

# LA CONTRIBUCIÓN DEL JUEZ PRESIDENTE, HONORABLE FEDERICO HERNÁNDEZ DENTON, A LA DOCTRINA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

## ARTÍCULO

KEILA DÍAZ MORALES\*

Introducción .....	1209
I. Legitimación de asociaciones .....	1211
II. Legitimación activa de contribuyentes.....	1216
III. Legitimación de legisladores.....	1218
IV. El juez Hernández Denton como defensor disidente de la interpretación liberal de la doctrina de legitimación activa .....	1221
Conclusión .....	1227

### INTRODUCCIÓN

LA IMPORTANCIA DE LA CONTRIBUCIÓN DEL JUEZ PRESIDENTE HERNÁNDEZ Denton a la doctrina de legitimación activa quedó propuesta y plasmada desde sus primeras expresiones sobre este tema en 1989. De esta forma, sostuvo que:

[P]ara cumplir con nuestra responsabilidad constitucional en esta época debemos interpretar liberalmente los requisitos de legitimación activa de aquellos que acuden al foro judicial en auxilio de nuestra jurisdicción. De lo contrario, cerramos las puertas de los tribunales a personas y entidades que han sido adversamente afectadas por actuaciones del Estado o de entidades particulares y que presentan reclamaciones que pueden ser debidamente atendidas por el foro judicial.<sup>1</sup>

Ciertamente, las opiniones que el Juez Presidente suscribió a partir de ese momento son evidencia de su compromiso proactivo con lograr que la justicia sea más accesible. En ocasión de su retiro en abril de 2014, es preciso poner en

---

\* Fungió como Oficial Jurídica del Juez Presidente, Federico Hernández Denton, desde septiembre de 2011 hasta que este cesó funciones en abril 2014. En 2011, completó su *Juris Doctor* en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Se graduó *magna cum laude* y recibió el Premio de Derecho Público de su clase. Durante sus estudios de Derecho, participó del Programa Pro Bono ENLACE ofreciendo talleres de Derecho a estudiantes del sistema de educación pública y trabajó un verano en Servicios Legales de Puerto Rico, Inc. En 2007, culminó su bachillerato en artes con distinción *magna cum laude* en Información y Periodismo en la Escuela de Comunicación Pública de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

1 Col. Ópticos de PR v. Vani Visual Center, 124 DPR 559, 564 (1989).

perspectiva el impacto que las decisiones sobre este particular tienen en nuestra democracia.

Para enmarcar correctamente la doctrina de legitimación activa, es meritorio repasar las normas básicas que sustentan nuestro ordenamiento jurídico. Nuestra Constitución establece un sistema republicano de gobierno mediante la distribución de poderes entre la Rama Ejecutiva, la Rama Legislativa y la Rama Judicial.<sup>2</sup> Esta última, es la encargada de adjudicar los casos y controversias que puedan surgir entre partes opuestas con el fin de reclamar y obtener un remedio en ley.<sup>3</sup> Sin embargo, para que una parte pueda acudir al foro judicial y presentar su reclamo, es necesario que el tribunal *le reconozca* legitimación activa o que, a pesar de no tenerla, el tribunal decida no abstenerse de ejercer su jurisdicción. De lo contrario, dicha parte se verá impedida de acudir al foro judicial para presentar su reclamo.

La doctrina de legitimación se origina en el principio de justiciabilidad de las controversias y sirve como un instrumento de autolimitación y de prudencia judicial.<sup>4</sup> El equivalente de esta doctrina en la jurisdicción federal es la doctrina de *standing*.<sup>5</sup> Esta asegura que el demandante proseguirá su causa de acción vigorosamente y traerá a la atención del tribunal todas las cuestiones en controversia, debido a su interés en el pleito.<sup>6</sup> Para tener una acción legitimada, el litigante debe cumplir con los siguientes requisitos: (1) alegar haber sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño debe ser real, inmediato y preciso; no puede ser abstracto o hipotético; (3) la causa de acción debe surgir bajo el palio de la Constitución o de una ley, y (4) debe establecerse una conexión entre el daño y la causa de acción incoada.<sup>7</sup>

Por décadas, estos requisitos se interpretaron flexiblemente, especialmente cuando se trataba de demandas contra el Gobierno.<sup>8</sup> Ello dio paso a cambios importantes en las áreas de Derecho Ambiental, protección del consumidor y defensa de los intereses gremiales.<sup>9</sup> Por otro lado, estos requisitos se han interpretado más rigurosamente cuando la parte litigante reclama derechos constitucionales de terceros.<sup>10</sup>

---

<sup>2</sup> CONST. PR art. I, § 2.

<sup>3</sup> Véase *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558-59 (1958).

<sup>4</sup> *Col. Ópticos de PR*, 124 DPR en la pág. 563.

<sup>5</sup> *Id.* Véase también *Allen v. Wright*, 468 U.S. 737 (1984); *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968); *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962).

<sup>6</sup> *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 413 (1982).

<sup>7</sup> *Id.* en la pág. 414.

<sup>8</sup> *Pacheco Fraticelli v. Cintrón Antonsanti*, 122 DPR 229, 237 (1988); *Solís v. Mun. de Caguas*, 120 DPR 53, 56 (1987).

<sup>9</sup> *Col. Ópticos de PR*, 124 DPR en la pág. 564.

<sup>10</sup> *ELA v. PR Tel. Co.*, 114 DPR 394, 396-401 (1983); *Zachry International v. Tribunal Superior*, 104 DPR 267, 274-75 (1975).

Para el año 1985, cuando el entonces licenciado Hernández Denton se convirtió en Juez Asociado del Tribunal Supremo, ese foro ya había resuelto numerosos casos que discutieron ampliamente las complejidades de esta doctrina.<sup>11</sup> Sin embargo, a pesar de la cuantiosa jurisprudencia sobre este asunto, el juez Hernández Denton hizo contribuciones significativas a este campo del Derecho.

En este escrito, aspiro a exponer y analizar la jurisprudencia sobre legitimación activa que este magistrado suscribió durante sus veintinueve años como miembro del Tribunal Supremo en tres tipos de casos: (1) casos presentados por asociaciones para demandar a nombre propio y en representación de sus miembros; (2) acciones en las que la parte demandante fundamenta su legitimación en el hecho de ser contribuyente, y (3) casos presentados por legisladores. En particular, resumiré brevemente el trasfondo fáctico de cada ponencia, así como el marco jurídico que sostuvo lo concluido. Asimismo, expondré comentarios de la comunidad jurídica para así analizar qué significó cada opinión en el desarrollo de la doctrina de legitimación activa.

Luego, discutiré las posturas disidentes asumidas por el juez Hernández Denton en los precedentes recientes que pautaron una interpretación restrictiva de esta doctrina. En específico, abordaré los siguientes casos: *Sánchez v. Srio. de Justicia*;<sup>12</sup> *Sánchez v. Srio. de Justicia*;<sup>13</sup> *Fund. Surfrider v. ARPE*;<sup>14</sup> *Lozada Sánchez v. Junta de Calidad Ambiental*;<sup>15</sup> y *Mun. de Aguada v. Junta de Calidad Ambiental*.<sup>16</sup> Además, reflexionaré sobre cómo estas decisiones afectan el acceso que deberían tener los ciudadanos y ciudadanas al foro judicial para presentar sus reclamos. Simultáneamente, plasmaré la importancia de regresar a la interpretación liberal de los requisitos de legitimación activa para asegurar que la justicia sea verdaderamente accesible.

## I. LEGITIMACIÓN DE ASOCIACIONES

La primera opinión que el entonces juez asociado Hernández Denton suscribió sobre esta doctrina fue *Col. Ópticos de PR v. Vani Visual Center*, en la cual abordó la legitimación activa de asociaciones para demandar a nombre propio y en representación de sus miembros.<sup>17</sup> El Colegio de Ópticos de Puerto Rico, Inc.,

---

<sup>11</sup> *Romero Barceló*, 112 DPR 407; *Fund. Arqueológica v. Depto. de la Vivienda*, 109 DPR 387 (1980); *Com. de la Mujer v. Srio. de Justicia*, 109 DPR 715 (1980); *PSP v. ELA*, 107 DPR 590 (1978); *Zachry International*, 140 DPR 267; *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, 102 DPR 716 (1974); *Cerame-Vivas v. Srio. de Salud*, 99 DPR 45 (1970); *Asociación de Maestros v. Pérez*, 67 DPR 848 (1947).

