

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
**TRIBUNAL DE APELACIONES**  
**PANEL ESPECIAL**

Comisionado Electoral del  
Partido Proyecto Dignidad;  
Edwardo García Rexach

Querellante

vs.

Juan E. Dávila Rivera

Querellado

KLEM202000008

**ESCRITO  
MISCELANEO**  
procedente de la  
Comisión Estatal  
de Elecciones

Sobre:  
Destitución por  
Negligencia al  
Amparo del Art.  
3.9 del Código  
Electoral de P.R.  
de 2020

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

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 1 de septiembre de 2020.

El 26 de agosto de 2020, los señores Edwardo García Rexach y Juan M. Frontera Suau, Comisionado y Comisionado Alternativo del Partido Proyecto Dignidad, (la parte querellante), presentaron el recurso ante nos.

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. **Por haber transcurrido dicho término, sin que la parte querellante compareciera, prescindimos de la misma.** Por su parte, el 31 de agosto de 2020, compareció el querrellado mediante “Moción en Cumplimiento de Resolución”.

Número Identificador

SEN2020 \_\_\_\_\_

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

**-I-**

La querrela de epígrafe, presentada contra el Presidente de la Comisión Estatal de Elecciones, Hon. Juan E. Dávila Rivera, (Presidente de la CEE o querrellado), tiene su génesis en lo ocurrido durante el proceso primarista llevado a cabo el pasado 9 de agosto de 2020. En ésta, la parte querellante comienza expresando que, según el Art. 3.1 del Código Electoral de Puerto Rico de 2020, Ley Núm. 58-2020, (Código Electoral), la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) tiene la misión de “[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”. A su vez, manifiesta que, de conformidad con el Art. 3.8 de dicho código, el Presidente de la CEE tiene, entre otros, los siguientes deberes: (1) "supervisar los servicios, los procesos y los eventos electorales"; (2) “cumplir y hacer cumplir las disposiciones y los propósitos [del

Código Electoral]; (3) “cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos que instrumentan cualquier tipo de proceso electoral en Puerto Rico”; y (4) “preparar la petición presupuestaria de la [CEE]”.

Así las cosas, aduce que, de conformidad con la Resolución Conjunta 37-2020, la Asamblea Legislativa pospuso el evento de las primarias para el 9 de agosto de 2020, fecha avalada tanto por el Presidente de la CEE, como por los Comisionados del Partido Nuevo Progresista (PNP) y el Partido Popular Democrático (PPD). Alega que, según dispone el Art. 7.1 del Código Electoral, ambas primarias estaban siendo supervisadas, coordinadas y puestas en vigor por dos Comisiones de Primarias, una compuesta por el Presidente de la CEE y la Comisionada Electoral del PNP y la otra por dicho Presidente y el Comisionado Electoral del PPD. Arguye que, lo ocurrido en el evento primarista de 9 de agosto de 2020, en parte, es producto de la negligencia crasa del Presidente de la CEE, en el cumplimiento de los deberes arriba mencionados, entre ellos:

*a. Presentación de informes detallados sobre los cambios en los procesos primaristas a la luz del COVID-19;*

*b. Presentación de un informe con recomendaciones específicas relacionado al impacto de la celebración de las primarias el 9 de agosto de 2020 en la celebración de las elecciones generales del 3 de noviembre de 2020.*

*c. La falta de máquinas de escrutinio electrónico en la celebración del voto adelantado en las cárceles en las primarias del PNP;*

*d. La falta de los materiales electorales a tiempo para que llegaran a los colegios electorales;*

*e. La falta de coordinación y administración correcta del proceso de diseño de papeletas y la aprobación de estas;*

*f. La falta de supervisión y administración correcta para que las papeletas necesarias para celebrar el evento electoral del 9 de agosto de 2020 estuviesen impresas y entregadas en la Comisión de la manera necesaria para que el evento electoral pudiese celebrarse;*

*g. Por intervención directa del Tribunal Supremo de Puerto Rico las primarias continuaron el 16 de agosto de 2020;*

*h. El escrutinio general de las primarias no se pudo completar según el calendario electoral establecido, y al día de hoy no se ha completado;*

*i. El 20 de agosto de 2020 se incumplió con el requisito dispuesto en el Artículo 9.8 del Código [Electoral] que requiere que la Comisión ordene la producción de las papeletas que correspondan a cada precinto después de haber aprobado su diseño y contenido.*

