, and the Rule of Law* (J.S. Sutton y E. Whelan, Eds.), New York, Crown Forum, 2020, pág. 26; Laurence H. Tribe, “*Comment*”, en Antonin Scalia, *A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law* 65 (1997) (énfasis suplido).

específica como la del presente caso (en la que el Presidente renuncia expresamente al cargo), de todas formas debe recurrirse a las disposiciones de la ley que confieren al Presidente Alternativo con la responsabilidad de continuar ejerciendo las funciones del Presidente hasta tanto se nombre a un sucesor en propiedad.

Al llevar a cabo el ejercicio interpretativo necesario para considerar si procede aplicar la norma propuesta por la parte demandada con respecto al alcance del Código Electoral, se debe tener presente el mandato que surge del Artículo 20 del nuevo Código Civil: “Para descubrir el verdadero sentido de una ley cuando sus expresiones son ambiguas se considerará su razón y su espíritu, mediante la atención a los objetivos del legislador, a la causa o el motivo para dictarla”. 31 LPR sec. 5342. A su vez, el Artículo 23 del Código Civil establece que “[c]uando las palabras de una ley son ambiguas, su sentido debe buscarse en su espíritu o en su intención, en su contexto y en comparación con otras palabras y frases que se relacionen”. 31 LPR sec. 5345. De igual modo, dicho ejercicio interpretativo se debe regir por el canon de hermenéutica acogido por el Tribunal Supremo que “exige interpretar de manera armoniosa y holística con miras a evitar contradicciones y tensiones. Después de todo, las leyes deben ser interpretadas como una sola entidad, dándole efecto a todas sus disposiciones”. *Pueblo v. Rivera Ortiz*, 209 DPR 402, 428-29 (2022), citando a R. Elfrén Bernier y J.A. Cuevas Segarra, *Aprobación e interpretación de las leyes en Puerto Rico*, 2da ed. rev., San Juan, Pubs. JTS, 1987, Vol. I, pág. 315. Véase, además, J. Farinacci Fernós, *Hermenéutica Puertorriqueña: Cánones de Interpretación Jurídica*, Inter Juris (2019), págs. 41-45.<sup>13</sup>

Tras realizar un análisis armonioso, holístico e integrado del Código Electoral, podemos colegir que la Asamblea Legislativa tuvo la intención de impartirle estabilidad institucional a la CEE al facultar al Presidente Alternativo con la autoridad de sustituir al Presidente en determinadas circunstancias. Aunque el Artículo 3.7(9) se refiere de entrada al escenario de una ausencia temporera del Presidente y las consecuencias jurídicas que tendría su prolongación más allá de 30 o 60 días, queda claro de esa disposición que fue la intención del Legislador que el Presidente

---

<sup>13</sup> Según reiteró recientemente el Tribunal Supremo en *Pueblo v. Rivera Ortiz*, *supra*:

Ello se fundamenta en el canon de interpretación hermenéutica sobre lectura armoniosa, que exige que al interpretar una ley, los tribunales deben armonizar, hasta donde sea posible, todas sus disposiciones con el propósito de obtener una interpretación integrada, lógica y razonable de la intención legislativa. “Armonizar” significa “[p]oner en armonía, o hacer que no discuerden o se rechacen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir al mismo fin”. Así, las secciones, los párrafos, las frases y las oraciones que componen una ley no deben ser interpretadas de forma aislada, sino que deben analizarse en conjunto tomando en consideración todo su contexto de manera integral. *Id.*, pág. 429 citando a *Bco. Santander v. Correa García*, 196 DPR 452, 466 (2016).

Alterno ocupara la presidencia hasta tanto se nombrara un sucesor al Presidente en propiedad y que éste ocupe el cargo. Tal como explicó el Tribunal Supremo en el contexto de la cláusula de continuidad indefinida que surge del Artículo 3.7(3), este “precepto es cónsono con la finalidad de este estatuto de mantener a la CEE en un funcionamiento continuo, de manera que pueda estar disponible para coordinar cualquier evento electoral ordenado por ley, ya sea en o fuera del año de elecciones generales”. *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer, supra*, pág. 430. Más aún, en ese caso el máximo foro judicial también enfatizó que

con la aprobación del Código Electoral de 2020, ambos poderes constitucionales consignaron expresamente su rechazo a la interrupción operacional de la CEE. Al mismo tiempo, repudiaron el disloque que los cargos vacantes ocasionarían en una entidad gubernamental cuyo funcionamiento continuo es necesario para coordinar cualquier evento electoral en o fuera del año de elecciones generales. Reiteramos que esto cobra mayor relevancia en el momento histórico en el que nos encontramos”. *Id.*, págs. 438-39.

