

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

In Re:

Juan Ernesto Dávila Rivera
Presidente de la Comisión
Estatad de Elecciones

Carlos J. López Feliciano

Querellante

KLEM202000006

ESCRITO
MISCELANEO

procedente de la
Comisión Estatal
de Elecciones

Sobre: Querella
Contra el
Presidente CEE

Caso Núm.:

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, el Juez Ramos Torres y el Juez Rivera Colón.

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de agosto de 2020.

El 11 de agosto de 2020, el señor Carlos J. López Feliciano (Sr. López Feliciano o querellante) presentó la “Querella” de epígrafe contra el Presidente de la Comisión Estatal de Elecciones, el señor Juan E. Dávila Rivera (Presidente de la CEE o querellado).

En lo pertinente, el Art. 3.9 del Código Electoral de Puerto Rico 2020, Ley Núm. 58-2020, (Código Electoral) establece las causas por las cuales podrán ser destituidos el Presidente y el Presidente Alterno de la Comisión Estatal de Elecciones. A su vez, el referido artículo dispone que “[l]as querellas por las causas de destitución [allí] mencionadas serán presentadas en la Secretaría de la Comisión y serán referidas y atendidas por un panel de tres (3) jueces del Tribunal de Apelaciones, designados por el pleno del Tribunal Supremo de Puerto Rico”. Íd. En virtud de lo anterior y de conformidad con la Orden Administrativa OAJP-2020-067 emitida por la Jueza Presidenta del Tribunal Supremo de Puerto Rico, Hon.

Número Identificador

SEN2020 _____

Maite D. Oronoz Rodríguez, procedemos a atender el caso ante nuestra consideración.

-I-

La querrela instada por el Sr. López Feliciano tiene su génesis en lo ocurrido durante el proceso primarista llevado a cabo el pasado 9 de agosto de 2020. En esta, el querellante comienza expresando que, según el Art. 3.1 del Código Electoral, la misión de la Comisión Estatal de Elecciones (CEE), es “[g]arantizar que los servicios, procesos y eventos electorales se planifiquen, organicen y realicen con pureza, transparencia, seguridad, certeza, rapidez, accesibilidad y facilidad para los electores de manera costo-eficiente, libre de fraude y coacción; y sin inclinación a ningún grupo o sector ni tendencia ideológica o partidista”. Añade que, el Art. 3.8 del mencionado código le impone al Presidente de la CEE, como autoridad ejecutiva y administrativa máxima de la Comisión, la responsabilidad de “supervisar los servicios, los procesos y los eventos electorales en un ambiente de absoluta pureza e imparcialidad”, así como de “[c]umplir y hacer cumplir las disposiciones y los propósitos de[l] [Código Electoral], la Constitución de Puerto Rico y de Estados Unidos de América, de las leyes que ordenen o instrumenten cualquier tipo de proceso electoral o Votación y de los reglamentos electorales que, por virtud de ley, sean aprobados por la Comisión y los acuerdos unánimes de los Comisionados Electorales”.

Argumenta que, atendiendo sus facultades y deberes, el Presidente de la CEE, junto a los Comisionados Electorales del Partido Nuevo Progresista (PNP) y del Partido Popular Democrático (PPD), organizó las primarias de dichos partidos políticos para el presente ciclo electoral. Consecuentemente, se constituyó una Comisión de Primarias para cada uno de los partidos antes mencionados, integradas por el querellado, como su presidente, y

el Comisionado de tanto del PNP, como del PPD. Manifiesta que, llegado el 9 de agosto de 2020, “el proceso primarista provocó un desbarajuste en el desarrollo unitario del evento”.¹ Al respecto, enfatiza que según las publicaciones de los medios de comunicación solamente el 43% de los centros de votación del PNP y el 36% de los del PPD pudieron completar el proceso de votación. También, destaca que, según los medios, en 67 de los 110 precintos electorales los electores no pudieron ejercer su derecho al voto.²

Aduce que, “quedó evidenciado que el Presidente de la CEE, parte querellada, ordenó tardíamente la impresión de las papeletas de votación, lo que provocó que las mismas llegar[a]n [...] tardíamente a los centros de votación y en un número considerable de dichos centros las papeletas nunca llegaron”.³ Arguye que el Presidente de la CEE no ofreció explicaciones aceptables que justificaran el haber permitido lo ocurrido. Por el contrario, sostiene que el querellado ha evadido su responsabilidad ejecutiva y deber de supervisión, al pretender culpar a los partidos políticos y a sus respectivos Comisionados Electorales de los referidos sucesos.⁴

