

DERECHO CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO

WILLIAM VÁZQUEZ IRIZARRY*

I. Independencia judicial.....	573
II. Derechos individuales	581
A. Menoscabo de obligaciones contractuales.....	581
B. Igual paga por igual trabajo.....	588
C. Derecho a la intimidad (registro de llamadas telefónicas)	590
D. Difamación y libertad de expresión	594
E. Debido proceso de ley y poder legislativo	598

I. INDEPENDENCIA JUDICIAL

LA APROBACIÓN DE LA LEY NÚM. 162-2013 QUE REFORMÓ EL SISTEMA DE Retiro de la Judicatura suscitó la controversia en *Brau v. ELA*.¹ Entre otros cambios, la ley aumentó el monto de la aportación individual de los jueces al sistema, redujo el porcentaje de pensión máxima y eliminó ciertos beneficios. En particular, el Tribunal Supremo dilucidó si su aplicación era retroactiva, entendiéndose, si afectaría a los jueces retirados o en funciones desde antes de la aprobación de la ley. Aunque la versión original de la medida claramente apuntaba a que no era así, algunas enmiendas finalmente introducidas por la Cámara de Representantes sugerían lo contrario.

El juez apelativo Germán Brau y la Asociación de la Judicatura presentaron demandas separadas contra el Gobierno entendiendo que, en efecto, los cambios tenían aplicación retroactiva, lo que a su juicio contravenía no tan solo disposiciones específicas de la Constitución de Puerto Rico sobre los sueldos de los jueces sino, además, los principios de separación de poderes e independencia judicial. La Asociación, por su parte, además impugnaba la ley por constituir un menoscabo de la obligación contractual que el Estado había adquirido con los jueces y juezas. El Tribunal Supremo acogió una petición de la Asociación de la Judicatura para atender el caso mediante certificación intrajurisdiccional y, a la vez, consolidó dicha demanda con la del juez Brau. Se planteaba así ante el Tribunal Supremo si la reforma del Sistema de Retiro de la Judicatura tenía efecto

* Catedrático Asociado, Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. El autor agradece la colaboración del estudiante José Bernardo Márquez en la preparación y revisión del escrito.

¹ Brau v. ELA, 190 DPR 315 (2014).

retroactivo y, de ser así, si tal reforma era aceptable en nuestro esquema constitucional o, por el contrario, resultaba inconstitucional por implicar una reducción del sueldo o emolumento de un juez luego de su nombramiento.

La opinión del Tribunal estableció, inicialmente, un marco introductorio en torno a las normas de hermenéutica, haciendo referencia a las doctrinas de auto-limitación judicial al momento de adjudicar planteamientos constitucionales. Esto incluyó referencia a la norma conforme a la cual un tribunal debe evitar resolver una controversia mediante un planteamiento constitucional si tiene otra alternativa disponible en Derecho.² Luego, el Tribunal pasó a explicar el lugar en el que está situada la Rama Judicial dentro del diseño histórico de la Constitución federal, implicando esto que la posición en el caso de Puerto Rico es similar. De esta manera, el Tribunal se adscribió a la noción de que el poder judicial es el más débil entre los poderes constitucionales. Así, se justifica la necesidad de velar con celo aquellas garantías que la estructura constitucional provee para salvaguardar que otras ramas no empleen su autoridad para interferir o menoscabar el rol de los tribunales.

En ese contexto es que debe entenderse la incorporación en el texto constitucional federal de la cláusula de compensación conforme a la cual “[l]os jueces, tanto del Tribunal Supremo como de tribunales inferiores, desempeñarán sus cargos mientras observen buena conducta, y en determinadas fechas recibirán por sus servicios una compensación que no será rebajada mientras desempeñen sus cargos”.³ Según el Tribunal Supremo en *Brau*, esta disposición en la Constitución federal ha sido interpretada en cuanto a que la prohibición de reducción de sueldo o emolumento incluye el disminuir los beneficios de un sistema de retiro. El Tribunal indicó, además, que hay jurisprudencia estatal que resuelve lo mismo respecto a disposiciones parecidas en constitucionales estatales.

Todo lo anterior sirve entonces de marco para analizar lo dispuesto en la Constitución de Puerto Rico. En primer lugar, existen dos cláusulas que abordan una prohibición de disminución del sueldo de los miembros de la judicatura. De un lado, la sección 11 del artículo VI indica que:

Los sueldos del Gobernador, de los Secretarios de Gobierno, de los miembros de la Asamblea Legislativa, del Contralor y de los Jueces se fijarán por ley especial y, con excepción del sueldo de los miembros de la Asamblea Legislativa, no podrán ser disminuidos durante el término para el cual fueron electos o nombrados.⁴

Esto debe verse, entonces, en conjunto con la sección 10 del mismo artículo, la cual dispone que “[n]inguna ley prorrogará el término de un funcionario público

² A esto se le conoce como *avoidance canon*. Véase Adrian Vermeule, *Saving Constructions*, 85 GEO. L.J. 1945, 1948 (1997). Véase también William K. Kelley, *Avoiding Constitutional Questions as a Three-Branch Problem*, 86 CORNELL L. REV. 831 (2001).

³ U.S. CONST. art. III, § 1 (traducción suplida).

⁴ CONST. PR art. VI, § 11.

ni disminuirá su sueldo o emolumentos después de su elección o nombramiento”.⁵

Respecto al contenido de estas disposiciones, la opinión señala que, durante el proceso de la Asamblea Constituyente, el texto original de la cláusula de disminución hablaba de *compensación*, aunque luego se sustituyó por *sueldo*, por razones de estilo. Para el Tribunal Supremo, esto era justificación más que adecuada para seguir la interpretación que la jurisprudencia federal ha dado al vocablo *compensación* en el caso de la Constitución de los Estados Unidos. Ello facilitó que el Tribunal concluyera que una reducción en los beneficios de pensión de un juez en funciones es equivalente a una disminución en su salario. A esto se suma la razonabilidad de aplicar el mismo análisis respecto al concepto *emolumentos*.

Es preciso advertir que las secciones antes citadas implican una protección que no se circunscribe a los jueces. Esto es, contrario a la cláusula federal, la cual centra su área de protección en la judicatura federal, aquí se trata de una protección para funcionarios públicos de alto nivel, incluyendo a miembros de la rama ejecutiva y legislativa. Es por ello que cobra especial relevancia lo dispuesto en la sección 10 del artículo V de nuestra Constitución, donde se expresa que: “La Asamblea Legislativa establecerá un sistema de retiro para los jueces, retiro que será obligatorio cuando hubieren cumplido setenta años de edad”.⁶ Esta norma es la base para aseverar que, a diferencia de los sistemas de retiro que afectan a empleados de la rama ejecutiva, en el caso de la judicatura el sistema es de rango constitucional.

La suma de todo lo anterior llevó al Tribunal Supremo a concluir que existe una amplia gama de protecciones dirigida a garantizar la independencia judicial. En ese sentido, la idea básica es que los poderes políticos no tengan la posibilidad de amedrentar, controlar o presionar al poder judicial, afectando las condiciones de salarios y de empleo de los jueces y juezas. Conforme a esto, el Tribunal Supremo expresó: “[E]l historial de la Asamblea Constituyente deja claro que ni siquiera una crisis presupuestaria en las arcas del Gobierno justificaría afectar la protección provista a los jueces contra la reducción de sus sueldos y emolumentos, ya que ello afectaría la independencia judicial”.⁷

Luego de trazar este marco, la opinión procede a examinar lo dispuesto en la Ley Núm. 162-2013. Los aspectos principales de la medida consistían en: (1) establecer un programa híbrido de anualidad vitalicia, que incluía un componente de

5 *Id.* art. VI, § 10.

6 *Id.* art. V, § 10.

7 *Brau v. ELA*, 190 DPR 315, 349 (2014) (énfasis omitido). Cabe mencionar que parte del análisis del Tribunal Supremo de Puerto Rico descansó en lo resuelto, décadas antes, en un caso decidido por el entonces Tribunal Superior. Véase *Dávila v. ELA*, Civil Núm. 85-3821 (904) (TS, San Juan, 1986) (un dictamen que no fue apelado por el Estado y en donde se declaró inconstitucional una ley que, precisamente, pretendía afectar de manera retroactiva la pensión de jueces jubilados y en funciones). Véase también José Julián Álvarez González, *La Asamblea Legislativa de Puerto Rico y las pensiones de los jueces del Tribunal Supremo: Reseña de un conflicto con la independencia judicial*, 56 REV. JUR. UPR 265 (1987).

beneficio definido y otro de contribución definida para todo juez nombrado a partir del 1 de julio de 2014, y (2) adoptar una pensión que no excediera de sesenta por ciento del sueldo más alto para jueces nombrados en o antes del 30 de junio de 2014. Sin embargo, una parte clave del análisis de la opinión es la conclusión a la que llegó el Tribunal, en términos de que la ley no establecía cuándo comenzaba la aplicación de la pensión del sesenta por ciento. Al respecto, la ley solo disponía su vigencia inmediata al entrar en vigor, lo que ocurrió el 24 de diciembre de 2013.

A base de lo anterior, el Tribunal razonó que el efecto práctico de la ley fue crear las siguientes categorías de jueces: (1) los nombrados a partir del 1 de julio de 2014, a quienes aplicaría el programa híbrido; (2) los nombrados entre el 24 de diciembre de 2013 y el 30 de junio de 2014, a quienes aplicaría la pensión de sesenta por ciento, y (3) los nombrados en o antes del 23 de diciembre de 2014, sobre quienes no estaba claro el efecto de la reforma. A esto se añade que la ley contemplaba una ventana. Esta estaba disponible para aquellos jueces que se acogieran al retiro en o antes del 1 de julio de 2015, quienes hubieran tenido el beneficio de una pensión mayor a la permitida por la reforma, pero sin exceder el setenta y cinco por ciento del sueldo más alto devengado como juez.

Con este panorama, mediante un ejercicio interpretativo el Tribunal identificó un elemento de la ley que consideró crucial. Se trataba de partes del historial legislativo, así como varias disposiciones de la medida, que apuntaban a que la intención de la Asamblea Legislativa había sido darle efecto prospectivo a la reforma. De este modo, el Tribunal le imputó a la Asamblea Legislativa no haber querido que la medida afectara a los jueces en funciones ni aquellos ya jubilados. Según el Tribunal, esto debía ser visto en conjunto con las limitaciones que establece la propia Constitución en términos de la prohibición a disminuir salarios y emolumentos. Es así que el Tribunal concluyó que los artículos de la ley que podrían haber afectado la pensión de estos jueces en funciones y jubilados antes del 23 de diciembre de 2013, simplemente, no aplicaban a estos, en virtud de las referidas disposiciones constitucionales.⁸

Para comentar la opinión, hay que comenzar por mencionar dos eventos que matizan la relevancia pública del caso. En primer lugar, la intervención por parte del foro judicial provocó una discusión pública no muy usual sobre la existencia de la regla de necesidad. En este caso, la Rama Judicial tuvo que explicarle al País cómo era que la controversia legal en torno a la validez de la reforma del sistema de pensiones de los jueces sería resuelta, precisamente, por miembros de la judicatura.⁹

En segundo lugar, es importante mencionar el hecho histórico de que, por primera vez, se permitió la transmisión por vídeo de la argumentación oral ante

⁸ Brau, 190 DPR en la pág. 360.

⁹ *Id.* en la pág. 332. Sobre el origen histórico de la regla de necesidad, véase Thomas McKeivitt, *The Rule Of Necessity: Is Judicial Non-Disqualification Really Necessary?*, 24 HOFSTRA L. REV. 817 (1996).

el propio Tribunal Supremo.¹⁰ Mediante una resolución emitida el 8 de enero de 2014, el Tribunal dio un paso histórico al permitir la grabación y transmisión en vivo de la vista de argumentación oral en este caso.¹¹ Si bien en esa ocasión el Tribunal indicó que permitiría la transmisión a modo de *excepción*,¹² la realidad es que, probablemente, no haya marcha atrás con esta apertura. Esto es importante por varias razones: de un lado, supone una oportunidad para que un proceso de impacto público incuestionable esté sujeto de manera más transparente al juicio de la ciudadanía; de otra parte, se inaugura con ello la oportunidad de que las controversias objeto de tal proceso sean escrutinadas con nuevos elementos respecto a la argumentación de las partes a nivel de las vistas orales e, incluso, en cuanto al propio comportamiento e intervenciones de los jueces y juezas que componen el Tribunal Supremo.

Ya en los méritos, es preciso consignar una observación general sobre la actuación del Tribunal Supremo en este caso. La opinión es un intento elaborado para invalidar la aplicación de la reforma en el caso de los jueces en funciones y jubilados, evitando, sin embargo, generar una declaración directa de inconstitucionalidad de la ley. La razón de ello pudiera bien descansar en la preocupación que le pudo haber generado al Tribunal el planteamiento público realizado por el Gobierno de que esta legislación formaba parte de los intentos de atender la situación fiscal, por lo que dejarla sin efecto podía abonar a una posible degradación del crédito del País antes las agencias acreedoras.¹³ Ello permite comprender todo el esfuerzo de hermenéutica que realiza la primera parte de la opinión, creando la zapata para concluir que la Asamblea Legislativa no pudo haber querido hacer lo que, al parecer, había hecho. Nos referimos a que, según el Tribunal, la Legislatura creó tres categorías de jueces, dos sistemas de retiro y una ventana. Este es el argumento en el que se basa la opinión para concluir que la tercera categoría de jueces se refería a los que permanecían con el sistema previo, sin alteración alguna. Esto es, los jueces jubilados y en funciones, quienes el Tribunal concluyó que no se verían afectados por la reforma, debido a la *intención* legislativa.