Al aplicar el mismo raciocinio a este caso, resulta forzoso concluir que el Código Electoral de 2020 parte de la premisa que, ante la ausencia de un Presidente en propiedad, el Presidente Alterno ocupará dicho cargo de manera temporera o interina hasta tanto se nombre a un nuevo Presidente y éste tome posesión del cargo. Si bien es cierto que el Artículo 3.7(3) de dicha ley es claro al requerir que el Gobernador y el Poder Legislativo lleven a cabo el proceso para cubrir una vacante al cargo de Presidente o Presidente Aalterno en el término de 30 días (de no lograrse la unanimidad de los comisionados electorales propietarios para cubrir la vacante), dicho mandato no incide sobre el objetivo legislativo que procura evitar la interrupción operacional de la CEE. En consecuencia, y de forma similar a la cláusula de continuidad que fue objeto de análisis en *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer, supra*, contenida en el Artículo 3.7(2) de Código Electoral, *supra*, la función sustitutiva que el Legislador le confirió al Presidente Alterno en determinadas circunstancias pretende garantizar el funcionamiento continuo de la CEE, el cual es necesario para la coordinación efectiva de los eventos electorales que se aproximan.

## B.

Ahora bien, esta interpretación estatutaria no significa que se da por finalizada la controversia. Como ya mencionamos, el Senado también ha cuestionado que la Hon. Jessika Padilla Rivera, como Presidenta Alterna de la CEE, continúe ejerciendo las funciones de la presidencia mediante un interinato indefinido por fundamentos constitucionales (y no solo por razón de su interpretación de las referidas disposiciones del Código Electoral). Según la parte demandante, dado que esta funcionaria no fue confirmada por el Poder Legislativo al cargo de

Presidenta, su continuidad en ese puesto mediante un interinato indefinido equivale a una usurpación del cargo y a la facultad constitucional de consejo y consentimiento del Senado que vulnera la separación de poderes.<sup>14</sup>

En contraste, tanto la parte demandada como la Comisionada Electoral del PNP sostuvieron que la disposición antes reseñada del Código Electoral le permitía a dicha funcionaria, como Presidenta Alternativa, continuar ejerciendo **de manera incidental** las funciones de la presidencia hasta que se nombrara a un Presidente en propiedad. Sin embargo, cabe destacar nuevamente que la parte demandada también arguyó en la alternativa que bajo el precedente de *López Nieves* “la Hon. Jessika Padilla Rivera puede continuar ejerciendo sus funciones hasta que culmine la sesión ordinaria”. *Entrada núm. 17 del expediente electrónico*, pág. 10, nota 7.

Con respecto a esta controversia de índole constitucional y el principio de separación de poderes, advertimos que no cabe duda de que lo que provee el Código Electoral a los fines de que el Presidente Alternativo sustituya al presidente de la CEE en algunas circunstancias **equivale a un interinato, pues bajo cualquier supuesto dicha sustitución es temporera ante la ausencia de un Presidente en propiedad y se da por concluida una vez se nombre al sucesor del Presidente y éste tome posesión del cargo**.<sup>15</sup> Es decir, no se trata del ejercicio del cargo al amparo de una cláusula de continuidad, sino de otra disposición que faculta a la Presidenta Alternativa para ejercer las funciones de la presidencia de manera limitada, incidental y temporera, hasta tanto se nombre a un Presidente en propiedad. De hecho, la representación legal de la parte demandada admitió en la vista que en la misma CEE se ha caracterizado la función actual de la Hon. Jessika Padilla Rivera como la de **Presidenta Interina** y que así se describe actualmente su cargo en el portal cibernético del organismo electoral.<sup>16</sup>

Por ende, somos del criterio que **la controversia planteada en este caso es distinta a la que fue resuelta por el Tribunal Supremo en *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer*, supra**. Como se recordará, en ese caso se revocó el precedente de *Nogueras II* y se validó que tanto el Presidente como el Presidente Alternativo de la CEE continuaran ocupando sus respectivos puestos bajo la cláusula de continuidad que ampara a ambos cargos, hasta tanto estos sean debidamente

---

<sup>14</sup> *Entrada núm. 4 del expediente electrónico*, págs. 13-14.

<sup>15</sup> Según la Real Academia Española, la palabra “interino” significa “1. Que sirve por algún tiempo supliendo la falta de otra persona o cosa. 2. adj. Dicho de una persona: Que ejerce un cargo o empleo por ausencia o falta de otro”. <https://dle.rae.es/interino?m=form> (última visita el 27 de octubre de 2023).