A su vez, esgrime que el día de las primarias el querellado se reunió con los Presidentes del PNP y PPD para dilucidar el curso de acción a seguir ante la inminente crisis, actuación que constituyó una crasa violación a los postulados del Código Electoral. Fundamenta lo último, en que ambos presidentes eran candidatos para ocupar escaños en el Senado de Puerto Rico, apareciendo sus candidaturas en la papeleta de sus respectivos partidos. Finalmente, alega que todas las actuaciones del Presidente de la CEE, así como de los presidentes de los dos partidos aludidos,

¹ Véase, pág. 2, párrafo 4, primera oración de la “Querella”.

² Íd.

³ Íd., pág. 3, párrafo 1.

⁴ Íd., párrafos 2 y 3.

constituyeron graves violaciones al Código Electoral y a las normas éticas que gobiernan los procedimientos electorales. Finalmente, argumenta que las actuaciones de los referidos funcionarios han puesto en riesgo la validez de las primarias y han violado crasa y flagrantemente los derechos de los electores.

Por lo antes expuesto, solicita que decretemos la destitución del Presidente de la CEE, al amparo del Art. 3.9 (4) del Código Electoral, por haber incurrido en negligencia crasa en el desempeño de sus funciones.

El 27 de agosto de 2020, emitimos una “Resolución” concediéndole a la parte querellante hasta el 31 de agosto de 2020, para que compareciera y mostrara causa de las razones por las cuales no debíamos desestimar la querrela por falta de legitimación activa. A su vez, y dentro del mismo periodo, ordenamos a la parte querrellada que expusiera su posición en cuanto a lo solicitado a la parte querellante.

Así las cosas, el 28 de agosto de 2020 compareció ante nos la parte querellante, Sr. López Feliciano, mediante “Moción”.

-II-

-A-

El principio de justiciabilidad surge a base de consideraciones de índole constitucional y de autolimitación adjudicativa que exigen tener ante sí un caso y controversia real antes de ejercer el poder judicial. *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 DPR 219, 251 (2001); *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558-559 (1958). En el normativo caso de *Com. De la Mujer v. Srio. de Justicia*, 109 DPR 715, 720 (1980), el Tribunal Supremo expresó que:

[El principio de justiciabilidad comprende] una doble limitación impuesta sobre los tribunales, a saber: (1) que sólo pueden decidir "cuestiones presentadas en un contexto adversativo y en una forma históricamente visualizada como capaz de ser resueltas a través del proceso judicial" y (2) la restricción que surge del papel asignado a la judicatura en una distribución tripartita

de poderes, diseñada para asegurar que no intervendrá en áreas sometidas al criterio de otras ramas del gobierno. La doctrina es autoimpuesta. En virtud de ella los propios tribunales se preguntan y evalúan si es o no apropiado entender en determinado caso tomando en cuenta diversos factores y circunstancias mediante un análisis que les permite ejercer su discreción en cuanto al límite de su poder constitucional. (Citas en original omitidas).

De lo anterior se ha entendido, que los tribunales solo podemos resolver aquellos casos que sean justiciables con controversias genuinas y surgidas entre partes opuestas que tienen un interés real de obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas. *Torres Montalvo v. Gobernador*, 194 DPR 760, 766 (2016); *Lozada Sánchez et al v. JCA*, 184 DPR 898, 917 (2012); *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 931 (2011). Por lo cual, la doctrina de justiciabilidad impone ciertas limitaciones al ejercicio judicial con el propósito de que los tribunales podamos determinar el momento oportuno para nuestra intervención. *Presidente de la Cámara v. Gobernador*, 167 DPR 149, 158 (2006).