La realidad es que la explicación resulta un tanto forzada si consideramos la otra opción, es decir, que la intención de la Asamblea Legislativa fue simplemen-

¹⁰ Véase *Vista oral del Tribunal Supremo de Puerto Rico*, YOUTUBE (17 de enero de 2014), <https://www.youtube.com/watch?v=2bigSDzlxZY> (última visita 8 de abril de 2015). Es importante mencionar que el acceso a este tipo de transmisiones es la norma general a nivel de los tribunales supremos estatales en Estados Unidos, aunque no así en la Corte Suprema federal. Véase Maureen O'Connor, *Lights, Camera, Supreme Court: It's About Time*, LOS ANGELES TIMES (20 de diciembre de 2013), <http://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-oconnor-courtroom-cameras-20131220-story.html> (última visita 7 de abril de 2015).

¹¹ *Ex parte* Solicitud ASPRO I, 190 DPR 8 (2014).

¹² *Id.* en la pág. 10.

¹³ De hecho, la degradación finalmente ocurrió el 4 de febrero de 2014. Véase *El crédito de Puerto Rico se convierte en chatarra*, NOTICEL (4 de febrero de 2014), <http://www.noticel.com/noticia/155279/el-credito-de-puerto-rico-se-convierte-en-chatarra-documento.html> (última visita 7 de abril de 2015).

te hacer dos cosas: (1) crear un sistema híbrido que reducía considerablemente los beneficios de manera prospectiva para quienes ingresaran a la judicatura a partir del 1 de julio de 2014,¹⁴ y (2) reducir de manera moderada el beneficio de pensión para los jueces nombrados antes de esa fecha, lo cual implicaba un efecto retroactivo limitado de la reforma. Afirmar que lo segundo está prohibido en nuestro ordenamiento constitucional es distinto a determinar si eso fue lo que hizo la Asamblea Legislativa. Lo cierto es que resulta más razonable pensar que, efectivamente, eso fue lo que hizo.

Es preciso enfatizar algo que la opinión menciona, pero cuya importancia, de algún modo, relega en su análisis. La pensión de sesenta por ciento, y la ventana de setenta y cinco por ciento, fueron incorporadas al proyecto original mediante enmiendas en la Cámara de Representantes, aprobadas el 21 de diciembre de 2013 y avaladas por el Senado dos días después. El Informe de la Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas del Senado de Puerto Rico, con fecha del 23 de diciembre de 2013, resumió las principales enmiendas del siguiente modo:

La contribución de todo participante actual del Sistema de Retiro será 9.5% de su retribución.

La pensión por retiro no excederá del sesenta por ciento (60%), en vez del 75% del sueldo más alto devengado como juez o jueza.

Aquellos participantes que cualifiquen para solicitar una pensión por retiro según se dispone en este Artículo en o antes del 1ro. de julio de 2015, podrán recibir una pensión igual al setenta y cinco por ciento (75%) del sueldo más alto devengado como juez o jueza.¹⁵

El hecho de que el sesenta por ciento implicaba una reducción en la pensión de los jueces nombrados antes del 23 de diciembre de 2013 parece quedar claro si consideramos que, en el referido informe, la comisión senatorial invocó la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre reformas a sistemas de retiro, para concluir que “en la medida en que sea necesario y razonable para atender la crisis de un sistema de pensiones garantizado constitucionalmente, esta Asamblea Legislativa tiene la potestad y autorización para llevar a cabo los cambios necesarios, aun cuando se puedan lesionar algunas obligaciones contractuales de los participantes del sistema”.¹⁶ A esto podemos sumar la conclusión del informe, la cual señaló:

Hoy, es el momento de que los jueces y juezas que conforman la judicatura puertorriqueña y que forman parte del Poder Judicial del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico colaboren por el bienestar de todos y todas los que formamos parte de este País; es imperativo para sobrellevar juntos a Puerto

¹⁴ Esta era la intención del proyecto original de La Fortaleza, el cual contaba con el aval de la Rama Judicial.

¹⁵ Informe positivo del P. de la C. 1595 de 23 de diciembre de 2013, 2da Ses. Extraord., 17ma Asam. Leg., en la pág. 13, disponible en <http://www.oslpr.org/files/docs/%7BADAC5C48-1E4A-4C9E-8520-6CDF605B9D7B%7D.pdf>.

¹⁶ *Id.* en la pág. 14.

Rico a un futuro libre de cargas económicas y para garantizar la misma existencia del Sistema de Retiro de la Judicatura.¹⁷

Nótese que el propio alegato presentado ante el Tribunal Supremo por la Oficina de Administración de los Tribunales (OAT) partía del entendido de que la reducción aprobada del sesenta por ciento afectaba directamente a los jueces en funciones.¹⁸ Al considerar la ventana creada para reconocer una pensión de setenta y cinco por ciento a aquellos jueces que se retiraran antes del 1 de julio de 2015, el saldo final era la reducción para aquellos que se retiraran a partir de esa fecha. Para la OAT, el efecto sobre estos jueces y juezas era el siguiente:

La Sección 2 de la Ley Núm. 162-2013 reduce la pensión máxima que puede obtener un juez o jueza incumbente que al 1 de julio de 2015 no cualifique para el retiro, a un sesenta por ciento (60%), cont[r]ario a la pensión máxima que estaba estipulada antes de esta ley, la cual era de un (75%).¹⁹

De ahí el planteamiento de la OAT al Tribunal Supremo, en términos de que la reforma, tal cual aprobada, era inconstitucional.

Por último, si todavía pudiera quedar alguna duda de que existía una apreciación general de que la Asamblea Legislativa había reducido los beneficios de pensión de los jueces en funciones y jubilados, véase la carta que el propio juez presidente Hernández Denton (juez ponente en este caso) le envió al Gobernador, a raíz de la aprobación final de la medida en la Asamblea Legislativa. En la misiva, enviada el mismo día que la medida se aprobó en el Senado, el Juez Presidente le señaló al Gobernador que la pieza “afecta[ba] retroactivamente los derechos adquiridos relacionados con la pensión de retiro y otros emolumentos de los jueces que ya est[aban] en funciones”.²⁰

Visto lo anterior, es difícil concebir un diseño legislativo donde se crea una pensión de sesenta por ciento aplicable solamente a los jueces que hubieran sido nombrados entre diciembre de 2013 y junio de 2014. El impacto sobre el Sistema de Retiro hubiera sido mínimo, considerándose que el propósito de todo el esfuerzo legislativo era, precisamente, salvar la viabilidad económica de todo el andamiaje. Claro está, atender lo anterior en esos términos, hubiera requerido una confrontación cuyo desenlace de declaración de inconstitucionalidad era lo que aparenta haber querido evitar el Tribunal Supremo.

Por ejemplo, para descartar que la ley tuviera aplicación retroactiva, entiéndase, que modificaba los beneficios de pensión de aquellos nombrados antes del

¹⁷ *Id.* en la pág. 15.

¹⁸ Alegato de honorable Sonia Ivette Vélez Colón en su carácter de Directora Administrativa de la Oficina de Administración de los Tribunales, Brau v. ELA, CT-2013-0021, *disponible en* <http://www.ramajudicial.pr/CT-2013-21/CT-2013-21ALEGATODIRADMTRIB-17.pdf>.

¹⁹ *Id.* en la pág. 22.

²⁰ Carta de Federico Hernández Denton, Juez Presidente, Tribunal Supremo de Puerto Rico, a Alejandro García Padilla, Gobernador de Puerto Rico (23 de diciembre de 2013), *disponible en* <http://www.noticel.com/uploads/gallery/documents/DOC291.pdf>.

23 de diciembre de 2013, el Tribunal indicó lo siguiente: “Ante las serias deficiencias y lagunas en el texto de la referida Ley Núm. 162-2013, hemos consultado todas las fuentes del historial legislativo y ninguna señala que la intención del legislador fuera conferir un carácter retroactivo a la reforma del Sistema de Retiro de la Judicatura”.²¹ El problema con esta afirmación es que hay una justificación muy clara para lo que indica el Tribunal, sin que ello conlleve coincidir con su conclusión. El lenguaje indicativo de un efecto prospectivo de la reforma se debía a que el proyecto, originalmente, fue así concebido, razón por la cual recibió el aval inicial de la Rama Judicial. Las enmiendas de último momento aprobadas por la Cámara, y avaladas por el Senado, hicieron modificaciones puntuales al proyecto, pero no llegaron al punto de eliminar todas las referencias al elemento prospectivo que caracterizó la primera versión.

Sin entrar en una confrontación constitucional directa, la opinión señaló, en cuanto a las disposiciones de la ley que reducían beneficios, que “e[ra] forzoso concluir que aplicar[las] a los jueces y a las juezas en funciones y ya jubilados . . . representaría una disminución de sus sueldos y emolumentos claramente vedada por nuestro ordenamiento constitucional”.²² De este modo, hay cierta ambivalencia en afirmar que el legislador no pretendió afectar de manera retroactiva los beneficios de jueces retirados y en funciones, al mismo tiempo que se expresó que una actuación de tal naturaleza es contraria a la Constitución. Es claro que son dos escenarios posibles, pero adjudicar el caso debió requerir adoptar una clara postura al respecto. Después de todo, la norma sobre evitar resolver una controversia con el argumento constitucional, por existir otra manera de hacerlo, no debiera ser utilizada para evadir una declaración de inconstitucionalidad, al mismo tiempo que se arroja sombra sobre la constitucionalidad de lo impugnado.

Es por eso que resulta cuestionable la manera en la cual el Tribunal describió su proceder al inicio de la opinión, cuando sostuvo lo siguiente: “Examinadas íntegramente las disposiciones de la ley, junto con la normativa constitucional aplicable, validamos la reforma más significativa que se ha hecho al Sistema de Retiro de la Judicatura”.²³ Lo que validó la opinión fue la reforma del sistema híbrido para jueces nombrados a partir del 1 de julio de 2014, lo cual nadie cuestionaba, y la reducción de la pensión al sesenta por ciento para aquellos nombrados entre el 23 de diciembre de 2013 y el 1 de julio de 2014, objetivo difícilmente atribuible a la Legislatura. Lo demás, entiéndase, la aplicación del sesenta por ciento a los jueces nombrados antes del 23 de diciembre de 2013, no se validó, sino que simplemente se interpreta como no alterado.

Un último comentario va dirigido al tipo de norma de índole absoluta que el Tribunal terminó esbozando. Considero que, posiblemente, la misma fue producto incluso del tipo de argumentación realizada por el Estado. Me refiero a

²¹ Brau v. ELA, 190 DPR 315, 355 (2014).

²² *Id.* en la pág. 356.

²³ *Id.* en la pág. 320.

que cabría preguntarse hasta qué punto era realmente necesario que la controversia se polarizara como ocurrió finalmente. De un lado, unos defendían la ley, indicando que el Estado siempre tiene la prerrogativa de modificar el plan de pensiones que exista en la judicatura, si ello es necesario para salvaguardar la existencia misma del Sistema de Retiro. Mientras, otros atacaban la ley, aduciendo que bajo ningún escenario podría modificarse el retiro de los jueces, por cuanto tal determinación era constitucionalmente imposible.

Lo cierto es que no es común que las controversias de tipo constitucional se trabajen con este tipo de enfoque absolutista. Considero que el Gobierno debió haber aceptado de manera más directa y cándida la premisa de que era legítimo identificar la independencia judicial como uno de los temas *bona fide* de la controversia. La pregunta, en ese sentido, era sencilla: ¿Existía la posibilidad de que un esfuerzo combinado del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo redujera los beneficios de pensión de jueces en funciones, con el objetivo de presionarlos en su labor adjudicativa o bien incentivar un retiro más temprano para abrir nuevas vacantes? ¿Podría contemplarse ese tipo de escenario? La respuesta, como mera posibilidad política, inescapablemente, es que sí. Por lo tanto, cuestionar una reforma a un sistema de retiro judicial levantando la bandera de la independencia judicial no es algo irrazonable.

Reconociendo lo anterior, el Estado pudo, entonces, haber planteado que ello no significaba que toda reforma es intrínsecamente contraria a la independencia judicial. En esa línea, pudo haber enfocado su argumento en ofrecer al Tribunal Supremo posibles criterios para identificar y deslindar un caso del otro. Ese es, después de todo, el desarrollo ordinario que tienen las doctrinas de Derecho Constitucional. Ciertamente, lo más normal en ese escenario hubiera sido que el Gobierno argumentara cómo la reforma aprobada con la Ley Núm. 162 era del tipo constitucional. El nivel de razonabilidad con que esbozara lo anterior hubiera, incluso, incidido en la posibilidad de que su argumento inicial, invitando al Tribunal a adoptar ciertos criterios, tuviera éxito o no.

Dicho de otro modo más directo y sencillo: hubiera convenido al Estado reconocer, desde un inicio, que existían límites a lo que se puede legislar sobre este tema. Limitarse a enfatizar la validez de lo aprobado colocó al Gobierno en la postura de defender, no solo la Ley Núm. 162-2013, sino, incluso, intentos futuros de reforma con menor margen de justificación. En la medida en que el Gobierno no concedió la posibilidad de abuso de parte del Poder Legislativo, resultó más sencillo para el Tribunal rechazar sus planteamientos y llegar, de manera relativamente cómoda, a la conclusión de que, en nuestro ordenamiento, ninguna reforma que reduzca beneficios de pensión en la judicatura es constitucional.

II. DERECHOS INDIVIDUALES

A. Menoscabo de obligaciones contractuales

Durante este término, esta fue la segunda decisión emitida por el Tribunal Supremo que requirió atender la impugnación a una reforma de un sistema de

retiro. En *Asociación de Maestros de Puerto Rico v. Sist. Retiro Maestros*,²⁴ se trató del retiro de los maestros del sistema de educación pública. El caso se origina por la aprobación, por parte del Gobierno de Puerto Rico, de la Ley Núm. 160-2013 (en adelante, “Ley 160”), basada en un estudio actuarial realizado en el 2012 por la compañía Milliman, y el cual cuestionaba seriamente la viabilidad financiera del Sistema de Retiro de Maestros (SRM). La legislación modificó las condiciones del plan de retiro de miles de maestros participantes, incluyendo el aumento en la edad mínima de jubilación y en los años de servicio computados, el incremento en la aportación individual de los maestros y la eliminación o reducción de algunos beneficios, entre estos: bonos de verano, aguinaldos navideños, bonos para medicamentos y aportaciones a los planes de salud de los participantes.