<sup>16</sup> Las partes hicieron referencia al referido portal y no expusieron reparos a que se tomara conocimiento judicial de su contenido. Véase <https://ww2.ceepur.org/Home/Presidencia> (última visita el 27 de octubre de 2023).

sustituídos (la cual está contenida en el Artículo 3.7(2) del Código Electoral, *supra*). Sin embargo, recalcamos nuevamente que en este caso no está en controversia el derecho de la Hon. Jessika Padilla Rivera de continuar ocupando el cargo para el cual fue designada originalmente (de Presidenta Alterna) bajo la referida cláusula de continuidad.

Más bien, la disputa planteada en este caso es si existe algún límite temporal en cuanto a la facultad de la Presidenta Alterna para ejercer interinamente las funciones de la presidencia ante la vacante que existe en el cargo de Presidente. Según ya explicamos, el propio Código Electoral provee para un interinato indefinido por parte de dicha funcionaria hasta tanto se nombre un Presidente en propiedad y éste tome posesión del cargo. A diferencia de lo sugerido por la parte demandada y la Comisionada Electoral de PNP, la cláusula del Artículo 3.7(9) que permite a la Presidenta Alterna ocupar la presidencia de la CEE de manera temporera e incidental durante la ausencia temporera del Presidente en propiedad no es una cláusula de continuidad como la que se incluye en el Artículo 3.7(2) y que fue objeto de análisis en *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer, supra*.

Por el contrario, la referida cláusula del Artículo 3.7(9) se trata de una disposición legal que permite al subjefe de dicha entidad ejercer un interinato indefinido hasta tanto se cubra la vacante del Presidente. El hecho de que este mecanismo de sustitución temporera fue incorporado en el propio Código Electoral hace incluso más evidente que ello se trata de un interinato. Como se ha explicado en el contexto del Artículo 172 del Código Político, *supra*, el cual establece un mandato similar a los fines de que un auxiliar o subdirector de una agencia del Poder Ejecutivo pueda asumir sus riendas de la entidad de manera temporera hasta que se nombre a su sucesor, para que ocurra un interinato

es necesario que la ley orgánica de la agencia disponga que un sub-jefe ejercerá las funciones del cargo de jefe en caso de ausencia temporera o permanente del mismo. En otras palabras, de la ley se debe desprender de manera evidente que la persona que ocupa un cargo de forma interina es la segunda al mando de la agencia. La persona que asume un cargo de forma interina adquiere todas las obligaciones, responsabilidades y facultades de este. C. Cortes Feliciano, *supra*, pág. 200 (citas omitidas).

Sin duda, eso es precisamente lo que hace el Artículo 3.7(9) del Código Electoral, *supra*, pues autoriza que la Presidenta Alterna ejerza las funciones de la presidencia en caso de ausencia temporera o permanente del Presidente. Así las cosas, ¿existe alguna limitación impuesta por la Constitución y la doctrina de separación de poderes al término que pudiera durar ese interinato?

Ante las circunstancias particulares del presente caso, resulta necesario recurrir al precedente de *Hernández Agosto v. López Nieves, supra*. Según discutimos en la sección anterior,

en ese caso el Tribunal Supremo resolvió que “todo interinato en cargos que requieran el consejo y consentimiento del Senado quedará sin efecto en virtud de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, al levantarse la sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa en curso o, en su defecto, la siguiente, al comienzo del interinato, a menos que se efectúe antes el nombramiento en propiedad”. *Id.*, pág. 621 (citas omitidas).

De ese modo, se limitó en nuestro ordenamiento constitucional el alcance temporal que pudieran tener los interinatos a los fines de mantener el equilibrio entre las ramas de gobierno que exige el sistema de pesos y contrapesos. De hecho, cabe destacar que el Tribunal tomó esta decisión a pesar de que la parte demandada había invocado el Artículo 172 del Código Político que, al igual que el Artículo 3.7(9) del Código Electoral, permitía al auxiliar de la agencia ejercer el cargo de jefe hasta tanto se nombrara e instalara a su respectivo sucesor. *Id.*; 3 LPRA sec. 546, *cf.* 16 LPRA sec. 4517(9). Según discutimos en la sección anterior, el alcance de la referida disposición estatutaria quedaba limitado por el principio constitucional de la separación de poderes, el cual en palabras del máximo foro judicial, “**no tolera los interinatos indefinidos**”. *Id.*, pág. 620 (énfasis suplido).<sup>17</sup>

Adviértase, además, que este precedente no fue revocado por *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer, supra*, y continúa vigente en la actualidad. Por tanto, este Tribunal está obligado a aplicarlo ante una controversia sobre el alcance temporal de un interinato para dirigir una agencia adscrita al Poder Ejecutivo, como lo es la CEE. Si bien es cierto que la Hon. Jessika Padilla Rivera ocupa el cargo de Presidenta Alternativa de este organismo y que, entre sus funciones, se incluye sustituir al Presidente en determinadas circunstancias, ello no puede resultar en el equivalente de un interinato indefinido que está vedado por la Constitución y la norma establecida en *Hernández Agosto v. López Nieves, supra*. Por tanto, **tienen razón el Gobernador y la propia Presidenta Alternativa al plantear en la alternativa que “de conformidad a lo resuelto en *Hernández Agosto***