En ese sentido, **se ha resuelto que para que un caso sea justiciable se deben evaluar varios criterios, a saber: (1) si la controversia es tan definida y concreta que afecte las relaciones jurídicas entre las partes que tienen un interés jurídico antagónico; (2) si el interés es real y substancial y permite un remedio específico mediante una sentencia de carácter concluyente, y finalmente, (3) si la controversia es propia para una determinación judicial distinguiéndose de una disputa de carácter hipotético o abstracto, y de un caso académico o ficticio.** (Énfasis suplido). *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, supra, a la pág. 932; *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 421–422 (1994); *E.L.A. v. Aguayo*, supra, a la pág. 584. Por el contrario, la doctrina sostiene que no será justiciable

aquella controversia en la que (1) se trata de resolver una cuestión política; (2) una de las partes no tiene legitimación, activa; (3) después que ha comenzado el pleito, hechos posteriores la convierten en académica; (4) las partes buscan obtener una opinión consultiva; o (5) se promueve un pleito que no está maduro. *Íd.*

Por su parte, la legitimación activa ha sido definida “como la capacidad que se le requiere a la parte promovente de una acción para comparecer como litigante ante el tribunal, realizar con eficiencia actos procesales y, de esta forma, obtener una sentencia vinculante. *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 69 (2017). La falta de legitimación activa es un asunto jurisdiccional que los tribunales están llamados a verificar, aun cuando no le haya sido planteado por las partes. Ello pues, la ausencia de legitimación activa implica, categóricamente, que los tribunales carecen de jurisdicción sobre la materia pues el caso ante su consideración no es justiciable y, por tanto, están obligados a desestimarlos.

La doctrina de legitimación activa tiene como propósito demostrarle al foro adjudicador que el interés del demandante en el pleito es de tal índole que, con toda probabilidad, proseguirá su causa de acción de manera vigorosa. (Énfasis nuestro). *Acevedo Vilá v. Meléndez Ortiz*, 164 DPR 875, 885 (2005); *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360 (2002); *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982). Para demostrar que ostenta legitimación activa, en ausencia de una legislación que expresamente la conceda, el promovente tiene que establecer que: "(1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el referido daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; (3) existe una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada, y (4) la causa de acción surge al palio de la

Constitución o de una ley". *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, supra, a la pág. 371.⁵

Además, el Tribunal Supremo ha expresado, en lo pertinente, que:

estos criterios deben interpretarse de manera flexible y liberal cuando se trate de una acción en contra de agencias y funcionarios gubernamentales. Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación, 156 DPR 754 (2002). Además, se debe hacer un análisis de las alegaciones de la manera más favorable y liberal para la parte promovente del pleito. García Oyola v. J.C.A., 142 DPR 532 (1997); Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center, 124 DPR 559 (1989); Salas Soler v. Srio. de Agricultura, 102 DPR 716 (1974). Bhatia Gautier v. Gobernador, supra, a las págs. 73-74.

-B-

El Art. 3.7 del Código Electoral de Puerto Rico de 2020 (Código Electoral), dispone que “[l]os Comisionados Electorales propietarios nombrarán un Presidente y un Alterno al Presidente conforme a esta Ley, quienes actuarán como representantes del interés público en la Comisión”. El referido artículo establece los requisitos que deben reunir los candidatos a los cargos de Presidente y de Alterno al Presidente, así como el proceso de selección y posterior nombramiento, entre otros. Una vez nombrado, quien ocupe el cargo de Presidente de la CEE, será la máxima autoridad ejecutiva y administrativa de la Comisión y deberá asumir su cargo de conformidad con las facultades y deberes enumerados en el Art. 3.8 del Código Electoral, entre otras.

Por otro lado, en cuanto a la destitución del Presidente y/o Presidente Alterno de la CEE, el Art. 3.9 del Código Electoral dispone:

El Presidente y el Presidente Alterno podrán ser destituidos por las siguientes causas:

⁵ Véase, además, *Torres Montalvo v. Gobernador ELA*, 194 DPR 760 (2016); *Acevedo Vilá v. Meléndez Ortiz*, 164 DPR 875, 885 (2005); *Hernández Torres v. Hernández Colón et al.*, 131 DPR 593 (1992); *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982).

(1) parcialidad manifiesta en perjuicio de un Partido Político, Candidato, Candidato Independiente, Aspirante, comité o Agrupación de Ciudadanos;

(2) condena por delito grave;

(3) condena por delito menos grave que implique depravación moral o de naturaleza electoral;

(4) negligencia crasa en el desempeño de sus funciones;

(5) incapacidad total y permanente para el desempeño de su cargo;

(6) incumplimiento de esta Ley y de las decisiones unánimes de la Comisión y/o

(7) desaforo o suspensión de forma temporal o permanente por el Tribunal Supremo de Puerto Rico.