*j. Al presente no se tiene un acuerdo final con Printech, la única compañía en Puerto Rico que puede imprimir las papeletas para el escrutinio electrónico.*

*k. La compañía Printech ha expresado que el papel necesario para imprimir las papeletas para el evento del 3 de noviembre de 2020 se tarda en llegar a Puerto Rico desde Canadá ocho (8) semanas desde que se hace la orden. A su vez, que la compañía lo que puede garantizarle a la Comisión es la impresión de 300 mil papeletas al día trabajando 24 horas al día, siete días a la semana.*

*l. Lo anterior requiere al menos 35 días de impresión de papeletas.<sup>1</sup>*

Argumenta, que lo anterior es el resultado de un proceso electoral fallido que pudo haberse evitado si el querellado hubiera cumplido con sus deberes de manera diligente y razonable. De manera que, ante su incumplimiento, se ha puesto en peligro el derecho al libre ejercicio del voto según dispuesto por la constitución y las leyes. Íd. Además, arguye que la falta de diligencia desplegada por el querellado ha afectado los derechos de los candidatos y electores que respaldan el partido de la parte querellante.<sup>2</sup> Esgrime que, el incumplimiento con el calendario electoral de primarias y de las elecciones generales, así como las fallas administrativas relacionadas con la inscripción, reactivación, transferencias de electores, del voto ausente y voto adelantado, y en la solicitud presupuestaria ante la Junta de Supervisión Fiscal, entre otros requiere la presentación de esta querrela.<sup>3</sup> Finalmente, plantea que es la “obligación del Partido Proyecto Dignidad al que representa la parte querellante, velar por que el proceso electoral se dirija de manera responsable para que las elecciones de

---

<sup>1</sup> Véase, “Querrela”, a las págs. 3-4.

<sup>2</sup> Íd., a la pág. 5, párrafo 11.

<sup>3</sup> Íd., párrafo 13.

noviembre puedan llevarse a cabo garantizando el voto de todos, y que triunfe la voluntad del electorado en Puerto Rico".<sup>4</sup>

Examinada la comparecencia de la parte querellada, así como el estado de derecho aplicable, procedemos a atender el caso que nos ocupa mediante los fundamentos que expondremos a continuación.

**-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

---

<sup>4</sup> Íd., págs. 5-6, párrafo 14.

(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, ya que 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.<sup>5</sup>

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.*

<sup>5</sup> 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).

**-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:*

*(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 entrada, como ya hemos dicho, 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. Específicamente, la parte querellante sostiene que procede la destitución del querrellado, 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. A esos fines, emitimos la Resolución del pasado 27 de agosto, de la cual compareció únicamente, la parte querellada. Cabe señalar, que en dicha Resolución citamos varios casos del Tribunal Supremo de

Puerto Rico por motivo de que allí se 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 ni sugerir que eran los únicos casos aplicables o que el caso de autos versa sobre un recurso de revisión judicial. Como ya dijimos, el asunto ante nuestra consideración es novel, entiéndase no hay precedente, ni idéntico ni similar, que nos ilustre o sirva de guía.

Aclarado lo anterior, en su comparecencia, el Presidente de la CEE argumenta que la parte querellante no satisface el requisito de legitimación activa, pues en la querrela no expresa haber sufrido un daño claro y palpable, que dicho daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético. Arguye que, aunque no estamos ante un recurso de revisión judicial, por analogía se puede inferir que se están cuestionando las determinaciones y actuaciones de una agencia, de manera que podemos extrapolar lo establecido por la doctrina de legitimación activa aplicada en ese contexto y aplicarla al caso de autos. Aduce que procede lo anterior pues, esencialmente, cuestionar las actuaciones de la CEE es lo que hace la parte querellante en la querrela de epígrafe. Así, puntualiza que en esta ni si quiera se alega con especificidad el daño que se le ocasionó, sino que, por el contrario, la parte querellante se limita a presentar escenarios hipotéticos de daños futuros y a efectuar conjeturas sobre posibles resultados, de no concedérsele el remedio solicitado, cuyo remedio no existe en derecho dada la base de su reclamo.