<sup>12</sup> *Sánchez v. Srio. de Justicia*, 152 DPR 643 (2000).

<sup>13</sup> *Sánchez v. Srio. de Justicia*, 157 DPR 360 (2002).

<sup>14</sup> *Fund. Surfrider v. ARPE*, 178 DPR 563 (2010).

<sup>15</sup> *Lozada Sánchez v. Junta de Calidad Ambiental*, 184 DPR 898 (2012).

<sup>16</sup> *Mun. de Aguada v. Junta de Calidad Ambiental*, 2014 TSPR 7.

<sup>17</sup> *Col. Ópticos de PR v. Vani Visual Center*, 124 DPR 559 (1989).

y la Asociación de Ópticos y Técnicos de Laboratorios de Ópticos, Inc., presentaron una petición de *injunction* contra Vani Visual Center y su administrador.<sup>18</sup> Alegaron que esta comerciaba objetos de óptica sin la licencia requerida por ley y que ello constituía un menoscabo del valor de las licencias de quienes estaban autorizados a practicar esa profesión.<sup>19</sup> El foro primario desestimó la acción por entender que estas asociaciones no tenían un interés legítimo reconocido por ley para demandar.<sup>20</sup> Inconformes, las asociaciones demandantes acudieron al Tribunal Supremo.<sup>21</sup> Por voz del entonces juez asociado Hernández Denton, nuestro máximo foro revocó y resolvió que las asociaciones tenían legitimación activa para presentar su reclamo.<sup>22</sup>

Para fundamentar su conclusión, el Tribunal comenzó por corregir que el término *legitimación* es el más preciso para denominar la capacidad de una parte para realizar actos procesales como parte litigante, contrario a los términos *capacidad para demandar* o *personalidad*.<sup>23</sup> Aclarado lo anterior, la opinión emitida por el juez Hernández Denton recalcó que los requisitos de legitimación activa deben interpretarse liberalmente, pues lo contrario equivaldría a cerrar las puertas de la Rama Judicial a los reclamos de personas afectadas por actos del Estado o entidades privadas.<sup>24</sup> Con ello en mente, el Tribunal discutió los criterios adoptados por el máximo foro federal para determinar si una organización puede representar y reclamar legítimamente los derechos de sus miembros.<sup>25</sup> Estos son: (1) los miembros deben tener legitimación activa para demandar a nombre propio; (2) los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización, y (3) la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual de los socios en el pleito.<sup>26</sup> El Tribunal adoptó estos criterios por entender que constituyen *una guía valiosa para nuestra jurisdicción* al momento de determinar si una organización tiene legitimación para litigar su acción.<sup>27</sup>

El profesor Álvarez González catalogó esta opinión como una *bien razonada* que alcanzó un resultado correcto.<sup>28</sup> Además, comentó la importancia de las manifestaciones hechas por el Tribunal en cuanto a la terminología correcta para

---

18 *Id.* en la pág. 562.

19 *Id.*

20 *Id.*

21 *Id.*

22 *Id.* en las págs. 567-68.

23 *Id.* en la pág. 563.

24 *Id.* en la pág. 564.

25 *Id.* en las págs. 564-66.

26 *Id.* en la pág. 566 (*citando a* Hunt v. Washington State Apple Advertising Comm'n, 432 U.S. 333, 343 (1977)).

27 *Id.*

28 José J. Álvarez González, *Derecho Constitucional*, 59 REV. JUR. UPR 247, 266-67 (1990).

atender estos casos y la norma de liberalidad al momento de interpretar los requisitos de legitimación activa.<sup>29</sup> Asimismo, opinó que:

El reconocimiento expreso de que no nos obligan los criterios de justiciabilidad adoptados por el Tribunal Supremo federal para el gobierno del sistema federal de cortes, es encomiable. Con demasiada frecuencia en el pasado el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha actuado como si en efecto los precedentes federales en este renglón fueran obligatorios para la litigación en el sistema judicial puertorriqueño.<sup>30</sup>

Dos décadas más tarde, el entonces juez asociado Hernández Denton suscribió otra importante opinión del Tribunal Supremo sobre la legitimación de asociaciones, a saber: *Col. Peritos Elec. v. AEE*.<sup>31</sup> En esa ocasión, el Colegio de Peritos Electricistas de Puerto Rico (Colegio de Peritos) presentó una petición de *injunction* y sentencia declaratoria en la que solicitó que se declarara nulo un reglamento aprobado por la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE).<sup>32</sup> Adujo que el reglamento era ilegal porque autorizaba a cualquier ingeniero colegiado a certificar instalaciones eléctricas, aunque no fuera ingeniero eléctrico o perito electricista.<sup>33</sup> Esto, en violación al artículo 23 de la Ley Orgánica de la Junta Examinadora de Peritos Electricistas el cual requiere que toda compañía de servicio apruebe y suministre el servicio de energía eléctrica únicamente a instalaciones eléctricas realizadas o supervisadas por un ingeniero electricista o por un perito electricista colegiado.<sup>34</sup> Además, sostuvo que esto le causaba daños al Colegio de Peritos como organización y a sus miembros, pues aumentaba la cantidad de profesionales autorizados a certificar trabajos eléctricos, lo cual reducía los ingresos de la asociación y sus miembros y desalentaría la matrícula en la entidad.<sup>35</sup> Por su parte, la AEE alegó que el Colegio de Peritos carecía de legitimación activa y solicitó la desestimación de la demanda.<sup>36</sup> El Tribunal de Primera Instancia acogió este planteamiento y desestimó el pleito.<sup>37</sup> El entonces Tribunal de Circuito de Apelaciones confirmó.<sup>38</sup> En desacuerdo, el Colegio de Peritos acudió ante el Tribunal Supremo.<sup>39</sup>

---

<sup>29</sup> *Id.*

<sup>30</sup> *Id.* en la pág. 268.

<sup>31</sup> *Col. Peritos Elec. v. AEE*, 150 DPR 327 (2000).

<sup>32</sup> *Id.*

<sup>33</sup> *Id.*

<sup>34</sup> Ley para crear la Junta Examinadora de Peritos Electricistas, Ley Núm. 115 de 2 de junio de 1976, 20 LPRA §§ 2701-2722 (2010).

<sup>35</sup> *Col. Peritos Elec.*, 150 DPR en la pág. 327.

<sup>36</sup> *Id.* en la pág. 330.

<sup>37</sup> *Id.*

<sup>38</sup> *Id.*

<sup>39</sup> *Id.* en la pág. 331.

La opinión del Tribunal, emitida por el entonces juez asociado Hernández Denton, expuso la normativa sobre legitimación activa y reiteró que “[c]uando 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”.<sup>40</sup> Al tomar esto en cuenta, procedió a analizar la controversia ante su consideración, a saber: “si la actuación de una agencia gubernamental, que mediante reglamentación abre un mercado de bienes o servicios a nuevos competidores, constituye un daño suficiente para satisfacer los criterios establecidos por nuestra jurisprudencia para conferir legitimación activa a un reclamante”.<sup>41</sup> A esos efectos, examinó *de manera ilustrativa* la jurisprudencia federal que atendió casos parecidos, sin dejar de reiterar la salvedad de que, “en materia de justiciabilidad, los pronunciamientos de la jurisdicción federal no son vinculantes . . .”.<sup>42</sup> Luego de exponer la doctrina federal pertinente, pautó que:

[E]n casos como el de autos, en los que la competencia es alegadamente ilegal, existe legitimación activa. Esto, pues, si existe una disposición legal que específicamente establece una protección a un grupo particular de personas, regulando así el mercado, dicho grupo tendrá legitimación activa para impugnar la alegada violación de la protección legal otorgada.<sup>43</sup>

En fin, el Tribunal concluyó que el Colegio de Peritos tenía legitimación activa.<sup>44</sup>

Por su parte, el profesor Villaronga expresó que considera que “la opinión del Tribunal suscrita por el [j]uez Hernández Denton es persuasiva. La misma es consecuente con la doctrina de legitimación adoptada por el Tribunal y establece un método razonable para evaluar el daño que alega un competidor que impugna acciones gubernamentales que afectan la competencia que enfrenta”.<sup>45</sup> Además, manifestó que el Tribunal consideró correctamente que no se trataba meramente de la aprobación de un reglamento, sino que “se impugnaba la legalidad de un reglamento por ser contrario a una legislación cuyo propósito es . . . proteger los intereses de los ingenieros y peritos electricistas colegiados”.<sup>46</sup>

Por otro lado, nuestra más alta curia también se ha expresado sobre la legitimación activa de un tipo de asociación en particular, a saber: los partidos políticos. En *PPD v. Gobernador I*, por voz del entonces juez presidente Andreu García, se consolidaron y resolvieron tres casos en que el Partido Popular Democrático (PPD), un candidato a alcalde y dos electores plantearon como controversia

---

<sup>40</sup> *Id.* en la pág. 332.