La Asociación de Maestros y otros maestros cobijados por la ley anterior solicitaron un *injunction* preliminar y una sentencia declaratoria ante el Tribunal de Primera Instancia, impugnando la constitucionalidad de la Ley 160. Eventualmente, la Asociación solicitó una certificación intrajurisdiccional, la cual fue acogida por el Tribunal Supremo. Los maestros sostuvieron que la ley era inconstitucional, en la medida en que menoscababa una obligación contractual entre el Estado y los participantes del SRM. A través de la presentación de informes periciales, argumentaron que este menoscabo se daba sin que la ley lograra solventar la crisis del SRM. Al contrario, adujeron que la ley agravaría el déficit dado que incentivaría el retiro masivo de maestros, lo que a su vez reduciría las aportaciones al sistema.

Por su parte, el Gobierno reconoció que se trataba del menoscabo de una obligación contractual, pero amparado en el estudio de Milliman, alegó que la ley cumplía con el estándar constitucional de razonabilidad aplicable. Esto, debido al crítico desbalance entre activos y pasivos que caracterizaba al SRM y las proyecciones de que se agotaría la totalidad de sus fondos para el 2020 si los cambios realizados no se sostenían. Por esto, el Tribunal Supremo tuvo que resolver si la Ley 160 cumplía con el estándar aplicable a medidas que menoscaban obligaciones contractuales, más riguroso aún en situaciones en las que el mismo Estado es una de las partes contratantes.

Este tema tiene como punto de partida la protección contenida en la Constitución federal, la cual dispone que “[n]ingún Estado . . . aprobará . . . [alguna] ley que menoscabe la obligación de los contratos”.²⁵ La disposición tiene su contraparte en nuestra Carta de Derechos, donde se afirma que “[n]o se aprobarán leyes que menoscaben las obligaciones contractuales”.²⁶ Si bien se trata de un lenguaje que aparenta ser categórico, lo cierto es que a partir de la decisión en *Home Building & Loan Ass’n v. Blaisdell*,²⁷ la Corte Suprema federal resolvió que no

24 *Asociación de Maestros de PR v. Sist. Retiro Maestros V*, 190 DPR 854 (2014).

25 U.S. CONST. art. I, § 10, cl. 1 (traducción suplida).

26 CONST. PR art. II, § 7.

27 *Home Building & Loan Ass’n v. Blaisdell*, 290 U.S. 398 (1934).

se trata de una prohibición absoluta. En estos casos, se requiere examinar, en primer lugar, si existe un contrato y si su modificación por una ley representa un menoscabo sustancial y severo. De darse ambas condiciones, el foro judicial debe evaluar entonces: (1) si la intervención responde a un interés legítimo, y (2) si la medida está racionalmente relacionada con la consecución de dicho objetivo.

La doctrina quedó luego modificada cuando, en *United States Trust Co. v. New Jersey*, la Corte Suprema federal enfrentó una controversia en la que una de las partes en el contrato objeto del menoscabo era el propio Gobierno.²⁸ Allí se reconoció que ese escenario era mucho más preocupante que la interferencia en un contrato entre partes privadas, pues se prestaba para que el Estado cambiara las reglas de juego para así liberarse de obligaciones legalmente contraídas. Es por ello que el criterio de revisión para casos de menoscabo de contratos del propio Gobierno es más exigente y requiere que el menoscabo, además de ser razonable, sea también *necesario* para adelantar un propósito gubernamental importante.

En esto consiste la doctrina básica sobre menoscabo de obligaciones contractuales. Para continuar con la explicación de la opinión, es necesario, sin embargo, detenernos un momento en lo resuelto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en las ocasiones en que, más recientemente, tuvo la oportunidad de expresarse en torno a esta norma. En primer lugar, *Domínguez Castro v. ELA I*²⁹ tuvo que ver con la impugnación que un grupo de empleados hizo de la Ley Núm. 7-2009, uno de cuyos argumentos era el menoscabo de obligaciones contractuales que supuso la congelación de beneficios que, bajo convenios colectivos, habían firmado las agencias. Se trataba, pues, de un escenario clásico de menoscabo de las propias obligaciones del Gobierno. Siendo ese el caso, recordemos que el criterio de análisis supone una exigencia mayor en comparación con los contratos entre dos partes privadas. Por esto el Tribunal indicó, en *Domínguez Castro*, lo siguiente:

[R]especto al criterio de razonabilidad y necesidad, el Tribunal Supremo federal ha manifestado que no se sostendrá el menoscabo a la obligación contractual del Estado si existen medidas alternas que sean menos drásticas o severas que la ejercida por el Estado para lograr su objetivo. A la hora de evaluar la razonabilidad y necesidad de la medida en el contexto de la contratación pública, el Tribunal Supremo federal señaló que, contrario a los casos sobre contratación privada, no es apropiado dar completa deferencia a la determinación legislativa sobre la necesidad o razonabilidad de la legislación.³⁰

Ahora bien, el asunto se complica cuando, a renglón seguido, el Tribunal Supremo indicó en *Domínguez Castro* que “esto no significa que el foro judicial no deba dar alguna deferencia a la determinación de necesidad y razonabilidad que hizo el legislador en el ejercicio de su poder constitucional, especialmente

28 *U.S. Trust Co. v. New Jersey*, 431 U.S. 1 (1977).

29 *Domínguez Castro v. ELA I*, 178 DPR 1 (2010).

30 *Id.* en la pág. 84 (nota omitida).

cuando se trata de regulaciones socioeconómicas”.³¹ Se trata, sin lugar a dudas, de una expresión que levanta interrogantes debido a que un llamado a la deferencia es difícil de armonizar con el criterio de rigurosidad que antes explicamos en este tipo de menoscabo. A lo anterior, se suman las siguientes expresiones:

Al evaluar la necesidad o razonabilidad de la medida para efectos de la cláusula sobre el menoscabo de obligaciones contractuales, aunque no procede dar completa deferencia al legislador, sí debemos darle alguna deferencia a la determinación de necesidad que éste hizo, por lo que no nos corresponde hacer una determinación *de novo* sobre la existencia de otras alternativas para la solución del problema.³²

Nótese que uno de los elementos que diferenciaban el análisis de menoscabos entre partes privadas de los contratos con el Gobierno era, precisamente, que en estos últimos se requería auscultar si la ley era necesaria. De ordinario, esto se refiere al examen de si existen otros mecanismos para alcanzar el objetivo gubernamental que no supongan el menoscabo que la ley impugnada genera. De existir vías alternas, el menoscabo se considera innecesario y, por lo tanto, se invalida la ley. No es fácil comprender cómo realizar ese examen una vez se enmarca el análisis en un ámbito de deferencia al Gobierno, en el cual el foro judicial se amarra las manos indicando que no procede realizar una determinación *de novo* sobre otras alternativas. De repente, tal interpretación parece apuntar a que el Gobierno puede tener una expectativa bastante razonable de prevalecer en este tipo de impugnación. Eso parece dar al traste con el escrutinio más exigente que creíamos existía en casos de contratos del Gobierno.

En esta misma línea, y más puntual a la controversia del retiro de los maestros, se decidió *Trinidad Hernández v. ELA*,³³ donde el contrato objeto del menoscabo era precisamente un plan de retiro. Este caso trató sobre la reforma efectuada al sistema de retiro del Gobierno central mediante la Ley Núm. 3-2013, la cual fue impugnada por empleados cobijados por el sistema que acababa de ser modificado. Si bien, nuevamente, el Tribunal Supremo abordó el tema del menoscabo de obligaciones contractuales, esta vez lo hizo teniendo como referencia una decisión previa que versaba, específicamente, sobre reformas de retiro. Se trató de la decisión en *Bayrón Toro v. Serra*, donde se validaron modificaciones al sistema de retiro de los empleados de la Universidad de Puerto Rico.³⁴ En aquella ocasión, la acción gubernamental fue catalogada como un menoscabo de una obligación contractual, pero se sostuvo en cuanto a que eran cambios “razonables y necesarios, a la luz de las circunstancias del caso, dirigidos a salvar la solvencia actuarial del Sistema de Retiro”.³⁵

³¹ *Id.*

³² *Id.* en la pág. 89.

³³ *Trinidad Hernández v. ELA*, 188 DPR 828 (2013).

³⁴ *Bayrón Toro v. Serra*, 119 DPR 605 (1987).

³⁵ *Id.* en la pág. 623.

Ante este contexto, el Tribunal Supremo indicó en *Trinidad Hernández* lo siguiente, aludiendo a *Domínguez Castro y Bayrón Toro*:

Al tratarse del Sistema de Retiro, según *Bayrón Toro* . . . esta reforma será válida si es razonable y necesaria para asegurar su solvencia actuarial. Recordemos que aunque no debemos dar deferencia absoluta a la determinación de la Asamblea Legislativa respecto a la razonabilidad y necesidad del estatuto, sí debemos darle alguna deferencia.³⁶

De nuevo, consideramos necesario comentar sobre este proceder del Tribunal. Las doctrinas de deferencia nunca hablan de otorgar deferencia *absoluta*. Aunque pueden existir distintos grados de intensidad respecto a su aplicación, de ordinario eso está limitado por la posibilidad de que el organismo público haya actuado de forma arbitraria y caprichosa. Por lo tanto, la exposición del Tribunal realmente no ayuda a comprender cómo diferenciar entre la deferencia que pretende aplicar en estos casos de menoscabo de la que opera en otros ámbitos. Es por eso que parecería que si el Estado aprueba una ley que menoscaba sus propios contratos, no debe preocuparse ante una impugnación judicial más de lo que debiera preocuparse una agencia que tome una decisión sobre un asunto especializado, una legislatura que tome una decisión que discrimine por razones socioeconómicas o un juez que dirima la credibilidad de un testigo.³⁷ El criterio de revisión se presenta como deferente y liviano.

Es, precisamente, en ese tono de deferencia que el Tribunal Supremo expuso su razonamiento en *Trinidad Hernández*. Por su relevancia, incluimos la parte principal:

Indudablemente, de la exposición de motivos de la Reforma del Sistema de Retiro se desprende que las medidas adoptadas son necesarias y razonables para atender de forma adecuada la crisis financiera que atenta contra la solvencia actuarial de este sistema. Ello ciertamente constituye un interés público importante pues, al garantizar la solvencia económica del sistema, se beneficia a todos sus participantes y se atiende, en parte, la crisis fiscal que enfrenta el País en protección del bienestar de todos los puertorriqueños.

³⁶ *Trinidad Hernández*, 188 DPR en la pág. 836.

³⁷ A esto podemos añadir la manera en que se trata el asunto del peso de la prueba en estos casos. En su opinión en *Asociación de Maestros*, el Tribunal hizo referencia al caso de *Trinidad Hernández* para afirmar que, en este tipo de controversia, la parte demandante es quien tiene el peso de la prueba para demostrar que el menoscabo fue irrazonable e innecesario. *Asociación de Maestros de PR v. Sist. Retiro Maestros V*, 190 DPR 854, 871 (2014). Esto puede ser técnicamente correcto, pero el asunto es más complejo. El Tribunal debió explicar cómo se armoniza lo anterior con la noción de que el Estado está sujeto a un escrutinio más riguroso en este tipo de casos. Después de todo, hay otras áreas del Derecho, como el discrimen, donde se han desarrollado esquemas probatorios en los que se le pide al reclamante que demuestre unos elementos básicos de su causa de acción, para entonces transferirle el peso de la prueba al demandado. Un esquema de ese tipo, en estos casos de menoscabo de contratos del Gobierno, pudo haber sido una alternativa a la norma tan extremadamente deferencial generada. De hecho, no olvidemos que en *Domínguez Castro y Trinidad Hernández* el Estado tuvo, incluso, la comodidad de que no se desfiló prueba y su postura se sustentó, esencialmente, con las exposiciones de motivos de las leyes impugnadas.

Ciertamente, no se sostendrá el menoscabo de una obligación contractual si la parte demandante demuestra que existen alternativas menos drásticas o severas que las que el legislador escogió para lograr su objetivo. Ahora bien, amerita mencionar que las partes demandantes alegaron de forma generalizada que existían alternativas menos onerosas, sin detallar cómo estas se llevarían a cabo y cómo asegurarían la solvencia actuarial del Sistema de Retiro. Se limitan a señalar que el Estado puede aumentar sus recaudos con otras medidas, como aumentar la captación del Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) o las contribuciones. Sin embargo, no demostraron que tienen evidencia para convencer al tribunal en un juicio que estas alternativas son viables y menos onerosas.

No obstante, es una norma establecida que no corresponde a los tribunales hacer una determinación *de novo* sobre la existencia de otras alternativas para solucionar el problema. La determinación de la Asamblea Legislativa en torno a las medidas aprobadas constituye un ejercicio de política pública que merece nuestra deferencia en este sistema de separación de poderes. En nuestro sistema republicano de gobierno, las tres ramas deben mantener un balance que respete los límites de las funciones de cada una. Recordemos que “[d]ebido a que las Ramas Legislativa y Ejecutiva son las llamadas a establecer e implantar la política pública del Estado, el examen judicial no se puede convertir en una evaluación independiente de la sabiduría o corrección de la legislación o actuación impugnada”.