---

<sup>17</sup> Por otro lado, conviene destacar que el artículo 173 del Código Político establece el mecanismo que procede cuando quede vacante el cargo de jefe de una agencia y el auxiliar autorizado por ley para sustituirlo esté impedido de ejercer las funciones del jefe. En particular, dicho artículo dispone que:

En todos los casos en que ni el jefe, ni el auxiliar o delegado de algún departamento, oficina o negociado del Gobierno Estatal, pudiese desempeñar las obligaciones del mismo a causa de muerte, renuncia, separación, incapacidad o ausencia temporal, incumbirá al Gobernador, a su arbitrio y con la *aprobación* del Senado, disponer que el jefe de cualquier departamento, oficina o negociado desempeñe las obligaciones del cargo mientras se nombre el respectivo sucesor, o cese dicha incapacidad o ausencia temporal. 3 LPRA sec. 547.

Según explica Cortés Feliciano, “a diferencia del artículo 172, este artículo sí requiere una acción afirmativa por parte del Gobernador y del Senado para cubrir la vacante en cuestión. El mismo dispone que, cuando queden vacantes, tanto la plaza del jefe de una agencia como la del auxiliar autorizado por ley para sustituirlo, el Gobernador podrá--con la aprobación del Senado--nombrar de forma interina a cierto tipo de funcionario”. C. Cortés Feliciano, *supra*, pág. 201.

*v. López Nieves, 114 DPR 601 (1983), la Hon. Jessika Padilla Rivera puede continuar ejerciendo sus funciones hasta que culmine la sesión ordinaria*". *Entrada núm. 17 del expediente electrónico*, pág. 10, nota 7.

Ahora bien, tenemos presente que dicha conclusión pudiera parecer que se encuentra en tensión con los objetivos legislativos que promueve el Código Electoral de 2020 y que fueron resaltados por el Tribunal Supremo en *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer, supra* (a los fines de rechazar un posible disloque operacional en la CEE mediante el ejercicio ininterrumpido de los cargos directivos de esa entidad en virtud de las respectivas cláusulas de continuidad). Ello en la medida en que culmine la sesión ordinaria y todavía no se haya cubierto la vacante a la presidencia de ese organismo electoral. Sin embargo, reiteramos nuevamente que la situación fáctica en este caso no se refiere al ejercicio del cargo para el cual el funcionario fue aprobado mediante una cláusula de continuidad, sino a **un interinato indefinido e incidental que en ningún momento ha recibido el consejo y consentimiento del Senado**.<sup>18</sup> De hecho, en *Hernández Agosto v. López Nieves, supra*, pág. 622, el Tribunal Supremo anticipó las posibles consecuencias prácticas de su dictamen, al advertir que "[e]l hecho de que la falta de dirección en un departamento del gobierno puede resultar altamente perjudicial para el país, no es sino razón para el ejercicio responsable de los deberes que la Constitución impone a los poderes políticos con relación a estos nombramientos".

En esa misma línea, y precisamente en el contexto de una controversia más reciente en cuanto a quién debía realizar los nombramientos al cargo de Presidente y Presidente Alternativo de la CEE, el Tribunal Supremo reiteró ese mismo principio y resaltó que la mera posibilidad de una posible interrupción operacional en un futuro "no es un fundamento constitucional válido para decir que nos corresponde nombrar a los funcionarios de otra rama". *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez, supra*, pág. 154. Nuevamente, este caso no trata sobre la validez de la cláusula de continuidad bajo la cual la Hon. Jessika Padilla Rivera continúa ejerciendo sus funciones en su

---

<sup>18</sup> De los hechos adjudicativos propuestos por la parte demandada, estipulados en la vista del 26 de octubre de 2023 y acogidos en esta Sentencia, se desprende que "[e]l 7 de septiembre de 2020, los comisionados electorales de los cinco partidos inscritos en la ("Comisión Estatal de Elecciones CEE") seleccionaron unánimemente al Hon. Francisco Rosado Colomer como presidente de la CEE y a la Hon. Jessika Padilla Rivera, como presidenta alterna de la CEE". *Entrada núm. 22 del expediente electrónico*, págs. 2-3. Es decir, se puede colegir que la Hon. Jessika Padilla Rivera fue designada al cargo mediante el primer mecanismo que contempla el Art. 3.7(3) del Código Electoral, por lo que no fue confirmada por el Senado. Tenemos presente que recientemente se han presentado cuestionamientos sobre si ese mecanismo cumple con la cláusula de nombramientos de la Constitución, al excluir totalmente al Gobernador y al Senado del proceso de nominar y confirmar a estos funcionarios. Véanse *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer, supra*, pág.480, nota 6 (Op. disidente J. Colón Pérez); Acevedo Vila, *op. cit.*, pág. 203. Sin embargo, destacamos que ese asunto no ha sido traído ante la atención del Tribunal, por lo que no está en controversia en este caso. Aun así, esa realidad fáctica denota que hasta el momento, el Senado no ha prestado su consentimiento al interinato en controversia.