<sup>41</sup> *Id.* en las págs. 332-33.

<sup>42</sup> *Id.* en la pág. 333.

<sup>43</sup> *Id.* en las págs. 335-36.

<sup>44</sup> *Id.* en las págs. 336-37.

<sup>45</sup> Luis M. Villaronga, *Derecho Constitucional*, 70 REV. JUR. UPR 353, 358-59 (2001).

<sup>46</sup> *Id.* en la pág. 359.

si el Estado o un municipio viola el axioma constitucional de igualdad económica de los partidos cuando utiliza fondos públicos fuera de la veda electoral para pagar anuncios que benefician al partido en el poder.<sup>47</sup> Nuestro máximo foro reconoció, en primer lugar, que los demandantes tenían legitimación activa para instar los pleitos. Sin embargo, al aplicar la doctrina a los hechos, la opinión mayoritaria solo señaló que “[d]e este modo evitamos que se menoscabe la capacidad del partido y candidato demandantes de competir en igualdad de condiciones en el proceso electoral. De igual forma se garantiza a los electores demandantes su derecho a un voto igual al de los electores que favorecen al Alcalde incumbente”.<sup>48</sup>

Por su parte, el otrora juez asociado señor Hernández Denton emitió una opinión de conformidad en la que abundó sobre la doctrina de legitimación activa de los partidos políticos y aportó a la decisión del Tribunal los detalles de su aplicación a los demandantes de ese caso.<sup>49</sup> Resumió que “un partido político puede cuestionar la constitucionalidad de una actuación gubernamental cuando se cumplen los siguientes dos (2) requisitos: (a) la actuación gubernamental viola un precepto legal o constitucional, y (b) esa particular violación lesiona los intereses y derechos del partido como entidad política”.<sup>50</sup> En cuanto a los demandantes de los casos ante su consideración, reiteró el enfoque liberal de esta doctrina.<sup>51</sup> Ante el planteamiento del Estado de que el partido demandante no demostró un daño claro y palpable, el juez Hernández Denton sostuvo lo siguiente:

Para efectos de la legitimación activa, lo que es un daño dependerá del interés que la ley o la Constitución pretendió proteger. No se puede divorciar el concepto de daño real del interés protegido por la ley, debido a que la caracterización del primero depende del segundo. La Constitución o la ley crea un interés legal a favor de una parte, cuyo menoscabo puede configurar ‘un daño’ para efectos de la legitimación activa. Un interés que se concibe ‘judicialmente abstracto’ puede transformarse en claro, concreto y palpable al ser reconocido por ley.<sup>52</sup>

Luego de exponer la doctrina federal pertinente y señalar su compatibilidad con nuestro ordenamiento, especificó las alegaciones de los demandantes y aseveró que:

Aun sin tener que determinar el efecto real que la campaña del Gobierno haya tenido en el electorado, la alegación de que el fondo público se ha utilizado para adelantar la causa partidista del P.N.P., cumple cabalmente con el requisito de daño real exigido por nuestra doctrina de legitimación activa.

---

<sup>47</sup> PPD v. Gobernador I, 139 DPR 643 (1995).

<sup>48</sup> *Id.* en las págs. 674-75.

<sup>49</sup> *Id.* en la pág. 767.

<sup>50</sup> *Id.*

<sup>51</sup> *Id.*

<sup>52</sup> *Id.* en la pág. 771.

Es precisamente el derecho a la paridad de fondos lo que le faculta, como partido, para cuestionar el uso de fondos públicos para fines político-partidistas. El daño real, claro y palpable acontece dentro de la zona de interés del P.P.D. protegida constitucionalmente y reconocida legislativamente. El daño real se configura específicamente con la situación de desventaja competitiva en que la campaña coloca al P.P.D.<sup>53</sup>

Dicho esto, el juez Hernández Denton concluyó que las alegaciones de la parte demandante cumplieron “con el estándar mínimo exigido jurisprudencialmente para que se les reconozca legitimación activa”.<sup>54</sup>

En cuanto a las múltiples opiniones emitidas en este caso por los jueces que en ese entonces componían el Tribunal, el profesor Villaronga llamó la atención al esfuerzo que dedicó el juez Andréu García a discutir si el PPD tenía legitimación y la consecuente opinión de conformidad emitida por el juez Hernández Denton para suplir fundamentos adicionales sobre este particular.<sup>55</sup> Al respecto, advirtió que “la opinión de la mayoría corre el riesgo de debilitarse o a abrirse innecesariamente a críticas”.<sup>56</sup>

## II. LEGITIMACIÓN ACTIVA DE CONTRIBUYENTES

Otra decisión del juez Hernández Denton que contribuyó a la doctrina de legitimación activa fue *Asoc. Maestros PR v. Srio. Educación*, referente a las acciones presentadas por ciudadanos en calidad de contribuyentes.<sup>57</sup> La Asociación de Maestros de Puerto Rico (Asociación de Maestros) presentó en el año 1994 una demanda de sentencia declaratoria contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico en la que impugnó la constitucionalidad de una disposición legal que autorizaba la concesión de becas especiales a estudiantes de escuela pública que se transfirieran a una privada. El Estado cuestionó la legitimación activa de la Asociación de Maestros y defendió la constitucionalidad de la ley impugnada.<sup>58</sup> El Tribunal Superior resolvió que la asociación tenía legitimación activa y concluyó que las becas especiales eran inconstitucionales.<sup>59</sup> Inconforme, el Estado acudió ante el Tribunal Supremo.<sup>60</sup>

El entonces juez asociado señor Hernández Denton emitió la opinión del Tribunal. Señaló que la Asociación de Maestros fundamentó su reclamo en la

---

53 *Id.* en la pág. 775.

54 *Id.* en la pág. 777.

55 Luis M. Villaronga, *Derecho Constitucional*, 66 REV. JUR. UPR 391, 406-07 (1997).

56 *Id.* en las págs. 407-08.

57 *Asoc. Maestros PR v. Srio. Educación*, 137 DPR 528 (1994).