Incluso, de la propia exposición de motivos surge que la Asamblea Legislativa consideró otros tipos de medidas para resolver el problema apremiante de solvencia que tiene el Sistema de Retiro pero concluyó que “no son factibles y, en todo caso, tampoco pudieran resolver por sí solas la crisis actuarial vigente [...] Por el contrario, se requieren soluciones integradas y abarcadoras en las cuales todos los constituyentes del Sistema y todos los contribuyentes aporten a la salvación del mismo”.³⁸

Lo anterior resulta fundamental para analizar entonces la impugnación al SRM, por cuanto debió dar al Estado una expectativa bastante contundente de que prevalecerían en *Asociación de Maestros*. La combinación de *Bayrón Toro*, *Domínguez Castro* y *Trinidad Hernández*, sin lugar a dudas, auguraba un trato altamente deferencial por parte del foro judicial en el caso de la reforma que ahora afectaba a los maestros. La realidad, sin embargo, es que el Gobierno perdió el caso y el Tribunal declaró inconstitucional la reforma al SRM. ¿A qué se debió ese resultado?

La respuesta requiere repasar la estructura de análisis de la doctrina clásica de casos de menoscabo. Si comparamos el escenario de contratos privados y contratos gubernamentales, es posible afirmar que hay cuatro criterios comunes de la doctrina, a los cuales se añade un quinto componente en los casos de contratos con el Gobierno. Los criterios comunes son: (1) la existencia de una obligación contractual; (2) que haya un menoscabo sustancial y severo; (3) el examen del objetivo que persigue el menoscabo (la ley), y (4) su razonabilidad. Adviértase que en el tercer punto la doctrina varía dependiendo del tipo de contrato,

³⁸ *Trinidad Hernández*, 188 DPR en las págs. 837-39 (citás omitidas) (*citando a* Exposición de Motivos de la Ley Núm. 3 de 4 de abril de 2013, 2013 LPR 42, 60-61).

pues en los contratos privados la ley debe perseguir un interés *legítimo*, mientras que en los contratos de gobierno el menoscabo debe perseguir un propósito gubernamental *importante*.

Ahora bien, el quinto criterio, el cual solo está presente en los casos de contratos gubernamentales, es el de necesidad. Este suele ser el que mayor debate genera, pues su manejo es sumamente difícil, al suponer el cuestionamiento de decisiones gubernamentales que de ordinario implican un alto nivel de complejidad. Después de todo, el escenario típico es un menoscabo que nace de un problema financiero del Gobierno. En ese contexto, si el juicio sobre la validez del menoscabo depende de que no existan otras maneras para atender el propósito gubernamental importante, es difícil no desembocar en un posible argumento de aumento de impuestos. Es decir, la opción de aumentar los impuestos, siempre disponible en términos legales para el Gobierno, coloca en precario la aplicación del criterio de necesidad.

Lo anterior explica el tipo de discusión que generó una controversia como la de *Asociación de Maestros*. Por ejemplo, como bien se indica en la opinión, luego de aprobada la Ley 160, el Gobierno accedió a crear una comisión compuesta por funcionarios y ciudadanos, que terminó rindiendo un informe con recomendaciones sobre medidas de recaudos adicionales que permitirían descartar la reducción en beneficios del SRM. La mera existencia del documento levantaba dudas sobre la *necesidad* del menoscabo. La realidad, sin embargo, es que el Tribunal Supremo no tuvo que enfrentar ese problema. Esto, por cuanto terminó resolviendo a base de un criterio según el cual el Estado usualmente prevalece, es decir, la razonabilidad.

No es sencillo demostrar que una ley es irrazonable cuando, después de todo, suele estar acompañada de todo un discurso justificante en términos de la búsqueda del interés público. Es más fácil reconocer algún nivel de razonabilidad a prácticamente cualquier gestión formal pública, aunque luego cuestionemos su sabiduría o bien indagemos si existían otras opciones.

De ahí que resulte tan interesante cómo el Tribunal Supremo pudo ampararse en un análisis estrictamente de razonabilidad y evitar el azaroso tema de la necesidad. Esto lo hizo adoptando el argumento un tanto técnico de los demandantes en términos de que era *previsible* que la Ley 160 tuviera el efecto de incentivar el retiro de miles de maestros del sistema. Esto no estaba contemplado en los estudios presentados por el Gobierno y colocaba al SRM bajo una presión que excedía sus recursos. Así, el Tribunal coincidió con la evidencia presentada por los demandantes, la cual demostraba que los cambios realizados al SRM no garantizaban su sostenibilidad económica, sino que, probablemente, empeorarían la situación. Esto conllevó a que el menoscabo de la obligación contractual se considerara irrazonable y los artículos pertinentes de la ley, por lo tanto, se declararan inconstitucionales.³⁹

³⁹ Fuera de la pensión en sí, la eliminación, mediante la Ley 160, de beneficios adicionales considerados *gracias legislativas* fue declarada constitucional. *Asociación de Maestros*, 190 DPR en la pág. 88o.

Hubo varias opiniones de conformidad, entre las cuales cabe mencionar la del juez asociado Estrella Martínez, quien planteó que la Ley 160 también era irrazonable en la medida en que la crisis fiscal por la que atraviesa el SRM no fue imprevista, sino que el Estado, conociéndola por años, contribuyó a su agudización.⁴⁰ Desde esta perspectiva, el Estado no podía eludir una obligación contractual cuya dificultad para cumplirla previó al momento de contraerla.

Mientras, tanto la jueza asociada Fiol Matta como la juez asociada Rodríguez Rodríguez emitieron opiniones disidentes. Para la primera, el posible retiro masivo de maestros y su impacto en los activos del SRM fueron considerados por la Legislatura al aprobar la Ley 160, por lo que la determinación de cuáles medidas tomar al respecto debió deferirse a la Legislatura. A su juicio, conforme a la jurisprudencia previa, no correspondía al Tribunal intervenir en las prerrogativas legislativas sobre la razonabilidad de la ley. Mientras, para la juez asociada Rodríguez Rodríguez, solicitarle al Estado que demostrara la efectividad de los cambios al SRM, aun ante un especulativo retiro masivo de maestros, era invertir el peso de la prueba en casos de menoscabo de obligaciones contractuales, colocando sobre el Estado el peso de probar cuán razonable era la medida y no sobre los demandantes el de probar si existían alternativas menos onerosas para adelantar el mismo interés estatal, como estableció *Trinidad Hernández*. El Tribunal, en ese sentido, no debió asumir un rol de *supralegislatura*, al cuestionar si las alternativas adoptadas por la Legislatura eran las más adecuadas.

Como último comentario, el Tribunal Supremo aprovechó este caso para elevar a rango de opinión una decisión que antes había alcanzado solo por resolución. Se trata de lo expresado en *Alvarado Pacheco v. ELA*,⁴¹ donde se concluyó que varios artículos de la Ley Núm. 18-2013 eran inconstitucionales, por suponer una limitación inconstitucional a la competencia del Tribunal Supremo en materia de certificaciones intrajurisdiccionales. Mediante la referida ley, la Asamblea Legislativa había tratado de controlar lo que consideraba era un uso desmedido, por parte del Tribunal, de su facultad para elevar casos de forma sumaria ante dicho foro. Para el Tribunal Supremo, aunque la Ley Núm. 18-2013 pretendía justificarse como una restricción a su competencia, en realidad constituía una privación de su jurisdicción contraria al principio de separación de poderes. Si bien sobre esto no era que trataba la controversia en *Asociación de Maestros*, el hecho de que el Tribunal resolviera este caso mediante opinión le dio la oportunidad de reafirmar lo que antes había hecho meramente por resolución.

B. Igual paga por igual trabajo

La controversia en *Rivera Padilla v. OAT* permitió al Tribunal Supremo expresarse sobre una cláusula constitucional que no ha sido objeto de jurisper-

⁴⁰ *Id.* en la pág. 915 (Estrella Martínez, opinión de conformidad).

⁴¹ *Alvarado Pacheco v. ELA*, 188 DPR 594 (2013) (Resolución).

cia previa.⁴² Se trata de la sección 16 del artículo II de la Constitución de Puerto Rico, donde se reconoce “el derecho de todo trabajador . . . a recibir igual paga por igual trabajo”.⁴³ A continuación una apretada síntesis de lo resuelto.

En 1998, la Rama Judicial aprobó un Plan de Clasificación y Retribución que tuvo el efecto de, junto al entonces artículo 10.4(b) del *Reglamento de la Administración del Sistema de Personal*, otorgarle un salario mayor a un grupo de secretarías ascendidas al puesto de *secretaria de servicios de sala* en comparación con otro grupo de secretarías (*secretarías originales*), quienes llevaban más tiempo en el mismo puesto. Las secretarías originales acudieron a la Junta de Personal de la Rama Judicial ante la negativa de la Oficina de Administración de Tribunales (OAT) de equiparar sus sueldos a los de las secretarías ascendidas, bajo el argumento de igual paga por igual trabajo. Aunque la Junta resolvió que los salarios debían ser equiparados, el pleito continuó ante el desacuerdo de las secretarías originales en cuanto a la fórmula utilizada por la OAT para equiparar los sueldos. Eventualmente, la OAT decidió corregir la desigualdad salarial eliminando el aumento concedido a las secretarías ascendidas, en vez de aumentando el salario de las secretarías originales.

Ambos grupos de secretarías acudieron ante la Junta de Personal de la OAT, alegando que la eliminación del aumento conferido sin vista previa violaba el debido proceso de ley. La Junta rechazó el planteamiento de debido proceso de ley y validó la reducción del salario, catalogándolo como una rectificación legítima de un error administrativo. En alzada, el Tribunal de Apelaciones favoreció a las secretarías y el caso consolidado llegó, entonces, hasta el Tribunal Supremo mediante recurso de *certiorari*. Se planteó si la OAT actuó ilegalmente “al reducir los sueldos de un grupo de secretarías de la Rama Judicial en aras de corregir un supuesto error administrativo cometido al implantar el Plan de Clasificación y Retribución de la Rama Judicial de 1998”.⁴⁴ En términos constitucionales, el Tribunal Supremo tuvo que dilucidar si el salario de las secretarías originales debía equipararse al de las secretarías ascendidas a base del derecho a igual paga por igual trabajo.

Conforme explica la opinión, la doctrina que sostiene que un error administrativo no crea un estado de derecho solo aplica en casos en que se actúe en forma incorrecta, ilegal o *ultra vires*.⁴⁵ En el caso en cuestión, el aumento concedido a las secretarías ascendidas por el efecto de dos reglamentaciones complementarias no fue ilegal, de manera que no aplicaba la doctrina de error administrativo. A juicio del Tribunal, por lo tanto, las secretarías ascendidas tenían derecho al salario que se les había concedido. En cuanto a las secretarías originales, en ausencia de una justificación objetiva para otorgarle a estas un salario menor que a las secretarías ascendidas, quienes realizaban igual trabajo, correspondía equipa-

42 Rivera Padilla v. OAT, 189 DPR 315 (2013).

43 CONST. PR. art. II, § 16.

44 Rivera Padilla, 189 DPR en la pág. 322.

45 *Id.* en la pág. 345.

rar el salario de ambos grupos utilizando la misma fórmula. Esto, en virtud del principio de igualdad consagrado en la Constitución de Puerto Rico y los propios reglamentos de personal de la Rama Judicial.

Según el Tribunal, conforme a su jurisprudencia previa, esta protección constitucional tiene dos manifestaciones. La primera, con un claro contexto histórico, justifica el derecho como fruto de la voluntad constituyente de “equiparar la paga que reciben las mujeres en comparación con los hombres, cuando ambos realizan labores que son iguales en su naturaleza”.⁴⁶ La segunda es producto del proceso de adopción y revisión de planes de clasificación y retribución en el Gobierno, en el cual:

[L]os principios de equidad y justicia en la fijación de los salarios de nuestros empleados públicos, instaurados en los reglamentos y en las leyes de personal de dichas ramas hermanas, constituyen una política pública que se deriva, y constituye una aplicación práctica, del derecho constitucional a recibir *igual paga por igual trabajo*.⁴⁷

Sobre estos últimos casos, el Tribunal aclaró que no hay un impedimento absoluto para que personas clasificadas en la misma escala salarial tengan salarios distintos. Ahora bien, para ello debe existir una justificación objetiva, la cual a juicio del Tribunal puede basarse en factores como: “[L]os años de servicio que ha prestado un empleado; la demanda u oferta en el mercado de trabajo; las habilidades y destrezas necesarias para realizar el trabajo, y el grado de complejidad de la tarea realizada, entre otros factores”.⁴⁸

C. Derecho a la intimidad (registro de llamadas telefónicas)

En *Weber Carrillo v. ELA*, la controversia se originó por un operativo del Negociado de Investigaciones Especiales (NIE) y el conocimiento que el periodista Carlos Weber Carrillo tuvo del mismo, previo a su realización.⁴⁹ En febrero de 2003, Weber indagó sobre el operativo a pesar de que este no había sido notificado con anticipación a la prensa. Debido a este acercamiento por parte del periodista, el director del NIE comenzó a sospechar que alguien había filtrado información sin la debida autorización, por lo que solicitó que uno de sus fiscales realizara una investigación. Esta desembocó en la emisión de una orden *subpoena duces tecum* para obtener de la compañía Cingular la lista de llamadas realizadas desde los teléfonos oficiales de los agentes del NIE que participaron en el operativo. De ahí, el fiscal a cargo de la investigación identificó llamadas hechas en horas cercanas al operativo a un número extraño a los vinculados al NIE. Mediante una segunda orden, el fiscal requirió de Cingular la información per-

⁴⁶ *Id.* en la pág. 355.

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.* en la pág. 357.

⁴⁹ *Weber Carrillo v. ELA*, 190 DPR 688 (2014).

sonal del usuario del número identificado y el listado de las llamadas realizadas y recibidas por este durante el mes en cuestión.

Weber, el usuario del número investigado, una vez advino en conocimiento de la investigación de sus llamadas, decidió demandar al Estado alegando haber sufrido daños y perjuicios por la violación de su derecho a la intimidad. El foro de instancia desestimó el caso al negar que hubiera nexo causal entre las actuaciones del NIE y los daños que Weber alegaba haber sufrido, además de que el foro entendió que el registro de sus llamadas no constituyó una violación a su intimidad. Weber apeló el caso y el Tribunal de Apelaciones confirmó al Tribunal de Primera Instancia.

