

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN  
PANEL V

HON. MARÍA DE LOURDES RAMOS RIVERA, por sí y como Vice Presidenta de la Cámara de Representantes de Puerto Rico y HON. CARLOS MÉNDEZ NÚÑEZ, por sí y como Presidente de la Cámara de Representantes de Puerto Rico

Demandantes - Apelantes

v.

LCDA. EMMALIND GARCÍA GARCÍA y LCDO. RAFAEL ORTIZ CARRIÓN como Miembros Alternos del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente

Demandados - Apelados

KLAN201700953

Apelación procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan

Civil núm.: SJ2017CV00011 (907)

Sobre: *Injunction*; Sentencia Declaratoria

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, la Jueza Romero García y la Jueza Méndez Miró<sup>1</sup>.

Sánchez Ramos, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de diciembre de 2017.

El Tribunal de Primera Instancia (“TPI”) desestimó, por ausencia de legitimación activa, una acción instada por dos legisladores, dirigida a impugnar la confirmación por la Cámara de Representantes de una nominada a un puesto gubernamental. Argumentaron los legisladores que los votos recibidos por la nominada, como cuestión de derecho, no eran suficientes para concluir que fue confirmada. Según se explica en detalle a continuación, concluimos que (i) tenemos jurisdicción para revisar lo actuado por el TPI, pues aquí el término para apelar era de 60 días (no de 30), y (ii) los legisladores carecen de legitimación activa,

<sup>1</sup> Orden Administrativa TA-217-161 de 21 de agosto de 2017 en la que se modificó la composición del panel.

pues no votaron en contra de la nominada y no alegaron que se hubiesen afectado sus prerrogativas legislativas.

I.

La acción de referencia (la “Demanda”) se presentó en enero de 2017, por la Hon. María de Lourdes Ramos Rivera y el Hon. Carlos Méndez Núñez (los “Legisladores”), quienes alegaron ser miembros de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (la “Cámara”), tanto al momento de presentarse la Demanda, como al momento de los hechos objeto de la misma. Los Legisladores adujeron que comparecían “por sí” y, en el caso del Hon. Carlos Méndez, como “Presidente” de la Cámara.

Se alegó, en lo pertinente, que, aunque la nominación de la Lcda. Emmalind García García (la “Demandada”) como miembro alterno del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (el “Panel”), fue declarada como aprobada por la Cámara el 27 de diciembre de 2016, en realidad, la Demandada no obtuvo los votos necesarios para ser confirmada por dicho cuerpo.

En apoyo a su postura, se alegó que la ley exige que los miembros del Panel cuenten con el “consejo y consentimiento de la mayoría del número total de los miembros que componen el Senado y la Cámara...”. 3 LPRA sec. 99q(1) (énfasis suplido). Se alegó que la “votación final fue 24 votos a favor, 0 en contra, 14 abstenidos y 13 ausentes”. Así pues, la teoría de los Legisladores es que la Demandada no obtuvo suficientes votos para ser confirmada, pues se requerían 26 votos a favor, a raíz de que la Cámara, al momento de la votación, “estaba compuesta por 51 miembros”, y sólo con dicho número de votos se podría haber obtenido la “mayoría del número total” a la cual hace referencia la ley.

Los Legisladores alegaron que, al declararse la nominación aprobada, uno de ellos, entonces la portavoz de la minoría, “reclamó una cuestión de orden”, pues la nominación no había obtenido los

“votos necesarios para ser aprobados, pero el Presidente ... no le reconoció un turno y declaró la sesión concluida ...”.

Los Legisladores sostienen que “se encuentran sujetos a la jurisdicción investigativa y acusatoria” del Panel, y que la Demandada “pretende[] ostentar su[] cargo[] de manera ilegal.” Además, alegaron que permitir a la Demandada ejercer su cargo lacera los “poderes y prerrogativas” de la Cámara “mediante los cuales ejerce su consejo y consentimiento para el nombramiento de los miembros del Panel”.