58 *Id.*

59 *Id.*

60 *Id.*

sección 3 del artículo II de nuestra Constitución,<sup>61</sup> relativa a la separación de Iglesia y Estado, y la sección 5 del artículo II,<sup>62</sup> que prohíbe el sostenimiento de escuelas privadas con fondos públicos.<sup>63</sup> Acto seguido, explicó que en *Flast v. Cohen*, el Tribunal Supremo federal estableció a modo de excepción que un demandante que cuestione gastos gubernamentales alegando como único interés su condición de contribuyente tendrá legitimación activa cuando su reclamo se fundamente en la cláusula constitucional contra el establecimiento de una religión.<sup>64</sup>

Expuesto lo anterior, evaluó si la prohibición de pleitos de contribuyentes establecida por la *Ley de pleitos contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico*<sup>65</sup> impedía adoptar esa norma federal.<sup>66</sup> Con ese fin, destacó la política pública de proveer a los ciudadanos acceso al tribunal para vindicar sus derechos constitucionales.<sup>67</sup> Finalmente, pautó que “el estatuto que prohíbe los pleitos de contribuyentes no aplica cuando el pleito se funda en principios constitucionales de separación entre Iglesia y Estado o en la cláusula que le prohíbe al Estado sostener escuelas privadas”.<sup>68</sup> De esta forma, resolvió que la Asociación de Maestros tenía legitimación activa y concluyó que las becas especiales eran inconstitucionales.<sup>69</sup>

El profesor Álvarez González interpretó que esta opinión “en efecto declaró inconstitucional la prohibición estatutaria de los pleitos de contribuyentes en su aplicación a controversias que surjan bajo las Secciones 3 y 5 de la Carta de Derechos”.<sup>70</sup> No obstante, a pesar de estar de acuerdo con la teoría esbozada para sustentar esa conclusión, entendió que no era necesario adoptar la jurisprudencia federal mencionada por entender que la Asociación de Maestros cumplía con los criterios tradicionales de legitimación activa.<sup>71</sup>

---

61 CONST. PR art. II, §3.

62 *Id.* §5.

63 *Asoc. Maestros PR*, 137 DPR en la pág. 528.

64 *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968).

65 Ley de pleitos contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 104 de 29 de junio de 1955, 32 LPRA §§ 3074-3092a (2004).

66 *Asoc. Maestros PR*, 137 DPR en la pág. 539.

67 *Id.*

68 *Id.* en la pág. 542.

69 *Id.*

70 José J. Álvarez González, *Derecho Constitucional*, 65 REV. JUR. UPR 799, 839 (1996).

71 *Id.*

### III. LEGITIMACIÓN DE LEGISLADORES

De los casos expuestos en los acápites anteriores, se puede apreciar la consistencia del juez Hernández Denton en la interpretación liberal de los requisitos de legitimación activa. Sin embargo, existe una vertiente de esta doctrina en la que el magistrado aplicó una interpretación más restrictiva, a saber: la legitimación de legisladores. El primer caso que suscribió sobre ese particular y que sirvió de precedente para muchos otros fue *Hernández Torres v. Hernández Colón*.<sup>72</sup> Ese pleito se originó en 1991, cuando miembros de la Cámara de Representantes de uno de los partidos de minoría presentaron una petición de *injunction* permanente y sentencia declaratoria, en la que cuestionaron la constitucionalidad del presupuesto general del año fiscal en curso por entender que era deficitario.<sup>73</sup> Reclamaron tener legitimación activa a nombre del interés público y sostuvieron que un presupuesto deficitario causa un perjuicio general a la ciudadanía.<sup>74</sup> El Tribunal de Primera Instancia les reconoció legitimación activa y declaró inconstitucional la resolución conjunta correspondiente.<sup>75</sup> En desacuerdo, el Estado acudió ante el Tribunal Supremo.<sup>76</sup>

Mediante la opinión emitida por el entonces juez asociado señor Hernández Denton, nuestro máximo foro resolvió que “los legisladores no tienen legitimación activa para impugnar la validez de un estatuto únicamente en representación del interés de la ciudadanía en general. Corresponde a los ciudadanos directamente perjudicados por esta acción, que hayan sufrido un daño claro y palpable, recurrir a los tribunales en defensa de sus intereses”.<sup>77</sup> En ese caso, el Tribunal señaló que los demandantes no tenían legitimación activa pues no demostraron haber sufrido daños personales, claros y palpables, ni que se les hubiera menoscabado sus prerrogativas legislativas.<sup>78</sup>

Para fundamentar su conclusión y en vista de que nuestra jurisdicción nunca había examinado este tipo de caso, la opinión examinó la jurisprudencia federal y encontró que:

A través de todo el desarrollo doctrinal se entiende que los legisladores lo que realmente pretenden, al reclamar legitimación activa a base de un perjuicio general, es que los tribunales revoquen una decisión aprobada mayoritariamente en un proceso democrático en que no ha habido menoscabo alguno de sus prerrogativas legislativas. Por entender que este reclamo es esencialmente una excusa de los legisladores para trasladar el debate legislativo de la arena política al

---

72 *Hernández Torres v. Gobernador*, 129 DPR 824 (1992).

73 *Id.*

74 *Id.*

75 *Id.*

76 *Id.*

77 *Id.* en la pág. 843.

78 *Id.* en la pág. 849.

foro judicial, se rechaza en todas las jurisdicciones que los legisladores tengan acción legitimada para demandar en representación del interés público para impugnar estatutos aprobados por la Asamblea Legislativa . . . .<sup>79</sup>

El profesor Álvarez González comentó que esta opinión “comenzó el necesario proceso de distinguir entre las diferentes razones que pueden motivar a un legislador a demandar en los tribunales”.<sup>80</sup> Además, señaló que el Tribunal ha aplicado lo resuelto en este caso “con razonable consecuencia y han surgido litigantes apropiados –no legisladores– que han llevado ante el poder judicial controversias constitucionales importantes”.<sup>81</sup> De igual forma, el profesor Villaronga opinó con relación a esta ponencia lo siguiente:

Es igualmente encomiable que el Tribunal le haya puesto fin a la proliferación de pleitos promovidos por legisladores de la minoría. Estas acciones no han estado motivadas ni por violaciones a los derechos civiles o libertades individuales de personas o grupos aislados y discretos, ni por deficiencias o vicios en los procesos democráticos del país que coarten los derechos de la[s] minorías. Antes bien, su razón de ser lo han sido discrepancias legítimas con la política pública del programa del gobierno de turno. Los valores democráticos que informan nuestra Constitución, exigen que tales controversias se resuelvan en la arena política, no en los tribunales.<sup>82</sup>

El próximo caso sobre legitimación de legisladores suscrito por el juez Hernández Denton fue *Acevedo Vilá v. Meléndez*.<sup>83</sup> En el año 2005, el exgobernador, Aníbal Acevedo Vilá, la Secretaria de Estado nominada, Marisara Pont Marchese, y el portavoz de la minoría del Partido Popular Democrático (“PPD”) en la Cámara de Representantes, Héctor Ferrer Ríos, solicitaron al Tribunal Supremo, mediante una petición de *mandamus*, que ordenara al Secretario de la Cámara de Representantes certificar que la señora Pont Marchese fue confirmada como Secretaria de Estado.<sup>84</sup> Nuestro más alto foro, mediante opinión emitida por el entonces juez presidente señor Hernández Denton, denegó emitir el auto de *mandamus*, por entender que los demandantes carecían de legitimación activa.<sup>85</sup>

Para fundamentar su conclusión, el juez Hernández Denton expuso las doctrinas de separación de poderes y autolimitación judicial.<sup>86</sup> En particular, reiteró que “un caso *no* es justiciable cuando se presenta una cuestión política o una de

---

79 *Id.* en las págs. 841-42.

80 JOSÉ J. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO Y RELACIONES CONSTITUCIONALES CON LOS ESTADOS UNIDOS: CASOS Y MATERIALES 156 (2009).

81 *Id.* en las págs. 159-60.

82 Luis M. Villaronga, *Derecho Constitucional*, 62 REV. JUR. UPR 683, 696 (1993) (citas omitidas).

83 *Acevedo Vilá v. Meléndez*, 164 DPR 875 (2005).

84 *Id.*

85 *Id.*

86 *Id.*

las partes carece de legitimación activa para promover un pleito”.<sup>87</sup> Posteriormente, el juez Hernández Denton discutió los requisitos de legitimación activa y su aplicación a los legisladores.<sup>88</sup> En lo pertinente, distinguió que no se reconocerá legitimación activa a un legislador para presentar demandas en representación del interés público o de sus votantes, ni cuando alega que no se le permitió fiscalizar la obra legislativa si este pudo participar en los procesos legislativos.<sup>89</sup> Sostuvo que para que se le reconozca una acción legitimada, el legislador siempre tendrá que cumplir con los requisitos correspondientes.<sup>90</sup> Explicó que, de esa forma, “evitamos que el senador o representante traslade al foro judicial –en búsqueda de una segunda oportunidad– su intento fallido de lograr cierto resultado en un proceso legislativo válido, hecho que trastocaría la separación de poderes”.<sup>91</sup>

Finalmente, el juez Hernández Denton evaluó las alegaciones de cada uno de los demandantes y encontró que ninguno de ellos cumplió con los requisitos de la legitimación activa.<sup>92</sup> No obstante, se desvió de la norma general de abstenerse de atender el caso y expresó lo siguiente:

La conclusión a la que llegamos, de ordinario, sería suficiente para disponer del caso, esto es, para denegar la petición del *mandamus* presentada. Si los peticionarios no tienen acción legitimada, prudencialmente nos absteríamos, como regla general, de entender en los méritos de éste.