capacidad de Presidenta Alterna (lo cual fue validado por el Tribunal Supremo en *Rosario Rodríguez*), sino sobre el alcance temporal que puede tener el interinato de sus funciones incidentales como Presidenta, según lo autoriza el propio Código Electoral (lo que se rige por el precedente de *López Nieves*). En todo caso, resaltamos que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo tienen a su alcance las herramientas constitucionales necesarias para evitar oportunamente ese posible disloque operacional, el cual ni tan si quiera se ha materializado al presente.

### C.

Así las cosas, surge de los hechos determinados en esta Sentencia que la vacante a la presidencia de la CEE surgió a partir del 11 de julio de 2023, una vez advino efectiva la renuncia del pasado Presidente, Hon. Francisco Rosado Colomer. Además, el Tribunal toma conocimiento judicial que para esa fecha, la Asamblea Legislativa estaba en receso. La próxima sesión ordinaria del Poder Legislativo comenzó el 21 de agosto de 2023 y se levantará el 14 de noviembre de 2023. Por tanto, **sería a partir de esa fecha –el 14 de noviembre de 2023– que a tenor de la Constitución y la normativa establecida en *Hernández Agosto v. López Nieves, supra*, pudiera quedar sin efecto el interinato en controversia. Sin embargo, el Tribunal no puede pasar por alto que esa fecha aún no ha transcurrido.** Además, a base de los hechos estipulados en este proceso judicial, **tampoco se nos ha colocado en posición de concluir –en términos evidenciarios– que con toda probabilidad el Gobernador no realizará un nuevo nombramiento al cargo de la presidencia de la CEE antes de que culmine la sesión ordinaria en curso, ni que la Hon. Jessika Padilla Rivera continuará ejerciendo interinamente las funciones de la presidencia de la CEE con posterioridad a la mencionada fecha.**<sup>19</sup>

En atención a ello, resulta forzoso concluir que los remedios interdictales solicitados por la parte demandante a los fines de que la codemandada Hon. Jessika Padilla Rivera se abstenga de ejercer las funciones de la presidencia de la CEE son inoportunos en estos momentos. Como ya

---

<sup>19</sup> La parte demandante propuso inicialmente que tomáramos en consideración unas expresiones realizadas por el Gobernador que fueron reseñadas en un artículo periodístico en las que alegadamente informó que no nominaría más jueces para la presidencia de la CEE y que la Hon. Jessika Padilla Rivera fungiría como Presidenta en propiedad sin el aval de la Legislatura. *Entrada núm. 4 del expediente electrónico*, pág.4. Sin embargo, en la vista celebrada el 26 de octubre de 2023 tanto esa alegación como otra propuesta por la parte demandada sobre expresiones realizadas por el Presidente del Senado fueron descartadas, por lo que no se incluyeron en los hechos estipulados e incorporados a esta Sentencia. Y es que al abordar sobre la Regla 201 de Evidencia, 32 LPRA Ap. VI, el Tribunal Supremo ha enfatizado que, como norma general, ni tan siquiera los artículos de periódicos son admisibles para que se tome conocimiento judicial ni para probar lo que en estos se relata porque son prueba de referencia. Fue por esta razón que en *UPR v. Laborde Torres*, 180 DPR 253, 279 (2010), el máximo foro judicial consideró que, sin beneficio de prueba, el tribunal no podía tomar conocimiento judicial ni como ciertas las expresiones de unos estudiantes que estaban citadas en un artículo de periódico.

mencionamos, el Código Electoral y la normativa constitucional aplicable le permite a dicha funcionaria, en su capacidad de Presidenta Alternada de este organismo electoral, ejercer los deberes y facultades del Presidente hasta tanto se nombre y tome posesión un Presidente en propiedad, o hasta que se levante la sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa que actualmente está en curso, lo que ocurra primero. De hecho, esta realidad jurídica fue reconocida por la parte demandada en su planteamiento alternativo, al argüir correctamente que la normativa que surge de *López Nieves* le permitiría a la Hon. Jessika Padilla Rivera continuar ejerciendo su interinato en la presidencia de la CEE hasta tanto se levante la sesión ordinaria. Sin embargo, **ninguno de esos dos eventos ha ocurrido hasta el momento**. Tampoco se ha alegado ni aportado prueba de que esta funcionaria tenga la intención de continuar ejerciendo tales funciones con posterioridad al 14 de noviembre de 2023, que es la fecha en que culmina la sesión ordinaria en curso. Consecuentemente, resultaría prematuro conceder un remedio extraordinario en contra de la Presidenta Alternada de la CEE para que cese y desista de ejercer unas funciones que al presente puede realizar válidamente a tenor del derecho aquí expuesto.<sup>20</sup>