-III-

De umbral, reconocemos la situación actual que se está viviendo en Puerto Rico, la cual trastoca más de una esfera social en particular y ha servido de génesis a controversias jurídicas nunca antes planteadas. Sin perder de vista lo anterior y en virtud de la facultad que nos concede la ley para ello, procedemos a atender el caso ante nuestra consideración.

Como se puede observar, tanto de la parte expositiva como del Derecho aplicable, en el presente caso no estamos ejerciendo nuestra habitual facultad revisora. Por el contrario, nos encontramos ante un procedimiento *sui generis*, establecido por el Código Electoral de Puerto Rico, en el cual este Foro Apelativo atiende, en primera instancia, la presentación de una querrela mediante la cual se solicita la destitución del Presidente de la Comisión Estatal de Elecciones.

Ahora bien, cabe señalar que identificamos ciertos planteamientos sobre la inaplicabilidad de los casos citados en nuestra “Resolución” de 27 de agosto de 2020, por lo tanto, nos vemos obligados a comenzar este análisis expresándonos al respecto. En la Resolución aludida, le concedimos un término a las partes de epígrafe para que mostraran causa de las razones por las

cuales no debíamos desestimar el presente recurso por falta de legitimación activa, ello, a la luz de lo resuelto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Muns. Aguada Y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR 122 (2014); *Lozada Sánchez et al v. JCA*, 184 DPR 898 (2012); *Fund. Surfrider y Otros v. ARPe*, 178 DPR 563 (2010). Esto último, por motivo de que en la jurisprudencia citada el Tribunal Supremo discute, entre otras cosas, la doctrina de legitimación activa y no porque estuviéramos ante la impresión de que los hechos particulares de los referidos casos fueran similares a los del caso que nos ocupa. De manera que, tal reseña no pretendía circunscribir la controversia de autos a los casos mencionados o sugerir que eran los únicos casos aplicables. Como bien señala el querellante, el asunto ante nuestra consideración es novel, entiéndase no hay precedente, ni idéntico ni similar, que nos ilustre o sirva de guía.

Dicho esto, procedemos a adentrarnos en los méritos del caso. Específicamente, la parte querellante sostiene que procede la destitución del querellado, toda vez que este ha incurrido en negligencia crasa en el desempeño de sus funciones. Dadas las particularidades e implicaciones de esto, nos corresponde determinar, en primer lugar, si en el caso de autos se cumple con el requisito de legitimación activa. Esto así, ya que como es sabido los asuntos jurisdiccionales son materia privilegiada y deben atenderse con primacía a cualesquier otros, incluso aunque no hayan sido cuestionados o levantados por las partes. *Allied Mgmt. Group. v. Oriental Bank*, 2020 TSPR 52, a la pag. 12, 204 DPR ____ (2020), Op. de 30 de junio de 2020; *Muns. Aguada Y Aguadilla v. JCA*, supra, a la pág. 131.

Nuestro ordenamiento jurídico le exige a la parte querellante establecer, ante la falta de legislación que expresamente se la conceda, que posee legitimación activa. Es decir, conforme al

primer y segundo requisito de dicha doctrina, el querellante debe establecer que (1) ha sufrido un daño claro y palpable; y (2) que el daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético. De una lectura de las alegaciones de la querrela, cuyo contenido prácticamente transcribimos en su totalidad, no surge que el Sr. López Feliciano haya sufrido un daño. La parte querellante se limita a expresar someramente lo ocurrido en las primarias de 9 de agosto de 2020. Más importante aún, el querellante utiliza lo lamentablemente acontecido en las primarias como base para solicitar la destitución del querrellado, alegando que “quedó evidenciado” que el Presidente de la CEE fue el responsable. Hasta el momento, lo anterior no se ha determinado, por lo que resulta insuficiente que el querellante descansa en tal aseveración como un hecho incontrovertible. Desconocemos como lo esbozado en la querrela, entiéndase la alegada negligencia del Presidente de la CEE al permitir lo acontecido en las primarias del 9 de agosto de 2020, le ocasionó un daño claro, palpable, inmediato y real al Sr. López Feliciano.