*Ahora bien, y con el propósito de que no quede duda en la mente de persona alguna sobre la validez de los actos de la Cámara de Representantes en una controversia de tanta importancia pública como la de autos, aun aceptando –a los fines de la argumentación– que los peticionarios tuvieran acción legitimada (‘standing’) para instar el recurso de “mandamus”, el resultado sería el mismo.*<sup>93</sup>

Esta decisión del juez presidente señor Hernández Denton fue criticada por el profesor Meléndez Juarbe.<sup>94</sup> A pesar de que opinó que, en los méritos, *la corrección de la decisión es incuestionable*, consideró que los demandantes tenían legitimación activa y que, si el Tribunal no estaba dispuesto a reconocerlo, debió reconocer expresamente que decidió resolver el caso en los méritos.<sup>95</sup> Para efectos de este artículo, estimo que este proceder del juez Hernández Denton, a nombre del Tribunal Supremo, es un ejemplo de que la doctrina de legitimación

---

87 *Id.* en la pág. 884.

88 *Id.* en la pág. 885.

89 *Id.* en la pág. 886.

90 *Id.*

91 *Id.* en las págs. 886-87.

92 *Id.*

93 *Id.* en las págs. 889-90.

94 Hiram A. Meléndez Juarbe, *Derecho Constitucional*, 75 REV. JUR. UPR 29 (2006).

95 *Id.* en la pág. 61.

activa no solo debe interpretarse liberalmente, sino que constituye una norma prudencial que no obliga al Tribunal a negarle acceso a una parte que no tenga una acción legitimada. Como explica el profesor Meléndez Juarbe:

Basta examinar superficialmente el lenguaje de la Opinión del Juez Presidente para darse cuenta de la precisión con la que enfatiza que dichas doctrinas siguen un *enfoque prudencial*. Después de todo, no debemos olvidar que el requisito de caso o controversia, y la consiguiente prohibición de opiniones consultivas, no tienen su génesis en el texto constitucional, sino en una Opinión del Tribunal Supremo que caracterizó los requisitos de justiciabilidad como *criterios de autolimitación*. Por eso, el Tribunal no tuvo inconveniente alguno para, luego de decretar la ausencia de legitimación activa, explicar que normalmente *se abstendría prudencialmente* de ver los méritos (no que carece de jurisdicción), aunque no lo haría aquí.<sup>96</sup>

#### IV. EL JUEZ HERNÁNDEZ DENTON COMO DEFENSOR DISIDENTE DE LA INTERPRETACIÓN LIBERAL DE LA DOCTRINA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

Ya hemos visto las opiniones mayoritarias más importantes que suscribió el juez Hernández Denton sobre la doctrina de legitimación activa. Veamos brevemente cómo el Juez asumió la postura disidente cuando el Tribunal Supremo abandonó la interpretación liberal de los requisitos para reconocer una acción legitimada.

En *Sánchez v. Srio. de Justicia*,<sup>97</sup> una pareja de mujeres, dos parejas de hombres y la American Civil Liberties Union (A.C.L.U.) presentaron una demanda para impugnar la constitucionalidad del artículo 103 del Código Penal de Puerto Rico el cual penalizaba a “[t]oda persona que sostuviere relaciones sexuales con una persona de su mismo sexo o cometiere el crimen contra natura con un ser humano . . .”.<sup>98</sup> El Estado solicitó la desestimación de la demanda alegando que los demandantes carecían de legitimación activa.<sup>99</sup> El Tribunal de Primera Instancia no acogió ese planteamiento, pero el Tribunal de Apelaciones revocó y desestimó la demanda.<sup>100</sup> Insatisfechos, los demandantes acudieron ante el Tribunal Supremo, el cual emitió una resolución en la que declaró el recurso sin lugar.<sup>101</sup>

El entonces juez asociado señor Hernández Denton emitió un voto particular disidente, por entender que las parejas demandantes y la A.C.L.U. tenían legi-

---

<sup>96</sup> *Id.* en las págs. 55-56 (cita omitida).

<sup>97</sup> *Sánchez v. Srio. de Justicia*, 152 DPR 643 (2000).

<sup>98</sup> Cód. Pen. PR art. 103, 33 LPR § 4065 (2010) (derogado 2004).

<sup>99</sup> *Sánchez*, 152 DPR en la pág. 643.

<sup>100</sup> *Id.*

<sup>101</sup> *Id.*

timación activa.<sup>102</sup> Insistió en que los requisitos de dicha doctrina se interpretan flexible y liberalmente, “particularmente al atender reclamos dirigidos contra las agencias y los funcionarios gubernamentales”.<sup>103</sup> Luego, expuso la jurisprudencia federal que reconoce que el grado de amenaza necesario para que un litigante tenga legitimación activa para cuestionar la constitucionalidad de estatutos penales puede surgir del hecho de que la ley impugnada prohíba específicamente el tipo de actividad que el demandante realice.<sup>104</sup> En conclusión, sostuvo que:

Indiscutiblemente, la normativa mencionada, unida a la manifiesta tendencia liberalizadora que sobre este asunto ha sostenido este Tribunal, no pueden llevar sino a la conclusión de que los demandantes de epígrafe, en efecto, ostentan legitimación activa. El hecho de que no hayan sido arrestados o acusados al amparo del mencionado estatuto, sin más, no les priva de capacidad para comparecer ante los tribunales de Puerto Rico, pues esta sola circunstancia no hace del daño que puedan sufrir menos claro y real. Definitivamente, no es hipotético un temor fundamentado en el conocimiento de que con su conducta, los litigantes se exponen a una rigurosa pena de cárcel.<sup>105</sup>

A tales efectos, el 19 de enero de 2001, el Tribunal Supremo acogió el recurso en reconsideración.<sup>106</sup> Cinco meses después, el Procurador General compareció y reconoció legitimación activa a los demandantes.<sup>107</sup> No obstante, nuestro máximo foro resolvió lo contrario mediante una extensa opinión *per curiam*.<sup>108</sup> En síntesis, determinó que los demandantes no tenían legitimación activa para incoar la acción porque no existía una amenaza creíble de que serían procesados por el delito de sodomía, pues este no se había puesto en vigor en todo un siglo.<sup>109</sup>

Al igual que en la ocasión anterior, el juez Hernández Denton disintió con opinión escrita, la cual merece ser citada extensamente:

La opinión *per curiam* nos obliga a continuar disintiendo en estos casos en los que el Tribunal cierra las puertas a un sector de nuestra población que invoca nuestra Constitución en busca de un remedio contra el discrimen que sufre diariamente por razón de su orientación sexual. Como muy atinadamente se señaló en la Vigésima Segunda Conferencia Judicial y en el Primer Congreso de Acceso a la Justicia en Puerto Rico, “[e]l acceso a la justicia no puede depender de los re-

---

102 *Id.* en la pág. 644 (Hernández Denton, opinión disidente).

103 *Id.* en la pág. 647.

104 *Id.* en las págs. 647-48.

105 *Id.* en las págs. 650-51 (cita omitida).

106 *Sánchez v. Srio. de Justicia*, 157 DPR 360 (2002).

107 *Id.* en la pág. 367.

108 *Id.*

109 *Id.*

cursos económicos, *del género*, la edad, la raza, la capacidad mental o física o de otras consideraciones respecto a las personas que necesitan un remedio judicial’.

A pesar de la oportunidad histórica que este recurso presenta, la opinión *per curiam* reduce la controversia a un mero análisis sobre legitimación activa e ignora la verdadera problemática del discrimen por orientación sexual que sufren los peticionarios. De esta forma, la Mayoría recurre a una norma de abstención judicial que acomodaticiamente pospone la resolución de la controversia planteada por los peticionarios: la constitucionalidad del Art. 103 del Código Penal de Puerto Rico, que prohíbe las relaciones consensuales entre parejas adultas del mismo sexo. Aunque el Tribunal prefiera no abordar por ahora dicha controversia constitucional, antes de lo que espera tendrá que resolver este asunto que causa tanta división en nuestra comunidad.

La mayoría de este Tribunal se niega a intervenir en esta controversia mediante una interpretación restrictiva de la legitimación activa y del Poder Judicial. Entiende que este es un asunto que le compete a las otras ramas del Gobierno, e ignora el hecho de que son precisamente estas ramas las que no reconocen los derechos fundamentales de la minoría marginada que hoy acude ante nos.

Contrario a la posición mayoritaria, entendemos que el citado Art. 103 del Código Penal que cuestionan los peticionarios causa un daño real y palpable a este sector de la población. En efecto, existe una amenaza creíble de procesar penalmente a los demandantes; suficiente, por demás, para conferirles legitimación. De hecho, el daño real y palpable que sufren los peticionarios es tan evidente que hasta el propio Estado lo reconoce. Por ello, de una forma muy ejemplar el Procurador General concluye en su comparecencia que ‘debe reconocérsele legitimación activa a los demandantes para impugnar el Artículo 103 del Código Penal’. Sin embargo, a pesar de que el Estado ha aceptado la legitimación de los peticionarios, la opinión *per curiam* del Tribunal decide no atender su reclamo mediante una normativa contraria tanto a la jurisprudencia federal como a la nuestra. Por ello, disentimos.<sup>110</sup>

Con esta introducción, el juez Hernández Denton subrayó una vez más que la jurisprudencia exige que los requisitos de legitimación activa se interpreten de forma flexible y liberal, especialmente cuando se trata de ciudadanos que presentan reclamos en defensa de sus derechos constitucionales.<sup>111</sup> También reiteró que “la normativa federal en estos extremos es tan sólo ilustrativa, y no limita nuestra discreción de cuán liberales podemos ser en su aplicación”.<sup>112</sup> Tras advertir que la opinión mayoritaria era totalmente contraria al Derecho aplicable sobre este campo del Derecho, expresó lo siguiente: “[e]speramos que ésta sólo represente una decisión aislada, y no el regreso a la época de antaño en que el Tribunal desempeñaba una función pasiva en nuestro ordenamiento jurídico”.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> *Id.* en las págs. 391-92 (Hernández Denton, opinión disidente) ( citas omitidas).

<sup>111</sup> *Id.* en la pág. 393.

<sup>112</sup> *Id.* en la pág. 394.

<sup>113</sup> *Id.* en las págs. 395-96.

Sobre este caso, el profesor Álvarez González criticó que la opinión *per curiam* perdió de perspectiva que el problema que presentaba la reclamación de los demandantes no era uno de legitimación activa, sino de madurez.<sup>114</sup> En cambio, catalogó lo expresado por el juez Hernández Denton como *una bien razonada opinión disidente*.<sup>115</sup>

Ocho años después, esta interpretación restrictiva de la doctrina de legitimación demostró no ser una decisión aislada gracias a *Fund. Surfrider v. ARPE*.<sup>116</sup> En el año 2010, la Fundación Surfrider, Inc., y el señor Leon J. Richter solicitaron al Tribunal Supremo, mediante recurso de *certiorari*, que revocara un anteproyecto con variaciones a los reglamentos de zonificación, aprobado por la Administración de Reglamentos y Permisos (“ARPE”) y confirmado por el Tribunal de Apelaciones.<sup>117</sup> Nuestro máximo foro resolvió, mediante opinión emitida por el juez asociado señor Martínez Torres, que los peticionarios carecían de legitimación activa para presentar el recurso de revisión ante el foro apelativo intermedio.<sup>118</sup> Para fundamentar su posición, expuso la doctrina de legitimación activa para revisar decisiones administrativas. Interpretó la frase *adversamente afectada* incluida en la sección 4.2 de la *Ley de procedimiento administrativo uniforme* (LPAU),<sup>119</sup> a la luz de su homóloga federal. A su vez, pautó que dicha frase “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”.<sup>120</sup> Así, pues, encontró que el testimonio de los peticionarios era insuficiente porque carecía de especificidad.<sup>121</sup>

La jueza asociada señora Fiol Matta emitió una opinión disidente, a la cual se unió el entonces juez presidente señor Hernández Denton. En síntesis, aseveró que:

[S]egún la LPAU, la agencia está obligada a aplicar los criterios para conceder la intervención “de forma liberal”. Este Tribunal ha desarrollado toda una normativa sobre la legitimación basada en el interés *adversamente afectado* y ha cristalizado a través de los años la gran importancia que tiene en nuestro ordenamiento el garantizarle el acceso a los tribunales a los ciudadanos que procuran la revisión judicial de una determinación administrativa. Claramente, en el caso ante nuestra consideración, la LPAU provee legitimación estatutaria a los demandan-

---

114 José J. Álvarez González, *Derecho Constitucional*, 73 REV. JUR. UPR 561, 562-63 (2004).

115 *Id.* en la pág. 562, n. 10.

116 *Fund. Surfrider v. ARPE*, 178 DPR 563 (2010).

117 *Id.*

118 *Id.*

119 Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA §§ 2101-2201 (2011).

120 *Fund. Surfrider*, 178 DPR en la pág. 579.

121 *Id.*

tes y, por lo tanto, no es necesario obviar nuestra disposición en aras de imponer los requisitos más restrictivos del *standing* constitucional federal.<sup>122</sup>

Dos años después, se resolvió *Lozada Sánchez v. Junta de Calidad Ambiental*. El caso llegó al foro judicial cuando vecinos del propuesto gasoducto llamado *Vía Verde* impugnaron ante el Tribunal de Apelaciones la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental Final (DIA-F) que permitiría su construcción.<sup>123</sup> El foro apelativo intermedio desestimó el recurso de revisión administrativa por entender que los peticionarios carecían de legitimación activa para presentarlo.<sup>124</sup> Luego, determinó en reconsideración que algunos peticionarios sí tenían una acción legitimada.<sup>125</sup> Inconformes, la Junta de Calidad Ambiental y la Autoridad de Energía Eléctrica acudieron ante el Tribunal Supremo.<sup>126</sup>

El juez asociado Martínez Torres emitió, nuevamente, la opinión del Tribunal.<sup>127</sup> Este extendió lo resuelto en *Surfrider* a la revisión judicial de los procesos administrativos tramitados al amparo de la Ley Núm. 76 de 2000. Es decir, procedimientos acelerados en los que se permite obviar requisitos de permisos, endosos, consultas y certificaciones cuando una orden ejecutiva declare alguna *emergencia*. Con esta nueva norma, fundamentó su conclusión de que los peticionarios carecían de legitimación activa para presentar el recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones.<sup>128</sup>

Una vez más, el entonces juez presidente Hernández Denton se unió a la opinión disidente que emitió la jueza asociada Fiol Matta, quien criticó la interpretación sumamente restrictiva que hizo la opinión mayoritaria de los daños alegados por los peticionarios.<sup>129</sup> En particular, la togada aseveró lo siguiente:

Entiendo que el análisis en el que se basa la opinión mayoritaria, el mismo empleado en *Surfrider* es erróneo. Más aun, aunque se utilice el escrutinio riguroso de *Surfrider*, los recurridos demostraron que tienen legitimación para impugnar judicialmente la acción gubernamental que claramente les perjudica. Por eso, disiento enérgicamente de la determinación mayoritaria, que parece indicar que cuando una persona alega algún daño ambiental tiene que esperar a que suceda una catástrofe para poder ser escuchada en nuestros tribunales.<sup>130</sup>

---

122 *Id.* en la pág. 603 (Fiol Matta, opinión disidente) (citas omitidas).

123 *Lozada Sánchez v. Junta de Calidad Ambiental*, 184 DPR 898 (2012).

124 *Id.*

125 *Id.*

126 *Id.*

127 *Id.*

128 *Id.*

129 *Id.*

130 *Id.* en las págs. 928-29 (Fiol Matta, opinión disidente).

A pesar de que *Surfrider* y *Lozada* son casos muy recientes, el juez presidente Hernández Denton se vio obligado a disentir una vez más ante la restricción de la doctrina de legitimación activa en *Mun. de Aguada v. Junta de Calidad Ambiental*.<sup>131</sup> En ese caso, los municipios de Aguada y Aguadilla presentaron una propuesta para la construcción de un proyecto con fines turísticos.<sup>132</sup> En el año 2008, el señor Jorge R. Sepúlveda Torres, en representación del Comité Aguadeños Pro Conservación del Ambiente, Inc. (CAPCA), solicitó intervenir en el proceso.<sup>133</sup> Eventualmente, la Junta de Calidad Ambiental aprobó la Declaración de Impacto Ambiental Final (DIA-F) presentada por los municipios.<sup>134</sup> En desacuerdo, la CAPCA y sus miembros acudieron ante el Tribunal de Apelaciones.<sup>135</sup> Ese foro concluyó que estos tenían legitimación activa para impugnar el documento ambiental de referencia y revocó parcialmente la resolución recurrida.<sup>136</sup> Insatisfechos, los municipios acudieron ante el Tribunal Supremo.<sup>137</sup>

Por voz del juez asociado Rivera García, nuestro máximo foro extendió lo resuelto en *Surfrider* a las solicitudes de revisión de resoluciones de la Junta de Calidad Ambiental que aprueban una Declaración de Impacto Ambiental para la construcción de proyectos.<sup>138</sup> De esta forma, concluyó, en una opinión cinco a cuatro, que los opositores al proyecto carecían de una acción legitimada.<sup>139</sup> El Juez Presidente se mantuvo firme en su defensa de la flexibilización de la doctrina de legitimación activa y se unió a la opinión disidente emitida por la jueza asociada Fiol Matta, la cual dejó claro el efecto tan nocivo que tiene el proceder mayoritario en el acceso a la justicia al aseverar que:

La Opinión que suscribe hoy la mayoría del Tribunal cierra aún más las puertas de este foro a la litigación de casos ambientales recurriendo a una supuesta ausencia de legitimación activa cuando, aún bajo los criterios adoptados en [*Surfrider*] y [*Lozada*], las alegaciones de los recurridos son claramente suficientes.

....

A pesar de ello, utilizando los casos de *Surfrider* y *Lozada*, la Opinión mayoritaria le niega a los recurridos el acceso a los tribunales en espera de que sufran las consecuencias de los daños ambientales que se intentan impedir. De esta manera se revalida un análisis formalista del derecho que resulta en un endure-

---

131 *Mun. de Aguada v. Junta de Calidad Ambiental*, 2014 TSPR 7.

132 *Id.*

133 *Id.*

134 *Id.*

135 *Id.*

136 *Id.*

137 *Id.*

138 *Id.*

139 *Id.*

cimiento selectivo de los requisitos de legitimación activa cuando se trata de la revisión judicial de determinaciones administrativas en casos ambientales.<sup>140</sup>

## CONCLUSIÓN

Es evidente lo cuantiosa y significativa que fue la jurisprudencia del juez presidente Hernández Denton sobre la doctrina de legitimación activa. Corrigió que el término *legitimación* es el más preciso para denominar la capacidad de una parte para realizar actos procesales como parte litigante.<sup>141</sup> Pautó los requisitos para determinar si una organización tiene legitimación activa para demandar a nombre propio y en representación de sus miembros.<sup>142</sup> Liberalizó la interpretación del concepto *daño*, en el contexto de competencia ilegal, al pautar que “si existe una disposición legal que específicamente establece una protección a un grupo particular de personas, regulando así el mercado, dicho grupo tendrá legitimación activa para impugnar la alegada violación de la protección legal otorgada”.<sup>143</sup> Asimismo, al abordar sobre la legitimación activa de los partidos políticos que reclaman el derecho a la paridad de fondos, aclaró que, cuando se crea un interés legal a favor de una parte, su menoscabo puede configurar un *daño* para efectos de esta doctrina.<sup>144</sup>

En cuanto a la legitimación activa de contribuyentes, el juez presidente Hernández Denton pautó que la prohibición estatutaria contra los pleitos de contribuyentes no aplica cuando se trata de acciones fundamentadas en los principios constitucionales de separación entre Iglesia y Estado, o en la cláusula que le prohíbe al Estado sostener escuelas privadas.<sup>145</sup>

En cada una de estas decisiones, podemos apreciar la consistencia del Juez Presidente en recalcar dos cosas: (1) que la jurisprudencia federal sobre este asunto no es vinculante en nuestra jurisdicción,<sup>146</sup> y (2) la importancia de interpretar liberalmente los requisitos de legitimación activa.<sup>147</sup> En todo momento,

---

<sup>140</sup> *Mun. de Aguada*, 2014 TSPR 7, en las págs. 1, 3-4 (Fiol Matta, opinión disidente).

<sup>141</sup> *Col. Ópticos de PR v. Vani Visual Center*, 124 DPR 559, 563 (1989); Álvarez, *supra* nota 28, en las págs. 266-67.

<sup>142</sup> *Vani Visual Center*, 124 DPR en la pág. 567 (*citando a* *Hunt v. Washington Apple Advertising Comm'n*, 432 U.S. 333, 343 (1977)).

<sup>143</sup> *Col. Peritos Elec. v. AEE*, 150 DPR 327, 335-36 (2000). Véase también Villaronga, *supra* nota 45, en las págs. 358-59.

<sup>144</sup> *PPD v. Gobernador I*, 139 DPR 643, 771 (1995).

<sup>145</sup> *Asoc. Maestros PR v. Srio. Educación*, 137 DPR 528, 542 (1994); Álvarez, *supra* nota 70, en la pág. 839.

<sup>146</sup> *Col. Peritos Elec.*, 150 DPR en la pág. 333; *Vani Visual Center*, 124 DPR en las págs. 567-68; Álvarez, *supra* nota 28, en las págs. 266-67.

<sup>147</sup> *Col. Peritos Elec.*, 150 DPR en la pág. 332; *PPD*, 139 DPR en las págs. 775-76; *Asoc. Maestros PR*, 137 DPR en la pág. 539; *Vani Visual Center*, 124 DPR en las págs. 567-68; Álvarez, *supra* nota 28, en las págs. 266-67.

advirtió que lo contrario dejaría a las personas afectadas por actos del Estado o entidades privadas sin una Rama Judicial a la cual acudir.<sup>148</sup> De hecho, vimos como en *PPD v. Gobernador I*, a pesar de que la opinión mayoritaria reconoció legitimación activa a los demandantes, el juez Hernández Denton estimó meritorio abundar sobre el tema y recalcar la importancia de aplicar esta doctrina de la manera más favorable a la parte litigante.<sup>149</sup>

Esta defensa a la liberalización de los requisitos para reconocer legitimación activa a un litigante es cónsona con los múltiples esfuerzos que, durante su presidencia, el juez Hernández Denton canalizó mediante proyectos emblemáticos dirigidos a maximizar el acceso a la Justicia.<sup>150</sup> Como cabe esperarse, en cada mensaje ofrecido por el Juez Presidente en ocasión de la inauguración o presentación de estos proyectos, este enfatizó cuán indispensable es trabajar por lograr una Rama Judicial más accesible a la ciudadanía. Por cierto, en el mensaje que ofreció el 22 de enero de 2014, en ocasión de la primera reunión de la Comisión para el Acceso a la Justicia, creada mediante una orden administrativa del Juez Presidente,<sup>151</sup> recalcó que:

[E]l acceso a la justicia para todos y todas por igual es uno de los pilares de nuestra organización como pueblo y sociedad. Sin ese acceso a la justicia, se derriba la máxima de que todos somos iguales ante la ley.