De esta manera, el Tribunal Supremo se enfrentó a la controversia de si existe una expectativa razonable de intimidad sobre los registros de llamadas telefónicas y cuáles criterios debe utilizar un tribunal para evaluar un requerimiento de información de esa índole hecho por una agencia. El Tribunal analizó dicha controversia en el contexto del interés gubernamental de llevar a cabo investigaciones criminales.⁵⁰ De ahí que el Tribunal haya expresado lo siguiente:

La intromisión del Estado en la vida privada de las personas, cuando es necesaria para llevar a cabo una investigación criminal, no está prohibida pero sí limitada, pues el interés gubernamental de poner en vigor las leyes penales y combatir el crimen no permite violar los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas a su intimidad. Una agencia puede emitir una orden *subpoena* para obtener documentos en manos de terceras personas y así adelantar una investigación administrativa o criminal, siempre que con ello no infrinja los derechos de las personas investigadas. De igual forma, puede requerir información perteneciente a terceros en quienes no se ha centrado la investigación, pero cuando dicho requerimiento se le hace a un tercero, impera la protección judicial ante la intervención gubernamental.⁵¹

El Tribunal entonces tuvo que analizar si en este caso existían límites a esta intervención gubernamental, pues, de no ser así, podrían verse vulneradas las protecciones constitucionales contra registros y allanamientos irrazonables,⁵² así como la garantía de intimidad individual.⁵³ Para resolver lo anterior, la opinión tomó en cuenta decisiones previas que han protegido la información de transacciones bancarias y sobre planillas contributivas; lo primero se atendió en *RDT Const. Corp. v. Contralor I y*,⁵⁴ lo segundo, en *Rullán v. Fas Alzamora*.⁵⁵

⁵⁰ La divulgación sin autorización de información sobre operaciones del NIE es un delito grave. Plan de Reorganización del Departamento de Justicia Núm. 5 de 2011, 3 LPR Ap. XXI, Ap. 82(a) (2011 & Supl. 2012).

⁵¹ *Weber Carrillo*, 190 DPR en la pág. 698 (nota omitida).

⁵² CONST. PR art. II, § 10.

⁵³ *Id.* art. II, § 8.

⁵⁴ *RDT Const. Corp. v. Contralor I*, 141 DPR 424 (1996).

⁵⁵ *Rullán v. Fas Alzamora*, 166 DPR 742 (2006).

En particular, *RDT Const. Corp. v. Contralor I* es medular, pues supone una de esas ocasiones en la cual realmente se vindica la factura más ancha de nuestra Constitución en materia de protección de derechos. En aquella ocasión se trataba de una solicitud de información que hizo la Oficina del Contralor a una institución bancaria, indagando sobre la cuenta de un cliente que era objeto de investigación por parte de dicho organismo gubernamental. El planteamiento que suscitó el litigio fue si una persona tiene una expectativa de intimidad sobre información de una cuenta que está en manos de un tercero, el banco. De esto dependía que el banco estuviera o no obligado a entregar la información, independientemente del parecer del *afectado* o, incluso, sin este tener conocimiento del evento. Contrario a la norma federal, según la cual no se reconoce una expectativa de intimidad sobre cuentas bancarias, aquí nuestro Tribunal Supremo resolvió en la afirmativa.

En *RDT Const. Corp. v. Contralor I* se estableció que el criterio rector para determinar la protección constitucional en este tipo de controversia es “si la persona afectada alberga una expectativa de intimidad sobre el lugar o artículo que habrá de ser registrado y si tal expectativa es razonable a la luz de los criterios prevalecientes en la sociedad”.⁵⁶ Esto supone un análisis subjetivo respecto a la expectativa del reclamante y uno objetivo sobre la razonabilidad de dicha expectativa según la sociedad. En el caso específico de transacciones bancarias, el Tribunal destacó la importancia que estas tienen “en la vida cotidiana de las personas y lo que estas revelan sobre los patrones, los estilos de vida y la situación económica de los clientes que utilizan los servicios de una institución bancaria”.⁵⁷ Por consiguiente, sobre estas cuentas existe una expectativa de intimidad protegida por nuestra Carta de Derechos.

Lo resuelto no impide la gestión investigativa del Estado. No obstante, requiere que el Gobierno respete el ámbito de intimidad descrito, mediante una notificación al dueño de la cuenta cuando tal requerimiento se le haga a un banco. El Tribunal también reconoció que puede haber un interés legítimo del Estado en mantener confidencial su gestión, por lo que además reconoce la alternativa de que la notificación al ciudadano se sustituya por una solicitud *ex parte* ante un tribunal. Así, el juez se convierte en garante de la expectativa de intimidad de la persona.⁵⁸

Para el Tribunal Supremo, el registro de llamadas telefónicas de Weber requería un análisis parecido. Al respecto, el Tribunal sostuvo:

Por vía de los registros de llamadas se puede conseguir la misma información que a través de las transacciones bancarias, entiéndase, los lugares que la persona frecuenta, los bienes que adquiere, el partido al que contribuye, los pe-

⁵⁶ *RDT Const. Corp.*, 141 DPR en la pág. 436 (citando a *Smith v. Maryland*, 422 U.S. 735, 740 (1979)).

⁵⁷ *Weber Carrillo v. ELA*, 190 DPR 688, 707 (2014) (discutiendo la decisión en *RDT Const. Corp. v. Contralor I*).

⁵⁸ Esto se resolvió en reconsideración. Véase *RDT Const. Corp. v. Contralor II*, 141 DPR 861 (1996).

riódicos y revistas que lee, la iglesia a la cual hace donaciones, las asociaciones a las cuales pertenece, las tiendas y establecimientos donde compra, los médicos que visita y otra información de naturaleza íntima. Todo ello nos lleva a concluir que, al amparo de nuestra Constitución, una persona tiene una expectativa razonable de intimidad sobre el registro de llamadas que realiza desde su teléfono. Tal conclusión es el resultado directo de nuestras decisiones en *RDT Const. Corp. v. Contralor I* (en cuanto a las transacciones bancarias) y *Rullán v. Fas Alzamora* (en cuanto a las planillas de contribuciones sobre ingreso).⁵⁹

Por lo tanto, aun cuando la investigación no haya alcanzado el contenido de las llamadas, obtener información en cuanto a quién se llama, cuándo se llama y con cuánta frecuencia se hace, constituye una violación a las disposiciones constitucionales sobre la vida privada y la intimidad. De ahí que el Tribunal sostuviera que, ante la solicitud de una orden judicial para realizar este u otro registro, o ante el cuestionamiento de una persona notificada de un requerimiento de información sobre su persona, se deberá considerar lo siguiente: (1) si la agencia en cuestión está autorizada en ley para realizar la investigación; (2) si el requerimiento no es demasiado indefinido, y (3) si la información solicitada es pertinente a la investigación.⁶⁰ El Estado tenía derecho a saber con quién se había comunicado uno de sus agentes en las horas cercanas al operativo pero no a indagar el historial de llamadas de esa persona de todo un mes, rebasando así lo pertinente a la investigación. Por eso, el Tribunal Supremo finalmente revocó al Tribunal de Apelaciones y devolvió el caso al foro de primera instancia para determinar los daños sufridos por Weber.⁶¹

Cabe mencionar que el Gobierno pretendió amparar su postura negando la expectativa de intimidad en estos casos tras lo resuelto por la Corte Suprema federal en *Smith v. Maryland*.⁶² Allí se había determinado que, en efecto, bajo la Constitución de los Estados Unidos no existía dicha expectativa sobre números telefónicos discados por una persona. El problema con invocar esa jurisprudencia es que la Corte Suprema federal resolvió *Smith* amparado en lo que antes había decidido en *United States v. Miller*,⁶³ decisión donde se concluyó que, a nivel federal, no existe una expectativa razonable de intimidad sobre las transacciones bancarias. Resulta que esta última decisión fue la que el Tribunal Supremo de Puerto Rico descartó de forma directa y clara en *RDT Const. Corp. v. Con-*

⁵⁹ *Weber Carrillo*, 190 DPR en la pág. 712.

⁶⁰ *Id.* en la pág. 714.

⁶¹ El juez asociado Martínez Torres suscribió una opinión disidente a la cual se unieron la jueza asociada Pabón Charneco y el juez asociado Kolthoff Caraballo. Planteó allí que, si inicialmente el foro de instancia no encontró probados los alegados daños, ni su relación causal con las actuaciones del NIE, cualquier expresión del Tribunal sobre el derecho a la intimidad u otro asunto sustantivo resultaba irrelevante. Ausente algún error o parcialidad en las determinaciones de hechos del Tribunal de Primera Instancia, estas debieron ser confirmadas y no devueltas para una segunda adjudicación.

⁶² *Smith v. Maryland*, 442 U.S. 735 (1979).

⁶³ *United States v. Miller*, 425 U.S. 435 (1976).

tralor I, optando por una interpretación más expansiva de nuestra Constitución. De ese modo, si era lógico que en *Smith* la Corte Suprema federal fuera consistente con *Miller*, también lo era que nuestro Tribunal fuera consistente en *Weber* tras lo resuelto en *RDT Const. Corp. v. Contralor I*.

A modo de conclusión, la opinión procuró distinguir entre lo que podría hacer el NIE en un escenario como el que enfrentó. Al respecto, no hay objeción a que el organismo público solicitara a la compañía de teléfonos el nombre del usuario del teléfono que habían identificado. A esos efectos, el Tribunal señaló que “el Estado tenía derecho a investigar la *identidad* de la persona a quien uno de sus agentes llamó desde su *teléfono oficial* poco antes y durante el operativo. Se trata, pues, de un requerimiento enteramente razonable”.⁶⁴ El resto, es decir, solicitar además la entrega de la factura de teléfono del periodista y, con ello, el historial de sus llamadas durante todo el mes, fue lo que se consideró irrazonable. Para ello hubiera hecho falta la notificación al implicado o una orden judicial.⁶⁵

D. Difamación y libertad de expresión

El caso *Meléndez Vega v. El Vocero* se origina con la publicación de una serie de artículos periodísticos, en los cuales se le imputaba, a una fiscal, conducta constitutiva de hostigamiento sexual hacia una subordinada.⁶⁶ Como consecuencia de ello, la fiscal presentó una demanda por daños y perjuicios por difamación en contra del periodista que redactó los reportajes, del periódico y de su dueño. Más tarde, en la demanda, se incluyó al representante legal de la empleada que alegaba hostigamiento. En el Tribunal de Primera Instancia, luego de innumerables vicisitudes, se desfiló prueba y dicho foro falló a favor de la demandante.⁶⁷ El Tribunal de Apelaciones confirmó.

Al revisar la decisión, el Tribunal Supremo se enfrentó a varias controversias, entre estas: si fue correcto que el juez del Tribunal de Primera Instancia que resolviera el caso fuera uno distinto al que inició el desfile de prueba; si el Tribunal de Apelaciones erró al no realizar una evaluación independiente de la prueba, con la cual la demandante establecía malicia real mediante prueba clara y con-

⁶⁴ *Weber Carrillo*, 190 DPR en la pág. 715.

⁶⁵ La opinión señala que este resultado es similar a lo resuelto en *Pueblo v. Loubriel, Suazo*, 158 DPR 371 (2003). Allí se aclaró que, aun bajo *RDT Const. Corp. v. Contralor I*, el Gobierno no necesita una orden judicial para hacer un requerimiento de información a un banco para identificar al dueño de una cuenta donde se deposita un cheque. Ahora, una vez el banco provee la identidad, cualquier gestión ulterior activa la expectativa de intimidad del dueño de la cuenta. *Id.*

⁶⁶ *Meléndez Vega v. El Vocero*, 189 DPR 123 (2013).

⁶⁷ El tiempo que este caso pasó en nuestros tribunales es una derrota de la Regla 1 de Procedimiento Civil, la cual promete una “solución justa, rápida y económica de todo procedimiento”. R.P. Civ. 1, 32 LPRA Ap. V, R. 1 (2010). La demanda se presentó el 19 de junio de 1992, mientras que la sentencia del Tribunal de Primera Instancia se dictó el 1 de marzo de 2004. El Tribunal de Apelaciones confirmó la decisión el 28 de febrero de 2007 y el Tribunal Supremo, por su parte, emitió su opinión el 3 de julio de 2013.

vincente; si aplicaba el privilegio del informe justo y verdadero; si era necesario revisar adecuadamente cada uno de los artículos publicados; si al abogado demandado le asistía el privilegio de comunicación en un procedimiento autorizado por ley, y si los daños concedidos fueron exagerados.

Para efectos del presente análisis, la discusión se concentrará en los aspectos constitucionales.⁶⁸ La opinión reafirmó que en nuestro ordenamiento la protección contra ataques abusivos a la honra y la reputación emana de la sección 8 del artículo II de la Carta de Derechos,⁶⁹ además de los remedios similares provistos por el artículo 1802 del *Código Civil*⁷⁰ y los que ha establecido la jurisprudencia federal. De esta protección contra ataques abusivos a la honra y la reputación surge la causa de acción por difamación, la cual se divide en dos vertientes, dependiendo si el demandante es o no funcionario o figura pública. En este caso, debido a que la fiscal era funcionaria pública, se siguió lo establecido en *New York Times Co. v. Sullivan*.⁷¹ Es decir, se requirió probar mediante prueba directa o circunstancial que: (1) la expresión difamatoria era falsa; (2) se publicó a sabiendas de que era falsa o con grave menosprecio de si era falsa o no, y (3) dicha publicación causó daños reales. A base del estándar de *Sullivan*, también se requirió demostrar que la publicación se refería a la demandante de modo particular. Además, por tratarse de una funcionaria pública, la malicia real debía demostrarse de manera clara, robusta y convincente. Esta doctrina, aunque dificulta la vindicación del interés personal lacerado, se justifica como protección del derecho a la libertad de expresión y prensa.