Lo anterior, no fue aclarado por el querellante en su “Moción” de 28 de agosto de 2020. *A contrario sensu*, el querellante reconoce que el Código Electoral, legislación aplicable al presente caso, no menciona quién tendrá legitimación activa para solicitar la destitución de Presidente de la CEE. Dicho de otro modo, el Código Electoral no contiene una disposición mediante la cual, expresamente, se conceda legitimación activa a determinada persona o personas para solicitar la destitución del Presidente. Este manifiesta, tanto en su querrela como en su moción, que es abogado de profesión, funcionario público jubilado y elector *bonafide*, características que de sí tampoco le conceden legitimación activa expresamente.

Por otro lado, en su comparecencia, el querellante cita lo resulto por nuestro Más Alto Foro en *Pierluisi-Urrutia y otros v. Comisión Estatal de Elecciones*, 2020 TSPR 82, 204 DPR ___ (2020), Op. de 12 de agosto de 2020. Específicamente, utiliza parte de un párrafo de la opinión mayoritaria y lo expresado en algunos de los votos particulares, emitidos por los demás jueces del Tribunal Supremo, para argumentar que allí “se concluye que la CEE y su Presidente actuaron con negligencia”.⁶ Arguye que, según su contención, “cualquier elector *bonafide*, con derecho a votar en [los] procesos electorales tiene el derecho a cuestionar las actuaciones de la CEE y de sus funcionarios”.⁷

La parte querellante no estableció, ni en su querrela ni en su comparecencia, haber sufrido un daño, siendo este el primer requisito de la doctrina de legitimación activa. Mucho menos demostró la existencia de una conexión entre el daño y la causa de acción ejercitada que motiva la querrela de epigrafe. Con lo cual, no encontramos fundamento en Derecho que justifique, y por tanto nos permita, reconocerle legitimación activa a la parte querellante.

Reiteramos que el daño que le otorga legitimación activa al promovente de una causa de acción tiene que ser claro, palpable, real, inmediato y preciso. Como corolario, el Tribunal Supremo ha expresado consistentemente que un daño general y que no puede ser particularizado, o cuyo daño no pueda concretarse sobre el promovente de la acción, no genera legitimación activa.⁸ De manera que, la mera alegación de que “las actuaciones de los funcionarios [mencionados en la querrela] pusieron en riesgo la validez del evento [primarista] celebrado y han colocado a Puerto

⁶ “Moción” de 28 de agosto de 2020, presentada por la parte querellante, a la pág. 3, párrafos 3 y 4.

⁷ *Íd.*, último párrafo.

⁸ Véase, *Fundación Arqueológica v. Depto. de Vivienda*, 109 DPR 387 (1980).

Rico en el camino del desprestigio ante los ojos del mundo”⁹ no es un daño de conformidad con la doctrina arriba esbozada.

Igualmente, el mero interés en un asunto es insuficiente para reconocer la existencia de legitimación activa.¹⁰ Por ello, la expresión del querellante de que “presentó la [querrela] como abogado que tiene nociones sobre el derecho aplicable a [la] situación”¹¹ tampoco implica que este posee legitimación activa. El promovente de una acción tiene que cumplir con los elementos de legitimación activa, independientemente de sus cualificaciones en relación a la controversia que plantea.¹² Reiteramos la expresión del Tribunal Supremo de que “[l]a puerta no está abierta para que el tribunal considere todo caso que quiera incoar cualquier ciudadano”.¹³ Máxime cuando la causa de acción suscita escenarios que abrirían la puerta a situaciones que en nada ayudan al buen desarrollo de la función pública.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se desestima la querrela instada por el Sr. López Feliciano; por falta de legitimación activa.

Notifíquese inmediatamente.

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

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

⁹ “Moción” de 28 de agosto de 2020, presentada por la parte querellante, a la pág. 4.

¹⁰ *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, supra.

¹¹ “Moción” de 28 de agosto de 2020, presentada por la parte querellante, a la pág. 3, párrafo 2.

¹² Cfr. *Muns. Aguada Y Aguadilla v. JCA*, supra.

¹³ Cfr. *Bhatia Gautier v. Gobernador*, supra; *Muns. Aguada Y Aguadilla v. JCA*, supra.