En lo pertinente, los Legisladores solicitaron al TPI que declarase ilegal el nombramiento de la Demandada y emitiese una “orden impidiendo que ostente[]” el cargo de miembro alterno del Panel.

En febrero de 2017, la Demandada presentó una moción de desestimación (la “Moción”). Planteó, entre otros argumentos, que los Legisladores carecían de legitimación activa para instar la Demanda. Los Legisladores se opusieron a la Moción; plantearon que tienen un “interés legítimo en que sus votos no sean anulados ni su participación en el proceso [de confirmación] menoscabado.” Además, sostuvieron que tienen un “interés legítimo en que la determinación institucional de no prestar su consejo y consentimiento para la nominación de la [Demandada] sea respetad[a].” Por orden del TPI, la Demandada replicó; luego, los Legisladores duplicaron y resaltaron que tenían legitimación activa, pues la confirmación impugnada tuvo el efecto de “anular los votos de los legisladores que *no votaron a favor* del nombramiento” (énfasis en original).

El 5 de mayo de 2017, el TPI notificó una sentencia (la “Sentencia”), mediante la cual desestimó la Demanda, al concluir que los Legisladores carecían de legitimación activa. El TPI razonó que los Legisladores, a pesar de ser miembros de la Cámara al

momento de la votación en controversia, se abstuvieron de votar sobre la confirmación de la Demandada al puesto de miembro alterno del Panel. Razonó que ello, unido al hecho de que no se alegó que se hubiese afectado la participación plena, o las prerrogativas legislativas, de los Legisladores en el proceso de confirmación de la Demandada, implicaba que no tenían legitimación activa, por sí, para presentar la Demanda.

El TPI también consignó que no surgía del récord resolución alguna de la Cámara (anterior o vigente) autorizando a los Legisladores a presentar la Demanda a nombre de la Cámara, por lo cual concluyó que no se demostró que tuviesen capacidad para comparecer en representación de la Cámara en este caso. Razonó, además, que la Cámara, en su encarnación actual, no hubiese podido autorizar a los Legisladores a presentar una Demanda para representar a la Cámara cuyas funciones cesaron en el 2016.

El 5 de julio de 2017, los Legisladores presentaron el recurso que nos ocupa (la “Apelación”). Plantean que erró el TPI al concluir que no tenían legitimación activa. En cuanto a la Cámara, plantean que no tenían que contar con una resolución de dicho cuerpo para comparecer a su nombre; en apoyo de esta postura, aluden a la Sección 5.2(P) del Reglamento de la Cámara. En cuanto a su capacidad individual como legisladores, adujeron que tenían un “interés legítimo en que la determinación institucional de no prestar su consejo y consentimiento ... sea respetada”. Sostienen que el daño es “real e inmediato ya que existe un funcionario público en funciones *sin su consejo y consentimiento*” (énfasis en original). Insistieron, además, en que el daño era “real y palpable”, porque se “encuentran sujetos a la jurisdicción investigativa y acusatoria” del Panel.

La Demandada presentó un alegato en oposición, en el cual, además de reproducir sus argumentos ante el TPI, solicitó la

desestimación de la Apelación, pues no se presentó dentro del término que estima aplicable (30 días). La teoría de la Demandada es que no es aplicable aquí el término para presentar apelaciones civiles cuando el Estado es parte (60 días), pues (i) la Asamblea Legislativa “debe quedar en el mismo lugar que las corporaciones públicas en cuanto al término” para apelar y, (ii) aun si le aplicase el término de 60 días a la Asamblea Legislativa, aquí los Legisladores comparecieron en su carácter individual y no en representación de la Cámara cuyo término expiró en el 2016.