En la opinión, se analizó si el Tribunal de Apelaciones aplicó de forma correcta el estándar de evaluación independiente del récord. Esto se refiere a la norma federal, de rango constitucional, conforme a la cual, en casos de difamación de funcionarios públicos, corresponde al foro apelativo realizar una evaluación independiente del récord completo.⁷² Aquí, la parte demandada reclamaba que el foro apelativo intermedio había errado al indicar en su sentencia que no le correspondía sustituir las determinaciones de hechos del foro de primera instancia. Esto planteó la compatibilidad del estándar de evaluación independiente del récord con la norma de deferencia al juicio de credibilidad de un foro de instancia. Tras examinar la jurisprudencia federal, el Tribunal indicó lo siguiente:

[L]os tribunales apelativos están obligados a sopesar por sí mismos, a través de una evaluación independiente de la prueba, si se estableció malicia real de manera clara y convincente en los casos de difamación de un funcionario público. La única deferencia reservada para el juzgador de los hechos en dicha tarea está

68 Para el análisis de otros aspectos del caso, véase José L. Nieto Mingo, *Responsabilidad Civil Extracontractual*, 84 REV. JUR. UPR __ (2015); Walter O. Alomar Jiménez & Gerardo M. Santiago Rodríguez, *Procedimiento Civil y Práctica Apelativa*, 84 REV. JUR. UPR __ (2015).

69 CONST. PR art. II, § 8.

70 CÓD. CIV. PR art. 1802, 31 LPRA § 5141 (2010).

71 N.Y. Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254 (1964).

72 Bose Corp. v. Consumers Union of U.S., Inc., 466 U.S. 485 (1984).

atada a las determinaciones de credibilidad de los testigos . . . Sin embargo, esas determinaciones de credibilidad no obligan al resultado final del tribunal revisor, sino que se consideran junto con el resto de la prueba.⁷³

El Tribunal Supremo concluyó que, en este caso en particular, el Tribunal de Apelaciones actuó conforme a Derecho, pues la deferencia otorgada se centraba en un juicio de credibilidad realizado por el foro de instancia en el contexto de versiones conflictivas de testigos. Además, el ejercicio de evaluación independiente del propio Tribunal Supremo confirmó la responsabilidad de la parte demandada.

Sobre el privilegio de comunicaciones vertidas como parte de un procedimiento autorizado por ley, la opinión aludió a que el mismo ha sido reconocido por la jurisprudencia. A su vez, el privilegio goza de rango de ley en Puerto Rico, a través de la sección 4 de la *Ley de libelo y calumnia*, donde se establece que “[n]o se tendrá por maliciosa, ni como tal se considerará la publicación que se hace en un procedimiento legislativo, judicial, u otro procedimiento cualquiera autorizado por la ley”.⁷⁴ Se trata, pues, de una protección a toda expresión vertida en un procedimiento de carácter legal, aunque la misma resulte falsa o difamatoria.

Ahora bien, el Tribunal Supremo aclaró que el privilegio no alcanza acciones conducentes a que la información se difunda al público más allá del foro donde está pendiente un proceso. En este caso, la controversia se centraba en comunicaciones realizadas por el representante legal de la persona que alegaba ser víctima de hostigamiento. En concreto, se trataba de comunicaciones durante el proceso de investigación realizado por el Departamento de Justicia, así como de comunicaciones hechas al periodista que escribió la serie de reportajes. La opinión distinguió ambos escenarios, concluyendo que en el primero aplicaba el privilegio, pues la investigación interna de la agencia era un procedimiento autorizado por ley. Sin embargo, en el segundo, “el licenciado Santiago Rivera no se limitó a expresar sus aseveraciones dentro de la esfera de la investigación interna del Departamento de Justicia, sino que deliberadamente tomó acciones para que el contenido de las cartas fuera difundido al público a través del periódico”.⁷⁵ En ese contexto, el Tribunal concluyó que el privilegio no debía aplicar. La opinión estableció lo siguiente:

Resolvemos hoy que, aunque a una expresión se le haya extendido inmunidad por haberse ofrecido como parte de un procedimiento legal, ello no garantiza que esta expresión sea privilegiada en publicaciones subsiguientes hechas fuera del foro que atiende el asunto. Opinamos, además, que las comunicaciones hechas a la prensa por un abogado, una parte, un testigo u otro participante en un proceso legal nunca forman parte de un procedimiento legal. Las conversaciones con la prensa no son publicaciones hechas en un procedimiento legislati-

73 *Meléndez Vega v. El Vocero*, 189 DPR 123, 153-54 (2013) (citadas omitidas).

74 *Ley de libelo y calumnia*, Ley de 19 de febrero de 1902, 32 LPR § 3144 (2004).

75 *Meléndez Vega*, 189 DPR en la pág. 160.

vo, judicial u otro procedimiento cualquiera autorizado por la ley, tal como lo requiere expresamente la Sec. 4 de la Ley de Libelo y Calumnia. Por el contrario, son comentarios realizados en un espacio que abarca más allá de lo que comprende un procedimiento legal y no merecen tratamiento preferente ante una acción de difamación.

Encontramos que esta delimitación no solo concuerda con la interpretación literal de la Sec. 4 de la Ley de Libelo y Calumnia, sino que también preserva el propósito del privilegio sin ampliarlo a un extremo que facilite la perpetuación de declaraciones difamatorias. Específicamente, queremos evitar una situación como la que hoy tenemos, donde una publicación falsa pero privilegiada, hecha en el transcurso de un procedimiento legal, se repita ilimitadamente, maculando el prestigio y la reputación de una persona que se encuentra sin remedio para los daños sufridos.

Cabe señalar que nuestra determinación de ninguna manera restringe el derecho de libertad de palabra de cualquier abogado, parte o testigo cuando estén fuera del contexto de un procedimiento legal en curso. Éstos siguen poseyendo el derecho de expresarse como y a quien quieran. La regla que hoy adoptamos simplemente establece que si discuten el tema objeto del procedimiento legal a terceros que se encuentran fuera de éste, subsiguientemente no podrán invocar este privilegio en ese ámbito.⁷⁶

Otro punto atendido por el Tribunal fue si se había cumplido con el requisito de una referencia específica a la demandante. Esto constituye un prerrequisito para este tipo de causa de acción, pues se exige que las manifestaciones supuestamente difamatorias identifiquen de manera específica a la parte reclamante. Aunque esto no supone que el demandante sea mencionado con nombre y apellido, para que se determine responsabilidad se requiere que los receptores de la noticia hayan entendido razonablemente de quien se trataba la misma, incluso de no haber sido esto de manera intencional.⁷⁷

En este caso la controversia giraba alrededor de una comunicación remitida por el representante legal de la supuesta hostigada, dirigida al Departamento de Justicia, en la cual imputaba supuestos actos de encubrimiento dentro de la agencia. Sobre esto, el Tribunal Supremo coincidió con el Tribunal de Apelaciones en que la prueba no demostró que la demandante hubiera sido mencionada o implicada. Expresa la opinión:

La presencia de un nombre en una expresión, sin más, no es suficiente para sustentar que la misma constituye una referencia a dicha persona que genera la reparación de un daño. Estas circunstancias no satisfacen adecuadamente la doctrina de referencia específica. No encontramos prudente flexibilizar este requisito de rango constitucional, el cual busca velar por que cada acción por difamación sea realmente personal y no fundamentada en manifestaciones no específicas, que los reclamantes subjetivamente entienden que los perjudican.⁷⁸

⁷⁶ *Id.* en las págs. 161-62 (citas omitidas).

⁷⁷ *Id.* en la pág. 164.

⁷⁸ *Id.* en la pág. 168.

En cuanto al elemento de malicia real, en cumplimiento de la norma de la evaluación independiente del récord, el Tribunal Supremo realizó un minucioso examen de los testimonios. Su conclusión fue que la malicia real se probó, pues quedó demostrada la falta de interés del periódico en cotejar la veracidad de lo publicado.

Por último, dado que los artículos fueron parte de una serie de reportajes, el Tribunal entendió que podían verse en conjunto. En este tipo de circunstancia, según el Tribunal, la causa de acción puede presentarse de dos maneras: reclamando daños por cada artículo o demandando a base del efecto global de una serie de reportajes.⁷⁹ Aunque en este caso no todos los artículos relataban los alegados hechos de hostigamiento sexual, todos hacían referencia a la querrela por hostigamiento, incluyendo el nombre y el puesto de la demandante.

E. Debido proceso de ley y poder legislativo

*Díaz Carrasquillo v. García Padilla*⁸⁰ tiene su origen en el nombramiento, por parte del exgobernador Luis Fortuño, del señor Díaz Carrasquillo al cargo de Procurador de las Personas con Impedimentos por un término de diez años, en virtud del Plan de Reorganización Núm. 1 de 2011 (en adelante, “Plan de Reorganización Núm. 1”). Mediante la llamada consolidación de las procuradurías,⁸¹ este Plan derogó las leyes orgánicas de la Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos,⁸² de la Oficina del Procurador del Veterano,⁸³ de la Oficina del Procurador del Paciente Beneficiario de la Reforma de Salud⁸⁴ y de la Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada.⁸⁵ De forma simultánea, se creó la Oficina del Procurador de la Salud, la Oficina del Procurador de Personas Pensionadas y de la Tercera Edad, la Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos y la Oficina del Procurador del Veterano. Así, también, como componente administrativo de las procuradurías, se creó la Oficina de Administración de las Procuradurías. Vigente este nuevo esquema, Díaz Carrasquillo juramentó a su cargo el 15 de noviembre de 2011. Conforme al artículo 32 del Plan de

⁷⁹ *Id.* en la pág. 196.

⁸⁰ *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, 2014 TSPR 75.

⁸¹ *Senado aprueba consolidación de varias procuradurías*, PRIMERA HORA (13 de junio de 2011), <http://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/nota/senadoapruebaconsolidaciondevariasprocuradurias-515106/> (última visita 5 de abril de 2013).

⁸² Ley de la Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos, Ley Núm. 2 de 27 de septiembre de 1985, 1985 LPR 875-92 (derogada 2011).

⁸³ Ley de la Oficina del Procurador del Veterano de Puerto Rico, Ley Núm. 57 de 27 de junio de 1987, 1987 LPR 202-14 (derogada 2011).

⁸⁴ Ley orgánica de la Oficina del Procurador del Paciente Beneficiario de la Reforma de la Salud, Ley Núm. 11 de 11 de abril de 2001, 2001 LPR 57-70 (derogada 2011).

⁸⁵ Ley de la Oficina del Procurador(a) de las Personas de Edad Avanzada, Ley Núm. 203 de 7 de agosto 2004, 2004 LPR 1294-327 (derogada 2011).

Reorganización Núm. 1, el Procurador solo podía ser removido por el Gobernador “previa notificación y vista . . . cuando éste incurra en negligencia en el desempeño de sus funciones u omisión en el cumplimiento del deber o ha incurrido en conducta impropia en el desempeño de su cargo”.⁸⁶

En julio de 2013, la administración del gobernador García Padilla aprobó la Ley Núm. 75-2013 (en adelante, “Ley 75”) para derogar el Plan de Reorganización Núm. 1 y, además, aprobó la Ley Núm. 78-2013 (en adelante, “Ley 78”) para crear por separado la Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos. Al mes siguiente, Díaz Carrasquillo fue separado de su puesto bajo el entendido del Gobierno de que, al ser abolido su cargo mediante la derogación de la ley en virtud de la cual fue nombrado, este no podía reclamar un interés propietario sobre su empleo. De esta manera, no se requería justa causa para remover a Díaz Carrasquillo de su puesto, dado que el Gobernador gozaba de la facultad de realizar un nuevo nombramiento ejecutivo acorde con su política pública. Díaz Carrasquillo demandó en la Corte de Distrito federal, alegando violaciones al debido proceso de ley y discrimen por su afiliación política. Solicitó un remedio interdictal para permanecer en su puesto, el cual fue concedido preliminarmente el 26 de septiembre de 2014. Mientras, el foro federal solicitó al Tribunal Supremo de Puerto Rico expresarse mediante certificación interjurisdiccional en cuanto a la clasificación como funcionario que merecía la figura del Procurador, quien ejercía tanto funciones ejecutivas como cuasi-legislativas y cuasi-judiciales.

En su opinión, nuestro Tribunal Supremo se enfocó, precisamente, en atender las preguntas del foro judicial federal, entendiéndose, si la función híbrida que ejercía el Procurador implicaba que no podía ser removido de su empleo sin mediar justa causa y si tenía un derecho propietario al mismo. También, si el requisito de justa causa para remover a un funcionario de esa naturaleza infringía las facultades constitucionales del Gobernador. Además, el Tribunal analizó si la acción de separar al Procurador del cargo estaba protegida por la inmunidad legislativa.

El Tribunal hizo un análisis del origen y desarrollo legislativo de la Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos, desde su creación en 1985 como oficina gubernamental ordinaria hasta el 2002, cuando se convierte en una entidad jurídica independiente bajo la dirección de un procurador con término de diez años y causales específicas para su destitución.⁸⁷ Este esquema se conservó, incluso, en el Plan de Reorganización Núm. 1, bajo el cual se dio el nombramiento de Díaz Carrasquillo. Sobre este tema, y a manera de conclusión general, el Tribunal indicó lo siguiente:

⁸⁶ Plan de Reorganización de las Procuradurías Núm. 1 de 22 de junio de 2011, 2011 LPR 3029-77, en la pág. 3061.

⁸⁷ Enmienda a la Ley de la Oficina del Procurador de las personas con impedimentos, Ley Núm. 9 de 5 de enero de 2002, 2002 LPR 24-30.