La parte querellada insiste en que, si se permitiera a toda persona presentar cualesquiera acciones ante los tribunales, sin discriminar en cuanto a su elegibilidad para hacerlo a tenor con

los requisitos de legitimación activa, se fomentaría el caos en todas las ramas de gobierno, particularmente en la Rama Judicial. Por motivo de ello, aduce que debe permanecer la norma de que solo aquellos que sean adversamente afectados por determinada actuación, se les reconozca legitimación activa para reclamar en los tribunales de justicia. Fundamenta lo anterior, en que el Tribunal Supremo definió el término “adversamente afectada”, en el contexto de la revisión judicial, en *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR 563, 579-580 (2010) de la siguiente manera:

*[...] concluimos que la frase "adversamente afectada" significa que la parte recurrente tiene un interés sustancial en la controversia porque sufre o sufrirá una lesión o daño particular que es causado por la acción administrativa que se impugna mediante el recurso de revisión judicial. El daño tiene que ser claro, específico y no puede ser abstracto, hipotético o especulativo. Esto asegura que resolvamos "controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen un interés real de obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas". E.L.A. v. Aguayo, supra. Conforme con lo anterior, para que un litigante pueda solicitar la intervención del tribunal mediante el mecanismo de revisión judicial, ésta tiene que demostrar (1) que es parte y (2) que es o será adversamente afectada por la actuación administrativa que se impugna.*

Conforme con lo discutido, nuestro ordenamiento jurídico le exige al promovente de una acción, aquí 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 demostrar 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 ni el Comisionado ni el Comisionado Alterno del Partido Proyecto Dignidad haya sufrido un daño.

La parte querellante se limita a expresar someramente lo ocurrido en las primarias de 9 de agosto de 2020. A base de ello,

presenta alegaciones escuetas sobre daños generales supuestamente ocasionados tanto a los candidatos de su partido, como al electorado que lo apoya. De esta manera, la parte querellante pretende utilizar el lamentable acontecimiento de las primarias como base para solicitar la destitución del querellado, dado que, según su postura, el Presidente de la CEE fue el responsable. Hasta el momento, lo anterior no se ha determinado, por lo que resulta insuficiente que la parte querellante descansa en tal aseveración como un hecho incontrovertido.

En conclusión, la legitimación activa se demuestra mediante la alegación de hechos que permitan al foro judicial constatar que el promovente es una parte adversamente afectada por la actuación impugnada, de modo que tenga derecho a solicitar un remedio a través de la causa de acción que ejercita ante los tribunales. Desconocemos cómo lo alegado en la querrela, entendiéndose, la negligencia que se imputa al 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 a la parte querellante. **Máxime, que al considerar, que como colectividad política no participó en las primarias.** Reiteramos que 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.<sup>6</sup> Igualmente, el mero interés en un asunto es insuficiente para reconocer la existencia de legitimación activa.<sup>7</sup>

Habida cuenta de que 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, la parte querellante debía

---

<sup>6</sup> Véase, *Fundación Arqueológica v. Depto. de Vivienda*, 109 DPR 387 (1980).

<sup>7</sup> *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, supra.

demostrar que la poseía, más no lo hizo. Por lo contrario, como sostiene la parte querellada, éste lo que plantea son escenarios hipotéticos y daños que tras de ser generales –por hacer referencia a los derechos alegadamente ocasionados a los candidatos del Partido Proyecto Dignidad y sus electores– son futuros. Lo anterior, no fue subsanado o aclarado por la parte querellante, pues la misma no compareció ante este Tribunal Apelativo.

**-IV-**

Por los fundamentos antes expuestos, se desestima la querrela presentada por los señores Eduardo García Rexach y Juan M. Frontera Suau, Comisionado y Comisionado Alterno del Partido Proyecto Dignidad; por falta de legitimación activa.

**Notifíquese inmediatamente** a las siguientes personas:

- 1) Sr. Ángel L. Rosa Barrios – [alrosa@cee.pr.gov](mailto:alrosa@cee.pr.gov)
- 2) Sr. Juan E. Dávila Rivera - [jedavila@cee.pr.gov](mailto:jedavila@cee.pr.gov)
- 3) Sr. Eduardo García Rexach - [edgarcia@cee.pr.gov](mailto:edgarcia@cee.pr.gov)
- 4) Lic. Rubén M. Báez Dixon - [345259@prtc.net](mailto:345259@prtc.net)

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