## II.

Como regla general, el término para apelar una sentencia en un caso civil es de 30 días. Regla 13(A) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones (el “Reglamento”), 4 LPRA Ap. XXII-B, R.13(A). No obstante, cuando alguna de las partes es el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (el “ELA”), o alguno de sus “funcionarios(as)” o “instrumentalidades que no fuere una corporación pública”, o algún municipio (o sus funcionarios), el término para apelar una sentencia civil es de 60 días. *Íd.*

En este caso, el término para apelar era de 60 días. Primero, porque los Legisladores son “funcionarios” del ELA. Aun en cuanto reclaman “por sí”, la razón de pedir de los Legisladores está atada a sus funciones como legisladores, tanto al producirse la confirmación como actualmente. Por tanto, al no reclamarse por virtud de algún asunto personal, debemos concluir que, para fines de la Regla 13(A), *supra*, estamos ante una acción en que son partes unos “funcionarios” del ELA. Segundo, en la medida en que los Legisladores plantearon que comparecían a nombre de la Cámara, dicho cuerpo debe considerarse parte a los fines de la Regla 13(A), *supra*, lo cual convierte al ELA, propiamente, en parte.

La Demandada plantea, no obstante, que la Cámara no debe considerarse como parte del ELA a estos fines, pues la adopción del

término de 60 días respondió a las particularidades de la representación del ELA por parte del Departamento de Justicia (el “DJ”). Se sostiene, pues, que la Cámara, al ordinariamente no estar representada por el DJ, sino, usualmente, por abogados privados, no debe considerarse como parte del ELA a los fines de la Regla 13(A), *supra*. No estamos de acuerdo. Independientemente de las razones que motivaron la adopción del término de 60 días, la aplicabilidad del mismo depende del texto de la Regla 13(A), y no de si el ELA ha comparecido a través del DJ o de algún abogado privado. Por supuesto, la Cámara, como parte de la Asamblea Legislativa, es parte del ELA, de la misma forma que lo son los Poderes Judiciales y Ejecutivo.

### III.

La doctrina de justiciabilidad, incluida la parte sobre legitimación activa, es un “mecanismo utilizado por los tribunales para delimitar su propia jurisdicción y no adentrarse en los dominios de otras ramas de gobierno, y no lanzarse a resolver cuestiones hipotéticas o planteadas dentro de un contexto inadecuado”. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 942 (2011); *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 131 DPR 593, 598 (1992). Consecuentemente, todo demandante necesita legitimación activa para realizar con eficacia cualquier trámite judicial. *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, 124 DPR 559, 563 (1989). Así pues, la Regla 15.1 de las de Procedimiento Civil de 2009, 32 LPRA Ap. V, R. 15.1, requiere que toda acción se tramite “a nombre de la persona que por ley tenga el derecho que se reclama”.

Para poseer legitimación activa, la parte demandante tiene que cumplir con los siguientes requisitos: (1) haber sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño debe ser inmediato y preciso, no abstracto e hipotético; (3) debe existir una relación causal razonable

entre la acción que se ejecuta y el daño alegado; (4) y la causa de acción debe surgir al amparo de la Constitución o de alguna ley. *Col. de Peritos Electricistas v. A.E.E.*, 150 DPR 327 (2000).

Si se trata de un litigante que es una asociación, ésta tiene legitimación para solicitar la intervención judicial por los daños sufridos por la agrupación y para vindicar los derechos de la entidad. *P.P.D. v. Gobernador I*, 139 DPR 643 (1995); *Asoc. de Maestros P.R. v. Srio. Educación*, 137 DPR 528 (1994); *Col. Ópticos de P.R., supra*. Cuando la asociación comparece en defensa de sus intereses, le corresponde igualmente demostrar un daño claro, palpable, real, inmediato, preciso, no abstracto o hipotético a su colectividad.