Como podemos observar, desde su creación en 1985, la OPPI ha experimentado cambios administrativos, pero no así en su denominación de entidad jurídica independiente que tiene como propósito principal maximizar y fiscalizar los servicios que les son otorgados a las personas con impedimentos. Sin reparos, podemos concluir que continuamente los legisladores han estado preocupados por los servicios que se le otorgan a las personas con impedimentos y han sido consistentes en mantener una agencia con cierta independencia del Ejecutivo, la cual está encargada de viabilizar los reclamos contra las entidades públicas y privadas garantizando así que a estas personas no se les violen los derechos consagrados en la Constitución de Puerto Rico.⁸⁸

A renglón seguido, el Tribunal analizó el asunto desde una perspectiva constitucional. De un lado, reiteró que hay empleados y funcionarios públicos que, en virtud del andamiaje legal bajo el cual son nombrados, adquieren un interés propietario sobre su puesto, y ello activa las garantías de la cláusula constitucional de debido proceso de ley. Por lo tanto, en esos casos, la separación del cargo no puede darse sin la oportunidad previa de que tales funcionarios sean escuchados. De otra parte, escenarios como este, donde la separación se suscita respecto a un cargo cuyo nombramiento está en manos del Gobernador, levantan otros planteamientos constitucionales. Particularmente, está en juego el alcance del poder de destitución del Gobernador.

Respecto a esto, la doctrina clásica en Estados Unidos surge de lo decidido en *Humphrey's Executor v. U.S.*,⁸⁹ donde la Corte Suprema federal resolvió que es constitucionalmente válido que una ley del Congreso condicione la facultad de destitución del Presidente al requisito de justa causa y a que el funcionario reciba una audiencia previa. Ahora, este tipo de restricción no es permisible en todos los casos. Contrario a lo decidido en *Myers v. U.S.*,⁹⁰ donde se había reconocido que el Congreso no podía limitar la facultad de destitución del Presidente en casos de funcionarios que ejercían funciones eminentemente ejecutivas, en *Humphrey's* esto se consideró válido para agencias que ejercen funciones cuasilegislativas y cuasi-judiciales. Décadas después, la Corte Suprema federal modificó su explicación al determinar que, más allá de las categorías antes mencionadas, lo fundamental era examinar si la legislación en cuestión impedía que el Presidente pudiera descargar sus responsabilidades constitucionales. Así, en *Morrison v. Olson*, la Corte declaró constitucional la ley federal del Fiscal Especial Independiente aun cuando no contemplaba la posibilidad de que un fiscal especial, con funciones clásicamente ejecutivas, fuera destituido por el Presidente.⁹¹

⁸⁸ Díaz Carrasquillo v. García Padilla, 2014 TSPR 75, en las págs. 12-13.

⁸⁹ *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602, 631-32 (1935).

⁹⁰ *Myer's v. United States*, 272 U.S. 52, 161 (1926).

⁹¹ *Morrison v. Olson*, 487 U.S. 654, 693 (1988).

Esta jurisprudencia fue recogida en toda su extensión por nuestro Tribunal Supremo en los casos *Guzmán v. Calderón*⁹² y *Santana v. Gobernadora*,⁹³ por lo que es a la luz de estas decisiones que la Corte de Distrito federal certificó el caso del Procurador. Según planteó el Juez Federal, la controversia ante sí consistía en cómo interpretar un cargo como el del Procurador, que suponía un híbrido de funciones cuasi-legislativas y cuasi-judiciales, coexistiendo a su vez con otras de tipo ejecutivo. Cabe mencionar que esta disyuntiva no era injustificada, pues la realidad es que la norma expuesta por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en esos casos, particularmente en *Guzmán*, tiene ciertas lagunas en sus premisas y aplicación.⁹⁴

Ciertamente, toda esta discusión dependía de un supuesto, es decir, que el procurador Díaz Carrasquillo tuviera un interés propietario que activara la cláusula del debido proceso de ley. Si sus funciones eran eminentemente cuasi-legislativas y cuasi-judiciales, la ley era constitucionalmente válida aunque limitara las facultades del Gobernador. La consecuencia de esto sería que su remoción, sin una vista previa y sin justa causa, constituía una violación a la protección garantizada por la cláusula constitucional del debido proceso de ley. Sobre esto, la pregunta medular es si ese interés propietario existía aun cuando la ley bajo la cual fue nombrado Díaz Carrasquillo se hubiese derogado. En otras palabras, ¿subsistía su interés propietario más allá de la vigencia de la ley?

Esa es la interrogante más importante de la opinión por dos razones. En primer lugar, por lo que decide el Tribunal Supremo en términos de que la Ley 75 y la Ley 78 eran un subterfugio para remover a Díaz Carrasquillo de su cargo, por lo que este conservó su interés propietario. En segundo lugar, porque el Tribunal Supremo decidió lo anterior sin considerar de manera formal, en la opinión, que las circunstancias bajo las cuales estaba atendiendo el caso habían sufrido un giro trascendental. Esto, dado que al momento del Tribunal emitir su opinión, la decisión de la Corte de Distrito federal que originó la certificación interjurisdiccional había sido revocada meses antes por el Primer Circuito de la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos. A continuación, algunos comentarios sobre estos asuntos.

Sobre el asunto del interés propietario, el punto más importante, como ya se señaló, era si el mismo subsistía tras derogarse la ley que creó el cargo bajo el cual el funcionario fue nombrado. Al respecto, el Tribunal se concentró en discutir un precedente en virtud del cual el Gobierno había sostenido, de manera consistente, que no existía tal interés propietario. Se trata de lo resuelto en *Gómez v. Negrón*, donde un funcionario que ocupaba el cargo de Fiscal del Tribunal Supremo desde 1943, bajo una ley aprobada en 1912, reclamaba el derecho a ocupar el cargo de Procurador General Auxiliar y Fiscal del Tribunal Supremo, creado

92 *Guzmán v. Calderón*, 164 DPR 220 (2005).

93 *Santana v. Gobernadora*, 165 DPR 28 (2005).

94 Para una discusión a fondo de esto, véase William Vázquez Irizarry, *Los poderes del Gobernador de Puerto Rico y el uso de órdenes ejecutivas*, 76 REV. JUR. UPR 951 (2007). Este artículo es citado en la opinión del Tribunal Supremo al discutir, precisamente, el tema en cuestión.

por una ley subsiguiente en 1945.⁹⁵ La postura del Gobierno era que la ley de 1945 había abolido el cargo previo, por lo que el funcionario no podía permanecer en el nuevo puesto.

La opinión en *Gómez* contiene expresiones que, sin duda alguna, apoyaban la postura del Gobierno en *Díaz Carrasquillo*. Por ejemplo, en *Gómez*, se citó con aprobación un caso de la Corte Suprema federal que afirma que “[e]l poder legislativo de un Estado excepto en cuanto está limitado por su propia Constitución, es en todo momento absoluto en cuanto a todos los cargos a su alcance. Puede, a su voluntad, crearlos o abolirlos o modificar sus deberes. Puede asimismo, acortar o extender su término”.⁹⁶ Ahora, la conclusión principal en *Gómez*, y la que más contundencia tiene para la controversia en *Díaz Carrasquillo*, es la siguiente:

Está firmemente establecido, pues, que al abolir un cargo creado por la Legislatura no se priva al incumbente de ningún derecho constitucional. No existe ningún derecho contractual o interés de propiedad en relación con la aceptación de un cargo de creación legislativa y el incumbente lo acepta bajo el entendido de que el mismo puede ser abolido en cualquier momento.⁹⁷

La opinión en *Díaz Carrasquillo* procura atender este precedente mediante el siguiente análisis, que reproducimos en su totalidad:

Ahora bien, para poder hacer un análisis responsable de estas expresiones, es menester reconocer que las mismas fueron hechas luego de que estableciéramos que este derecho está circunscrito a las limitaciones de la anterior Ley de Servicio Civil. Específicamente, dispusimos lo siguiente:

Los casos resueltos por esta Corte sosteniendo la doctrina de que la abolición de un cargo y la creación de otro con distinto nombre pero con los mismos deberes y obligaciones, no priva al incumbente del primero del derecho a ser designado para el segundo, han sido casos no sólo de cargos o empleos dentro del Servicio Civil Clasificado, sino que los hechos han demostrado que el funcionario o empleado había adquirido un status permanente en dicho Servicio.

Con las limitaciones que la Ley de Servicio Civil contiene para la protección de aquellos funcionarios o empleados que tengan reconocido un status permanente dentro del Servicio Clasificado, no existe, pues, lo que el peticionario califica de su ‘status como funcionario público con derecho a permanecer en su puesto’ por un término fijo, si la Legislatura ha tenido a bien abolir su puesto.

Mediante estas expresiones, el Tribunal reconoció y validó lo dispuesto en *Rosario v. Cuevas, Comisionado* . . . [:] “Un mero cambio de nombre no es por sí solo suficiente para crear un nuevo cargo y abolir el que existía anteriormente. Cuando se suprime un cargo y enseguida se crea otro bajo una nueva designa-

95 *Gómez v. Negrón*, 65 DPR 305 (1945).

96 *Id.* en la pág. 311 (nota omitida) (*citando a Newton v. Comm’rs*, 100 U.S. 548, 559 (1879)).

97 *Id.* en la pág. 312.

ción, pero con iguales deberes que el anterior, las cortes amparan al funcionario perjudicado, por entender que el cambio se ha hecho con el propósito de evadir las leyes del Servicio Civil". Esta norma ha sido reiterada por esta Curia aún después de aprobada nuestra Constitución. Por consiguiente, este Tribunal ha sido consistente en rechazar actuaciones de la Asamblea Legislativa que van dirigidas únicamente a destituir a un funcionario de su cargo.

Es a tenor con toda esta normativa que resolvimos *Gómez v. Negrón*. Es precisamente por esta razón que en aquella ocasión analizamos si el cargo de Fiscal del Tribunal Supremo que fue creado era el mismo que el abolido por la Asamblea Legislativa. Luego de analizar ambos cargos, concluimos que la forma y el término de los nombramientos eran fundamentalmente diferentes. Por consiguiente, se determinó que cuando existe diferencia en la *naturaleza* de los cargos, no puede concluirse que el cargo anterior no fue abolido. Luego de haber llegado a esta conclusión y haber determinado que la Legislatura actuó dentro del ámbito de sus funciones, es que concluimos que el demandado no tenía el deber ministerial de nombrar al peticionario para el nuevo cargo creado. Es menester destacar que en todo este análisis fuimos muy cautelosos al garantizar que esto no implicaba que estábamos inmiscuyéndonos con los motivos que tuvo esta rama de gobierno para tomar su determinación, pues esto ciertamente constituiría una violación a la separación de poderes que sustenta nuestro sistema de gobierno.

Por lo tanto, hoy reiteramos que un funcionario público no puede reclamar un interés propietario sobre un cargo que ostentaba cuando este ha sido eliminado por la Asamblea Legislativa. Esto aplica siempre y cuando la actuación no sea un subterfugio para destituir al empleado de su cargo, lo cual sucede cuando acto seguido a la derogación se crea otro cargo cuyos deberes y obligaciones son iguales al anterior, pero con otro nombre.⁹⁸

Hay varias cosas que comentar sobre esto. Primero, consideramos que la referencia a la anterior *Ley de servicio civil* es errónea. Lo que se intenta aclarar en *Gómez* era, realmente, lo contrario de lo que afirmó el Tribunal en *Díaz Carrasquillo*. El demandante en *Gómez* invocó jurisprudencia que había resuelto que una abolición y posterior creación de un cargo, con otro nombre pero iguales deberes, no privaba al primero de dicho cargo. Las partes de aquella opinión, citadas en *Díaz Carrasquillo*, iban dirigidas a aclararle al demandante que esos casos estaban muy limitados a situaciones de empleados de carrera que tenían permanencia en sus puestos. A eso es lo que se refiere *Gómez* cuando menciona el Servicio Clasificado. El cargo del demandante en dicho caso, en cambio, era producto de un nombramiento realizado por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado.⁹⁹

En fin, contrario a lo que intentó demostrar con lo anterior la opinión en *Díaz Carrasquillo*, el saldo final es que el puesto del Procurador no es tan distinto al del demandante en *Gómez*. Claro está, ello tampoco quiere decir que, al igual que en *Gómez*, procedía desestimar el reclamo del demandante. Lo que el

⁹⁸ *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, 2014 TSPR 75, en las págs. 30-32 (citas omitidas) (*citando a Gómez*, 65 DPR en las págs. 308-09; *Rosario v. Cuevas*, Comisionado, 60 DPR 470, 476-77 (1942)).

⁹⁹ *Gómez*, 65 DPR en la pág. 307 n.1.

Tribunal hizo en *Gómez* fue aclarar el tipo de interés que tenían los reclamantes en casos previos y reconocer que, en esas situaciones, la Legislatura no había abolido sus cargos. Por eso es importante la última oración del segundo párrafo de *Gómez*, citado en *Díaz Carrasquillo*, pero no incluida en esta última opinión: “Veamos, por tanto, si esto ha sido hecho en el caso del peticionario”.¹⁰⁰ Con esta expresión se pretendía examinar si la Legislatura, en efecto, había abolido el cargo de Procurador.

Así, lo que el Tribunal sugiere es un análisis sustantivo del cambio legal. No se trata de una mera modificación del nombre del cargo, pues de otro modo se estaría avalando lo que *Díaz Carrasquillo* denomina la posibilidad del subterfugio. Aplicando dicho análisis a *Díaz Carrasquillo*, el Tribunal estimó que no era suficiente contar con una ley que derogara la ley previa. La abolición del cargo dependía, pues, de lo que la Asamblea Legislativa en realidad había hecho, lo cual requería comparar el cargo previo y el nuevo. Si se trataba del mismo cargo con otro nombre, el primero no podría considerarse abolido y quien hubiera ocupado el mismo tenía derecho a ocupar el segundo cargo, para todos los efectos, igual al primero.