Asimismo, tampoco procede conceder un *injunction* ni un *mandamus* contra el Poder Ejecutivo. Por un lado, surge de los hechos determinados en esta Sentencia que una vez surgió la vacante al cargo de Presidente de la CEE tras la renuncia del Hon. Francisco Rosado Colomer, el Gobernador nominó al Hon. Jorge Rivera Rueda para dicho cargo dentro del término establecido por el Código Electoral. Aunque dicha nominación fue retirada posteriormente, poco después el Gobernador nominó a la Hon. Cyndia Enid Irizarry Casiano al mismo cargo, cuya designación fue derrotada por la Cámara de Representantes. Por consiguiente, no es posible concluir que el Primer Ejecutivo ha incumplido con el deber ministerial que le impone el Artículo 3.7(3) del Código Electoral, *supra*, pues el Gobernador en efecto hizo unas nominaciones para cubrir la referida vacante.

---

<sup>20</sup> Después de todo, “un caso no es justiciable cuando las partes no tienen legitimación activa, **cuando el caso no está maduro**, cuando se presenta una cuestión política o cuando la controversia se ha tornado académica.” *Presidente de la Cámara v. Gobernador*, 167 DPR 149, 157 (2006); *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 370 (2002). La madurez se enfoca en la proximidad temporal o inminencia del daño alegado y debe examinarse mediante un análisis dual: si la controversia sustantiva es apropiada para resolución judicial y si el daño es suficiente para requerir adjudicación. *Romero Barceló v. ELA*, 169 DPR 460, 475 (2006). “El factor determinante es que la controversia esté definida concretamente de manera que el tribunal pueda evaluarla en sus méritos.” *Rexach v. Ramírez*, 162 DPR 130, 142 (2004). “Todo lo que se necesita para asegurar que un caso está maduro es que el evento contemplado ... con toda probabilidad va a ocurrir.” *Com. de la Mujer v. Srio. de Justicia*, 109 DPR 715, 723 (1980). Ante la conclusión de que no procede conceder un remedio interdictal por razones de madurez, se hace innecesario considerar en este momento si dicho remedio estaría vedado en este caso en virtud de la Ley Anti-*Injunction*, Art. 678 del Código de Enjuiciamiento Civil, según enmendado por la Ley Núm. 12 de 8 de agosto de 1974, 32 LPRA sec. 3424.

El hecho de que estas nominaciones no hubiesen sido avaladas por el Poder Legislativo, tal como lo puede hacer el Senado en virtud de sus prerrogativas constitucionales de consejo y consentimiento, no implica que el deber de realizar el nombramiento por parte del Gobernador quedó incumplido para propósitos de la doctrina aplicable al recurso de mandamus.<sup>21</sup> Tal como explicó el Juez Asociado Hon. Luis Estrella Martínez en su Opinión de Conformidad en *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez*, *supra*, pág. 174, el Gobernador tiene el poder constitucional “de continuar nominando recurrentemente a otros candidatos hasta alcanzar el consejo y consentimiento del Senado”. Sin embargo, de la misma manera que el Poder Ejecutivo no puede despojar al Poder Legislativo de la facultad de confirmación que le confiere la Constitución, el Poder Legislativo tampoco puede “usurpar el poder de nominación del señor Gobernador mediante afirmaciones indicativas de que confirmará únicamente a determinado candidato”. *Hernández Agosto v. López Nieves*, *supra*, pág. 620.

Más aún, adviértase que tanto el auto de mandamus como el *injunction* solicitado por la parte demandante son recursos discrecionales y altamente privilegiados, por lo que solo proceden ante una demostración clara de su procedencia. Por tanto, no podemos pasar por alto que, conforme a la normativa constitucional aplicable, el poder de nombramiento y la facultad de nominar a determinado candidato o candidata a un puesto directivo en el Poder Ejecutivo es una función discrecional y exclusiva del Gobernador; del mismo modo que el poder de consejo y consentimiento también es una función discrecional y exclusiva del Senado.

Según discutimos anteriormente, esa interacción entre las dos ramas políticas para el proceso de nombramiento se fundamenta en el equilibrio dinámico o fino balance de pesos y contrapesos que establece la Constitución. Por consiguiente, una intervención a destiempo del Poder Judicial mediante la expedición de un recurso extraordinario --bajo apercibimiento de desacato-- para requerir que se realice un nombramiento particular al Poder Ejecutivo podría incidir indebidamente sobre ese equilibrio dinámico que corresponde a los otros poderes constitucionales. Además, y como corolario de la doctrina de justiciabilidad y de cuestión política, no podemos pasar por alto que tampoco existen criterios de decisión susceptibles de descubrirse y

---

<sup>21</sup> Además, tenemos presente que la parte demandante tampoco acreditó haber realizado un requerimiento previo antes de incoar la demanda de epígrafe. No obstante, el Tribunal Supremo ha reconocido que solamente se exime al demandante o peticionario del cumplimiento con este requisito de requerimiento previo: 1) cuando aparece que el requerimiento hubiese sido inútil e infructuoso, pues hubiese sido denegado si se hubiera hecho; o 2) cuando el deber que se pretende exigir es uno de carácter público, a diferencia de uno de naturaleza particular, que afecta solamente el derecho del peticionario”. *AMPR v. Srio. Educación*, *supra*, pág. 267 (citas omitidas); *Noriega v. Hernández Colón*, *supra*, pág. 448-449. Véase, D. Rivé Rivera, *Recursos Extraordinarios*, 2da ed., San Juan, Programa de Educación Legal Continuada de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, Facultad de Derecho, 1996, pág. 125.

administrarse por los tribunales para hacer cumplir un remedio extraordinario de esta naturaleza, el cual pudiera interferir directamente con asuntos que fueron delegados textualmente a las otras ramas de gobierno. Véase *Córdova y otros v. Cámara de Representantes*, 171 DPR 789, 800-01.<sup>22</sup> Ante ello, la prudencia y el posible impacto adverso que ello pudiera tener sobre el interés público aconsejan en contra de expedición de estos recursos extraordinarios.

Claro está, lo anterior no impide que, en las circunstancias apropiadas, el Poder Judicial atienda una controversia relacionada con el proceso de nombramientos mediante el mecanismo de sentencia declaratoria. Véanse *Rosario Rodríguez v. Rosado Colomer*, *supra*; *Dalmau Santiago v. Oronoz Rodríguez*, *supra*. En ese sentido, advertimos que en este caso **el único remedio declaratorio** que solicitó la parte demandante es que se declare que la plaza del Presidente de la CEE está vacante; y que se aclare que, para que el nombramiento de Presidente de la CEE sea válido, se requiere el consejo y consentimiento del Poder Legislativo *Entrada núm. 4 del expediente electrónico*, págs. 20 y 23. Sin embargo, tal como se desprende de los escritos de las partes y sus respectivos argumentos en la vista del 26 de octubre de 2023, **ni ese hecho ni esa realidad jurídica están en controversia**. Tanto la parte demandada como la Comisionada Electoral del PNP reconocen que la plaza del Presidente de la CEE en efecto está vacante y tampoco se ha controvertido cuál es el proceso aplicable para cubrirla. Ante la falta de incertidumbre jurídica en cuanto a ese particular, no procede conceder una sentencia declaratoria a tenor de la Regla 59 de Procedimiento Civil, *supra*.

No obstante, y aun si realizáramos todas las inferencias posibles a favor de la parte demandante para evaluar si procede expedir un remedio declaratorio en cuanto al alcance temporal que pudiera tener el interinato de la Hon. Jessika Padilla Rivera que está en curso, tampoco se nos ha colocado en posición de concluir que éste procede en la actualidad. Por un lado, reiteramos que la parte demandante no ha aportado prueba que le permita al Tribunal concluir –en términos probatorios– que con toda probabilidad, la mencionada funcionaria se propone continuar ejerciendo las prerrogativas de la presidencia una vez culmine la sesión ordinaria en curso; ni tampoco podemos concluir en estos momentos que el Gobernador no realizará algún nombramiento adicional para cubrir la vacante existente en la presidencia de la CEE. De hecho, el

---

<sup>22</sup> Según estableció el Tribunal Supremo en ese caso, un asunto no es justiciable o susceptible de adjudicación judicial por plantear una cuestión política cuando: (1) éste ha sido asignado textualmente por la Constitución a otra rama del Gobierno; (2) no existan criterios de decisión susceptibles de descubrirse y administrarse por los tribunales, o bien por la presencia de otros factores análogos, y (3) existen consideraciones derivadas de la prudencia.

planteamiento en la alternativa invocado por esos mismos demandados y que el Tribunal acoge en esta Sentencia sugiere lo contrario, pues reconoce que bajo la norma establecida en *Hernández López Nieves*, “la Hon. Jessika Padilla Rivera puede continuar ejerciendo sus funciones hasta que culmine la sesión ordinaria”, lo que todavía no ha ocurrido. *Entrada núm. 17 del expediente electrónico*, pág. 10, nota 7.