La agrupación también puede acudir al foro judicial a nombre de sus miembros, aunque ésta no haya sufrido daños propios en defensa y protección de los intereses conculcados de sus miembros. A tales efectos, cuando la asociación litiga a nombre de sus miembros tiene que demostrar que el miembro (1) tiene legitimación activa para demandar a nombre propio; (2) que los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización; y (3) que la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual. *P.P.D., supra*; *Asoc. de Maestros P.R., supra*; *Col. Ópticos de P.R., supra*. Respecto al requisito del daño que tiene que sufrir la persona natural o jurídica que acude ante el foro judicial, la lesión se puede basar en consideraciones ambientales, recreativas, espirituales o estéticas. *Fund. Surfrider y otros v. ARPE*, 178 DPR 563, 572-573 (2010).

Asimismo, la determinación de si una parte tiene legitimación activa no es un ejercicio automático. “Cuando se cuestiona la legitimación de una parte al contestar la demanda, debemos asumir que las alegaciones son ciertas y evaluar su causa de acción de la manera más favorable para el demandante”. *Col. Ópticos de P.R.,*

124 DPR a la pág. 567. Los requisitos de acción legitimada han sido interpretados de manera flexible y liberal con el propósito de proveer un acceso adecuado a todo litigante con un reclamo que puede ser atendido debidamente por el foro judicial. *García Oyola v. J.C.A.*, 142 DPR 532 (1997); *Col. Ópticos de P.R.*, *supra*.

En cuanto a la legitimación activa de legisladores, éstos deben cumplir con los requisitos exigidos a los ciudadanos particulares. *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, 2017 TSPR 173. Por tanto, el legislador tendrá que “establecer que ha sufrido un daño claro e inmediato a sus prerrogativas legislativas” o que no ha contado con los “mecanismos razonables y necesarios que permitan su participación plena en todas las etapas del proceso legislativo”. *Íd.*

Así pues, en nuestra jurisdicción, se ha reconocido legitimación al legislador en las siguientes controversias, por ejemplo: la “elegibilidad de un legislador para ocupar un escaño legislativo”; la vindicación del derecho que el Senado entendía le asistía de recibir, para su consejo y consentimiento, a los integrantes del gabinete de un gobernador re-electo (*Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982)); impugnación de “reglas que coartaban el derecho constitucional a participar en los procedimientos celebrados en las comisiones del Senado”; “cuando un legislador se ve afectado ... en su carácter personal”; impugnación de una “regla interna” que “impedía registrar la abstención de los legisladores en una votación”. *Acevedo Vilá v. Meléndez*, 164 DPR 875, 885-86 (2005) (citas omitidas). También, se reconoció legitimación a un legislador cuando este alegó que se le estaba coartando el acceso a lo que entiende es “información pública, vulnerando así el derecho constitucional” de “acceso a la información pública”. *Bhatia Gautier*, *supra*.

Por otro lado, no se ha reconocido legitimación activa al legislador cuando, por ejemplo, se pretende “demandar en



representación de sus votantes o del interés público ni bajo el pretexto de que se le han afectado sus prerrogativas ... cuando se le ha dado participación en los procesos legislativos.” *Acevedo Vilá*, 164 DPR a la pág. 886 (citas omitidas).

#### IV.

Concluimos que actuó correctamente el TPI al desestimar la Demanda por ausencia de legitimación activa.

En cuanto los Legisladores comparecieron “por sí”, no tenían legitimación activa para impugnar la confirmación de la Demandada. Ello, en primer lugar, porque ninguno de los dos votó en contra de la referida confirmación. En efecto, en *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 433 (1994), se resolvió que un legislador no tenía legitimación activa porque este “**no** se opuso a la aprobación” de las medidas legislativas que luego impugnó judicialmente (énfasis en original). Razonó el Tribunal Supremo en dicho caso que, en “vista de que [el legislador] no combatió legislativamente [las medias impugnadas], somos del criterio que la aprobación de las mismas ... no le causó un daño claro y palpable a sus prerrogativas legislativas.”

En este caso, los Legisladores alegaron que se abstuvieron de votar por, o en contra, de la confirmación de la Demandada. Por mandato de lo resuelto en *Noriega, supra*, no tenían legitimación activa para impugnar una confirmación a la cual no se opusieron.