Sobre la comparación entre las funciones de la figura del Procurador bajo el Plan de Reorganización de 2011 y la Ley 78-2013, el Tribunal consideró “forzoso concluir que la naturaleza del cargo no fue alterada, simplemente se le cambió el nombre, pero los deberes y obligaciones se mantuvieron inalterados”.¹⁰¹ Por tanto, *Díaz Carrasquillo* conservó el interés propietario sobre su puesto como Procurador, tenía derecho a seguir ocupando el cargo y, además, la pretensión de removerlo del mismo sin justa causa ni audiencia previa había significado una violación a su derecho constitucional a un debido proceso de ley. Esto, unido al hecho de que las responsabilidades y poderes del cargo de Procurador suponían funciones cuasi-judiciales y cuasi-legislativas, las cuales han sido reconocidas por la jurisprudencia como merecedoras de protección por parte del Poder Legislativo, sin que ello constituya un menoscabo de la autoridad constitucional del Primer Ejecutivo.

A todo lo anterior es preciso añadir un planteamiento constitucional adicional discutido por el Tribunal. La opinión se ocupó de analizar si el reclamo de *Díaz Carrasquillo* era viable a la luz de la doctrina de inmunidad legislativa, punto que, al parecer, fue levantado por el Gobierno. El Tribunal, por su parte, descartó el argumento de inmunidad legislativa a base de la distinción entre acciones del poder legislativo de tipo administrativo y legislativo. Esto es, a juicio del Tribunal, lo que la doctrina busca proteger es el proceso legislativo, por lo que acciones administrativas que trasciendan el mismo, aunque tengan origen en el acto legislativo, no gozan de protección.¹⁰²

¹⁰⁰ *Id.* en la pág. 309.

¹⁰¹ *Díaz Carrasquillo*, 2014 TSPR 75, en la pág. 37.

¹⁰² Véase, en particular, la discusión que realiza el Tribunal de la aplicación de la doctrina de inmunidad legislativa en un caso de remoción de un cargo por virtud de una ley. *Id.* en la pág. 29 n.12 (citando a *Baraka v. McGreevey*, 481 F.3d 187, 200 (3d Cir. 2007)).

El otro tema a comentar es el significado de la decisión del Primer Circuito de la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos en *Díaz-Carrasquillo v. García-Padilla*.¹⁰³ Para el Primer Circuito, la Corte de Distrito erró en un elemento fundamental: reconocer de forma adecuada cuál era la controversia. Todo el tema del tipo de funciones que desempeñaba el Procurador partía de la premisa de que existía un interés propietario, cuando lo que el Gobierno trató de explicar sin éxito a nivel del distrito era, precisamente, que Díaz Carrasquillo no tenía un interés que activara las protecciones de la cláusula del debido proceso de ley. A esos efectos, el foro apelativo federal indicó lo siguiente:

While the legislature's power is bounded by the state and federal constitutions, there is no viable claim here that the abolition of the Advocate Office independently violated some constitutional proscription. Díaz asserts a retroactivity argument, citing Puerto Rico law for the proposition that later legislation cannot take away previously acquired rights. But again, while that may [be] an accurate statement of the law, it is misplaced here. Díaz had no property interest, i.e., no "right," in the Advocate position. Moreover, even if he could identify a valid property interest created by Puerto Rico law, "the legislative process itself provide[d] [him] with all of the 'process' [he] was 'due.'"¹⁰⁴

Debemos recalcar que esta decisión se emitió el 16 de abril de 2014, mientras que el Tribunal Supremo de Puerto Rico emitió su opinión el 19 de junio de 2014, es decir, dos meses después. La manera en que se trató el asunto podría ser motivo de un análisis particularizado en sí mismo. Para efectos de este escrito podemos resumirlo del siguiente modo: (1) la opinión mayoritaria, de forma inverosímil, omitió mencionar y reconocer la existencia de la decisión del Primer Circuito; (2) el juez asociado Martínez Torres emitió una opinión de conformidad denunciando al foro federal, por lo que caracterizó como una falta de deferencia, y (3) la jueza presidenta Fiol Matta, así como la juez asociada Rodríguez Rodríguez, emitieron sendas opiniones disidentes reclamando que la actuación de la mayoría del Tribunal desafiaba las normas de justiciabilidad, por cuanto había dejado de existir un caso y controversia.

De los jueces que compusieron la mayoría, hay que reconocer que al menos el juez asociado Martínez Torres, en unión al juez asociado Kolthoff Caraballo, atendieron de forma directa el asunto. Su molestia no estribó solo en el hecho de que el Primer Circuito emitió una decisión mientras la certificación estaba pendiente en el Tribunal Supremo de Puerto Rico, sino en que la base sobre la cual el Primer Circuito revocó a la Corte de Distrito fue una interpretación del Derecho puertorriqueño.¹⁰⁵ De hecho, resulta interesante que la postura crítica de estos jueces sobre el Primer Circuito pudo haberse sostenido incluso si hubiesen

103 *Díaz-Carrasquillo v. García-Padilla*, 750 F.3d 7 (1st Cir. 2014).

104 *Id.* en la pág. 11 (nota omitida) (citas omitidas) (*citando a Correa-Ruiz v. Fortuño*, 573 F.3d 1, 15 (1st Cir. 2009)).

105 *Díaz Carrasquillo*, 2014 TSPR 75, en la pág. 3 (Martínez Torres, opinión de conformidad).

estado de acuerdo con lo resuelto por ese foro federal. En ese sentido, el problema era más bien uno de cortesía, o ausencia de ella, entre sistemas judiciales.

Para las dos juezas que disintieron, sin embargo, no era necesario entrar en un juicio valorativo sobre la actuación del Primer Circuito. Lo único a analizar, a su juicio, fue el efecto que la opinión emitida por el foro apelativo federal había tenido sobre el caso ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Para ambas, la respuesta era clara: la controversia dejó de existir, por cuanto la certificación nació de una decisión federal que acababa de ser revocada. Sobre esto, cabe señalar el argumento del juez asociado Martínez Torres en torno a que, al momento del Tribunal Supremo emitir su opinión, el dictamen del Primer Circuito todavía no era final y firme, pues estaba pendiente una solicitud de reconsideración *en banc*.¹⁰⁶ Aunque ese punto haya implicado que, tal vez, el caso técnicamente no había dejado de existir, de todos modos es cuestionable por qué el Tribunal Supremo de Puerto Rico no prefirió esperar a que el proceso federal culminara. Después de todo, nuestro Tribunal no debía tener interés alguno en decidir el caso más allá de que fuera necesario a base del proceso de certificación interjurisdiccional iniciado por la Corte de Distrito. A lo sumo, como un asunto no jurídico, podemos comprender un escenario en el que el Tribunal Supremo entendiera que el proceder federal tuvo el efecto de hacerle perder el tiempo, invirtiendo recursos de forma innecesaria. Esto, sin embargo, es fuente de molestia, no de autoridad para decidir un caso.

Por su parte, la opinión disidente de la juez asociada Rodríguez Rodríguez entró en un análisis extenso de la controversia en sus méritos. Nos parece que lo allí esbozado explica correctamente esta controversia. En este caso, lo esencial era si Díaz Carrasquillo tenía o no un interés propietario luego de derogada la ley que creó el cargo de Procurador bajo la cual fue nombrado. En ese sentido, al igual que el Primer Circuito, la Juez Asociada descartó como irrelevante todo el análisis sobre el tipo de función que realizaba el Procurador y cómo la misma debía evaluarse a la luz de la jurisprudencia sobre el poder de destitución del Gobernador.¹⁰⁷

La juez asociada Rodríguez Rodríguez utilizó la misma línea de razonamiento de la opinión mayoritaria para demostrar que el resultado debía ser el opuesto al que llegó el Tribunal. El criterio utilizado por la opinión mayoritaria era si el cargo había sido abolido o no, lo cual requería comparar la ley previa y la nueva. Bajo este esquema, la mayoría había concluido que los deberes y funciones del Procurador “se mantuvieron inalterados”.¹⁰⁸ Sin embargo, la juez Rodríguez Ro-

106 *Id.*

107 Cabe mencionar que, al momento de la opinión mayoritaria discutir ese tema, obvió mencionar el caso más reciente de la Corte Suprema federal, *Free Ent. Fund v. Public Co. Acctg. Oversight Bd.*, 561 U.S. 477 (2010). Dicho caso no es solo la última expresión de la Corte federal sobre el poder de remoción de un Presidente, sino que supone un desarrollo más favorable a la teoría del control y poder de supervisión por parte del Primer Ejecutivo, *vis-à-vis* las limitaciones que puede imponer el Poder Legislativo.

108 *Díaz Carrasquillo*, 2014 TSPR 75, en la pág. 37.

dríguez opinó distinto, luego de examinar los cambios que tuvo la oficina en cuestión durante los pasados años. El Plan de Reorganización Núm. 1 de 2011 tuvo el objetivo de armonizar procuradurías independientes que pasaron a compartir un mismo andamiaje de apoyo administrativo. La legislación del 2013 tuvo el propósito de, precisamente, revertir esto, lo cual supuso, entonces, devolverle al cargo de Procurador ciertas funciones administrativas que tenía previo al 2011. Según la juez Rodríguez Rodríguez, el análisis no requería ver si estas funciones, a partir del 2013, eran iguales a las que tenía en etapas previas, sino determinar si la ley nueva (Ley 78) establecía funciones distintas a las dispuestas en la ley previa (Plan de Reorganización Núm. 1). La opinión disidente concluyó que sí se habían establecido funciones distintas pues, precisamente, el objetivo al desmontar a nivel legislativo lo hecho por la administración anterior en el 2011, era darle más control administrativo al Procurador.¹⁰⁹ Esto, bajo la visión de que el diseño de consolidación del 2011, so pretexto de lograr más eficiencia, había restado autonomía al cargo, condición indispensable para su efectividad. Por lo tanto, según la juez Rodríguez Rodríguez, era más razonable concluir que el cargo de Díaz Carrasquillo había sido abolido.

A manera de conclusión, es necesario resaltar un aspecto fundamental de todo análisis bajo la cláusula de debido proceso de ley. La activación de esta garantía depende de la existencia de un interés propietario, el cual no se define con criterios constitucionales. Si existe o no un interés propietario depende del estado de derecho en Puerto Rico. Esto es así tanto si se trata de un planteamiento de debido proceso bajo nuestra Carta de Derechos, como de un reclamo bajo la Decimocuarta Enmienda de la Constitución federal. En ese sentido, plantear que Díaz Carrasquillo tenía un interés propietario, luego de derogada la ley bajo la cual fue nombrado, resulta problemático conceptualmente.

Ahora bien, lo anterior no excluye un posible análisis de subterfugio como el que realiza el Tribunal Supremo de Puerto Rico. La pregunta es: ¿podemos entender que el interés legislativo en este asunto era desplazar a Díaz Carrasquillo de su puesto y lograr nombrar a alguien afín a la nueva administración? Dentro de las dinámicas políticas, ese planteamiento no resulta irrazonable. El punto, sin embargo, es si reconocer esa posibilidad, o estar convencido de que, en efecto, eso fue lo que ocurrió, tiene una consecuencia sobre el análisis jurídico del problema. En ese sentido, la opinión mayoritaria evita dedicarle espacio a un análisis que era indispensable en este caso y nos referimos a las prerrogativas constitucionales que estaba ejerciendo la Asamblea Legislativa de Puerto Rico.

Conforme dispone nuestra Constitución, corresponde a la Rama Legislativa la "facultad para crear, consolidar o reorganizar departamentos ejecutivos y defi-

109 *Id.* en la pág. 46 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente). No podemos perder de vista el contexto histórico de que la legisladora que lideró este esfuerzo, en el 2013, fue la senadora Rossana López, quien para el 2011 ocupaba el cargo de Procuradora de Personas de Edad Avanzada y se opuso tenazmente a toda la política de consolidación. Véase Melissa Solórzano García, *Golpe de estado a procuradora Rossana López*, NOTICEL (28 de junio de 2011), <http://www.noticel.com/noticia/106635/golpe-de-estado-a-procuradora-rossana-lopez.html> (última visita 5 de abril de 2014).

nir sus funciones”.¹¹⁰ Entonces, el efecto de lo resuelto por el Tribunal es limitar la manera en que la Asamblea Legislativa puede utilizar dicha prerrogativa. Aunque reconozco que bajo el análisis tradicional del Derecho Constitucional no toda facultad es absoluta, y parte del desarrollo jurisprudencial es la elaboración de ciertos límites y criterios al respecto, el Tribunal no realizó un esfuerzo mínimo en esa dirección en esta ocasión. De hecho, la opinión mayoritaria discutió la tesis del subterfugio citando casos que mezclan actuaciones ejecutivas y legislativas.

Con esto llamamos la atención a que debería haber una diferencia cuando la imputación de subterfugio se refiere a un acto administrativo, como sería la aprobación de un plan de clasificación en una agencia que pretenda dejar fuera a un empleado regular con el mero cambio del nombre del puesto, y cuando, por otro lado, el acto en cuestión es una ley. Aunque en ambas ocasiones pueda imputarse un ánimo de desplazar a un funcionario, el segundo escenario implica consideraciones constitucionales que no están presentes en el primero.

La discusión previa no pretende avalar o aplaudir actos de subterfugio de tipo legislativo. Lo que persigue es reconocer una realidad de nuestro ordenamiento que, por más básica que sea, en ocasiones es difícil de asimilar. La Asamblea Legislativa puede hacer cosas que, aunque claramente resulten criticables o condenables, la certeza absoluta al respecto no convierte dichos actos en inconstitucionales. En ese sentido, este es uno de esos casos en los que debe cuestionarse si lo que el Tribunal Supremo hace, al fin y al cabo, es pasar juicio, con efectos jurídicos, sobre la sabiduría de una actuación legislativa que al fin y al cabo era constitucionalmente válida.

110 CONST. PR art. III, § 16.