## VI.

En conclusión, una vez el Hon. Francisco Rosado Colomer renunció al cargo de Presidente de la CEE efectivo el 11 de julio de 2023, surgió una vacante que activó el procedimiento para cubrirla. Según el Código Electoral de 2020, ese proceso tiene varias fases, que culmina con el deber que tiene el Gobernador de nominar a algún candidato para cubrir la vacante y el deber del Poder Legislativo de descargar su función de consejo y consentimiento sobre ese nombramiento. Esta interacción entre el Poder Ejecutivo y el Senado es uno de los elementos fundamentales de nuestro sistema republicano de gobierno y el principio de separación de poderes que establece la Constitución. Su fin primordial es proteger la libertad de los individuos, al evitar que el poder se concentre indebidamente en una de las ramas de gobierno.

Mientras ese proceso ocurre, y a los fines de evitar una interrupción operacional en nuestro sistema electoral, el Código Electoral de 2020 permite que la Presidenta Alternativa, Hon. Jessika Padilla Rivera, ejerza las facultades y prerrogativas de la presidencia de la CEE de manera incidental y temporera hasta tanto se nombre y tome posesión un Presidente en propiedad. Sin embargo, dicho interinato contemplado por la propia ley no puede ser ilimitado, pues el Tribunal Supremo ha sido enfático en que “[e]l principio de la separación de poderes no tolera los **interinatos indefinidos**” (por lo que resolvió que todo interinato quedará sin efecto “al levantarse la sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa en curso o, en su defecto, la siguiente, al comienzo del interinato, a menos que se efectúe antes el nombramiento en propiedad”). *Hernández Agosto v. López Nieves, supra*, pág. 620 (énfasis suplido). Por tanto, de la misma manera en que se resolvió hace 40 años en ese caso que la Constitución afecta el alcance del Artículo 172 del Código Político (que permite a un jefe asumir temporera las riendas de una agencia mediante un interinato), la Constitución también afecta el alcance del interinato contemplado por el Artículo 3.7(9) del Código Electoral, *supra*.

En consecuencia, el interinato de la Hon. Jessika Padilla Rivera en la presidencia de la CEE puede extenderse hasta tanto se nombre y tome posesión un Presidente en propiedad, o hasta que

se levante la sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa que actualmente está en curso y que culmina el 14 de noviembre de 2023, lo que ocurra primero. Sin embargo, ninguno de esos dos eventos ha ocurrido hasta el momento, por lo que no es correcto el planteamiento de que la referida funcionaria se encuentra usurpando las prerrogativas de la presidencia en la actualidad. Además, tampoco se ha demostrado en términos evidenciarios que la Presidenta Alterna se proponga a continuar ejerciendo indefinidamente las prerrogativas de la presidencia bajo un interinato más allá de esa fecha; ni tampoco que el Gobernador se haya negado realizar esfuerzos adicionales para nominar a algún candidato para cubrir la vacante. Ante ello, las solicitudes de *injunctio* y de *mandamus* que presentó el Senado en contra de estos funcionarios del Poder Ejecutivo son prematuras e improcedentes en estos momentos.

De igual modo, tampoco procede la solicitud de sentencia declaratoria que solicita la parte demandante, pues ahora mismo no existe incertidumbre alguna en cuanto a que la presidencia de la CEE está vacante, ni en cuanto al proceso que deben llevar a cabo los Poderes Ejecutivo y Legislativo para cubrirla oportunamente a los fines de garantizar el funcionamiento efectivo de nuestro sistema electoral. Todas las partes coinciden sobre tales hechos, así como en cuanto al hecho de que la Hon. Jessika Padilla Rivera podrá continuar ejerciendo indefinidamente sus funciones *como Presidenta Alterna* en virtud de la cláusula de continuidad que contiene el Artículo 3.7(2) del Código Electoral, *supra*, hasta tanto su respectivo sucesor sea nombrado. En todo caso, tampoco se ha demostrado en términos probatorios que otras posibles controversias entre las partes con relación a este asunto estén lo suficientemente maduras al presente, por lo que no son justiciables. Ante ello, no procede conceder un remedio judicial en estos momentos, pues ello pudiera interferir a destiempo con el proceso constitucional de nombramientos y de consejo y consentimiento que corresponde a las otras ramas del gobierno, en contravención a la separación de poderes.

Por todo lo anterior, se dicta la presente **Sentencia** mediante la cual se ordena la desestimación y el archivo del presente caso.

**REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE.**

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de octubre de 2023.

**f/ALFONSO S. MARTÍNEZ PIOVANETTI  
JUEZ SUPERIOR**