

DERECHO CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO

JORGE M. FARINACCI FERNÓS*

Introducción	325
I. <i>PNP v. ELA</i> : Donativos y la interacción entre las primarias y las elecciones generales.....	326
A. Contexto	326
B. Uso del recurso de certificación intrajurisdiccional.....	328
C. La validez de la norma adoptada por la Ley Núm. 233-2014	329
II. <i>Com. PNP v. CEE</i> : Las personas encamadas y la democracia a domicilio	331
A. <i>Com. PNP v. CEE I</i>	331
B. <i>Com. PNP v. CEE III</i>	333
C. <i>Com. PNP v. CEE IV</i>	335
D. Análisis integrado.....	336
III. <i>Burgos Andújar v. CEE</i> : <i>Stare Decisis no more</i> : la aplicación de la veda electoral a un evento plebiscitario y la revocación de la norma adoptada en <i>PPD v. Gobernador II</i>	337
A. Contexto	337
B. La doctrina del <i>stare decisis</i>	339
C. Crítica del Tribunal Supremo a <i>PPD v. Gobernador II</i>	340
i. La veda estatutaria	341
ii. Las disidencias.....	342
D. Análisis del caso	346
IV. <i>Rodríguez Otero v. CEE</i> : Legisladores independientes: ¿Mayoría, minoría o ninguna de las anteriores?.....	348
A. Contexto	348
B. La proliferación de opiniones del Tribunal Supremo	349
C. Análisis del caso.....	355
V. <i>PNP v. Comité Local</i> : Electo pero sin juramentar: llenando vacantes en las poltronas municipales.....	356
A. Contexto	356
B. Análisis del caso	356
VI. <i>Municipio Autónomo de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.</i> : Cuando las cenizas pretenden ocupar el campo	358
A. Contexto	358

* B.A., M.A. y J.D. (UPR), LL.M. (Harvard University), S.J.D. (Georgetown University). Catedrático Auxiliar de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

B. Análisis del caso	359
VII. <i>Pueblo v. Casellas Toro</i> y el efecto <i>Sánchez Valle</i> : La unanimidad en los veredictos de jurados en casos criminales	361
VIII. <i>Zeda Batista v. ASSMCA</i> , otra oportunidad perdida: El discrimen político y los contratistas independientes en el gobierno.....	363
IX. <i>Mapfre Preferred Risk Ins. Co. v. ELA</i> ; <i>CSMPR v. ELA y Reliable Financial v. ELA</i> : Déja Vu all over again: el poder de confiscación del Estado	364
A. <i>Mapfre Preferred Risk Ins. Co.</i>	364
B. <i>CSMPR v. ELA</i>	367
C. <i>Reliable Financial</i>	369
i. Propiedad incautada para fines investigativos	369
ii. Requisito de emplazar al Secretario de Justicia en procedimientos de impugnación	371
Conclusión	372

INTRODUCCIÓN

EN ESTE ARTÍCULO, ANALIZAREMOS UNA SERIE DE CASOS SOBRE DERECHO Constitucional resueltos por el Tribunal Supremo de Puerto Rico durante el término comprendido entre octubre 2016 y julio 2017. En particular, nos enfocaremos en los siguientes temas: (1) el límite a los donativos a candidatos en primarias y elección general; (2) el voto adelantado de las personas encamadas y los requisitos aplicables; (3) la aplicación de la veda electoral a los procesos plebiscitarios; (4) la representación de las minorías en la Asamblea Legislativa; (5) la sustitución de un alcalde electo que renuncia antes de tomar posesión; (6) la doctrina de campo ocupado en el contexto de una ordenanza municipal; (7) la exigencia de unanimidad en los veredictos de un jurado en un caso criminal; (8) el discrimen político y los contratistas independientes, y (9) varios asuntos en cuanto el poder de confiscación del Estado.

Al analizar el término anterior, tomamos nota de “la proliferación de opiniones y votos de conformidad, concurrentes y disidentes individuales”.¹ En particular, expresé que dicha tendencia “ayuda entender la situación de dicho Tribunal, aunque dificulta la tarea de identificar el estado actual de la doctrina sobre diversos asuntos de derecho constitucional”.² Este fenómeno se repitió en el término 2016-2017, lo cual provocó que los casos sobre Derecho Constitucional fuesen considerablemente extensos.

Esta tendencia marcada hacia la expresión judicial individual en casos de Derecho Constitucional presenta serios problemas, particularmente cuando dichas

¹ Jorge M. Farinacci Fernós, *Derecho Constitucional*, 86 REV. JUR. UPR 662, 663 (2017).

² *Id.*

expresiones no vienen acompañadas de una opinión del Tribunal. Casi por definición, la elaboración de la normativa constitucional en Puerto Rico es facultad exclusiva del Tribunal Supremo estatal. A diferencia de otras áreas del Derecho donde la doctrina científica y la acción legislativa pueden suplir la ausencia de normas claras, el desarrollo del Derecho Constitucional depende del accionar claro e inequívoco de nuestro más alto foro judicial. De lo contrario, los tribunales inferiores y el resto de la maquinaria gubernamental —sin mencionar la ciudadanía en general— quedan desorientados en cuanto al estado actual del Derecho Constitucional en Puerto Rico. Esperemos que esta tendencia hacia la expresión individual sea temporal.

I. *PNP v. ELA*: DONATIVOS Y LA INTERACCIÓN ENTRE LAS PRIMARIAS Y LAS ELECCIONES GENERALES

A. Contexto

Cada cuatro años, el Tribunal Supremo de Puerto Rico se convierte en una especie de Tribunal Supremo Electoral, ya que interviene en un sinnúmero de controversias jurídicas con cargas político-partidistas considerables. Atender estos casos exige un balance muy fino por parte de nuestro más alto foro judicial. Por un lado, el Tribunal tiene un deber ineludible de poner en vigor las diferentes disposiciones constitucionales aplicables a estos asuntos, ya que en Puerto Rico el Derecho Electoral es una parte inherente del Derecho Constitucional. Por otro lado, es inevitable que cada decisión emitida por el Tribunal Supremo en el campo de Derecho Electoral tenga consecuencias directas en la batalla eleccionaria entre las diferentes fuerzas políticas del país, beneficiando una fuerza sobre otra. Esto expone al Tribunal Supremo a críticas y ataques en cuanto a su impacto en la contienda electoral.

Nuestro ordenamiento electoral establece cantidades máximas de dinero que una persona puede donar a determinado candidato o partido político dentro de cierto periodo. La pregunta enfrentada por el Tribunal Supremo en *PNP v. ELA* era si la cantidad máxima podía establecerse sumando los donativos dados durante una campaña primarista y una elección general.³ En otras palabras, ¿podría un donante que contribuyó la cantidad máxima a un candidato en una primaria donar nuevamente al mismo candidato de este prevalecer y participar en la elección general? ¿O estaría impedido dicho donante de contribuir cualquier suma adicional por haber llegado ya al máximo permitido en el periodo correspondiente?

Desafortunadamente, no obtuvimos una respuesta del Tribunal. Mediante resolución, el Tribunal Supremo declaró sin lugar una petición de certificación intrajurisdiccional y de auxilio de jurisdicción. La mayoría del Tribunal devolvió el

3 *PNP v. ELA*, 196 DPR 42 (2016) (resolución).

caso al Tribunal de Primera Instancia con instrucciones de celebrar una vista y dictar sentencia en un periodo considerablemente breve.⁴

La juez asociada Rodríguez Rodríguez expresó que estaba conforme con la determinación del Tribunal y que procedía ordenar al foro primario que atendiera la controversia mediante un proceso expedito.⁵ De igual forma, expresó su preocupación de que los jueces y juezas disidentes —es decir, los que hubiesen expedido el auto de certificación intrajurisdiccional— adelantasen sus criterios al expresarse sobre la denegatoria del recurso. Ello, aun cuando —según la juez— (1) no había constancia de que la parte demandada haya sido emplazada y (2) los jueces disidentes expusieron criterios basados en meras alegaciones de la parte demandante, sin apoyo documental y sin el beneficio de la versión de la parte demandada. A estas expresiones se unieron la jueza presidenta Oronoz Rodríguez y el juez asociado Colón Pérez.

Por su parte, el juez asociado Martínez Torres, en unas expresiones a las que se unieron la jueza presidenta Oronoz Rodríguez y los jueces asociados Feliberti Cintrón y Colón Pérez, sostuvo que la petición de certificación intrajurisdiccional había sido presentada a destiempo, pues el caso aún no estaba maduro.⁶ Para el juez asociado Martínez Torres, independientemente del alto interés público involucrado, el expediente carecía de la prueba necesaria para resolver adecuadamente la controversia. Además, destacó que había unanimidad en el Tribunal sobre la importancia de atender el caso con premura.

La jueza asociada Pabón Charneco emitió unas expresiones disidentes, a las que se unieron los jueces asociados Kolthoff Caraballo, Rivera García y Estrella Martínez.⁷ Para la Jueza Asociada, este caso involucraba un asunto de alto interés público, pues cuestionaba la constitucionalidad de las enmiendas realizadas al Código electoral y, dada la cercanía del evento electoral, requería la más pronta atención por parte del Tribunal. La Jueza Asociada concluyó expresando que tenía esperanza de que el foro primario se acatara a la *sugerencia* hecha por el Tribunal Supremo en cuanto al término para atender la controversia.

Unas expresiones similares fueron emitidas por el juez asociado Rivera García, a las que se unieron la jueza asociada Pabón Charneco y los jueces asociados Kolthoff Caraballo y Estrella Martínez.⁸ Este Juez también afirma que la naturaleza del planteamiento constitucional esbozado justificaba atender el caso bajo la Regla 50 del Reglamento del Tribunal Supremo y resolver la controversia en los méritos.⁹

Finalmente, el juez asociado Estrella Martínez emitió un voto particular disidente, al que se unieron la jueza asociada Pabón Charneco y los jueces asociados

4 *Id.*

5 *Id.* en la pág. 43 (expresión concurrente de la juez asociada Rodríguez Rodríguez).

6 *Id.* en las págs. 43-44 (expresión concurrente del juez asociado Martínez Torres).

7 *Id.* en la pág. 45 (expresión disidente de la juez asociada Pabón Charneco).

8 *Id.* (expresión disidente del juez asociado Rivera García).

9 Reglamento del Tribunal Supremo de Puerto Rico, 4 LPRA Ap. XXI-B, R.50 (2012).

Kolthoff Caraballo y Rivera García.¹⁰ A diferencia de las expresiones disidentes emitidas por los otros jueces, este voto entró en un análisis preliminar de los méritos de la reclamación. Allí, el juez asociado Estrella Martínez planteó que combinar los donativos hechos durante un proceso de primarias y una elección general para efectos de calcular el máximo permitido presentaba problemas de libertad de expresión e igual protección de las leyes. En particular, pesó en su ánimo el interés de reivindicar el derecho de “poder apoyar económicamente a los candidatos que comparten los ideales que representan a cada elector en cada evento electoral”.¹¹ La limitación adoptada mediante la Ley Núm. 233-2014, por tanto, debía evaluarse bajo el estándar de escrutinio estricto.¹²

Como adelantamos, el caso fue devuelto al foro primario. El Tribunal Supremo no volvió a atender el asunto. No sabemos cuál, si alguno, fue el criterio mayoritario en torno a los méritos. Por un lado, sabemos que tres jueces y una jueza expresaron serias reservas sobre la validez del esquema estatutario adoptado. Por otro lado, los jueces del bloque mayoritario que optaron por devolver el caso al foro primario por razones procesales no expresaron criterio alguno sobre el asunto sustantivo, por lo que no sabemos si uno o más de ellos coinciden con la apreciación de la posición disidente.

La discusión generada por este caso requiere analizar dos asuntos principales: (1) si se debió expedir el auto de certificación intrajurisdiccional de forma que fuese el Tribunal Supremo el que resolviera la controversia jurídica en primera — y última— instancia y (2) los méritos en cuanto a la validez de la norma adoptada por la Ley Núm. 233-2014.¹³ A continuación, exponemos los contornos generales de ambas controversias y tomamos partida al respecto.

B. Uso del recurso de certificación intrajurisdiccional

El uso del recurso de certificación intrajurisdiccional ha sido altamente contencioso al interior del Tribunal Supremo y ha generado debate en la comunidad jurídica en general.¹⁴ Sin duda, ha habido un aumento en su uso en los últimos años, particularmente en casos que generan pasiones. Esto, de por sí, no es extraordinario, dado que el uso de esta herramienta está reservado, precisamente, para casos importantes y extraordinarios.

Se trata de un debate filosófico legítimo. Por un lado, están quienes opinan que, salvo en casos verdaderamente excepcionales, debe permitirse que el proceso

¹⁰ PNP, 196 DPR en la pág. 47 (voto particular disidente del juez asociado Estrella Martínez).

¹¹ *Id.* en la pág. 49.

¹² Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico, Ley Núm. 233 de 19 de diciembre de 2014, 16 LPRA § 621-34 (2012 & Supl. 2017).

¹³ *Id.* § 625.

¹⁴ Véase Michelle Marie Vélez Berríos, *Certificaciones Intrajurisdiccionales: ¿Regla general o excepción?*, 55 REV. DER. PR 155 (2015).

judicial ordinario corra su curso, dado que ello permite generar expedientes completos, desarrollar adecuadamente los argumentos y permitir a las diferentes instancias de la Judicatura aportar su criterio. Al utilizar constantemente este recurso, arguyen, el Tribunal Supremo da la impresión de que solo certifica casos que benefician a un tipo de litigante sobre otro. En otras palabras, el miedo de aquellos que critican el uso frecuente de la certificación intrajurisdiccional es que se convierta en un *fast track* que permite al Tribunal Supremo intervenir en pleitos que le son de su agrado.

Por otro lado, existen controversias jurídicas de tal envergadura que, casi inevitablemente, requerirán la eventual intervención del Tribunal Supremo como foro de última instancia en nuestro ordenamiento. Cuando ello es evidente, se puede argumentar que el agotar el proceso judicial ordinario en los foros inferiores constituye un gasto innecesario de tiempo y recursos. De igual forma, se pospone la resolución de una controversia jurídica que puede afectar los derechos de grandes sectores de la población. El acceso directo o expedito al Tribunal Supremo no debe verse como algo intrínsecamente negativo o siniestro. Incluso, existen jurisdicciones en otras partes del mundo en donde el foro constitucional de última instancia *tiene* que atender directamente casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una ley, reglamento o acción gubernamental.¹⁵ Esto, pues sus tribunales inferiores ordinarios carecen de la facultad de pasar juicio sobre la validez constitucional de una norma positiva. En esos casos, el acceso directo al foro constitucional tiene un efecto positivo, pues permite aclarar el asunto constitucional de forma eficaz.

C. La validez de la norma adoptada por la Ley Núm. 233-2014

El otro asunto importante presentado en *PNP v. ELA* es la constitucionalidad del esquema estatutario que limita los donativos a determinado candidato a una cantidad particular en un periodo de tiempo, combinando así los procesos primaristas y de elección general. Este asunto no es sencillo, particularmente cuando se toma en consideración el hecho de que la nueva norma fue adoptada en el 2014 por el Partido Popular Democrático (en adelante, “PPD”), cuando existía una probabilidad mayor de la celebración de un proceso primarista al interior del principal partido de oposición (el Partido Nuevo Progresista; en adelante “PNP”) que en el propio partido de gobierno. Es decir, puede darse la impresión de que la nueva norma fue aprobada para poner al PNP en desventaja, ya que el dinero aportado durante el proceso primarista sería restado de lo que se pudiera donar para las elecciones generales. Esto podría generar el tipo de problema de igual protección de las leyes que intimó el juez asociado Estrella Martínez en su voto particular disidente.

Al mismo tiempo, el problema del dinero en la política y el inversionismo en Puerto Rico es uno real y serio. Los escándalos vistos durante el ciclo electoral anterior son ejemplo de ello.

15 Véase ÁNGEL OQUENDO, *LATIN AMERICAN LAW* (3rd. Ed. 2016).

En vista de todo lo anterior, estimo que la balanza se inclina hacia la inconstitucionalidad de la norma. Esto, pues tiene que tomarse en consideración las importantes diferencias entre el proceso de primarias y la elección general. Por definición, esta prohibición únicamente afectaría a la persona que donó económicamente a un candidato que resultó victorioso en la primaria. Ya que, una persona que donó el máximo a un candidato derrotado en la primaria puede ahora donar el máximo nuevamente, sea al candidato que prevaleció *o incluso al de otro partido*. Evidentemente, el donante del candidato derrotado no es la persona más dada a aportar al candidato vencedor.

Como consecuencia, las únicas personas afectadas por este esquema serían aquellas que donaron dinero a un candidato en un partido político que celebró primarias y que resultó victorioso. Nuevamente, por definición, *el candidato que resulte victorioso en la primaria estaría en una marcada desventaja frente a los candidatos de los demás partidos que no tuvieron un proceso primarista*.

De igual forma, no podemos subestimar la importancia de las primarias en Puerto Rico. En un país donde las fuertes lealtades partidarias provocan que muchas veces las personas voten por los candidatos de su partido aunque estos no sean de su preferencia, la primaria constituye el verdadero filtro democrático que determina qué opciones los partidos le darán al electorado en la elección general. Por tanto, sería sustancialmente injusto obligar a una persona a escoger entre realizar un donativo en la etapa primarista o esperar al proceso general. Si se opta por la primera alternativa, el resultado es que el mismo donante que contribuyó a que su candidato ganara las primarias se vería impedido de brindarle el mismo apoyo en las elecciones generales. La segunda alternativa permite al donante contribuir a la campaña del candidato de su partido para la elección general, pero no apoyar a su candidato preferido durante el proceso primarista; el resultado es que el donante tendría que abstenerse de apoyar al candidato de su preferencia en la primaria para poder luego contribuir durante la elección general. El problema es que el candidato que prevalezca en la primaria y participe de la elección general no necesariamente será el mismo que el donante favorecía en la primaria interna. Este desfase entre la voluntad del donante y las trabas que el estatuto impone es un deservicio a la democracia.

No podemos olvidar que donar a la campaña de un candidato o candidata primarista *únicamente afecta a los demás candidatos del propio partido*. Ello en nada afecta el balance entre las fuerzas políticas como tal. La dinámica del proceso electoral en una primaria es sustancialmente distinta a una elección general, específicamente en lo que respecta los temas, tono y envergadura de la campaña. En una primaria, el electorado son las personas inscritas en el partido. Por tanto, se trata de un proceso para escoger quién sería el mejor portaestandarte de los principios, valores e ideales compartidos dentro de un mismo partido. En una elección general, el electorado es mucho más abarcador y diverso. En este proceso, los partidos y candidatos exponen visiones encontradas sobre el rumbo que debe tomar el país.

Una vez se tienen claras las diferencias estructurales entre un proceso primarista y una elección general, pueden apreciarse los fallos en la norma establecida

en la Ley Núm. 233-2014. En particular, su choque con importantes derechos constitucionales, como el voto, la libertad de expresión y la igual protección de las leyes. Puede haber un debate legítimo sobre si dicha norma pasa el escrutinio de razonabilidad, aunque me inclino hacia su invalidez. No pienso lo mismo en cuanto un escrutinio estricto. Aquí el esquema fracasa necesariamente.

Por último, discuto brevemente las expresiones de la juez asociada Rodríguez Rodríguez —a la cual se unieron la Jueza Presidenta y el juez asociado Colón Pérez— cuestionado que los integrantes del Tribunal adelantasen su criterio en expresiones o votos disidentes sobre recursos que no fueron expedidos. Si bien entiendo la preocupación de adjudicar la controversia a destiempo, sin que el expediente esté completo, sin que las partes se hayan expresado adecuadamente en cuanto los asuntos jurídicos pendientes y sin que se haya asumido jurisdicción sobre la controversia al no emitirse un auto correspondiente, debo expresar que ha sido costumbre por mucho tiempo por parte de los jueces y juezas del Tribunal Supremo *indagar preliminarmente* en los méritos de un caso que entienden debió ser expedido. De esa forma, el juez o jueza disidente explica por qué a su entender era importante y necesario atender un caso en específico. De esa forma, no se adelanta un criterio formado y final, sino un acercamiento inicial al problema.

A fin de cuentas, *por alguna razón una mayoría de los jueces y juezas decide no expedir un caso*. Es decir, algún análisis, por más somero, se llevó a cabo por los jueces. Al expresar en la disidencia elementos de juicio sobre los méritos del caso, se logra poner en aviso a la comunidad jurídica —y al pueblo en general— de la existencia de una controversia importante que amerita nuestra atención.

II. COM. PNP V. CEE: LAS PERSONAS ENCAMADAS Y LA DEMOCRACIA A DOMICILIO

A. Com. PNP v. CEE I

El resultado de las elecciones en Puerto Rico depende de varios factores: efectividad de las campañas publicitarias, fortaleza económica, carisma de los candidatos, el entusiasmo de las bases electorales de los diferentes partidos y candidaturas, entre otros. También depende de la sofisticación, eficiencia y agilidad de las maquinarias partidistas en términos de la movilización de electores. En Estados Unidos, a esto se le conoce como el *get out the vote*. En Puerto Rico, tales maniobras estratégicas incluyen impugnar los votos emitidos por electores del partido contrario y conseguir transportación para los fieles miembros del partido a los colegios electorales. Lo anterior, además, implica llevar la urna a las residencias de los militantes. Se trata de una democracia a domicilio.

El tema de los llamados *encamados* genera muchas pasiones. Se presta para *chanchullos* y abusos, ya sea por tomar ventaja de las personas que tal vez no están totalmente alertas o por permitir que familiares de personas incapacitadas usurpen el voto de los encamados, convirtiéndolo en un segundo voto suyo. No obstante, el tema de los *encamados* involucra también el deber del sistema de dar oportunidades a sus ciudadanos para ejercer su derecho al voto.

Durante el término que nos concierne, el Tribunal Supremo emitió dos resoluciones y una sentencia sobre este asunto. En *Com. PNP v. CEE I*, el Tribunal Supremo declaró con lugar una petición de certificación intrajurisdiccional y nombró a la Hon. Aileen Navas Auger, Jueza del Tribunal de Primera Instancia, como Comisionada Especial.¹⁶ El Tribunal le ordenó celebrar una vista al día siguiente y presentar su informe pocos días después. De igual forma, el Tribunal Supremo declaró con lugar una solicitud de auxilio de jurisdicción, ordenando a la Comisión Estatal de Elecciones (en adelante “CEE”) a iniciar el proceso de recoger los votos de aquellas personas cuyas solicitudes fueron denegadas y depositarlos en un sobre de objeción. Se trataba de un pleito que impactaba aproximadamente a 800 electores.

El juez asociado Kolthoff Caraballo expresó que de esta forma se aseguraba el derecho al voto de los electores, sobre todo cuando existían suficientes mecanismos para evitar el fraude. Esto, pues los nombres de estas personas quedarían excluidas de las listas en la elección general, de forma que se evitase que pudiesen votar dos veces.¹⁷ La jueza asociada Pabón Charneco se unió a esta opinión.

El juez asociado Estrella Martínez emitió un voto particular de conformidad, al que se unieron la jueza asociada Pabón Charneco y los jueces asociados Kolthoff Caraballo y Rivera García.¹⁸ Según el voto particular, procedía emitir la orden en auxilio de jurisdicción, toda vez que el tiempo apremiaba. Este voto nos alerta de que la controversia en cuanto a los votos emitidos por las personas encamadas va dirigido a los requisitos facultativos de los profesionales médicos responsables de certificar que la condición física de dichos electores les impide votar en sus colegios. Es decir, la controversia tiene que ver más con el *contenido estatutario* del Código electoral y no un *cuestionamiento constitucional a dichos requisitos*.¹⁹

Según el juez asociado Estrella Martínez, se debe analizar la controversia a través del crisol de la defensa del derecho al voto; el Juez afirma que este derecho es “inviolable”,²⁰ salvo que exista una ley u orden judicial válida que limite dicho derecho en armonía con la Constitución. En específico, su voto expresa que “la Ley Electoral atendió la situación particular de aquellos electores debidamente calificados que, por determinadas situaciones, no pueden ejercer su voto el día de las elecciones”.²¹

¹⁶ *Com. PNP v. CEE I*, 196 DPR 651 (2016) (resolución).

¹⁷ *Id.* en las págs. 652-53 (expresión de conformidad del juez asociado Kolthoff Caraballo).

¹⁸ *Id.* en la pág. 654. (voto particular de conformidad del juez asociado Estrella Martínez).

¹⁹ Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4179m (2012 & Supl. 2017) (donde se pueden encontrar dichos requisitos).

²⁰ *Com. PNP I*, 196 DPR en la pág. 656 (voto particular de conformidad del juez asociado Estrella Martínez).

²¹ *Id.*

Finalmente, cabe destacar que la jueza presidenta Oronoz Rodríguez y el juez asociado Feliberti Cintrón hubiesen declarado sin lugar el remedio provisional.²² A su vez, la juez asociada Rodríguez Rodríguez hubiese declarado sin lugar el auto de certificación y el remedio en auxilio de jurisdicción, ordenando al foro primario a atender la controversia mediante un proceso expedito.²³ Por último, el juez asociado Colón Pérez también hubiese declarado sin lugar ambas solicitudes, pues entendía que, *a todas luces*, la decisión de la CEE era correcta.²⁴

B. Com. PNP v. CEE III

En *Com. PNP v. CEE III*, el Tribunal Supremo emitió una sentencia en cuanto a la impugnación de los votos de las personas encamadas.²⁵ Por tanto, se enfrentó a una controversia sobre los problemas que presenta el esquema autorizado estatutariamente para que personas con problemas de movilidad física puedan ejercer, de forma adelantada, su derecho al voto. Dicho esquema exige que la solicitud esté acompañada de una certificación emitida por el médico de cabecera que acredite el impedimento.²⁶

No obstante, el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió la controversia sin entrar en los méritos en cuanto a la validez de la norma estatutaria y sin interpretar las disposiciones en controversia en relación a los requisitos aplicables a los médicos que emiten las certificaciones aludidas. En vez, el Tribunal Supremo basó su fallo en violaciones procesales al debido proceso de ley.²⁷ Esto, pues no había certeza de que los electores cuyos votos fueron impugnados e invalidados hubieran sido notificados de ello. Es decir, si la impugnación hubiese procedido, estos electores desconocerían por completo que sus votos no fueron contados, por lo que no harían siquiera el esfuerzo por presentarse al colegio electoral ni podrían recurrir de esa decisión.

Según el Tribunal Supremo, “la característica medular del debido proceso de ley es que el pronunciamiento debe ser justo”.²⁸ Entre los “componentes básicos [del debido proceso de ley se encuentran]: la notificación adecuada y la oportunidad de ser escuchado y defenderse”.²⁹ En particular, el debido proceso de ley conlleva el derecho de todo ciudadano a ser notificado de la decisión final que se

²² *Com. PNP I*, 196 DPR en la pág. 653 (expresión disidente de la jueza presidenta Oronoz Rodríguez).

²³ *Id.* (expresión disidente de la juez asociada Rodríguez Rodríguez).

²⁴ *Id.* (expresión disidente del juez asociado Colón Pérez).

²⁵ *Com. PNP v. CEE III*, 196 DPR 706 (2016) (sentencia).

²⁶ Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4179m (2012 & Supl. 2017).

²⁷ *Com. PNP III*, 196 DPR en la pág. 718.

²⁸ *Id.* en la pág. 713 (énfasis omitido).

²⁹ *Id.*

tome en su contra de manera que esté en posición para ejercer cualquier derecho que proceda.

A esto hay que añadirle que la *Ley electoral* concede un plazo de veinticuatro horas para que las personas cuyos votos hayan sido excluidos puedan solicitar la revisión de la impugnación.³⁰ Según la sentencia, al no percatarse de la decisión, estas personas perdieron su oportunidad de retarla. Como consecuencia, una mayoría del Tribunal Supremo ordenó la validación de *todas* las solicitudes de voto impugnadas.³¹

¿Qué movió al Tribunal a resolver por la vía procesal en vez de atender el asunto en sus méritos? Las disidencias nos dan una pista. Según el juez asociado Feliberti Cintrón, el caso debió desestimarse *por no perfeccionarse conforme a derecho*.³² *The plot thickens*; por tanto, tenemos que analizar tres asuntos de forma separada: (1) si la parte recurrente perfeccionó el recurso correctamente y sus efectos en caso de que no lo hiciera; (2) los méritos de la controversia, en términos de los requisitos necesarios para certificar la condición de un elector que activa su derecho a ejercer el voto adelantado, y (3) la falta de notificación a los electores como parte del debido proceso de ley.

De lo que surge de la opinión disidente de la jueza presidenta Oronoz Rodríguez —a la cual se une el juez asociado Feliberti Cintrón— aparentemente, el PNP, como parte recurrente, *no notificó a la CEE dentro del término de veinticuatro horas para ello, ni notificó de manera alguna al PPD*. Es decir, no perfeccionó el recurso.³³ Si bien el término de notificación no es de naturaleza jurisdiccional, sino de cumplimiento estricto, la Jueza Presidenta explica que la parte recurrente no ofreció justa causa para su incumplimiento. Por tanto, entendió que procedía desestimar la acción.³⁴

En cuanto los méritos sustantivos del caso, la Jueza Presidenta se enfocó en el concepto de médico *de cabecera*. A su entender, el término implica habitualidad en la relación entre el médico y su paciente o algún tipo de familiaridad previa entre ambas partes, de forma que se pudiese afirmar que se trataba de un *paciente* del médico en cuestión.³⁵ El juez asociado Colón Pérez llegó a una conclusión similar sobre este tema.³⁶ Finalmente, según la Jueza Presidenta, a lo anterior también se le debe sumar el requisito de poseer una licencia vigente, hecho que no se demostró fehacientemente con los médicos del caso.

En cuanto a la supuesta violación al debido proceso de ley —en particular, el asunto de que, al no notificarse a tiempo, los electores quedaron fuera del término

30 16 LPRA § 4031.

31 *Com. PNP III*, 196 DPR en la pág. 719.

32 *Id.* (expresión disidente del juez asociado Feliberti Cintrón).

33 *Id.* en la pág. 724 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente).

34 *Id.* en la pág. 725.

35 *Id.* en la pág. 758.

36 *Id.* en las págs. 817-20 (Colón Pérez, opinión disidente).

de veinticuatro horas para recurrir de la decisión en su contra— la Jueza Presidenta expresó que, en nuestro ordenamiento, los términos para ir en revisión comienzan a correr una vez, en efecto, se notifica la decisión. Por tanto, la consecuencia de no haber notificado a los electores cuyos votos adelantados fueron impugnados era que el término de veinticuatro horas para recurrir aún no había comenzado, por lo que no sufrieron daño procesal alguno.

C. Com. PNP v. CEE IV

Posterior a la sentencia, el Tribunal Supremo emitió una resolución en el mismo caso, *Com. PNP v. CEE IV*, en la que declaró sin lugar las mociones de reconsideración presentadas por el PPD, el Partido Independentista Puertorriqueño (en adelante, “PIP”) y el Partido del Pueblo Trabajador (en adelante, “PPT”).³⁷ La jueza presidenta Oronoz Rodríguez, la juez asociada Rodríguez Rodríguez y los jueces asociados Feliberti Cintrón y Colón Pérez reconsiderarían.

La juez asociada Rodríguez Rodríguez emitió un voto particular disidente criticando fuertemente las aseveraciones de la mayoría sobre cómo el fallo emitido mediante sentencia benefició a todos los votantes de todos los partidos políticos.³⁸ Para la Juez Asociada, dicho argumento resulta problemático, toda vez que, precisamente, el caso se resolvió mediante sentencia en lugar de opinión, lo que tuvo como efecto neto que se beneficiaron mayormente electores del PNP. Aparentemente, narra la Juez Asociada, la ponencia original en este caso fue circulada como opinión, pero luego, fue certificada a última hora como una sentencia: “Ese cambio desfigura el argumentario de que se trata de un dictamen que busca proteger los votos de todos los votantes”.³⁹

Tales expresiones provocaron una fuerte respuesta por parte del juez asociado Martínez Torres, a cuyo voto particular de conformidad se unió la jueza asociada Pabón Charneco: “Dado que la compañera Juez Asociada señora Rodríguez Rodríguez opta por emitir expresiones que podrían minar la confianza pública en este Tribunal, me veo forzado a reaccionar para aclarar varios asuntos”.⁴⁰ Acto seguido, narró su perspectiva en cuanto al trámite interno que llevó a la certificación de la sentencia. Según el juez asociado Martínez Torres, no debe sugerirse que el Tribunal optó por emitir una sentencia y no una opinión para así beneficiar a un partido político en particular. “El dictamen de este Foro salvaguardó el derecho al voto de cientos de electores activos de todas las ideologías políticas”.⁴¹ Esto, dado que las impugnaciones fueron contra electores tanto del PPD como del PNP.

³⁷ *Com. PNP v. CEE IV*, 196 DPR 827 (2016) (resolución).

³⁸ *Id.* en las págs. 832-34 (voto particular disidente de la juez asociada Rodríguez Rodríguez).

³⁹ *Id.* en la pág. 833.

⁴⁰ *Id.* en la pág. 829 (voto particular de conformidad del juez asociado Martínez Torres).

⁴¹ *Id.* en la pág. 830.

D. Análisis integrado

Sería poco decir que se trata de un caso raro. En esta ocasión, el Tribunal Supremo validó cientos de votos que fueron impugnados por presuntamente no cumplir con los requisitos de la *Ley electoral*, sin que se analizaran dichos requisitos o la validez misma de la ley. Esto, por no haber constancia de que se notificó adecuadamente la decisión de invalidar dichos votos a los electores involucrados.

El argumento propuesto por la mayoría del Tribunal en cuanto a la violación del debido proceso de ley me parece poco persuasivo. En primer lugar, la ausencia de prueba fehaciente de que se notificó la decisión a los electores no equivale a que, en efecto, no hubo dicha notificación. Es decir, no había evidencia de que dichos electores no fueron notificados. En segundo lugar, coincido con las expresiones de la Jueza Presidenta en *Com. PNP v. CEE III* a los efectos de que, en caso de no haberse notificado correctamente la decisión, respecto a los votos impugnados, lo que procedía era llevar a cabo la notificación. Esto, pues el término de veinticuatro horas para recurrir la decisión no comienza a correr hasta que se haga tal notificación. Resulta altamente irónico que el Tribunal valide los votos por *aparente* falta de notificación a los electores, pero no desestime el recurso por una *demonstrada* falta de notificación a las partes.

Hubiese preferido una decisión en los méritos. Aunque coincido con el análisis *estatutario* que realizó la Jueza Presidenta en *Com. PNP v. CEE III* a los efectos de establecer que el término *médico de cabecera* requiere algún tipo de familiaridad y habitualidad entre médico y paciente —de forma que no se trate de un médico rodante que va de casa en casa certificando condiciones físicas que inhabilitan al elector— creo que se trata de un asunto mucho más abarcador.

Entiendo que no procede limitar el voto a domicilio únicamente a aquellas personas que no pueden, por razón de una condición física que les imposibilite, movilizarse al colegio electoral. Es decir, según la ley, sería *inválido* que un elector vote de forma adelantada desde su domicilio si no padece de una enfermedad o condición que le imposibilite la movilidad y así lo acredite su médico de cabecera. En ese sentido, la exigencia estatutaria de que solo se puede votar de forma adelantada cuando exista una condición física y lo certifique un médico con familiaridad con el paciente padece de un serio problema constitucional en tanto constituye un impedimento al ejercicio del derecho al voto.

Mientras en Puerto Rico limitamos el ejercicio del voto exigiendo, como regla general, la presencia física en el colegio, salvo excepciones limitadas como esta, otras jurisdicciones han adoptado medidas *para facilitar, precisamente, el voto adelantado y remoto*. En varias jurisdicciones de los Estados Unidos, por ejemplo, segmentos sustanciales del electorado votan con mucha anticipación. De igual forma, no se limita el ejercicio del sufragio a *un solo día, en un solo lugar, de una sola forma*.⁴²

⁴² Véase National Conference of State Legislatures, *Absentee and Early Voting*, NCSL (17 de octubre de 2017), <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/absentee-and-early-voting.aspx>.

Estamos convencidos de que todo puertorriqueño tiene derecho a ejercer su voto de formas alternas que no requieran su presencia física en el colegio electoral. ¿Por qué limitar el voto a domicilio a personas encamadas? ¿Por qué hace falta que el médico sea de cabecera? Este factor no debe ser relevante al análisis toda vez que se trate de un elector hábil para votar y con pleno uso de sus facultades mentales. Si queremos ampliar la participación electoral ciudadana, debemos *ampliar* las alternativas para ejercer el voto, no limitarlas. Con los adelantos tecnológicos que hemos tenido como sociedad, deberíamos aspirar a convertir la presencia física en el colegio electoral en la excepción en lugar de la norma.

Si bien nuestra Constitución delega en la Asamblea Legislativa el poder de organizar y estructurar, mediante ley, el proceso electoral en Puerto Rico, lo cierto es que ese poder debe ejercitarse de forma razonable y, sobre todo, *cónsona con el objetivo constitucional de fomentar la participación ciudadana y el ejercicio pleno del derecho democrático al sufragio*.⁴³ Por tanto, estimo que limitar el voto adelantado a personas encamadas es un ejercicio irracional del poder regulador de la Asamblea Legislativa.⁴⁴ Como consecuencia, no debe importar si el médico que certificó la condición del encamado es de cabecera o no. Lo determinante debe ser que se trate de un ciudadano con derecho al voto con facultades mentales plenas y que el gobierno tome medidas cautelares para evitar el fraude. Por ejemplo, que estén presentes observadores de la CEE y de los partidos políticos que participen del proceso electoral. La democracia a domicilio es algo a lo que debemos aspirar. Me parece irrazonable el limitar el derecho al voto desde la casa solamente a personas con inmovilidad física.

III. BURGOS ANDÚJAR V. CEE: STARE DECISIS NO MORE: LA APLICACIÓN DE LA VEDA ELECTORAL A UN EVENTO PLEBISCITARIO Y LA REVOCACIÓN DE LA NORMA ADOPTADA EN PPD V. GOBERNADOR II

A. Contexto

¿Aplica la veda electoral a los eventos plebiscitarios? Según *PPD v. Gobernador II*, resuelto hace más de veinte años, la respuesta es sí.⁴⁵ Si preguntamos cuál es la base jurídica para dicha conclusión, la contestación es binaria: *tanto* porque lo exige un estatuto como porque lo exige la Constitución. Ante el imperativo constitucional, el requisito estatutario se convierte en superfluo.

En *Burgos Andújar v. CEE*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico revisó la controversia.⁴⁶ Ello supone tres asuntos de análisis: (1) la doctrina de *stare decisis* en

43 CONST. PR art. III, § 1.

44 Véase *Lozada Tirado v. Testigos de Jehová*, 177 DPR 893 (2010) (donde el Tribunal Supremo resolvió que era inconstitucional el limitar el derecho de una persona a nombrar un apoderado para ejecutar su voluntad en relación a decisiones médicas a ciertas condiciones solamente).

45 *PPD v. Gobernador II*, 136 DPR 916 (1994) (*per curiam*).

46 *Burgos Andújar v. CEE*, 197 DPR 914 (2017) (*per curiam*).

términos de la decisión del Tribunal en *PPD v. Gobernador II*; (2) la existencia de algún requerimiento constitucional para la aplicabilidad de la veda electoral en procesos de plebiscito y referéndum, y (3) si la Asamblea Legislativa extendió estatutariamente la veda al plebiscito sobre *status* celebrado en junio de 2017.⁴⁷

De entrada, sería provechoso presentar concepto y estructura de la veda electoral en Puerto Rico. En nuestro país operan *dos vedas*. La primera es de stirpe constitucional y la segunda es de origen estatutario. La veda constitucional es de naturaleza conceptual, por lo que carece de una estructura concreta operativa. Se basa en las exigencias de la sección 9 del Artículo VI de la Constitución de Puerto Rico, la cual prohíbe el uso de dinero público para fines privados.⁴⁸ Por tanto, cuando una entidad gubernamental utiliza fondos públicos para financiar una campaña proselitista, incluso de forma indirecta, se viola esta disposición constitucional. Ante la ausencia de una estructura operativa, se requiere la presentación de una acción judicial para detener la conducta ilegal. Como resultado, la veda constitucional opera *prospectivamente*. Es decir, corrige la conducta ilegal ya cometida en lugar de prevenirla.

Por su parte, la veda estatutaria proviene de las leyes electorales aprobadas por la Asamblea Legislativa a través de los años. En cuanto a su contenido, no es muy distinto al requerimiento constitucional;⁴⁹ prohíbe que se use dinero público para hacer campaña, ya sea haciendo mención a candidaturas, partidos, incumbentes o símbolos partidistas, como también exaltando la obra, propuestas y logros del partido de gobierno o atacando al opositor político. Ahora bien, a diferencia de la veda constitucional, el esquema estatutario que se activa durante el periodo electoral incluye un mecanismo operativo muy particular: la Junta Examinadora de Anuncios (JEA). Este cuerpo está encargado de *aprobar* los anuncios gubernamentales *antes* que estos sean publicados, salvo en casos de emergencia. Es decir, se trata de un esquema *preventivo* (*pre-clearance*). De esa forma, en lugar de tener que presentar una acción en los tribunales cada vez que una entidad gubernamental viola la veda constitucional, la veda estatutaria requiere que los anuncios reciban pre-autorización de un organismo oficial antes de poder publicarse.

En *PPD v. Gobernador II*, el Tribunal Supremo resolvió que la veda electoral *estatutaria* aplicaba a los procesos plebiscitarios.⁵⁰ Esa decisión se basó, a su vez, en consideraciones estatutarias y, sobre todo, *constitucionales*. Con esto en mente, pasamos a discutir lo resuelto en *Burgos Andújar v. CEE*.

⁴⁷ Los primeros dos asuntos están estrechamente relacionados.

⁴⁸ CONST. PR art. VI, § 9.

⁴⁹ Podría argumentarse que, dado el piso constitucional establecido, la veda *estatutaria* que se activa durante el año electoral es más exigente.

⁵⁰ *PPD*, 136 DPR en las págs. 926-27.

B. La doctrina del stare decisis

De entrada, es importante establecer el orden del análisis. Dado que *PPD v. Gobernador II* resolvió que por imperativo constitucional la veda electoral se extendía a los procesos plebiscitarios, la opinión del Tribunal Supremo en *Burgos Andújar v. CEE* comienza con un análisis de dicho precedente; en particular, la doctrina del *stare decisis* y la validez de los pronunciamientos constitucionales adoptados en dicho precedente. Al respecto, la opinión *per curiam* expresó que “como norma general, un tribunal debe seguir sus decisiones en casos posteriores, a fin de lograr estabilidad y certidumbre legal”.⁵¹ No obstante, explicó el Tribunal, ello no convierte la decisión anterior en “dogma que deba seguirse ciegamente, aun cuando el Tribunal se convenza posteriormente que su decisión anterior es errónea”. [Por tanto, no debe seguirse un precedente anterior cuando] ya no resiste un análisis cuidadoso”.⁵²

En particular, el Tribunal repasa los tres requisitos para revocar un precedente.⁵³ Primero, cuando este sea claramente erróneo; segundo, cuando los efectos sobre el resto del ordenamiento son adversos, y tercero, cuando la cantidad de personas que confiaron en dicho precedente es limitada.⁵⁴ Aunque daría la impresión de que hace falta analizar estos tres factores conjuntamente, el Tribunal Supremo se limita a declarar que el primer elemento fue satisfecho, por lo que procede a dar al traste con el precedente judicial. Acto seguido, la opinión *per curiam* ofrece un análisis detallado de lo resuelto en *PPD v. Gobernador II* para demostrar que se trata de un precedente claramente erróneo.

Antes de indagar en la discusión del Tribunal sobre su propio precedente, es provechoso tomar nota de un fenómeno en Puerto Rico en cuanto al *stare decisis*. Cuando el Tribunal Supremo desarrolla dicha doctrina, casi siempre es para *revocar* un precedente. Es decir, rara vez encontramos casos donde el Tribunal, dudando de la fortaleza analítica de un precedente suyo, decide reafirmar el mismo por razones de *stare decisis*. Como consecuencia, las expresiones del Tribunal Supremo sobre esta doctrina tienden a enfocarse en descartar el efecto de *stare decisis* en lugar de fortalecerlo.

Cabe recordar que la doctrina de *stare decisis* no aplica de igual forma cuando se trata de un precedente basado en consideraciones constitucionales en lugar de uno basado en un análisis estatutario.⁵⁵ Cuando se trata de un caso que interpreta un estatuto, la doctrina de *stare decisis* es más robusta, toda vez que la Asamblea Legislativa siempre tiene la potestad de corregir cualquier error interpretativo en

⁵¹ *Burgos Andújar*, 197 DPR en las págs. 922-23.

⁵² *Id.* en la pág. 923 (citando a *Am. R.R. Co. of P.R. v. Comisión Indus. de P.R. y Angueira*, 61 DPR 314, 326 (1943)).

⁵³ Véase *Rivera Ruiz v. Mun. de Ponce*, 196 DPR 410 (2016); *ELA v. Northwestern Selecta*, 185 DPR 40 (2012); *Pueblo v. Díaz de León*, 176 DPR 913 (2009) (resolución); *González v. Merck*, 166 DPR 659 (2006).

⁵⁴ Véase *Burgos Andújar*, 197 DPR en la pág. 923

⁵⁵ *California v. FERC*, 495 U.S. 490, 499 (1990).

el que pueda haber incurrido el Tribunal Supremo. Cuando el Tribunal interpreta una ley y la Asamblea Legislativa no actúa, se sobreentiende que la interpretación es correcta, por lo que ordinariamente el Tribunal viene obligado a acatarla hasta que la Legislatura cambie de parecer.

Ahora bien, cuando se trata de un precedente judicial relacionado a una disposición constitucional, la fuerza de la doctrina del *stare decisis* es *menor*. Esto, pues salvo una enmienda constitucional, no hay manera de corregir un error del Tribunal Supremo. En esta área es el propio Tribunal el llamado a corregir sus errores. No obstante, ello no significa que la doctrina de *stare decisis* no aplique a los precedentes constitucionales del propio Tribunal Supremo. Para revocar un precedente constitucional, esta doctrina requiere —como mínimo— algo más que meramente estar en desacuerdo con el fallo.

C. Crítica del Tribunal Supremo a *PPD v. Gobernador II*

En cuanto a lo resuelto en *PPD v. Gobernador II*, la opinión *per curiam* analiza la piedra angular de dicha decisión: el axioma de igualdad económica entre los partidos políticos inscritos. Según el Tribunal Supremo en *PPD v. Gobernador II*, dicho axioma está basado en la sección 2 del Artículo II de la Constitución de Puerto Rico, la cual garantiza el derecho al voto libre de coacción.⁵⁶ El axioma de igualdad electoral protege este derecho activando la protección de la veda electoral cada vez que se celebre cualquier evento de esa índole.

No obstante, en *Burgos Andújar v. CEE* el Tribunal resolvió que “dicho axioma no existe en la Constitución”.⁵⁷ Para ello, citó con aprobación la crítica a *PPD v. Gobernador II* formulada por el profesor Luis M. Villaronga.⁵⁸ De igual forma, la opinión *per curiam* tomó nota de que *PPD v. Gobernador II* intentó utilizar como autoridad para su fallo lo resuelto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Marrero v. Mun. de Morovis*.⁵⁹ No obstante, según la opinión *per curiam*, dicho caso fue resuelto basado en un ejercicio de interpretación estatutaria, no constitucional.

Para la mayoría en *Burgos Andújar*, el Tribunal Supremo en *PPD v. Gobernador II* inventó judicialmente una serie de derechos inexistentes: “[E]ste Tribunal presumió, *sin prueba de algún anuncio gubernamental*, que el Gobierno de Puerto Rico coaccionaría a los electores durante el referéndum, mediante la difusión pública”.⁶⁰ Según esta opinión, la mera posibilidad de que se diera esa coacción “no justifica que dichos derechos se intenten proteger prematuramente y sin prueba

56 *PPD v. Gobernador II*, 136 DPR 916, 926 (1994) (*per curiam*).

57 *Burgos Andújar*, 197 DPR en la pág. 928.

58 *Id.* (citando a Luis M. Villaronga, *Derecho Constitucional*, 66 REV. JUR. UPR 391, 402 n.48 (1997)).

59 *Marrero v. Mun. de Morovis*, 115 DPR 643, 646 (1984).

60 *Burgos Andújar*, 197 DPR en la pág. 927.

de la que surja que fueron violados”.⁶¹ Es decir, *constitucionalmente*, solo opera la veda prospectiva y no la preventiva.

Para sustentar este argumento, la mayoría citó con aprobación un artículo de Revista Jurídica publicado por el juez asociado Martínez Torres.⁶² Además, también señala que en *PPD v. Gobernador II* ninguna de las partes hizo un planteamiento constitucional en cuanto a la aplicabilidad de la veda a los plebiscitos. Por tanto, según lo cuenta la opinión mayoritaria, el Tribunal en *PPD v. Gobernador II* adoptó una norma constitucional sin que nadie lo solicitara. Esto, a expensas de un posible análisis estatutario que resolviera la controversia en sintonía con la doctrina de evasión constitucional.

Como consecuencia de todo lo anterior, el Tribunal Supremo: (1) revocó la norma constitucional adoptada en *PPD v. Gobernador II*, (2) exilió de la doctrina constitucional el axioma de la igualdad económica entre los partidos políticos inscritos y (3) dejó en manos de la Asamblea Legislativa la decisión de si extender la veda electoral estatutaria a los eventos plebiscitarios y los referéndums. Después de *Burgos Andújar*, la única disposición constitucional aplicable al uso de dinero público para adelantar, indebidamente, agendas proselitistas es la sección 9 del Artículo VI de la Constitución.⁶³ Es decir, la veda constitucional sin los mecanismos preventivos.

El Tribunal no nos informa qué pasará con la línea jurisprudencial que ha requerido trato igual entre los partidos —más allá de la veda electoral— como, por ejemplo, la participación igualitaria en los organismos electorales.⁶⁴

i. La veda estatutaria

Según el Artículo XII de la Ley Núm. 7-2017, las disposiciones del Código electoral aplicarán al proceso plebiscitario “excepto cuando sean improcedentes o incompatibles con las disposiciones de esta Ley o cuando esta Ley dispone delito o penalidad específica”.⁶⁵ A su vez, la citada veda estatutaria está incluida en el Código electoral. No obstante, el Tribunal Supremo expresó que “ello no la hace [la

⁶¹ *Id.* en la pág. 928.

⁶² Rafael Martínez Torres, *El originalismo como método de interpretación constitucional y el principio de separación de poderes*, 49 REV. JUR. UIPR 249, 249-50 (2015); Para una mirada alternativa al fenómeno del originalismo en Puerto Rico y su efecto *expansivo* en cuanto a los derechos y principios constitucionales, véase Jorge M. Farinacci Fernós, *Originalism in Puerto Rico: Original Explication and its Relation with Clear Text, Broad Purpose and Progressive Policy*, 85 REV. JUR. UPR 203 (2016).

⁶³ CONST. PR art. VI, § 9.

⁶⁴ Véase PRP v. ELA, 115 DPR 631 (1984).

⁶⁵ *Burgos Andújar*, 197 DPR en la pág. 936 (citando a Ley para la descolonización inmediata de Puerto Rico, Ley Núm. 7 de 3 de febrero de 2017, 16 LPRA § 9751(i) (2012 & Supl. 2017)).

veda electoral] aplicable automáticamente al proceso plebiscitario o al referéndum que autoriza la [Ley Núm. 7-2017].⁶⁶ Ello, debido al *caveat* de que no aplicarán aquellas disposiciones del Código electoral que sean improcedentes o incompatibles con el estatuto.

Acto seguido, el Tribunal Supremo se enfocó en analizar el Código electoral del 2011 para determinar si sus disposiciones en cuanto la veda electoral son compatibles con la Ley Núm. 7-2017.⁶⁷ Fue en esta etapa de la opinión *per curiam* que la mayoría incurrió en lo que tenemos que calificar como un grave error hermenéutico y un *non sequitur* lógico: “Así pues, nuestra función principal en este caso es determinar si la Asamblea Legislativa incluyó dentro del concepto de ‘elecciones generales’ [establecido en el Código electoral de 2011] la celebración de un plebiscito o un referéndum como el que instituye la [Ley Núm. 7-2017].⁶⁸ Es decir, en vez de analizar si la Asamblea Legislativa incorporó la veda por vía de la Ley Núm. 7-2017, el Tribunal se enfocó en analizar si la Asamblea Legislativa incorporó los plebiscitos y referéndums cuando se aprobó el Código electoral en el 2011.

Al estructurar la controversia jurídica de esa manera, la opinión mayoritaria básicamente determinó el resultado. Según el Tribunal, que el Código electoral de 2011 solo mencione elecciones generales en cuanto a la veda electoral —sin hacer mención alguna de plebiscitos y referéndums— y aluda a procesos electorales mencionados en otras partes de la ley quiere decir que la Asamblea Legislativa intencionalmente excluyó de la aplicación de la veda a los plebiscitos y referéndums. A esto sumó el hecho de que el propósito de la veda estatutaria es evitar que un partido o candidato incumbente utilice recursos públicos para exaltar su figura o sus proyectos y logros, cosa que supuestamente no ocurre con los procesos plebiscitarios o los referéndums. Desafortunadamente, el Tribunal Supremo termina ahí su análisis estatutario, omitiendo auscultar cuál fue la intención de la Asamblea Legislativa al aprobar la Ley Núm. 7-2017 en términos de *extender* la veda electoral al plebiscito a celebrarse. A mi entender, el ejercicio de interpretación que realizó el Tribunal Supremo no debió estar dirigido a determinar si la Asamblea Legislativa extendió la veda a plebiscitos al aprobar el Código electoral en el 2011, sino a analizar si la Ley Núm. 7-2017 —por sus propios términos— extendió la veda de esta manera.

ii. Las disidencias

Cuatro jueces y juezas disintieron. Por su parte, la jueza presidenta Oronoz Rodríguez se enfocó en defender la función que desempeña la veda electoral como mecanismo para evitar que un partido en gobierno —ya sea a nivel nacional o municipal— influencie indebidamente a los electores. De igual forma, defendió la línea jurisprudencial que se ha desarrollado al amparo del axioma constitucional

66 *Id.*

67 Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4179m (2012 & Supl. 2017).

68 *Burgos Andújar*, 197 DPR en la pág. 938.

de igualdad económica entre los partidos, incluyendo la participación igualitaria en los organismos electorales.

Luego, la Jueza Presidenta ataca la *metodología interpretativa* de la opinión *per curiam*. En particular, criticó lo que caracterizó como una “noción minimalista de nuestra Constitución”.⁶⁹ Dicha noción contrasta tanto con el desarrollo del constitucionalismo moderno como con la intención original de la Convención Constituyente.⁷⁰ Ambos factores requieren abandonar la concepción anticuada de los tribunales meramente como herramientas contra-mayoritarias y reconocer su función como instrumentos necesarios para, precisamente, hacer valer la voluntad mayoritaria establecida en el texto constitucional. Cuando un tribunal invalida una acción legislativa por no estar de acuerdo con la Constitución, no actúa de forma contra-mayoritaria, pues nuestro ordenamiento jurídico se basa, precisamente, en que la voluntad mayoritaria la expresa el Pueblo directamente y no meramente sus representantes electos.

En cuanto el asunto estatutario, la Jueza Presidenta se limita a expresar que el Código electoral de 2011 establece que los plebiscitos y referéndums se harán acorde a sus respectivas leyes habilitadoras, intimando que es a dichas leyes a las que debemos recurrir para analizar la aplicabilidad de la veda.

Por su parte, la juez asociada Rodríguez Rodríguez emitió una fuerte opinión disidente. De entrada, criticó lo que calificó como la forma atropellada de expedir la certificación intrajurisdiccional y emitir la opinión del Tribunal, sobre todo cuando se revocó un precedente constitucional.⁷¹ La Juez vinculó tal accionar con los efectos de la llamada marea judicial y el debate incurrido en *Suárez Cáceres v. CEE*.⁷² En particular, intentó demostrar cómo su opinión disidente en ese caso terminó siendo profética.⁷³

El grueso de la opinión disidente de la jueza asociada Rodríguez Rodríguez en *Burgos Andújar v. CEE* se enfocó en defender el axioma constitucional de igualdad económica entre los partidos y criticar la metodología interpretativa de la mayoría. De igual forma, critica la ironía de que la opinión *per curiam* ataque severamente al caso *PPD v. Gobernador II* por adoptar una norma constitucional sin que ninguna de las partes lo hubiese solicitado en aquel entonces, *cuando, aparentemente, nadie solicitó la revocación de dicho precedente en este caso*.

En cuanto el asunto metodológico, la opinión disidente de la Juez alude a lo establecido en la sección 19 del Artículo II de la Constitución. Esta sección esta-

69 *Id.* en la pág. 954 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente).

70 La Convención Constituyente abogó por una interpretación expansiva de los derechos y principios constitucionales. Véase Farinacci Fernós, *supra* nota 62.

71 Véase *Burgos Andújar*, 197 DPR en la pág. 963 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente) (para una narración más detallada de sus planteamientos al respecto).

72 *Suárez Cáceres v. CEE*, 176 DPR 31 (2009).

73 Véase *Burgos Andújar*, 197 DPR en las págs. 964-65 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

blece un mandato para interpretar los derechos constitucionales de forma expansiva y no limitarse únicamente a lo establecido por el texto.⁷⁴ Curiosamente, a *diferencia de la opinión per curiam* —*opinión que fue suscrita por jueces que se identifican como originalistas*— la *opinión disidente de la juez asociada Rodríguez Rodríguez cita el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente*. Tal ironía no se le pasó por alto a la Juez, quien notó que son “los llamados textualistas o ‘originalistas’ los primeros en desatender el texto claro de la Constitución y la intención clara del constituyente. En boca de la mayoría, conceptos como ‘originalismo’ o ‘textualismo’ carecen de verdadero significado”.⁷⁵ Así, la Juez Asociada ataca a la mayoría desde una posición originalista: “La Constitución que interpretamos es la [de Puerto Rico], no otra, por lo que debemos atenernos al canon interpretativo que sus forjadores nos impusieron. Puede que no guste, pero mientras esté vigente hay que respetarla”.⁷⁶ Se trata de una de las ironías del originalismo puertorriqueño: la intención original de los constituyentes es que interpretemos amplia y expansivamente el texto constitucional, incluyendo la posibilidad de encontrar derechos que a la propia Convención no se le ocurrieron.

El juez asociado Estrella Martínez también emitió una opinión disidente, enfatizando dos asuntos particulares: (1) el valor de la igualdad electoral y (2) el rol del derecho internacional. En cuanto a la interacción entre estos dos elementos, el Juez Asociado expresó que:

El axioma de igualdad electoral, en su vertiente de igualdad económica, es uno claramente reconocido, no solamente por nuestro Derecho Constitucional, sino que es uno de los pilares de la igualdad en materia electoral a nivel del Derecho Internacional, el cual como jueces y juezas estamos obligados a reconocer por mandato de la propia Constitución Federal.⁷⁷

Lo anterior surge tanto de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el cual fue ratificado por los Estados Unidos en 1992.⁷⁸ La aplicabilidad de las normas del Derecho Internacional en nuestro sistema de derecho es un asunto poco discutido, y entendido, en nuestro ordenamiento jurídico. A diferencia de lo que puede ocurrir en ciertas instancias a nivel federal —donde un Tratado ratificado, pero no auto-ejecutable, no necesariamente genera obligaciones directas al gobierno federal— los gobiernos *estatales* están obligados a *armonizar sus fuentes de Derecho a lo establecido en un Tratado ratificado, sea este auto-ejecutable o no*.⁷⁹

⁷⁴ CONST. PR art. II, § 19.

⁷⁵ *Burgos Andújar*, 197 DPR en la pág. 969 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

⁷⁶ *Id.* en las págs. 969-70 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

⁷⁷ *Id.* en las págs. 971-72 (Estrella Martínez, opinión disidente).

⁷⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos, A.G. Res. 217 (III) A, ONU Doc. A/RES/217 (III) (10 de diciembre de 1948); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, A.G. Res. 2200 (XXI) A, ONU Doc. A/RES/ 2200 (XXI) (16 de diciembre de 1966).

⁷⁹ Véase Jorge M. Farinacci Fernós & Gabriela Rivera Vega, *El uso de fuentes transnacionales en el Derecho puertorriqueño (Parte I)*, 51 REV. JUR. UPR 189 (2016).

Según el juez asociado Estrella Martínez, la norma internacional de igualdad electoral no se limita a las elecciones generales —como planteó la mayoría— sino que abarca ejercicios de auto-determinación, como lo fue el plebiscito de junio de 2017. Como consecuencia, lo correcto hubiese sido interpretar la Ley Núm. 7-2017 de forma compatible con lo establecido por el Pacto Internacional: “Paradójicamente, en el escrutinio de una legislación que persigue atender el problema de la *Desigualdad*, este Tribunal restringe el alcance del concepto de *Igualdad*”.⁸⁰ El Juez Asociado concluye señalando que “[h]oy la *Igualdad* se acerca más a la tumba del cementerio constitucional con acciones como éstas”.⁸¹

Finalmente, el juez asociado Colón Pérez emitió su propia opinión disidente, enfatizando que se había revocado “uno de nuestros *stare decisis* mejores pensados y estructurados en materia de derecho electoral”.⁸² De igual forma, el Juez Asociado defendió la norma constitucional enunciada en *PPD v. Gobernador II*: “De entrada, es menester aclarar que, contrario a lo que pretende intimar una mayoría de este Tribunal, este Foro —como último intérprete de la Constitución [de Puerto Rico]— puede y debe recurrir al texto de la misma en todas aquellas circunstancias en las que ello sea meritorio”.⁸³

Lo anterior se trata de un asunto complejo y extenso que requiere un análisis más profundo en otro artículo. Me refiero particularmente a las *múltiples* funciones que desempeña nuestro andamiaje constitucional en el desarrollo de la llamada función judicial.⁸⁴ Sin embargo, resaltaré dos maneras importantes en que la Constitución podría afectar la metodología hermenéutica y adjudicativa de nuestro Tribunal Supremo. Primero, el ejercicio de interpretación estatutaria puede darse *desde una perspectiva constitucional*, es decir, tomando en consideración los principios constitucionales como *parte de la interpretación estatutaria*. De esta forma, se amplía lo que hasta ahora ha sido un acercamiento considerablemente superficial de *separar artificialmente el ejercicio de interpretación estatutaria de su interacción con la Constitución*.

Segundo, pudiese plantearse que el Tribunal Supremo tiene un deber activo de recurrir a la Constitución cuando esté envuelta de alguna manera en la controversia. Esto, como un cuestionamiento a un uso excesivo de la doctrina de la evasión constitucional. Se trata de inyectarle vida a la Constitución y darle una presencia constante en la adjudicación. Espero que sea el comienzo de una tendencia productiva.

⁸⁰ *Burgos Andújar*, 197 DPR en la pág. 975 (Estrella Martínez, opinión disidente) (donde el Juez Asociado también hizo referencia al historial legislativo de la Ley Núm. 7-2017, en el que señala la igualdad como uno de sus componentes).

⁸¹ *Id.*

⁸² *Id.* en la pág. 978 (Colón Pérez, opinión disidente).

⁸³ *Id.* en la pág. 983.

⁸⁴ Véase Jorge M. Farinacci Fernós, *Original Explication and Post-Liberal Constitutionalism: The Role of Intent and History in Judicial Enforcement of Teleological Constitutions* (2016) (S.J.D. Disertación, Georgetown University Law Center) (archivado en la biblioteca de Georgetown Law, Universidad de Georgetown).

Finalmente, el Juez Asociado utiliza el texto e historial de varias disposiciones constitucionales para afirmar la existencia del axioma constitucional de la igualdad electoral. Así, enfatiza la *estrecha relación* que existe entre la sección 9 del Artículo VI de la Constitución (de donde surge la llamada veda constitucional) y la sección 2 de la Carta de Derechos, dado que ambas disposiciones buscan proteger la integridad del voto contra ejercicios de coacción por parte del partido de turno.⁸⁵

D. Análisis del caso

De entrada, me veo forzado a hacer unas expresiones altamente críticas sobre la opinión *per curiam*. A pesar de que no hay nada nuevo en diferir de una opinión emitida por el Tribunal Supremo, la mayoría de las críticas hechas al Tribunal se originan en una diferencia de criterios legítimos como parte de un debate saludable en el interior de nuestra comunidad jurídica. Pero la opinión emitida en *Burgos Andújar v. CEE* es simplemente indefendible.

Curiosamente, la parte menos indefensible de la opinión *per curiam* es su análisis constitucional, i.e. cuando utiliza el axioma constitucional de igualdad económica entre los partidos como base para concluir que la veda electoral aplicable a las elecciones generales se extiende, por requerimiento constitucional, a los procesos de plebiscitos y referéndums. Esto se trata de un debate legítimo entre juristas que no tiene una contestación categórica.

Donde la opinión *per curiam* falla rotundamente es en cuanto a la doctrina del *stare decisis* y el ejercicio de interpretación estatutaria. Para revocar un precedente judicial claramente establecido —y que ha generado toda una línea jurisprudencial, es decir, no un caso aislado (*outlier*)— no es suficiente estar en desacuerdo con el razonamiento del Tribunal. La doctrina del *stare decisis* existe, precisamente, *para que decisiones con las que estamos en desacuerdo sigan siendo respetadas por el propio Tribunal*. De lo contrario, nunca habría certeza jurídica. El *stare decisis* se preocupa más porque la decisión sea final que correcta.

La opinión *per curiam* se limita a decir que la norma adoptada en *PPD v. Gobernador II* fue claramente errónea. Pero omite atender los dos elementos de análisis adicionales que deben tomarse en consideración: los efectos que ha tenido sobre el ordenamiento y la confianza que ha generado. Ambos factores mueven la balanza sustancialmente en la dirección de preservar el precedente. Coincido con la Jueza Presidenta en que, independientemente de si se está o no de acuerdo con la existencia de un axioma constitucional que establece la igualdad económica entre los partidos políticos inscritos, la existencia misma de ese axioma no ofende nociones básicas de la razón o la justicia. Esto, sobre todo, al tomar en consideración los efectos *positivos* que ha tenido esa norma en nuestro país. El axioma de igualdad electoral ha evitado convertir a Puerto Rico en una sociedad unipartidista. No teníamos ante nos el tipo de precedente vergonzoso que constituía una mancha en nuestra jurisprudencia constitucional, como lo fue *Bowers v. Hardwick*

85 Véase *Burgos Andújar*, 197 DPR en las págs. 991-92 (Colón Pérez, opinión disidente).

en los Estados Unidos.⁸⁶ Esto, sin sumar el aparente hecho de que ninguna de las partes en el pleito solicitó dejar sin efecto a *PPD v. Gobernador II*.

Aun así, la parte más indefensible de la decisión del Tribunal Supremo no es su aplicación de la doctrina de *stare decisis* en la manera antes reseñada, sino su ejercicio de interpretación estatutaria. Si el axioma constitucional sobre la igualdad económica entre los partidos no existe, o simplemente no aplica a la pregunta sobre la extensión de la veda electoral estatutaria a un proceso plebiscitario, procede analizar si, en efecto, la Asamblea Legislativa extendió dicha veda a este tipo de proceso eleccionario.

A diferencia del análisis llevado a cabo por la opinión *per curiam*, la contestación a esa pregunta yace, no en el Código electoral de 2011, sino en la Ley Núm. 7-2017. Como vimos, la veda establecida en el Código electoral aplica únicamente a *elecciones generales*. Esta ley alude a plebiscitos y referéndums en otras partes, pero no en cuanto la veda. La opinión *per curiam* utilizó esta omisión como elemento fundamental para concluir que la Asamblea Legislativa excluyó estos eventos electorales de la veda.

No obstante, también vimos que el propio Código electoral dispone que la estructura específica de cada evento electoral que no sea una elección general — como un plebiscito o un referéndum — estará gobernada por la ley habilitadora del mismo. Por tanto, en relación al plebiscito de junio de 2017, debemos acudir a la Ley Núm. 7-2017. Dicha ley claramente estableció que las disposiciones del Código electoral —incluyendo la veda— aplicarían a dicho evento, salvo que fuesen incompatibles o improcedentes.

¿Es la veda electoral aplicable a una elección general *incompatible* con un proceso plebiscitario? En un país donde los partidos tradicionales están organizados, precisamente, a partir de su preferencia en cuanto el *status*, la contestación es obvia. Recordemos, para este análisis no hace falta demostrar que una elección general y un plebiscito son procesos idénticos, sino únicamente que las disposiciones del Código electoral no resultan *incompatibles* o *improcedentes* con un evento plebiscitario.

Salta a la vista la estructura de la norma adoptada por la Ley Núm. 7-2017: la *regla general* es extender las disposiciones del Código electoral al plebiscito; la *excepción* es excluirlas. Por tanto, se debe presumir la aplicabilidad de la veda y únicamente entender que no aplica si se concluye que es simplemente incompatible con el plebiscito o si es improcedente. La justificación ofrecida por la opinión *per curiam*, sin más, no es convincente.

⁸⁶ *Bowers v. Hardwick*, 478 U.S. 186 (1986). Posteriormente fue revocado por *Lawrence v. Texas*, 539 U.S. 558 (2003).

IV. RODRÍGUEZ OTERO V. CEE: LEGISLADORES INDEPENDIENTES: ¿MAYORÍA, MINORÍA O NINGUNA DE LAS ANTERIORES?

A. Contexto

En las elecciones de 2016, por primera vez en la historia política moderna de nuestro país, resultó electo un legislador independiente.⁸⁷ De igual forma —aunque ello ya había ocurrido en el pasado— fue electo un legislador de un partido político que no logró preservar su franquicia electoral.⁸⁸ Ambos fueron electos al Senado de Puerto Rico. En las mismas elecciones, un partido político —el PNP— logró elegir más de dos terceras partes de los integrantes de la cámara alta del país. Dado que su candidato a la Gobernación solo obtuvo el 41% de los votos,⁸⁹ se activó la sección 7(a) del Artículo III de la Constitución.⁹⁰

La citada disposición constitucional dispone que:

[S]e aumentará el número de miembros del Senado o de la Cámara de Representantes, o de ambos cuerpos, según fuere el caso, declarándose electos candidatos del partido o partidos de minoría en número suficiente hasta que la totalidad de miembros del partido o partidos de minoría alcance el número de nueve en el Senado.⁹¹

Por tanto, el Senado de Puerto Rico estaría compuesto por veintiún personas electas bajo el PNP, cuatro por el PPD, uno por el PIP —aunque el Partido no quedó inscrito— y un Senador independiente.

Como vimos, solo el PNP y el PPD quedaron inscritos en las elecciones de 2016. A su vez, el PPD eligió apenas cuatro senadores. La pregunta es, ¿cuántos senadores adicionales le corresponden a dicho partido por operación de la citada sección 7(a) del Artículo III de la Constitución?⁹² Si no contamos al Senador independiente ni al Senador del PIP, serían cinco. Si contamos al senador del PIP, pero no al independiente, serían cuatro. Si los contamos a ambos, solo se añadirían tres legisladores. En este contexto, ¿deben considerarse el senador independiente y el senador del PIP como *partidos de minoría* para efectos de los nueve escaños totales reservados para estos?

La CEE decidió que únicamente procedía concederle al PPD tres escaños adicionales; es decir, contó a ambos legisladores como parte del bloque de minoría al

⁸⁷ Se trata del señor José Vargas Vidot.

⁸⁸ Se trata del licenciado Juan Dalmau, del Partido Independentista Puertorriqueño (PIP).

⁸⁹ Véase Rodríguez Otero v. CEE, 197 DPR 42, 52 (2017) (sentencia).

⁹⁰ CONST. PR art. III, § 7(a).

⁹¹ *Id.*

⁹² Como veremos, al no quedar inscrito, el PIP no podía beneficiarse de los legisladores adicionales añadidos por operación de la citada disposición constitucional. Por tanto, los escaños adicionales corresponderían exclusivamente al PPD.

que la sección 7(a) garantiza una participación mínima.⁹³ Varios candidatos derrotados del PPD que podrían obtener un escaño si se excluía del cálculo a uno, o ambos, legisladores, recurrieron al Tribunal Supremo. Uno de los demandantes planteó que, por definición, un legislador independiente no pertenece a un partido político, por lo cual debe excluirse del cálculo de la sección 7(a); después de todo, el texto de dicha disposición se refiere a *partido* o *partidos de minoría*. Otro demandante expandió dicho argumento; planteó que el PIP tampoco debía considerarse como *partido de minoría* porque no preservó su franquicia electoral.⁹⁴

B. La proliferación de opiniones del Tribunal Supremo

El Tribunal Supremo de Puerto Rico decidió el caso a través de una sentencia en gran parte como resultado de las diferencias metodológicas entre los integrantes de la mayoría del Tribunal.⁹⁵ La sentencia se limita a narrar los hechos del caso y concluye con la siguiente expresión: “Luego de examinar detenidamente los alegatos de las partes, procede confirmar la Resolución emitida por la Comisión Estatal de Elecciones”.⁹⁶ La decisión también indica que el juez asociado Feliberti Cintrón “concorre con la sentencia emitida por este Tribunal, pero *no* está de acuerdo con que este asunto haya sido resuelto por medio de una sentencia y no mediante una Opinión”.⁹⁷ Dado que hubo *unanimidad* en el Tribunal a favor de incluir al legislador del PIP como uno de los nueve escaños establecidos por la sección 7(a) del Artículo III, enfocaré el análisis principalmente en la controversia sobre el legislador independiente.

Cabe destacar que este caso permitió al Tribunal Supremo atender una controversia constitucional de primera impresión. De las ponencias emitidas en el caso, se puede notar el nivel considerablemente bajo de referencias a la jurisprudencia del Tribunal, precisamente, por la novedad de la controversia. Ello explica, en parte, la división metodológica entre los integrantes del Tribunal. En consecuencia, incluso el bloque mayoritario estuvo bastante esparcido.⁹⁸

⁹³ Véase *Rodríguez Otero*, 197 DPR en la pág. 47.

⁹⁴ Excluyo del análisis los planteamientos del tercer demandante. En primer lugar, porque trata de una controversia considerablemente distinta. En segundo lugar, porque el fallo del Tribunal Supremo hizo innecesario atender su petición.

⁹⁵ *Rodríguez Otero*, 197 DPR en la pág. 42. Esta es la segunda vez en este término que un caso que incluye importantes asuntos constitucionales se resuelve mediante sentencia.

⁹⁶ *Id.* en la pág. 49.

⁹⁷ *Id.*

⁹⁸ En cuanto a la controversia de incluir o no al PIP en la cantidad de los noventa y nueve senadores, hubo *unanimidad* entre los integrantes del Tribunal Supremo a favor de contabilizarlo para propósitos de este cálculo. En cuanto a la controversia en relación al Senador Independiente, el Tribunal se dividió 7-2. A su vez, entre el bloque mayoritario en cuanto a esta controversia, cuento *cinco* ponencias (Kolthoff Caraballo, Rivera García, Estrella Martínez, Rodríguez Rodríguez y Martínez Torres). Solo la opinión emitida por el juez asociado Martínez Torres recibió el apoyo de un miembro adicional del Tribunal, en esta ocasión, del juez asociado Feliberti Cintrón. La jueza asociada Pabón Charneco no se

El juez asociado Kolthoff Caraballo emitió una extensa opinión de conformidad. Al abordar el contenido de la sección 7(a), se enfocó en su *texto y propósito*.⁹⁹ Aunque pudiese parecer que el texto constitucional dispone de la controversia, el Juez Asociado rechazó una lectura literal: “Nos encontramos con un texto que de su faz parece expresar claramente la intención de sus redactores: asignar como únicos beneficiarios de la referida [disposición constitucional] a aquel o aquellos candidatos pertenecientes a un partido o partidos de minoría”.¹⁰⁰ Igualmente, enfatizó la importancia de utilizar el *contexto* de las palabras en el ejercicio interpretativo, especialmente si dicho contexto fue un elemento cardinal en su redacción.¹⁰¹

Según el Juez Asociado, el *propósito* de la Sección 7(a) fue garantizar a las minorías cierto mínimo de representación en la legislatura sin llegar a un sistema de proporcionalidad.¹⁰² La adopción de la Sección 7(a) respondió al interés de la Convención Constituyente en evitar las experiencias electorales que vivió el país en 1948, cuando un partido político (el PPD) recibió una representación legislativa abrumadora que excedió la cantidad de votos obtenidos.¹⁰³

No obstante, la opinión plantea que la Sección 7(a) también está diseñada para *preservar* la súper-mayoría obtenida por el partido vencedor en las elecciones; es decir, evitar que su número de escaños caiga por debajo de las dos terceras partes de la cámara. En otras palabras, para el Juez el efecto de activar la fórmula de nueve senadores establecida en la Sección 7(a) nunca puede tener el efecto de privar al partido mayoritario de su mandato electoral.¹⁰⁴ Por tanto, concluye que debe incluirse al Senador Independiente como uno de los nueve escaños establecidos por la sección 7(a), pues, de lo contrario, el PNP terminaría controlando *menos* de dos terceras partes de los escaños en el Senado.

Por otro lado, el Juez Asociado tampoco entiende que las referencias en el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente a *voces minoritarias* sugieran que el concepto *partido de minoría* deba incluir fuerzas electorales fuera de un partido político. Según el juez asociado Kolthoff Caraballo, la controversia que presenta este caso solo puede ser catalogada como un vacío constitucional,¹⁰⁵ es

unió a ninguna de las ponencias ni se expresó por separado. Durante el transcurso del análisis, intentaré identificar qué postura, si alguna, podría afirmarse contó con el aval de al menos cinco integrantes del Tribunal.

99 *Rodríguez Otero*, 197 DPR en la pág. 57-63 (Kolthoff Caraballo, opinión de conformidad).

100 *Id.* en la pág. 57.

101 *Id.* en la pág. 58.

102 *Id.* Al señalar la importancia del propósito, el juez asociado Kolthoff Caraballo reivindica un originalismo teleológico *objetivo*. Véase *id.* en la pág. 67 (describiendo al texto como la mejor expresión de la intención legislativa).

103 *Id.* en la pág. 58.

104 *Id.* en la pág. 51.

105 *Id.* en la pág. 68.

decir, una “circunstancia no prevista y, por lo tanto, no considerada por la Asamblea Constituyente”.¹⁰⁶

El juez asociado Rivera García también emitió una opinión de conformidad. Este Juez comenzó con una defensa del acercamiento textualista moderado:

Si bien considero que el texto de la ley debe tener preeminencia en la evaluación de toda controversia judicial por encima de implicaciones prácticas que, en última instancia, deban ser atendidas por el Poder Legislativo . . . las consecuencias que conllevaría acoger la posición de los demandantes ejemplifica, como mínimo, su improcedencia e irracionalidad.¹⁰⁷

El juez asociado Rivera García identifica y discute una posible contradicción en el criterio mayoritario. Los únicos beneficiarios del aumento de escaños establecido por la sección 7(a) del Artículo III de la Constitución son partidos políticos inscritos; un candidato independiente no electo *nunca* podría beneficiarse del aumento en escaños por minoría. La pregunta entonces es, si eso es así, ¿cómo podría concluirse que, para efectos del cálculo para activar la Sección 7(a), se cuentan legisladores independientes?

Según la opinión de conformidad del juez asociado Rivera García, esta controversia surge a partir de una ambigüedad en el texto constitucional. Por tanto, para resolver no podemos adoptar un enfoque textualista por sí solo sino también “considerar aspectos circundantes a la formulación de la ley misma”.¹⁰⁸ Se pregunta el Juez Asociado, “¿qué pretendieron los delegados de la Convención Constituyente al incluir en la Sección 7(a) del Artículo III de la Constitución la frase ‘partido o partidos de minoría?’”¹⁰⁹ Para contestar esa interrogante, la opinión de conformidad cita *extensamente* de los debates al interior de la Convención Constituyente; es un ejemplo de un originalismo textualista moderado, pues insiste en que dichos debates no alteran el texto final de la Constitución, pero “la realidad es que su discusión arroja mayor claridad sobre el [asunto]”.¹¹⁰ Dicha discusión revela que los constituyentes estaban más interesados en otorgar representación a *núcleos de opinión* que a partidos formales.

Ante la *ambigüedad* del texto constitucional, existen dos lecturas plausibles. Se pregunta el juez asociado Rivera García, “¿qué interpretación de la Sección 7 del Artículo III de la Constitución de Puerto Rico es *más cónsona* con su texto y con la intención inicial de los delegados de la Convención Constituyente?”¹¹¹ A su entender, las referencias al concepto de *partido político* “no son más que un reflejo del contexto histórico en que se produjo la discusión, mas no representan, bajo ninguna circunstancia, un deseo de los delegados de excluir de esa categoría de

106 *Id.* (Kolthoff Caraballo, opinión de conformidad) (sentencia).

107 *Id.* en la pág. 76 (Rivera García, opinión de conformidad).

108 *Id.* en la pág. 81. (Rivera García, opinión de conformidad).

109 *Id.*

110 *Id.* en la pág. 86.

111 *Id.* en la pág. 87 (énfasis suplido).

‘minoría’ a todo candidato *electo* a una cámara legislativa que no pertenezca a un partido político”.¹¹² Si bien los partidos eran los protagonistas del proceso político, razona el Juez, no eran el objetivo o fin de la disposición constitucional en cuestión.

Según la opinión de conformidad, una interpretación contraria “equivaldría a una denegatoria del claro propósito de nuestros delegados en la Convención Constituyente de promover un mecanismo que garantizara la elección de al menos nueve candidatos *que no pertenecieran al partido de mayoría*”.¹¹³ A ello se añade el hecho de que, si se tratasen ambas disposiciones constitucionales que aluden a un partido o partidos de minorías para efectos del aumento en la representatividad de la misma manera —es decir, primero para calcular *cuántos* escaños hay que añadir, y segundo, para determinar *quiénes* quedarían beneficiados del aumento— se frustraría el objetivo constitucional de preservar la mayoría cualificada del partido de mayoría.

El juez asociado Estrella Martínez también emitió una opinión de conformidad. Aunque está de acuerdo con la Sentencia emitida, “por tratarse [de] una controversia sin precedentes en nuestro ordenamiento jurídico, procedo a exponer y fundamentar mi criterio”.¹¹⁴ Según su criterio, lo fundamental para determinar quiénes componen la *minoría* legislativa que protege la Sección 7(a) es determinar si son fuerzas *distintas a la mayoría*, es decir, legisladores electos que no responden a los ideales del grupo mayoritario.¹¹⁵

El Juez Asociado analiza el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente y, en vez de un acercamiento principalmente textualista, utiliza elementos teleológicos subjetivos, tales como los propósitos, intenciones y valores que proveen contexto al texto constitucional. Nuevamente, el Juez Asociado insiste en que el propósito de la Sección 7(a) es garantizar un espacio a aquellos “grupos *no vinculados con la mayoría parlamentaria*”.¹¹⁶

Además, la opinión de conformidad tomó nota de los hechos en *PPD v. Peña Clos*.¹¹⁷ En esa ocasión, un legislador que entró al Senado por virtud de la garantía constitucional hacia las minorías renunció al partido minoritario. Mientras fungió como legislador independiente, no se cuestionó el balance en la cámara alta a tenor con la citada Sección 7(a). Ahora bien, una vez este legislador se afilió formalmente a la mayoría parlamentaria, entonces el partido de minoría afectado recu-

¹¹² *Id.* en la pág. 89 (Rivera García, opinión de conformidad) (sentencia).

¹¹³ *Id.* en la pág. 90 (énfasis suplido).

¹¹⁴ *Id.* en la pág. 92 (Estrella Martínez, opinión de conformidad).

¹¹⁵ *Id.* en la pág. 95.

¹¹⁶ *Id.* en la pág. 97. (énfasis suplido) Como veremos, coincido con las expresiones del juez asociado Estrella Martínez en cuanto definir una minoría como un grupo ajeno o *no vinculado* a la mayoría legislativa. Esto es distinto a plantear que tiene ideales distintos. Puede darse el caso de partidos con ideales muy similares. Lo fundamental es cuál fue la *fuerza organizativa* de mayoría; ello, aun cuando un sector de la minoría legislativa coincidiera con asuntos ideológicos de la mayoría.

¹¹⁷ *PPD v. Peña Clos I*, 140 DPR 779 (1996) (sentencia).

rrió a los tribunales para hacer valer la garantía mínima de representación establecida en la Constitución. Por tanto, razonó el juez asociado Estrella Martínez, el momento determinante es cuando un legislador se une a la mayoría, no cuando deja de ser parte del partido de minoría. Por tanto, concluye el Juez Asociado, un legislador independiente no cuenta como parte de la mayoría para efectos de la fórmula constitucional.

Por último, el juez asociado Estrella Martínez cita a *Guadalupe v. CEE*, en donde, a tenor con la ley municipal, el Tribunal Supremo interpretó que una candidatura independiente que llega en tercera posición, por encima de un partido político inscrito, es acreedor de la fórmula de garantía a las minorías.¹¹⁸ Esto, aunque la ley mencionaba únicamente a *partidos*. La opinión de conformidad utiliza este precedente para argumentar a favor de evitar los formalismos legales y reiterar su planteamiento principal: que la minoría la componen aquellos *sectores opuestos a la mayoría*.¹¹⁹

La juez asociada Rodríguez Rodríguez emitió una opinión concurrente. Tal y como lo hizo en el caso de las personas encamadas, comenzó su opinión criticando al Tribunal por no haber resuelto la controversia por vía de una opinión.¹²⁰ Según la juez asociada Rodríguez Rodríguez, sería incorrecto incluir el concepto de candidaturas independientes dentro de la figura de *partido político*, puesto que tanto el constituyente como el legislador conocían de su existencia cuando adoptaron sus respectivos textos jurídicos (Constitución y *Ley electoral*, respectivamente). La opinión concurrente señala que desde 1928 han existido candidaturas independientes y las mismas fueron objeto de discusión en la Convención Constituyente, por lo que no cabe concluir que el legislador constituyente incurrió en omisión al adoptar la Sección 7(a).¹²¹

Además, la Juez Asociada critica la práctica de adoptar *definiciones distintas para palabras idénticas en una misma disposición constitucional*: “resultaría inconsistente bifurcar el mecanismo desarrollado para viabilizar la garantía en cuestión”.¹²² No obstante, al igual que el juez asociado Kolthoff Caraballo, entiende que el excluir del cálculo al legislador independiente privaría a la mayoría parlamentaria de algo que la Constitución le garantiza: preservar su mayoría de dos terceras partes en la cámara alta.

La jueza presidenta Oronoz Rodríguez emitió una opinión disidente y concurrente. En cuanto al asunto de si contar al legislador independiente como uno de los nueve escaños garantizados para la minoría, la Jueza Presidenta difiere del criterio mayoritario. Según la Jueza Presidenta, la decisión del Tribunal tiene el

118 *Guadalupe v. CEE*, 165 DPR 106 (2005).

119 *Rodríguez Otero*, 197 DPR en la pág. 108 (Estrella Martínez, opinión de conformidad).

120 *Id.* en la pág. 113 (Rodríguez Rodríguez, opinión concurrente).

121 *Id.* en las págs. 130-31.

122 *Id.* en la pág. 132.

efecto de “negarle representación electoral a un partido minoritario ante la Asamblea Legislativa”.¹²³ Tanto el texto como el historial de la Sección 7(a), apuntala la Jueza, tienen como objetivo “garantizar que las minorías tuviesen siempre una representación adecuada en la Legislatura”.¹²⁴

La Jueza Presidenta concluyó que si los únicos que se pueden beneficiar del aumento de escaños por operación de la Sección 7(a) son partidos políticos, es forzoso concluir que solamente los partidos políticos deben ser contabilizados para efectos de calcular cuántos escaños ha obtenido la minoría legislativa. Por tanto, no debe utilizarse “el escaño de un candidato independiente *ya electo* para equivocadamente reducir los escaños que la Constitución pretende adicionar a los partidos minoritarios”.¹²⁵

Por su parte, el juez asociado Martínez Torres emitió una opinión concurrente a la que se unió el juez asociado Feliberti Cintrón. Al igual que la juez asociada Rodríguez Rodríguez, estimó que el caso no debió resolverse a través de una sentencia “sin tan siquiera tratar de llegar a un consenso” que produjera una opinión del Tribunal.¹²⁶ En particular, el Juez Asociado cuestiona por qué se expidió un auto de certificación intrajurisdiccional, cuando desde un principio lo único que se intentó certificar fue una Sentencia.

La opinión concurrente de este Juez explora la *intención original* de la Convención Constituyente y concluye que los debates contenidos en el Diario de Sesiones “encarnan el principio de que la clasificación de ciertos candidatos como de ‘partido de minoría’ se define *en contraste con la mayoría que obtuvo una representación abrumadora en la cámara legislativa correspondiente*”.¹²⁷ Según el juez asociado Martínez Torres, para efectos de la Sección 7(a), un legislador electo puede pertenecer a uno de dos lados: mayoría o minoría. No existe una tercera clasificación. Por tanto, un legislador electo como candidato independiente —casi por definición— no pertenece a la mayoría.

¹²³ *Id.* en la pág. 162 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente y concurrente).

¹²⁴ *Id.*

¹²⁵ *Id.* en la pág. 170 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente y concurrente).

¹²⁶ *Id.* en la pág. 138 (Martínez Torres, opinión concurrente); también, véase *id.* en las págs. 138-39, donde el Juez Asociado realizó las siguientes expresiones:

Una cosa es que una ponencia no tenga los votos [necesarios] para ser la Opinión del Tribunal; otra muy distinta es lo que pasó aquí: Nunca se propuso al Pleno una posible Opinión del Tribunal. Desde el inicio se trató de que solo se certificara una Sentencia.

....

[Esto es preocupante para el juez asociado Martínez Torres, toda vez que ello] . .
 . puede dejar la impresión de que el Tribunal no quiere pautar para reservarse el
 derecho de cambiar su criterio en el futuro.

Id.

¹²⁷ *Id.* en la pág. 149 (énfasis suplido).

El juez asociado Colón Pérez emitió una opinión disidente y concurrente en la que expresó que los nueve escaños contemplados por la Sección 7(a) están reservados exclusivamente para partidos políticos. Al igual que la juez asociada Rodríguez Rodríguez, enfatiza que la figura de las candidaturas independientes era conocida entre los delegados que participaron de la Convención Constituyente. Por tanto, no estamos ante una omisión involuntaria o anacrónica.¹²⁸ En fin, para el Juez Asociado el propósito de la Sección 7(a) es garantizar que los partidos minoritarios controlen, al menos, un tercio de los escaños legislativos.

C. Análisis del caso

Coincidimos con el criterio mayoritario, particularmente por las razones esbozadas en la opinión concurrente del juez asociado Martínez Torres (y respaldadas por los jueces asociados Estrella Martínez y Rivera García). Entendemos que, para efectos de la fórmula constitucional, un legislador debidamente electo solamente puede caracterizarse como de mayoría o de minoría.¹²⁹ A su vez, minoría debe definirse como todo aquel que no forme parte formal del bloque mayoritario. Un candidato independiente que logra el favor del electorado y es electo a una de nuestras cámaras legislativas no puede, formalmente, considerarse parte de la mayoría, *no importa cuánta coincidencia o diferencia sustantiva haya entre este y la mayoría legislativa*. Al ser electo de forma independiente, el legislador se presentó ante el Pueblo como una fuerza separada al del partido que obtuvo la mayoría. De lo anterior forzosamente se desprende que la figura de *partido de minoría* es el equivalente conceptual de todas las fuerzas políticas que logran acceso a la legislatura en una columna separada al partido mayoritario.

La proliferación de opiniones separadas por parte de los integrantes del Tribunal Supremo, y el hecho de que la única expresión colectiva fue una Sentencia escueta, dificulta la tarea de identificar el *ratio* mayoritario. A ello debemos añadir el hecho de que la jueza asociada Pabón Charneco fue la única integrante del Tribunal en no hacer expresiones propias o unirse a expresiones emitidas por algún otro juez o jueza. Estimo que las posturas asumidas por los jueces asociados Martínez Torres, Rivera García, Feliberti Cintrón y Estrella Martínez son las más similares entre sí. Las expresiones del juez asociado Kolthoff Caraballo fueron moderadamente distantes a las del resto de pleno, puesto que este Juez optó por enfatizar que no se trataba de una ambigüedad textual, sino de un vacío constitucional. Por último, las posiciones concurrentes de la jueza presidenta Oronoz Rodríguez, la juez asociada Rodríguez Rodríguez y el juez asociado Colón Pérez son considerablemente distantes a las demás. Espero que el juez asociado Martínez Torres se haya equivocado y que esta sentencia —por razón de los argumentos jurídicos

128 *Id.* en la pág. 181 (Colón Pérez, opinión disidente y concurrente).

129 Según vimos en sus respectivas opiniones de conformidad, el juez asociado Estrella Martínez fue más efusivo en cuanto a este razonamiento. De igual forma, el juez asociado Rivera García también aludió a este asunto.

contenidos en sus diferentes opiniones individuales— tenga suficiente fuerza como precedente prospectivamente.

V. PNP v. COMITÉ LOCAL: ELECTO PERO SIN JURAMENTAR: LLENANDO VACANTES EN LAS POLTRONAS MUNICIPALES

A. Contexto

¿Qué ocurre cuando un alcalde es re-electo pero renuncia antes de poder juramentar a su cargo? En *PNP v. Comité Local I* y *PNP v. Comité Local II*, el Tribunal Supremo atendió precisamente esta controversia.¹³⁰ Digo *atendió*, pues en ambos casos el Tribunal Supremo meramente emitió una Resolución declarando *sin lugar* unas peticiones de certiorari. En el primer caso, el juez asociado Estrella Martínez emitió un voto particular disidente, al que se unieron la juez asociada Rodríguez Rodríguez y el juez asociado Colón Pérez. En el segundo caso, una Sala de Despacho del Tribunal denegó por unanimidad expedir el auto y la jueza presidente Oronoz Rodríguez emitió un voto particular de conformidad.¹³¹ Se trata de otro ejemplo de controversias importantes que no fueron resueltas por el Tribunal mediante opinión.

Aunque tuvo una numeración posterior, comienzo el análisis con *PNP v. Comité Local II*, toda vez que contiene una expresión de conformidad, mientras que en *PNP v. Comité Local I* solo hubo expresiones disidentes. Es curioso que el debate sobre una misma controversia haya ocurrido en *casos* diferentes.

B. Análisis del caso

En las elecciones generales de 2016, el Alcalde de Gurabo fue re-electo. Sin embargo, el 7 de diciembre de 2016 fue arrestado por la Oficina Federal de Investigación (F.B.I., por sus siglas en inglés) y acusado en el foro federal. Acto seguido, el panel de Fiscal Especial Independiente (FEI) le suspendió de su puesto. Habiendo sido electo, este Alcalde debió juramentar el 9 de enero de 2017. No lo hizo. A su vez, la Legislatura Municipal extendió el periodo para llevar a cabo el juramento por 15 días. Nuevamente, el Alcalde electo no pudo prestar juramento, por lo que su puesto quedó vacante. Correspondía entonces llenar dicha vacante.

El problema es que existían dos procedimientos distintos para llenar la vacante; uno se encontraba en la *Ley de municipios autónomos* y otro en el Código electoral. Dicho esto, ¿cuál de las dos leyes gobierna? Según la *Ley de municipios autónomos*, cuando un alcalde electo no juramenta luego de su elección, la Legislatura Municipal deberá solicitar al comité local del partido que eligió al alcalde que escoja un candidato para cubrir la vacante. En caso de que el comité local no

¹³⁰ PNP v. Comité Local I, 197 DPR 541 (2017) (resolución); PNP v. Comité Local II, 197 DPR 849 (2017) (resolución).

¹³¹ La Sala de Despacho estaba compuesta por la jueza presidenta Oronoz Rodríguez, la jueza asociada Pabón Charneco y el juez asociado Feliberti Cintrón.

envíe dicho candidato, le corresponde llenar la vacante al organismo central del partido.¹³²

Ahora bien, cuando la vacante es producida por otras causales, tales como muerte, renuncia o destitución, aplican otras disposiciones de la *Ley de municipios autónomos*. En caso de una renuncia, será decisivo cuándo se produjo. Si la renuncia se da durante el año electoral, el artículo 3.004 de la *Ley de municipios autónomos* establece que corresponde notificar tanto al comité local como al organismo central del partido.¹³³ Si la renuncia no ocurrió durante un año electoral, el artículo 3.005 del citado estatuto establece que se debe celebrar una elección especial para llenar la vacante.¹³⁴ Dicha elección especial debe hacerse conforme al artículo 9.006(4) del Código electoral.¹³⁵

La versión actual de los artículos 3.004 y 3.005 de la *Ley de municipios autónomos* fue el resultado de unas enmiendas adoptadas por la Asamblea Legislativa por vía de la Ley Núm. 239-2014.¹³⁶ La controversia giraba en torno a si las enmiendas adoptadas por la Ley Núm. 239-2014 tuvieron el efecto de derogar tácitamente el procedimiento establecido en el artículo 3.003 de la Ley de Municipio Autónomos.¹³⁷

En su voto particular de conformidad en *PNP v. Comité Local II*, la jueza presidenta Oronoz Rodríguez concluye que sí hubo tal derogación tácita:

[N]o me persuade la sugerencia de los peticionarios de que en esta coyuntura debía predominar la Ley de Municipios Autónomos, tanto por su carácter especial como porque, desde sus orígenes, dicha ley reguló en disposiciones separadas las causales mediante las cuales puede surgir una vacante al puesto de alcalde. . . . [La verdadera ley especial es el Código electoral, el que] existe para regular en detalle todo el andamiaje electoral de nuestra democracia.¹³⁸

Según la Jueza Presidenta, previo a las enmiendas de la Ley Núm. 239-2014, el artículo 3.003 de la *Ley de Municipios Autónomos* atendía vacantes por no tomar posesión, mientras que el artículo 3.004 trataba de renunciaciones y el artículo 3.005 concernía casos en que la persona falleciera, fuese destituida, quedara incapacitada o se produjera una vacante “*por alguna otra causa*”.¹³⁹ La Jueza Presidenta concluyó que, al ordenar una elección especial cuando la vacante surge fuera del

¹³² Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRÁ § 4103 (2014 & 2017).

¹³³ *Id.* § 4104.

¹³⁴ *Id.* § 4105.

¹³⁵ Ley electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRÁ § 4146(4) (2012 & Supl. 2017).

¹³⁶ Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRÁ §§ 4104-4105 (2014 & 2017).

¹³⁷ *Id.* § 4102.

¹³⁸ *PNP v. Comité Local II*, 197 DPR 849 (2017), en la pág. 850 (voto particular de conformidad de la jueza presidenta Oronoz Rodríguez).

¹³⁹ *Id.* en la pág. 3, n. 1.

año electoral, la Ley Núm. 239-2014 unió las tres causales. Según la Jueza Presidenta, el propósito de esta enmienda fue establecer un proceso uniformado que no dependiera de la causal que produjo la vacante. Por tanto, la Ley Núm. 239-2014 también derogó el proceso establecido en el artículo 3.003 de la *Ley de municipios autónomos*.

Por su parte, el juez asociado Estrella Martínez en *PNP v. Comité Local I* concluyó que la Ley Núm. 239-2014 *únicamente* derogó el procedimiento establecido para las causales establecidas en los artículos 3.004 y 3.005 de la *Ley de Municipios Autónomos*. Según este Juez, el artículo 3.003 tenía vida propia, pues atendía el caso específico de un alcalde electo que no llega a juramentar. Por tanto, los cambios a las otras disposiciones de la Ley, aunque aludieran a *cualquier otra causa*, se referían a cualquier otra causa *que no fuera el no poder juramentar al cargo*. Como resultado, el juez asociado Estrella Martínez concluyó que el “legislador instituyó un procedimiento separado para el supuesto de un Alcalde electo que no tomó posesión dentro del ciclo electoral”.¹⁴⁰ A su entender, la Asamblea Legislativa preservó esa distinción al únicamente incluir enmiendas a los artículos 3.004 y 3.005 de la *Ley de Municipios Autónomos* por vía de la Ley Núm. 239-2014.

Es difícil precisar cuál de los dos votos particulares es más persuasivo. Por un lado, la Jueza Presidenta logró identificar una intención legislativa de *uniformar* el procedimiento de llenar una vacante, independientemente de la razón que la produzca. La lógica de su argumento es muy coherente y convincente. Por otro lado, el juez asociado Estrella Martínez explica de forma efectiva que existían razones válidas para que la Asamblea Legislativa estableciera procedimientos distintos para cada causal. Si tuviese que escoger una de las dos posturas, me inclino tímidamente hacia la postura de la Jueza Presidenta, pero se trata de un asunto mucho más complejo de lo que aparenta. Qué pena que no se produjo una opinión del Tribunal que nos lo explicara con lujo de detalle.

VI. MUNICIPIO AUTÓNOMO DE PEÑUELAS V. ECOSYSTEMS, INC.: CUANDO LAS CENIZAS PRETENDEN OCUPAR EL CAMPO

A. Contexto

Paso ahora a analizar la opinión del Tribunal en *Municipio Autónomo de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*¹⁴¹ la primera opinión del Tribunal emitida por el juez asociado Colón Pérez.

Cuando hablamos de *campo ocupado*, pensamos automáticamente en la doctrina aplicable al choque entre una legislación federal y una norma estatal. En este caso, además de enfrentarnos a esa situación, se configura otra manifestación de

¹⁴⁰ PNP v. Comité Local I, 197 DPR 541 (2017), en la pág. 553 (voto particular disidente del juez asociado Estrella Martínez).

¹⁴¹ Mun. Autónomo de Peñuelas v. Ecosystems, Inc., 197 DPR 5 (2016) (este caso constituye la segunda opinión del Tribunal discutida en este artículo).

esta doctrina: cuando están en conflicto una normativa estatal y una ordenanza municipal. Esta es la dimensión estatal de la doctrina de campo ocupado.

La Oficina de Gerencia de Permisos (en adelante, “OGPe”) expidió un permiso general consolidado, junto con la Junta de Calidad Ambiental (en adelante, “JCA”), a favor de Ecosystems, Inc., para la construcción de una facilidad de sistema de relleno sanitario en Peñuelas.¹⁴² Dicho permiso meramente autorizó la construcción del vertedero. Nada disponía en cuanto los materiales de construcción o relleno a ser utilizadas en dichas facilidades.¹⁴³

Posteriormente, la Legislatura Municipal de Peñuelas aprobó la Ordenanza Núm. 13 (2012-2013) prohibiendo el uso de cenizas procedentes de la quema de carbón como material de relleno o construcción.¹⁴⁴ A su vez, Ecosystems, Inc., solicitó de OGPe y la JCA una modificación del permiso general consolidado. El nuevo permiso autorizó el uso de agregado manufacturado como material de relleno. Pero, nuevamente, nada dispuso sobre los materiales de construcción.

El Municipio de Peñuelas solicitó un interdicto para obligar a Ecosystems, Inc. a dejar de utilizar el producto *Agremax*. Por su parte, Ecosystems, Inc. sostuvo que la Ordenanza Núm. 13 era *ultra vires*, toda vez que el uso del referido producto ha sido autorizado por el gobierno federal y estatal.

B. Análisis del caso

Para resolver adecuadamente la controversia, el Tribunal Supremo identificó como asunto de umbral la siguiente pregunta: ¿cuál es el ente encargado de establecer en Puerto Rico los requisitos aplicables al manejo y disposición de desperdicios sólidos? Para contestar esa pregunta, el Tribunal analizó la interacción entre las normas federales y estatales aplicables. La opinión del Tribunal repasa brevemente la doctrina de campo ocupado, mediante la cual una norma federal puede desplazar su contraparte estatal si (1) ocurre un desplazamiento expreso por parte del Congreso o existe una clara intención de la ley federal de privar de jurisdicción a los foros estatales, o (2) si existe un interés federal dominante que choca irremediablemente con una reglamentación estatal.

Luego, el Tribunal Supremo pasa a analizar lo dispuesto en la *Ley de Conservación y Recuperación de Recursos* de 1976.¹⁴⁵ Dicha Ley delegó en la *Environmental Protection Agency* (en adelante, “E.P.A.”) el poder de adoptar reglamentos legislativos para poner en vigor el esquema estatutario. En el uso de dichas facultades, la

¹⁴² *Id.* en la pág. 9.

¹⁴³ *Id.*

¹⁴⁴ Peñuelas, Pur., Ordenanza Núm. 13 (9 de abril de 2013).

¹⁴⁵ Resource Conservation and Recovery Act, 42 U.S.C. §§ 6901-6992k (2000).

E.P.A. reguló la disposición de desperdicios provenientes de combustión de carbón mediante la aprobación del Reglamento Núm. 2015.¹⁴⁶ Dicho Reglamento estableció unos criterios *mínimos* que aplicarían en todos los Estados Unidos. Esta caracterización como *mínimo* surge expresamente del texto de la reglamentación federal. Por tanto, en vez de existir una expresión clara a favor del desplazamiento de la norma estatal, el reglamento federal adoptó una expresión clara en contra del desplazamiento.¹⁴⁷ Debido a lo anterior, no operaba la doctrina de ocupación de campo en términos de la relación federal-estatal.

En cuanto a Puerto Rico, el Tribunal Supremo analizó lo establecido en Ley Núm. 416-2004, el estatuto mediante el cual se estableció la JCA.¹⁴⁸ Al igual que en la esfera federal en cuanto la E.P.A., el estatuto delegó a la JCA el poder de adoptar reglamentos legislativos. Utilizando dicha facultad, la JCA adoptó el Reglamento Núm. 5717.¹⁴⁹ Curiosamente, dicho Reglamento *mantuvo silencio en cuanto a las cenizas*. Por otra parte, la Asamblea Legislativa también había aprobado la Ley Núm. 81-1991, conocida como la *Ley de Municipios Autónomos*, ley que ha sido enmendada en varias ocasiones.¹⁵⁰ El objetivo de dicha ley fue *aumentar* la autonomía municipal; entre otros, otorgó a los municipios el poder de “ordenar, reglamentar y resolver cuando sea necesario o conveniente para atender las necesidades locales y para su mayor prosperidad y desarrollo”.¹⁵¹ También autorizó a los municipios a crear políticas, estrategias y planes para ordenar su territorio y conservar sus recursos.¹⁵² *Ello incluye el poder para reglamentar el manejo de desperdicios sólidos en armonía con la política pública del gobierno central*.¹⁵³ Dicho poder opera “salvo que otra cosa se disponga mediante ley o reglamentación”.¹⁵⁴

En cuanto los hechos del caso, el Tribunal Supremo enfatizó que los permisos otorgados por OGPe y la JCA nada disponían sobre los materiales a usarse en las

146 Hazardous and Solid Waste Management System; Disposal of Coal Combustion Residuals from Electric Utilities, 80 Fed. Reg. 21302 (Apr. 17, 2015).

147 *Mun. Autónomo de Peñuelas*, 197 DPR en la pág. 17

148 Ley sobre política pública ambiental, Ley Núm. 416 de 22 de septiembre de 2004, 12 LPRA §§ 8001-8007f (2004 & Supl. 2017).

149 Reglamento 5717 Junta de Calidad Ambiental, Reglamento para el manejo de los desperdicios sólidos no peligrosos, Núm. 5717 (14 de noviembre de 1997), <https://www2.pr.gov/agencias/jca/Documents/Leyes%20y%20Reglamentos/Reglamentos/Reglamentos/Manejo%20Desperdicios%20S%20C3%B3lidos%20No%20Peligrosos.pdf>. Reglamento 5717.

150 Ley de municipios autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRA §§ 4001-008 (2014).

151 *Id.* § 4054.

152 *Id.*

153 *Id.* § 4055.

154 *Mun. Autónomo de Peñuelas v. Ecosystems, Inc.*, 197 DPR 5, 23 (2016).

facilidades de Ecosystems, Inc. Tomando nota de dicho silencio, así como del silencio de la Ley Núm. 416-2004 y el Reglamento Núm. 5717 al respecto,¹⁵⁵ el Tribunal Supremo resolvió que las agencias puertorriqueñas *tampoco* habían ocupado el campo.

Por tanto, el Tribunal Supremo resolvió que la Ordenanza Núm. 13 era un ejercicio válido de los poderes delegados mediante la *Ley de Municipios Autónomos*.¹⁵⁶ Al no haber ley o reglamento federal o estatal que ocupara el campo, la Ordenanza establecía la normativa aplicable. No obstante, y según reconoce la opinión del Tribunal, “[n]ada impide que posteriormente, la JCA ejerza su poder de reglamentación en cuanto a este asunto y ocupe el campo expresamente”.¹⁵⁷ Lo mismo ocurriría si el Congreso, la E.P.A. o la Asamblea Legislativa de Puerto Rico decidiera reglamentar dichos asuntos.

VII. PUEBLO V. CASELLAS TORO Y EL EFECTO SÁNCHEZ VALLE: LA UNANIMIDAD EN LOS VEREDICTOS DE JURADOS EN CASOS CRIMINALES

No hay duda del impacto que la decisión emitida por el Tribunal Supremo federal en *Puerto Rico v. Sánchez Valle* tuvo en el debate público en Puerto Rico en cuanto a la naturaleza de la relación de nuestro país con los Estados Unidos.¹⁵⁸ Sin embargo, en ocasiones le damos una importancia o significado que no tiene. *Puerto Rico v. Sánchez Valle* nada resolvió sobre el *contenido* de la autonomía gozada por el gobierno de Puerto Rico como territorio de los Estados Unidos. Decisiones como *Puerto Rico v. California Tax-Free Trust* y actos del Congreso como el *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act* (P.R.O.M.E.S.A., por sus siglas en inglés) sí atienden este asunto con mucha mayor precisión, particularmente en cuanto al colapso del discurso sobre la naturaleza no-colonial del Estado Libre Asociado.¹⁵⁹ Por el contrario, *Puerto Rico v. Sánchez Valle* se limitó a analizar el *origen* de los (pocos) poderes ejercidos por el gobierno de Puerto Rico.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Véase Junta de Calidad Ambiental, Reglamento para el control de los desperdicios sólidos peligrosos, Núm. 2863 (1982), <https://www2.pr.gov/agencias/jca/Documents/Leyes%20y%20Reglamentos/Reglamentos/Reglamentos/Control%20Desperdicios%20Sólidos%20Peligrosos.pdf>; En cuanto al Reglamento Núm. 2863, el Tribunal Supremo concluyó que este “se limita a atender únicamente aquellos aspectos técnicos y administrativos relativos a las actividades que se llevan a cabo en las facilidades de desperdicios sólidos”, por ejemplo, cómo será el manejo, mantenimiento y almacenamiento de los mismos; *Id.* en la pág. 22.

¹⁵⁶ Peñuelas, Pur., Ordenanza Núm. 13 (9 de abril de 2013); 21 LPRA §§ 4001-008.

¹⁵⁷ *Mun. Autónomo de Peñuelas*, 197 DPR en la pág. 25.

¹⁵⁸ *Puerto Rico v. Sánchez Valle*, 136 S. Ct. 1863 (2016).

¹⁵⁹ Véase *Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust*, 136 S. Ct. 1938 (2016). Véase también *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act*, 48 U.S.C. §§ 2101-2241 (2016).

¹⁶⁰ Para un análisis más detallado de lo resuelto en ese caso, véase Jorge M. Farinacci Fernós, *Jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos*, 86 REV. JUR. UPR 754, 765-8 (2017).

Lo resuelto en *Puerto Rico v. Sánchez Valle* dio paso a la controversia enfrentada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Pueblo v. Casellas Toro*.¹⁶¹ Como parte de su defensa, el acusado argumentó que la norma constitucional que en Puerto Rico permite un veredicto de culpabilidad con solo 9 de 12 jurados es contraria a la Constitución de los Estados Unidos.¹⁶² En este caso, el veredicto de culpabilidad fue 11-1.

La opinión del Tribunal comenzó discutiendo los Casos Insulares. Esta serie de casos resueltos por el Tribunal Supremo de Estados Unidos resuelven que únicamente los derechos constitucionales fundamentales se extienden a los territorios: “Si bien esa doctrina ha sido criticada fuertemente a través de los años, lo cierto es que continúa vigente al día de hoy, aunque con algunas diferencias de enfoque y estilo”.¹⁶³ Acto seguido, el Tribunal Supremo analizó sus expresiones en *Pueblo v. Sánchez Valle*,¹⁶⁴ así como las emitidas por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en *Puerto Rico v. Sánchez Valle*.¹⁶⁵

En síntesis, ambas decisiones de *Sánchez Valle* concluyeron que el poder ejercido por el gobierno de Puerto Rico al procesar criminalmente personas acusadas de delito es uno *delegado* por el Congreso federal y no constituye una *soberanía propia y separada* que existiera previamente.¹⁶⁶ El Tribunal Supremo de Puerto Rico denomina este asunto como la *fuerza última*.¹⁶⁷ Entiendo que tal caracterización es confusa y problemática, toda vez que da la impresión de que *actualmente* la verdadera fuente de todos nuestros poderes es el Congreso federal. Dado que *Puerto Rico v. Sánchez Valle* fue un caso resuelto al amparo de la doctrina de soberanía dual bajo la cláusula de doble exposición, la frase precisa es *fuerza original*,¹⁶⁸ pues la doctrina de soberanía dual —tal y como explicó el Tribunal Supremo federal— tiene como objetivo identificar *de dónde* surgió el poder, no *cuál es el grado del poder ejercido*.

En cuanto al asunto de la unanimidad, el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Pueblo v. Casellas Toro* enfatizó que el único derecho fundamental que surge de la Sexta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos es el derecho a juicio por

¹⁶¹ *Pueblo v. Casellas Toro*, 197 DPR 1003 (2017). La opinión fue emitida por el juez asociado Martínez Torres.

¹⁶² *Id.* en la pág. 1006.

¹⁶³ *Id.* en la pág. 1008. Cf. *Boumediene v. Bush*, 553 US 723 (2008) (Es penoso que a estas alturas nuestro *más alto foro judicial* tenga que afirmar la vigencia de tan vergonzosa doctrina).

¹⁶⁴ *Pueblo v. Sánchez Valle*, 192 DPR 594 (2015). Recordemos que lo resuelto por ese caso quedó sujeto a las expresiones del Tribunal Supremo federal en *Puerto Rico v. Sánchez Valle*, 136 S. Ct. 1863 (2016).

¹⁶⁵ *Sánchez Valle*, 136 S. Ct.

¹⁶⁶ *Id.*; *Sánchez Valle*, 192 DPR.

¹⁶⁷ *Casellas Toro*, 197 DPR en la pág. 1026.

¹⁶⁸ *Sánchez Valle*, 136 S. Ct. en la pág. 1875.

jurado. En otras palabras, este derecho fundamental a juicio por jurado no comprende la forma específica en que esté organizado o emita sus veredictos.¹⁶⁹ Por el contrario, el asunto de la unanimidad no se considera un derecho constitucional fundamental; por tanto, al amparo de la doctrina de los Casos Insulares, no aplica a Puerto Rico.

Por su parte, la Jueza Presidenta emitió una opinión concurrente, a la que se unió el juez asociado Colón Pérez.¹⁷⁰ Al igual que la mayoría del Tribunal, la Jueza Presidenta concluye que el requisito de unanimidad no es un derecho constitucional fundamental, por lo que no aplica en Puerto Rico. La diferencia medular entre la concurrencia de la Jueza Presidenta y lo resuelto por la mayoría yace en la caracterización de la opinión del Tribunal en cuanto a las expresiones emitidas por el Tribunal Supremo federal en *Puerto Rico v. Sánchez Valle*.¹⁷¹ Específicamente, la opinión concurrente afirma que la mayoría sobreestima lo resuelto por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos; su análisis estipula que el *holding* de dicho caso concierne únicamente el *origen* del poder ejercido por Puerto Rico, no el *nivel* de dicho poder.

Como adelantamos, concurrimos con que la Jueza Presidenta: *Puerto Rico v. Sánchez Valle* es un caso al que se le da más importancia de lo que merece.¹⁷² Dicho caso *no* aborda el *presente*. Por el contrario, dado el contenido de la doctrina de la soberanía dual, se trata de un análisis que necesariamente *mira hacia el pasado*; es un asunto puramente *histórico*. Ahora bien, independientemente de la visión que cada cual pueda tener sobre lo resuelto por el Tribunal Supremo federal, lo cierto es que el *holding* de *Puerto Rico v. Sánchez Valle* se limita al contexto de la cláusula de doble exposición.¹⁷³ No tiene *nada que ver* con el requisito de unanimidad en los veredictos criminales. Como vimos, dicho asunto queda contestado, desafortunadamente, por la doctrina establecida en los Casos Insulares.

VIII. ZEDA BATISTA V. ASSMCA, OTRA OPORTUNIDAD PERDIDA: EL DISCRIMEN POLÍTICO Y LOS CONTRATISTAS INDEPENDIENTES EN EL GOBIERNO

En *Zeda Batista v. ASSMCA*, el Tribunal Supremo tuvo la oportunidad de expresarse en cuanto a la no-renovación del contrato gubernamental de un contratista independiente por alegado discrimin político.¹⁷⁴ Desafortunadamente, la Sala

¹⁶⁹ *Casellas Toro*, 197 DPR en las págs. 1016-17.

¹⁷⁰ *Id.* en las págs. 1020-31 (Oronoz Rodríguez, concurrente). La juez asociada Rodríguez Rodríguez se inhibió.

¹⁷¹ *Sánchez Valle*, 136 S. Ct.

¹⁷² *Id.*

¹⁷³ *Id.*

¹⁷⁴ *Zeda Batista v. ASSMCA*, 198 DPR 311 (2017).

de Despacho que atendió el recurso lo declaró sin lugar,¹⁷⁵ lo cual llevó a la jueza presidenta Oronoz Rodríguez a emitir un voto particular disidente.

Según narra la Jueza Presidenta, la demandante alegó que el contrato de una psicóloga clínica que trabajaba como contratista independiente para la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción (en adelante, "ASSMCA") no fue renovado por razón de discrimen político.¹⁷⁶ El Tribunal de Primera Instancia declaró la demanda con lugar, concluyendo que se demostró un caso *prima facie* de discrimen. De igual manera, el foro primario no dio credibilidad a los testigos de la parte demandada, los cuales no pudieron ofrecer una razón válida para la no-renovación del contrato.

El Tribunal de Apelaciones revocó, aduciendo que la decisión de no renovar el contrato la tomó el Secretario de la Gobernación, quien no era parte en el pleito. Dado que ASSMCA solicitó la renovación del contrato en primera instancia, el foro apelativo concluyó que no actuó de forma discriminatoria. La demandante recurrió de esta sentencia, pero el Tribunal Supremo se negó a expedir el recurso.

La jueza presidenta Oronoz Rodríguez entendió que el caso presentaba una controversia de alto interés público que merecía ser resuelta por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, particularmente en vista de las varias demandas por discrimen político presentadas tras cada cambio de gobierno. Nuevamente, coincido con la Jueza Presidenta. Independientemente de si procedía la reclamación de la demandante, hubiese sido grandemente provechoso que el Tribunal Supremo pautara el Derecho aplicable a este tipo de controversia. A primera impresión, resulta evidente que el mandato constitucional prohibiendo el discrimen por afiliación o creencias políticas obliga a los contratistas independientes del gobierno de Puerto Rico que no participan directamente en la formulación de política pública.

IX. MAPFRE PREFERRED RISK INS. CO. V. ELA; CSMPR V. ELA Y RELIABLE FINANCIAL V. ELA: DÉJA VU ALL OVER AGAIN: EL PODER DE CONFISCACIÓN DEL ESTADO

A. Mapfre Preferred Risk Ins. Co.

En el pasado término, del Tribunal Supremo de Puerto Rico atendió varias controversias sobre el poder de confiscación del Estado, en particular, en cuanto al vínculo entre el proceso civil de confiscación y el proceso criminal contra el presunto autor del delito.¹⁷⁷ Al igual que durante el término anterior, el Tribunal continúa fuertemente dividido en tres bloques, los cuales surgieron nuevamente

¹⁷⁵ La Sala de Despacho estaba compuesta por la jueza presidenta Oronoz Rodríguez, la jueza asociada Pabón Charneco y el juez asociado Feliberti Cintrón.

¹⁷⁶ *Zeda Batista*, 198 DPR en la pág. 313 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente). Según se alegó en la demanda, la peticionaria era miembro del Partido Independentista Puertorriqueño (PIP).

¹⁷⁷ Véase Farinacci Fernós, *supra* nota 1, en las págs. 676-84.

en *Mapfre Preferred Risk Ins. Co. v. ELA*.¹⁷⁸ Según la Sentencia emitida, “[d]ebido a que una mayoría de este Tribunal entiende que el resultado del proceso civil de confiscación está ligado al desenlace de la causa criminal . . . se revoc[ó] el dictamen del Tribunal de Apelaciones.¹⁷⁹

Por su parte, el juez asociado Estrella Martínez reafirmó lo expuesto en su voto particular disidente en *Bco. Bilbao Vizcaya v. ELA*.¹⁸⁰ De igual manera, la juez asociada Rodríguez Rodríguez emitió una opinión de conformidad (a la que se unió el juez asociado Colón Pérez) donde expresó de forma contundente que el precedente aplicable a la controversia es *Coop. Seg. Múlt. v. ELA*, caso en donde se adoptó —*como norma constitucional*— la subordinación del proceso civil al desenlace del proceso criminal.¹⁸¹

Como vimos en el análisis del término pasado, la posición intermedia es defendida por la jueza asociada Pabón Charneco. Esta vez, la Jueza Asociada emitió una opinión de conformidad que, si bien es consistente con sus expresiones durante el término pasado, revela ciertos desarrollos en su análisis jurídico que la acercan un poco más al primer bloque. En el término anterior, su postura estaba basada exclusivamente en un asunto de interpretación estatutaria: *si la Asamblea Legislativa* condicionó el desenlace del proceso civil al desenlace del proceso criminal.

La Jueza Asociada reafirma esa visión en su opinión de conformidad, expresando que la Ley Núm. 119-2011 no cambió la norma estatutaria anterior, validada por la jurisprudencia, en cuanto a la aplicabilidad de la figura del impedimento colateral por sentencia. Ahora bien, y a diferencia del término pasado, la Jueza Asociada utilizó en varias ocasiones expresiones del Tribunal en *Coop. Seg. Múlt. v. ELA*, caso que, como vimos, *adoptó una norma constitucional* y no únicamente una de interpretación estatutaria. No obstante, la opinión de conformidad de la jueza asociada Pabón Charneco cita directamente a dicho precedente: “[N]o se trata únicamente de la aplicación de la doctrina de impedimento colateral por sentencia, *sino de excepciones a la independencia del proceso in rem fundadas en la extinción de la acción penal contra la persona presuntamente responsable del delito*”.¹⁸²

A fin de cuentas, esta opinión termina su análisis donde comenzó: en un ejercicio de interpretación estatutaria. La Jueza Asociada concluye que la Asamblea

¹⁷⁸ *Mapfre Preferred Risk Ins. Co. v. ELA*, 198 DPR 88 (sentencia).

¹⁷⁹ *Id.* en la pág. 89.

¹⁸⁰ *Id.* en la pág. 1 (expresión de conformidad del juez asociado Estrella Martínez) (*citando a Bco. Bilbao Vizcaya v. ELA*, 194 DPR 116, 149-175 (2015) (Estrella Martínez, opinión disidente)).

¹⁸¹ *Coop. Seg. Múlt. v. ELA*, 180 DPR 655 (2011); *Mapfre Preferred Risk Ins. Co.*, 198 DPR 80 en la pág. 90 (Rodríguez Rodríguez, opinión de conformidad) (Aunque no emitió expresiones ni se unió a las de algún otro integrante del Tribunal, la jueza presidenta Oronoz Rodríguez aparenta ser la cuarta integrante de este bloque, tal y como quedó demostrado el término pasado).

¹⁸² *Id.* en la pág. 93 (Pabón Charneco, opinión de conformidad) (énfasis suplido) (*citando a Coop. Seg. Múlt. v. ELA*, 180 DPR en la pág. 676)).

Legislativa no alteró el juicio legislativo sobre la aplicabilidad de la figura del impedimento colateral por sentencia. Pero, según surge de las expresiones previas del Tribunal Supremo que la jueza asociada Pabón Charneco cita en su opinión, la norma adoptada en *Coop. Seg. Múlt. v. ELA* no se basó en dicha figura ni su adopción estatutaria, sino en un requerimiento constitucional reconocido jurisprudencialmente a través de muchos años.

La tercera posición sostiene que no hay obligación constitucional alguna de condicionar automáticamente el desenlace del proceso civil de confiscación al proceso criminal contra el presunto autor del delito. De igual forma, entiende que dicha figura *estatutaria* fue eliminada por la Ley Núm. 119-2011.¹⁸³

La opinión disidente emitida por el juez asociado Rivera García, a la cual se unieron los jueces asociados Martínez Torres, Kolthoff Caraballo y Feliberti Cintrón, concluyó que no debe aplicarse una norma automática de forma que cada vez que haya un desenlace favorable al acusado en el proceso criminal se requiera la desestimación del caso civil de confiscación.

El ataque más fuerte a dicho vínculo, sin embargo, lo expresó el juez asociado Kolthoff Caraballo en unas expresiones separadas: “Es tiempo ya que este Tribunal abandone como fundamento jurídico en este tipo de caso la doctrina de impedimento colateral por sentencia”.¹⁸⁴ Tras mencionar brevemente el desarrollo reciente de la jurisprudencia federal, el Juez Asociado critica lo resuelto por el Tribunal en *Coop. Seg. Múlt. v. ELA*.¹⁸⁵ En particular, criticó que el Tribunal “volvió a utilizar como fundamento la doctrina de impedimento colateral por sentencia, aunque, de forma contradictoria, introdujo elementos de análisis que se precisan solo ante la realidad de que dicha doctrina no aplica”.¹⁸⁶

Opino que la cita de *Coop. Seg. Múlt. v. ELA* reproducida por la jueza asociada Pabón Charneco en su opinión de conformidad explica esta aparente contradicción. *Coop. Seg. Múlt. v. ELA* concluyó que no se trataba de una mera aplicación de la doctrina de impedimento colateral por sentencia como comúnmente se utiliza, sino una norma constitucional separada que, no obstante, opera combinadamente con dicha doctrina.¹⁸⁷

Las dos restantes opiniones del Tribunal Supremo relacionadas al proceso de confiscación por parte del Estado versan sobre el mismo asunto: los requisitos de notificación. Curiosamente, estas opiniones se complementan nítidamente, toda vez que una versa sobre la notificación al Estado mientras la otra se enfoca en la notificación a las partes afectadas por una confiscación.

¹⁸³ Ley Uniforme de Confiscaciones de 2011, Ley Núm. 119 de 12 de julio de 2011, 34 LPRA §§ 1724-1724w (2016).

¹⁸⁴ *Mapfre Preferred Risk Ins. Co.*, 198 DPR 80 en la pág. 89 (expresión del juez asociado Kolthoff Caraballo).

¹⁸⁵ Cabe señalar que dicho caso fue resuelto por unanimidad y contó con la conformidad de tres de los jueces disidentes.

¹⁸⁶ *Mapfre Preferred Risk Ins. Co.*, 198 DPR 80 en las págs. 89-90 (Kolthoff Caraballo, sentencia).

¹⁸⁷ *Coop. Seg. Múlt. v. ELA*, 180 DPR 655 (2011).

B. CSMPR v. ELA

En *CSMPR v. ELA*, el Tribunal Supremo enfrentó la siguiente controversia: ¿Puede una parte debidamente notificada por el Estado sobre la confiscación de una propiedad reclamar la nulidad del proceso a base de la falta de notificación a otra parte que la *Ley Uniforme de Confiscaciones de 2011* dispone que el Estado tiene que notificar?¹⁸⁸

Repasemos brevemente los hechos del caso. Primero, el Estado confiscó un automóvil. Acto seguido, el Departamento de Justicia notificó al titular y a la poseedora del vehículo, así como a la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Yauco (en adelante, “Cooperativa”). No obstante, el correo devolvió la notificación enviada a la poseedora porque la dirección era insuficiente. El Estado envió la notificación a su dirección física, a pesar de contar con una dirección postal en el expediente. La Cooperativa presentó una demanda de impugnación de confiscación basada en la insuficiencia de la notificación.

En su defensa, el Estado —aunque aceptó haber omitido notificar adecuadamente— alegó que la poseedora sabía de la confiscación y que no se demostró que ella fuese dueña, por lo que carecía de legitimación activa para presentar una demanda de impugnación de confiscación. De igual forma, el Estado argumentó que los demandantes (1) no tenían legitimación activa para plantear la falta de notificación a la poseedora y (2) no sufrieron daño alguno, toda vez que fueron debidamente notificados y pudieron presentar su acción de impugnación. Tanto el Tribunal de Primera Instancia como el Tribunal de Apelaciones declararon sin lugar la demanda, por entender que la Cooperativa carecía de legitimación activa para impugnar la confiscación a base de la falta de notificación a la poseedora.

El Tribunal Supremo revocó las decisiones de los tribunales inferiores. Según la opinión, la notificación a todas las partes en el proceso de confiscación es un requisito intrínseco para la validez y corrección inicial de la confiscación. El incumplimiento con este requisito conlleva la nulidad de la confiscación. De lo contrario, se violentaría el debido proceso de ley y las *garantías estatutarias incluidas en la Ley Núm. 119-2011* “dirigidas a garantizar que aquellas personas con interés en la propiedad confiscada puedan impugnar en los tribunales el proceso de confiscación mediante una demanda civil”.¹⁸⁹

La obligación de notificar cuándo el Estado confisca propiedad inmueble surge de la propia Ley Núm. 119-2011. El Estado debe notificar —por correo certificado y en un periodo jurisdiccional de treinta días desde la ocupación— a (1) quien tuviese la posesión física de la propiedad al momento de la ocupación, (2) el dueño o dueña real, (3) el dueño o dueña registral y (4) al acreedor condicional con contrato inscrito.¹⁹⁰ La lista de personas a notificar es *diferente a la lista de*

¹⁸⁸ *CSMPR v. ELA*, 196 DPR 639 (2016); 34 LPRÁ §§ 1724j. La opinión fue emitida por el juez asociado Rivera García.

¹⁸⁹ *CSMPR*, 196 DPR en la pág. 645.

¹⁹⁰ Ley Uniforme de Confiscaciones de 2011, Ley Núm. 119 de 12 de julio de 2011, 34 LPRÁ §1724j(d); Véase también *Reliable Financial Services, Inc. v. Depto. Justicia*, 195 DPR 917 (2016).

personas que pueden impugnar la confiscación. Por tanto, estos asuntos no están necesariamente relacionados entre sí.

Según explica el Tribunal, “de nuestra jurisprudencia surgen varios casos en los que hemos decretado la nulidad del proceso en *todas* aquellas instancias en que el Estado ha fallado en su deber de notificar a alguna de las personas con interés en la propiedad”.¹⁹¹ En efecto, el análisis empleado por la opinión en esta ocasión refleja una metodología muy similar al *common-law*: estudio de la línea jurisprudencial para identificar, de forma inductiva, una norma jurídica.

La opinión del Tribunal establece que el requisito de notificación en estos casos surge del debido proceso de ley *constitucional*, no estatutario. A lo anterior se le *añade* aquellas garantías procesales que la propia Asamblea Legislativa adoptó estatutariamente. El debido proceso de ley constitucional, sin embargo, no “depende de su inclusión expresa en alguna legislación”,¹⁹² sino que opera por mandato constitucional independientemente de lo que establezca la ley. En cuanto al debido proceso de ley estatutario, “una vez la Asamblea Legislativa establece en la ley el deber del Estado de notificar —como, en efecto, ocurre en la Ley Uniforme de Confiscaciones de 2011— tal requisito se convierte en una *obligación* que el Estado simple y sencillamente tiene que cumplir”.¹⁹³ No se trata de un requisito constitucional, sino de un *requisito estatutario* que el Estado se obligó a cumplir antes de poder llevar a cabo una confiscación.

De esa forma, no se trata de la reivindicación de un interés propietario mediante la cláusula constitucional del debido proceso —la cual siempre opera— sino de una acción para “plasmear [el] incumplimiento claro y patente del Estado con uno de los requisitos claves que la propia ley exige para la legalidad, al menos inicial, de la confiscación. [Por tanto, este requisito] *no* está atado a que la persona a ser notificada tenga algún interés en la propiedad ocupada”.¹⁹⁴

En vista de lo anterior, no cabe hablar de la legitimación de la Cooperativa para reclamar la falta de notificación a la poseedora. La cooperativa logró demostrar que el Estado incumplió con un requisito esencial del estatuto que autoriza la confiscación, tornando la misma en *ultra vires*. En fin, *CSMPR v. ELA* fue una decisión correcta y muy bien razonada. Si algo, me hubiese gustado un poco más de discusión sobre el vínculo entre una garantía procesal estatutaria y el debido proceso de ley constitucional.

191 *CSMPR*, 196 DPR en la pág. 647.

192 *Id.* en la pág. 649.

193 *Id.* en la pág. 650.

194 *Id.*

C. Reliable Finacial

En *Reliable Finacial v. ELA*, el Tribunal analizó dos controversias consolidadas.¹⁹⁵ La primera involucraba los requisitos necesarios para autorizar la retención de propiedad incautada para fines investigativos;¹⁹⁶ la segunda, las consecuencias legales de no emplazar al Secretario de Justicia en una demanda de impugnación dentro del término jurisdiccional para ello.¹⁹⁷

i. Propiedad incautada para fines investigativos

Estando pendiente una acción de impugnación de confiscación al amparo de la Ley Núm. 93-1988,¹⁹⁸ la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 119-2011 con efecto retroactivo.¹⁹⁹ La acción de impugnación surgió a base de que el Estado no notificó oportunamente la confiscación a los demandantes. En particular, estos alegaron que el Estado tenía treinta días a partir de la confiscación para realizar dicha notificación. Por su parte, y amparándose en la nueva ley, el Estado alegó que tenía hasta noventa días para investigar desde la ocupación y que, después de dicho término, comenzaría a transcurrir el término de treinta días para notificar.

El Tribunal Supremo comienza aludiendo a las normas interpretativas aplicables a estos casos: “A pesar del carácter civil del proceso, hemos resuelto que los estatutos confiscatorios deben *interpretarse restrictivamente*”.²⁰⁰ Lo anterior es fortalecido por los conceptos adoptados por la Asamblea Legislativa en la Ley Núm. 119-2011, los cuales demuestran la intención legislativa de *agilizar* el proceso.²⁰¹

La opinión del Tribunal señaló que el estatuto establece tres términos distintos para que el Estado notifique a las partes cuando lleva a cabo una confiscación, todos de naturaleza jurisdiccional. La regla general aplicable a estos casos es notificar a las partes afectadas dentro de los treinta días después de la ocupación de la propiedad. Por vía de excepción, en casos de vehículos ocupados en virtud de las disposiciones de la *Ley para la Protección de la Propiedad Vehicular*, el término es

¹⁹⁵ *Reliable Finacial v. ELA*, 197 DPR 289 (2017). La opinión del Tribunal fue emitida por el juez asociado Feliberti Cintrón.

¹⁹⁶ Ley Uniforme de Confiscaciones de 2011, Ley Núm. 119 de 12 de julio de 2011, 34 LPR § 1724j(d) (2016).

¹⁹⁷ *Id.* § 1724l.

¹⁹⁸ Ley Uniforme de Confiscaciones, Ley Núm. 93 de 13 de julio de 1988, 1988 LPR 124-1993 (derogada 2011).

¹⁹⁹ 34 LPR §§ 1724-1724w.

²⁰⁰ *Reliable Finacial*, 197 DPR en la pág. 297 (énfasis suplido).

²⁰¹ Por ejemplo, conceptos tales como *celeridad*, *agilicen*, *premura*, *procedimiento expedito* y otros fueron integrados. *Id.* en la pág. 7.

de sesenta días.²⁰² Este periodo se divide en treinta días para investigar la procedencia y titularidad del vehículo incautado y treinta días a partir del momento en que culmine este primer periodo para realizar la notificación. Por último, la Ley Núm. 119-2011 permite al Estado ocupar una propiedad para investigar sin establecer un término claro para ello. Al finalizar dicha investigación, el Estado tiene treinta días para notificar.²⁰³

En cuanto a esta última acepción, el Tribunal explica que se trata de propiedad “*incautada y retenida para propósitos investigativos relacionados a un caso civil, criminal o administrativo*”.²⁰⁴ A su vez, la Ley Núm. 252-2012 modificó este esquema al disponer un periodo máximo de noventa días para culminar la investigación y expedir la orden de confiscación.²⁰⁵ Esta ley entró en vigor el 15 de septiembre de 2012 con efecto prospectivo.

El Tribunal Supremo resolvió que cuando se pretende utilizar la excepción de propósitos investigativos, el Estado debe cumplir con dos condiciones. Primero, debe incautar y retener la propiedad. Segundo, dicha incautación y retención debe ser para fines investigativos. En particular, la incautación y retención de la propiedad tiene que estar de algún modo vinculada a una investigación en curso. No será suficiente utilizar el término vago y generalizado de que existe una *investigación*, sin más.

Según explica la opinión, “[d]ebido a las implicaciones de rango constitucional que conlleva la confiscación de propiedad, el Gobierno no cuenta con discreción absoluta para retener bienes privados por tiempo suplementario meramente a causa de una investigación”.²⁰⁶ El Estado deberá demostrar que cumple con las condiciones de la excepción mediante prueba fehaciente. Dado que en este caso el Estado no presentó prueba a esos efectos, el Tribunal Supremo decretó la nulidad de la confiscación.²⁰⁷

Coincido con la opinión del Tribunal en cuanto al primer caso consolidado; a nuestro entender, dicha opinión precisa correctamente los entornos de la excepción de la incautación y retención para propósitos investigativos. Esta decisión del Tribunal evita que este proceso provea un cheque en blanco al Estado para confiscar cualquier propiedad sin tener que notificar oportunamente a las partes afectadas.

202 Ley para la protección de la propiedad vehicular, Ley Núm. 8 de 5 de agosto de 1987, 9 LPR §§ 3201–3227 (2013 & Supl. 2016).

203 Ley Uniforme de Confiscaciones de 2011, Ley Núm. 119 de 12 de julio de 2011, 34 LPR §§ 1724–1724w (2016).

204 *Reliable Financial*, 197 DPR en la pág. 300.

205 Enmienda a la Ley Uniforme de Confiscaciones de 2011, Ley Núm. 252–2012, 2012 LPR 2317.

206 *Reliable Financial*, 197 DPR en la pág. 303.

207 En unas expresiones de conformidad separadas, el juez asociado Estrella Martínez insistió en que no se le puede dar una segunda oportunidad al Estado a intentar presentar prueba del supuesto propósito investigativo. *Id.* en la pág. 312 (Estrella Martínez, opinión disidente y concurrente).

ii. Requisito de emplazar al Secretario de Justicia en procedimientos de impugnación

En cuanto el segundo caso consolidado, sucedió que la parte demandante fue notificada de la confiscación el 11 de junio de 2013. Acto seguido, presentó su demanda de impugnación el 19 de julio de 2013, emplazando al Secretario de Justicia el 9 de agosto de 2013. Según el ELA, la notificación no se realizó dentro del término de quince días contados a partir de la presentación de la demanda.

El Estado, sin embargo, *tampoco notificó oportunamente la confiscación de la propiedad*. Por tanto, la parte demandante presentó su acción de impugnación alegando que la confiscación no procedía, toda vez que el Estado incumplió con el término para notificarle. Irónicamente, habiendo omitido notificar oportunamente al Secretario de Justicia de su demanda de impugnación, ahora el Estado solicitó la desestimación de la acción por omisión al requisito de notificación. *Such is life*.

El Tribunal de Apelaciones resolvió que, dado que el Estado no notificó oportunamente la confiscación, esta se tornó nula *ab initio*. No obstante, el Tribunal Supremo revocó al Tribunal de Apelaciones, enfatizando que el término de quince días para notificar al Secretario de Justicia es de naturaleza *jurisdiccional*. Según la opinión, es cierto que, de ordinario, la omisión por parte del Estado de notificar a tiempo una confiscación conlleva su nulidad. Pero, para ello, es necesario presentar una impugnación que resulte en una determinación judicial a esos efectos. Dado que no se perfeccionó correctamente la impugnación, ningún tribunal podía declarar la nulidad de la confiscación.

En cuanto a esta segunda controversia, hubo posturas disidentes. En primer lugar, el juez asociado Estrella Martínez disintió por entender que, de entrada, la confiscación inicial fue nula.²⁰⁸ Tal criterio fue compartido por la jueza presidenta Oronoz Rodríguez, quien emitió una opinión de conformidad en parte y disidente en parte.²⁰⁹ Según la Jueza Presidenta, el incumplimiento por parte de los demandantes con el término jurisdiccional para notificar al Secretario de Justicia no tiene el efecto de frenar un decreto de inexistencia, dado que la confiscación constituía un acto nulo.²¹⁰

Diferimos de la decisión del Tribunal en cuanto a este segundo caso consolidado. Ciertamente, como ejercicio puramente formal, no es hasta que un tribunal decreta la nulidad de la confiscación a base de la falta de notificación por parte del Estado que dicho procedimiento resulta inválida oficialmente. Pero el Derecho, además de ser formal, tiene que ser coherente. Resulta irónico que una parte demandante pierda una acción basada en la no-notificación oportuna del Estado al confiscar su propiedad por razón de no haber notificado oportunamente al Estado de su acción. El *sentido común* también es fuente de derecho. Entiendo que, en

208 *Id.*

209 *Id.* en las págs. 313-21 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente y concurrente).

210 *Id.* en la pág. 320.

este caso, la nulidad de la confiscación debía pesar más que la falta de notificación al Estado.

CONCLUSIÓN

Como la discusión anterior resultó bastante extensa, nos limitamos a dirimir un asunto final. Se trata de la elevada cantidad de casos constitucionales atendidos por el Tribunal Supremo en este término que no culminaron con una opinión del Tribunal. En primer lugar, vimos casos de alto interés público que no fueron expedidos por el Tribunal, sino despachados mediante Resolución (donativos en primarias y elecciones generales, proceso de llenar una vacante de un alcalde electo que no juramenta y el discrimen político en cuanto a la figura de contratistas independientes del gobierno). En segundo lugar, vimos una proliferación de sentencias en lugar de opiniones (personas encamadas, cálculo de la representación de las minorías en las cámaras legislativas y el vínculo entre el proceso de confiscación y el desenlace del proceso criminal contra el presunto autor del delito). En términos netos, solo se pudo discutir un puñado de opiniones del Tribunal (aplicabilidad de la veda electoral a los plebiscitos y referéndums, la validez de una ordenanza municipal sobre el depósito de desperdicios sólidos, el requisito de unanimidad en un veredicto de culpabilidad y las notificaciones a las partes en un proceso de impugnación de confiscación de propiedad). El Derecho Constitucional requiere mayor claridad.