---

<sup>148</sup> Véase *Vani Visual Center*, 124 DPR en la pág. 564.

<sup>149</sup> *PPD*, 139 DPR 643.

<sup>150</sup> En el año 2003, se constituyó una Comisión para el Acceso a la Justicia, que estaría encargada de crear un *Plan Estratégico para el desarrollo de un sistema comprensivo e integrado de servicios suficientes que garanticen a la población indigente y aquellos en desventaja económica, servicios de abogacía, solución de conflictos y procesamiento de sus necesidades de orden civil de la mayor calidad*. Sus recomendaciones fueron incluidas en los planes estratégicos de la Rama Judicial. Por mencionar varios ejemplos de los resultados de estos esfuerzos, el Juez Presidente lideró la implantación del *Protocolo para la Atención, Orientación y Referido de las Personas sin Hogar que se Presentan en el Tribunal de Primera Instancia*, el *Protocolo Interagencial para proveer Orientación a Víctimas de Violencia Doméstica y Coordinar Intercambio de Información*, el *Programa de Litigantes por Derecho Propio* y el *Proyecto Justicia para la Niñez*. La presidencia del juez Hernández Denton también queda caracterizada por el establecimiento del Programa de Salones Especializados en Casos de Sustancias Controladas, conocido como *Drug Court*, y la inauguración de Salas Especializadas en Casos de Violencia Doméstica. Juez Federico Hernández Denton, Mensaje en ocasión de la primera reunión de la Comisión para el Acceso a la Justicia (22 de enero de 2014). Otro logro reciente de la administración del juez Hernández Denton fue la puesta en vigor de la presentación electrónica de documentos en el Tribunal General de Justicia. Oficina de Administración de los Tribunales, *En marcha la justicia digital con la presentación electrónica de documentos en los tribunales de Puerto Rico: Inicia nueva era en San Juan para casos civiles y en Humacao para casos criminales*, RAMA JUDICIAL (20 de enero de 2014), <http://www.ramajudicial.pr/Prensa/2014/01-20-14.htm> (última visita 21 de febrero de 2014).

<sup>151</sup> Entre las funciones de este organismo figuran: (1) asesorar a la Rama Judicial en la formulación de política pública que garantice el acceso a la justicia; (2) evaluar y recomendar planes de acción para implantarla; (3) establecer mecanismos de seguimiento y validación para las metas trazadas, y (4) recomendar legislación que adelante mecanismos de financiamiento y servicios legales de personas con escasos recursos económicos. Orden para la creación de la Comisión Asesora de Acceso a la Justicia, OA-JP-2014-175.

Debo reconocer que es un hecho innegable que, por la estructura del sistema, es más difícil y oneroso para los sectores desventajados económicamente, sectores marginados o en estado de vulnerabilidad acceder a los tribunales, que para quienes tienen suficientes recursos económicos o han accedido a posiciones sociales y educativas ventajosas.

En vista de ello, durante los años que he tenido el privilegio de presidir el Tribunal Supremo, la Rama Judicial ha tomado un sinnúmero de medidas para cerrar la brecha y hacer accesible el sistema judicial del país a todos los puertorriqueños y puertorriqueñas.<sup>152</sup>

Sin embargo, el hecho de que el juez presidente Hernández Denton defendiera tan firmemente el acceso a la justicia y el enfoque liberal de la doctrina de legitimación activa no fue obstáculo para que restringiera la interpretación de esta doctrina en los casos presentados por legisladores únicamente en representación del interés de la ciudadanía en general.<sup>153</sup> Resolvió que corresponde a quienes hayan sufrido un daño claro y palpable recurrir a los tribunales para defender sus intereses.<sup>154</sup> Sostuvo que el legislador siempre tendrá que cumplir con los requisitos correspondientes para que se le reconozca una acción legitimada.<sup>155</sup> De esta forma, terminó con la propagación de acciones promovidas por legisladores de minoría que acudían al foro judicial luego de ser derrotados en la arena política.<sup>156</sup>

Esta interpretación restrictiva de la doctrina de legitimación activa, en cuanto a los legisladores, demuestra el enfoque práctico que caracteriza la metodología adjudicativa del juez presidente Hernández Denton. Como bien se ha señalado, no reconocer legitimación activa a los legisladores para defender intereses generales de la ciudadanía no ha resultado en que cierto tipo de reclamo quede fuera del foro judicial, pues han surgido litigantes apropiados para incoarlos.<sup>157</sup> Además, en este contexto, aclaró que la doctrina de legitimación activa constituye una norma prudencial.<sup>158</sup>

En definitiva, la jurisprudencia del juez presidente Hernández Denton está caracterizada por una defensa tajante de la interpretación liberal de la doctrina de legitimación activa por su impacto en el acceso a la Justicia, sin abandonar su enfoque práctico contra la proliferación de casos presentados por partes que no necesariamente son las más legitimadas para llevar una acción. Ello constituía un sano balance entre la apertura de las puertas del Tribunal General de Justicia a

---

<sup>152</sup> Juez Federico Hernández Denton, Mensaje en ocasión de la primera reunión de la Comisión para el Acceso a la Justicia (22 de enero de 2014).

<sup>153</sup> Hernández Torres v. Gobernador, 129 DPR 824, 843 (1992).

<sup>154</sup> *Id.*

<sup>155</sup> Acevedo Vilá v. Meléndez, 164 DPR 875 (2005).

<sup>156</sup> ÁLVAREZ, *supra* nota 80; Villaronga, *supra* nota 85.

<sup>157</sup> ÁLVAREZ, *supra* nota 80, en las págs. 159-60; Villaronga, *supra* nota 85, en las págs. 696-97.

<sup>158</sup> Acevedo Vilá, 164 DPR 875.

los reclamos de la ciudadanía y el deber de los jueces y juezas de ser celosos guardianes de su jurisdicción. Así pues, nuestra Rama Judicial constituyó un foro accesible al ciudadano, cuyos reclamos representaron en innumerables ocasiones un motor de cambio y un ente fiscalizador.

No obstante, en el presente milenio, el Tribunal Supremo limitó el acceso al foro judicial mediante la interpretación restrictiva de los requisitos de legitimación activa. Con este proceder, contrario a la jurisprudencia que por décadas rigió este campo del Derecho, una mayoría del Tribunal Supremo impuso nuevos obstáculos para la parte litigante que confía en que cuenta con un foro judicial accesible y que no evadirá su función ante el primer tecnicismo procesal. En términos prácticos, mediante este cambio en la doctrina, una mayoría de nuestra más alta curia abdicó a la función judicial que juraron ejercer e ignoró al ciudadano que reclama sus derechos constitucionales y civiles que nuestro ordenamiento jurídico está supuesto a garantizarle.<sup>159</sup> El juez Hernández Denton disintió de este curso de acción, defendió enérgicamente el enfoque liberal de esta doctrina y advirtió que abandonar este imperativo negaba al ciudadano acceso a los tribunales que están supuestos a servirle.<sup>160</sup>

Como discutimos al comienzo de este escrito, reconocerle al litigante su legitimación activa es una condición determinante para que el foro judicial no se abstenga de ejercer su jurisdicción y cumplir con su función adjudicativa. Los jueces y juezas que componen la Rama Judicial no deben confundir su llamado a ser guardianes celosos de su jurisdicción con cerrar permanentemente las puertas del Tribunal General de Justicia a quien presenta su reclamo ante el foro judicial confiando en que atenderá los méritos de sus planteamientos. Después de todo ¿de qué sirve tener una Rama Judicial si se niega al ciudadano su capacidad de acudir a ella como parte litigante? Nunca habrá acceso a la justicia si el foro para reclamarla y obtenerla es inaccesible.

---

159 Véase *Mun. de Aguada v. Junta de Calidad Ambiental*, 2014 TSPR 7; *Lozada Sánchez v. Junta de Calidad Ambiental*, 184 DPR 898 (2012); *Fund. Surfrider v. ARPE*, 178 DPR 563 (2010); *Sánchez v. Srio. de Justicia*, 157 DPR 360 (2002).

160 *Id.*