Segundo, e independientemente de lo anterior, los Legisladores carecían de legitimación activa, pues no se alegó que no hubiesen tenido “participación activa y plena en todas las etapas críticas del proceso legislativo” relacionado con la confirmación de la Demandada. *Noriega*, 135 DPR a la pág. 434. Al respecto, resaltamos que, en circunstancias muy parecidas, ya el Tribunal Supremo le ha negado legitimación activa a un legislador.

En efecto, en *Acevedo Vilá, supra*, un legislador (Hon. Héctor Ferrer Ríos) demandó, aduciendo que, contrario a lo que la Cámara había certificado, en realidad sí se había producido la confirmación de la candidata del entonces gobernador al puesto de Secretaria de Estado. El Tribunal razonó que el legislador no alegó que se le hubiesen “lesionado sus derechos y prerrogativas constitucionales” durante el proceso de confirmación. *Acevedo Vilá*, 164 DPR a la pág. 887. Se concluyó, así pues, que el legislador no había sufrido “daños claros y palpables”. *Íd.*

Es decir, precisamente en el contexto de una disputa sobre si una votación de la Cámara resultó en una confirmación válida, ya el Tribunal Supremo resolvió que un legislador no tiene legitimación activa para impugnar el resultado certificado por la Cámara, salvo que alegue que, durante el proceso, se le violó algún “derecho o prerrogativa”, lo cual no ocurre aquí. *Acevedo Vilá*, 164 DPR a las págs. 887-88.

Por su parte, los Legisladores también plantean que tienen legitimación activa porque están sujetos a la jurisdicción del Panel. No tienen razón; de hecho, este argumento es frívolo. Adviértase que no se alega que alguno de los Legisladores es objeto de una investigación por, o de alguna actuación del, Panel, mucho menos con alguna participación al respecto de la Demandada. Para ser suficiente, el daño alegado debe ser “claro, específico y no puede ser abstracto, hipotético o especulativo”. *Lozada Sánchez v. JCA*, 184 DPR 898, 919 (2012). No es suficiente, así pues, esta alegación, pues se trata de una posibilidad hipotética y especulativa, la cual descansa en que, tal vez, en el futuro, uno de los Legisladores pudiese ser objeto de alguna actuación del Panel (con la participación de la Demandada, por la no intervención de alguno de los miembros en propiedad).

Finalmente, en la medida en que los Legisladores comparecen a nombre de la Cámara, concluimos que dicho cuerpo tampoco tiene legitimación activa. Adviértase que, en *Acevedo Vilá*, 164 DPR a la pág. 888, el gobernador compareció con el fin de vindicar su “prerrogativa constitucional” de contar con la Secretaria de Estado que él había seleccionado y quien, a su juicio, había sido debidamente confirmada por la Cámara. No obstante, el Tribunal concluyó que el gobernador, en su capacidad oficial y como máxima autoridad de la Rama Ejecutiva, no tenía legitimación activa porque no se estableció “de qué manera la ausencia de confirmación ... ha violentado sus facultades ejecutivas constitucionales”. *Íd.*

De igual manera que ocurrió en *Acevedo Vilá, supra*, la Cámara aquí no demostró cómo se han violentado sus prerrogativas constitucionales en lo que respecta al ejercicio de descargar su función de confirmación en cuanto a la Demandada. De hecho, aquí el argumento a favor de legitimación activa es más débil que el que asistía al gobernador en *Acevedo Vilá, supra*, pues la Cámara estaría, de forma institucional, impugnando sus propios actos (no los actos de un poder ajeno, como ocurría en *Acevedo Vilá, supra*); es decir, si la Cámara entendía que no se había producido la confirmación controvertida, el remedio era sencillo – no debió certificar a la Demandada como confirmada.

V.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, se confirma la sentencia apelada.

Lo acuerda y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones