

# DERECHO CONSTITUCIONAL

## ARTÍCULO

EFRÉN RIVERA RAMOS\* & KARLEEN MÉNDEZ BENÍTEZ\*\*

INTRODUCCIÓN.....	385
I. SENADO DE PUERTO RICO V. GOBIERNO DE PUERTO RICO.....	386
A. <i>Hechos y trasfondo del caso</i> .....	386
B. <i>Exposición y análisis de la controversia</i> .....	387
C. <i>Comentario</i> .....	390
II. RAMOS RIVERA V. GARCÍA GARCÍA.....	392
A. <i>Hechos y desarrollo del caso</i> .....	392
B. <i>Legitimación Activa de Legisladores</i> .....	394
C. <i>Aplicación de la doctrina de legitimación activa de legisladores a Ramos</i> ....	397
D. <i>Las opiniones disidentes</i> .....	400
i. Juez asociada Hon. Rodríguez Rodríguez.....	400
ii. Juez asociado Hon. Colón Pérez.....	401
E. <i>Comentario</i> .....	402

## INTRODUCCIÓN

**D**urante el término 2019-2020 el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió varios casos que abordaron asuntos constitucionales. La mayor parte están estrechamente relacionados con otras materias, como Derecho de Familia, Derecho Administrativo, Responsabilidad Extracontractual, Derecho Procesal Penal, Derecho Procesal Civil y Derecho Probatorio. Su examen forma parte del análisis de la jurisprudencia sobre esos temas que han realizado otras personas que contribuyen a este volumen.<sup>1</sup>

---

\* Catedrático de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Agradece a su co-autora, Karleen Méndez Benítez, el excelente y diligente trabajo que desplegó en la preparación de este análisis.

\*\* Estudiante de segundo año y Editora titular del Volumen 90 de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Certificada desde el año 2015 como Contador Público Autorizado (CPA). Agradece al Profesor Efrén Rivera Ramos por el respeto y confianza que le brindó durante la creación de este artículo.

<sup>1</sup> Véase *Pueblo v. Andújar Figueroa*, 204 DPR 323 (2020) (Derecho Procesal Penal: término de seis meses para la detención preventiva dispuesto por la Constitución de Puerto Rico); *Pueblo v. Torres Rivera*, 204 DPR 288 (2020) (Derecho Procesal Penal: requisito de unanimidad de los veredictos por jurado); *Gómez Márquez v. Periódico El Oriental Inc.*, 203 DPR 783 (2020) (Responsabilidad Extracontractual: distinción del funcionario público de la figura pública en casos de difamación); *Cedeño Aponte v. ELA.*, 203 DPR 753 (2019) (Derecho de Familia: legitimación para impugnar determinación del Panel de Selección de Candidatos para Adopción); *Sierra Club v. Junta de Planificación*, 203 DPR 596 (2019) (Derecho Administrativo: legitimación bajo la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme para impugnar reglamento de su faz); *Pueblo v. Ruiz*, 203 DPR 527 (2019)

En este ensayo nos limitaremos, pues, a la consideración de dos casos que versan centralmente sobre cuestiones de derecho constitucional: (1) *Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico*, resuelto el 7 de agosto de 2019, que trata sobre la sucesión en el cargo de gobernador cuando la persona que ostenta el puesto renuncia antes de vencer su término,<sup>2</sup> y (2) *Honorable María de Lourdes Ramos Rivera y Honorable Carlos Méndez García v. Licenciada Emmalind García García*, resuelto el 27 de septiembre de 2019, que examinó la cuestión de la legitimación activa de legisladores para impugnar el nombramiento de una funcionaria pública en cuyo proceso de confirmación se abstuvieron.<sup>3</sup>

## I. SENADO DE PUERTO RICO V. GOBIERNO DE PUERTO RICO

Por las circunstancias en que se produjo, este caso adquirió gran notoriedad en Puerto Rico. El mismo fue discutido ampliamente en diversos foros académicos y profesionales y en los medios de comunicación del país. Para propósitos de este análisis, repasaremos los hechos básicos, recordaremos los fundamentos ofrecidos por el Tribunal para su decisión y comentaremos algunas características e implicaciones importantes del caso.

### A. Hechos y trasfondo del caso

La controversia surgió como consecuencia de las protestas masivas que se generaron en el Verano del 2019 al conocerse el contenido de un *chat* que mantenía el gobernador Ricardo Rosselló Nevares con varios allegados en la plataforma de mensajería *Telegram*.<sup>4</sup> Las cientos de miles de personas que protagonizaron las manifestaciones públicas exigían, entre otras cosas, la renuncia del gobernador Rosselló Nevares.<sup>5</sup>

Los hechos pertinentes a la disputa judicial, según resumidos en la opinión mayoritaria de la decisión del Tribunal Supremo, fueron los siguientes:

El Dr. Ricardo A. Rosselló Nevares anunció el 24 de julio de 2019 que renunciaría al cargo de Gobernador de Puerto Rico, efectivo el viernes, 2 de agosto de 2019, a las 5:00 de la tarde. El miércoles, 31 de julio de 2019, mientras la

---

(Derecho probatorio: testigo no disponible y derecho a la confrontación); *Ex Parte* Telenoticias de Telemundo de Puerto Rico, 203 DPR 493 (2019) (Derecho Procesal Penal: derechos del acusado y libertad de prensa); *Roig Pou v. Registro Demográfico de Puerto Rico*, 203 DPR 346 (2019) (Derecho de Familia: modificación de los certificados de nacimiento en el Registro Demográfico), y *Umpierre Matos v. Juelle Abello*, 203 DPR 254 (2019) (Derecho de Familia: encarcelamiento y deuda por alimentos).

2 Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico, 203 DPR 62 (2019).

3 Ramos Rivera v. García García, 203 DPR 379 (2019).

4 Véase Luis J. Valentín Ortiz & Carla Minet, *Las 889 páginas de Telegram entre Rosselló Nevares y sus allegados*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (13 de julio 2019), <https://periodismoinvestigativo.com/2019/07/las-889-paginas-de-telegram-entre-rossello-nevares-y-sus-allegados/> (donde se observa la publicación original del *chat*).

5 Véase *¿Por qué hay protestas en Puerto Rico?*, THE NEW YORK TIMES (22 de julio de 2019), <https://www.nytimes.com/es/2019/07/22/espanol/america-latina/protestas-puerto-rico.html>; *Crisis en Puerto Rico: 3 claves para entender las protestas "sin precedentes" que precipitaron la caída de Rosselló*, BBC NEWS MUNDO (22 de julio de 2019), <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49053142>; *Los momentos más significativos de las manifestaciones contra Rosselló*, METRO PUERTO RICO (25 de julio de 2019), <https://www.metro.pr/pr/noticias/2019/07/25/los-momentos-mas-significativos-de-las-manifestaciones-contra-rossello.html>.

Asamblea Legislativa de Puerto Rico se encontraba en receso, el gobernador . . . designó como Secretario de Estado de Puerto Rico al [señor] Pedro Pierluisi Urrutia. La posición estaba vacante tras la renuncia del Lcdo. Luis Rivera Marín. [E]l gobernador Rosselló Nevares convocó a la Asamblea Legislativa a una sesión extraordinaria, . . . con el único propósito de atender el nombramiento del [señor] Pierluisi Urrutia como Secretario de Estado.

El jueves, 1 de agosto de 2019, tanto la Cámara de Representantes como el Senado de Puerto Rico iniciaron . . . los trabajos legislativos de la sesión extraordinaria. [E]l Senado determinó celebrar una vista pública el lunes, 5 de agosto de 2019, con el fin de evaluar el nombramiento del nuevo Secretario de Estado. Por su parte, la Cámara de Representantes celebró la vista pública el viernes, 2 de agosto de 2019, [durante la cual] los miembros de la Comisión de Gobierno de ese cuerpo tuvieron la oportunidad de hacerle preguntas [a] Pierluisi para evaluar su nominación al cargo de Secretario de Estado. En la tarde de ese mismo viernes, la Cámara de Representantes votó y confirmó [al nominado] como Secretario de Estado.

Poco después de las cinco de la tarde de ese día, [Pierluisi] juramentó como Gobernador de Puerto Rico, sin que el Senado lo confirmara como Secretario de Estado. El Senado tenía pautado reunirse el lunes, 5 de agosto de 2019, para evaluar el nombramiento y confirmarlo o rechazarlo.

Inconforme . . . el Senado, representado por su [p]residente, Hon. Thomas Rivera Schatz, presentó una demanda de *injunction* preliminar y permanente, y para que se dictara sentencia declaratoria. [S]olicitó que se declararan nulas la juramentación y la posesión del cargo de Gobernador por el [señor] Pierluisi Urrutia, al igual que toda determinación tomada por este en tal función y que, a su vez, se emitiera un *injunction* preliminar y permanente, para que [Pierluisi] cesara y desistiera de continuar ocupando y ejerciendo las funciones de Gobernador. El Senado [argumentó] que, según el derecho vigente, un Secretario de Estado solo puede ocupar el puesto de Gobernador después de surgir una vacante absoluta, si ocupa su puesto en propiedad, es decir, [si su nombramiento ha obtenido] el consejo y consentimiento de la Cámara de Representantes y el Senado. . . .<sup>6</sup>

El 5 de agosto de 2019, el mismo día en que se solicitó, el Tribunal Supremo expidió el auto de certificación intrajurisdiccional solicitado por el Senado, ordenó a las partes presentar sus alegatos al día siguiente y decretó la paralización de los procedimientos en el foro primario.<sup>7</sup>

### *B. Exposición y análisis de la controversia*

La controversia jurídica que quedó trabada fue la siguiente: Si una persona nominada al puesto de Secretario de Estado, que no ha sido confirmada por ambas Cámaras, puede

---

<sup>6</sup> Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico, 203 DPR 62, 67-69.

<sup>7</sup> *Id.* en la pág. 69.

acceder al cargo de Gobernador luego de producirse una vacante absoluta en este último cargo.<sup>8</sup> ¿Por qué se produce esta controversia jurídica? ¿Cuál era el derecho aplicable? ¿Por qué esta situación se convierte en una controversia de naturaleza constitucional? Para contestar estas interrogantes hay que comenzar con lo dispuesto en la Constitución de Puerto Rico. El artículo IV, sección siete de ese instrumento lee como sigue:

Cuando ocurra una vacante en el cargo de Gobernador producida por muerte, *renuncia*, destitución, incapacidad total y permanente, o por cualquier otra falta *absoluta*, dicho cargo pasará al Secretario de Estado, quien lo desempeñará por el resto del término y hasta que un nuevo Gobernador sea electo y tome posesión. La ley dispondrá cuál de los Secretarios de Gobierno ocupará el cargo de Gobernador *en caso de que simultáneamente quedaren vacantes los cargos de Gobernador y de Secretario de Estado*.<sup>9</sup>

A su vez, la sección cinco del artículo IV dispone que el nombramiento del Secretario de Estado requerirá el consejo y consentimiento del Senado y de la Cámara de Representantes.<sup>10</sup> En cumplimiento con lo dispuesto en la sección siete del artículo IV, la Ley 7 de 24 de julio de 1952 dispuso el orden de sucesión para el caso en que no hubiere Secretario de Estado al momento de producirse la vacante absoluta en el cargo de Gobernador. Estableció el siguiente orden: (1) Secretario de Justicia; (2) Secretario de Hacienda; (3) Secretario de Instrucción Pública (hoy Educación); (4) Secretario del Trabajo (hoy Trabajo y Recursos Humanos), y (5) Secretario de Obras Públicas (hoy Transportación y Obras Públicas).<sup>11</sup>

La Ley 7 de 2005, sin embargo, enmendó la Ley 7 de 1952 para añadir nuevos secretarios en el orden, tales como el Secretario de Desarrollo Económico y Comercio, el Secretario de Salud y el Secretario de Agricultura.<sup>12</sup> Más importante aún, para los efectos de la controversia que tuvo el Tribunal ante sí, la Ley 7 de 2005 introdujo una modificación a la ley existente que consistió en disponer que, si bien un Secretario de los llamados a suceder al Gobernador debe ocupar su puesto en propiedad, habiendo sido ratificado su nombramiento, ese requisito no es aplicable al Secretario de Estado.<sup>13</sup> Fue en esa disposición de ley en la que se amparó el señor Pierluisi para juramentar el cargo sin haber sido confirmado por el Senado. En este caso, el Tribunal reconoce la existencia de ese fundamento legal. Sin embargo, entendió correctamente que había que plantearse si esa parte de la Ley 7 de 2005 era o no constitucional. El Tribunal, por decisión unánime, concluyó que no lo era.<sup>14</sup> La

---

<sup>8</sup> *Id.* en las págs. 73-83.

<sup>9</sup> CONST. PR art. IV, § 7 (énfasis suplido).

<sup>10</sup> *Id.* § 5.

<sup>11</sup> Ley para proveer el orden de sucesión y sustitución para el cargo de Gobernador, Ley Núm. 7 de 24 de julio de 1952, 3 LPRA § 8 (2017).

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> *Id.* (“Para advenir al ejercicio permanente del cargo de Gobernador, un Secretario o Secretaria debe ocupar su puesto en propiedad, habiendo sido ratificado su nombramiento; *excepto en el caso del Secretario (a) de Estado*, salvo lo dispuesto en el Art. IV, Sec. 9 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.”) (énfasis suplido).

<sup>14</sup> Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico, 203 DPR 62, 66.

opinión del Tribunal fue suscrita por el juez asociado Martínez Torres. Sin embargo, todos los jueces escribieron opiniones de conformidad.

Antes de entrar en los méritos de la cuestión, el Tribunal dispuso de cuatro asuntos previos. No ameritan mayor discusión. Así, pues, resolvió el Tribunal que: (1) el recurso de certificación solicitado procedía ya que la cuestión estaba revestida de un alto interés público, la controversia se encontraba en una etapa en que el Tribunal podía intervenir y resolverla, no era necesario recibir prueba y se trataba de un asunto de naturaleza constitucional totalmente novedoso;<sup>15</sup> (2) el Presidente del Senado gozaba de legitimación activa para incoar la acción pues ésta pretendía hacer valer las prerrogativas legislativas del Senado y, según el reglamento de ese cuerpo, el Presidente tiene legitimación para comparecer a nombre de la cámara que preside para hacer valer esas prerrogativas;<sup>16</sup> (3) la sentencia declaratoria es un mecanismo apropiado como solución a planteamientos constitucionales,<sup>17</sup> y (4) el recurso de *injunctio* procede para impugnar el ejercicio ilegal de un cargo público o privado y para deslindar las respectivas facultades de dos ramas del gobierno en pugna.<sup>18</sup> Expresó el Tribunal: “hemos reconocido que los legisladores tienen legitimación activa para, entre otras cosas, solicitar un *injunctio* y sentencia declaratoria con el objetivo de cuestionar que una persona está ocupando un cargo en detrimento de su poder de confirmación”.<sup>19</sup> Como ya anticipamos, la decisión fundamental del Tribunal fue que la disposición de la Ley Núm. 7-2005 que permitía que el Secretario de Estado sucediera al Gobernador aunque no hubiere sido confirmado por ambas cámaras era inconstitucional.

Para fundamentar su decisión, el Tribunal recurrió, en primer lugar, al texto de la Constitución, que, como ya vimos, exige que para que alguien pueda ejercer el cargo de Secretario de Estado tiene que ser confirmado por Cámara y Senado.<sup>20</sup> En segundo lugar, examinó el historial de la Convención Constituyente. Este refleja que la razón por la cual se adoptó ese requisito de confirmación por ambos cuerpos, a diferencia del caso de los demás secretarios de gobierno, fue para que la ascendencia del Secretario de Estado al cargo de Gobernador en caso de vacante absoluta gozara de legitimidad democrática. Si bien no se trata de un cargo electivo, por lo menos es el resultado de la participación indirecta del pueblo en su selección a través del voto de sus representantes en la Asamblea Legislativa.<sup>21</sup> Estima el Tribunal que exigir que el Secretario de Estado haya sido confirmado por Cámara y Senado antes de suceder al Gobernador es la solución más cónsona con el principio democrático que permea el sistema político puertorriqueño y con la estructura de separación de poderes adoptada en la Constitución.<sup>22</sup> Finalmente, el Tribunal alude a los efectos que tendría resolver lo contrario: un Gobernador renunciante podría designar a alguien que

---

15 *Id.* en las págs. 69-70.

16 *Id.* en la pág. 70 (*citando a* R. del S. 13 de 9 de enero de 2017, 1ra. Ses. Ord., 18va. Asam.).

17 *Id.* en la pág. 71.

18 *Id.* en las págs. 71-72.

19 *Id.* en la pág. 72.

20 *Senado de Puerto Rico*, 203 DPR en las págs. 73-74.

21 *Id.* en las págs. 75-78.

22 *Id.* en la pág. 86.

lo suceda, nombrándolo Secretario de Estado mientras la Legislatura está en receso y esa persona se convertiría en Gobernador o Gobernadora por el resto del término, que podría ser prolongado, sin el aval directo ni indirecto del electorado.<sup>23</sup> Ello sería antidemocrático.

Tras declarar inconstitucional la enmienda de la Ley Núm. 7-2005, que relevaba al Secretario de Estado del requisito de confirmación para ocupar en propiedad la vacante en el puesto de Gobernador, el Tribunal determinó que la juramentación del señor Pierluisi como gobernador en propiedad, sin el aval del Senado, también resultaba inconstitucional.<sup>24</sup> Por lo tanto, éste no podía continuar en el cargo de gobernador a partir del momento en que la Sentencia del Tribunal fuera efectiva.<sup>25</sup> Dictaminó, además, que “[e]l resto de la Ley Núm. 7 de 24 de julio de 1952, según enmendada por la Ley Núm. 7-2005, . . . [permanecería] en vigor, incluyendo el orden estatuido para suceder al Gobernador cuando ocurre una vacante”;<sup>26</sup> “[p]or ende, la Rama Ejecutiva deberá proceder a aplicar esa disposición de ley, para cubrir la vacante de Gobernador de Puerto Rico”.<sup>27</sup> Para garantizar una sucesión ordenada, el dictamen sería efectivo a las 5:00 de la tarde del mismo día en que se emitió la opinión, es decir, el 7 de agosto de 2019.<sup>28</sup> Se acortaron hasta esa “hora los términos . . . para solicitar reconsideración”.<sup>29</sup> No se solicitó.

### C. Comentario

La opinión del Tribunal en *Senado v. Gobierno de Puerto Rico* es un texto muy bien fundamentado. Claro, sucinto, al punto. Con una argumentación jurídica muy bien hilvanada y libre de retórica innecesaria. Probablemente sea una de las mejores opiniones del juez Martínez Torres. El asunto traído a la atención del Tribunal era complejo y repleto de repercusiones importantes. El Tribunal eligió el camino más sensato. Se esforzó por producir la mejor decisión posible. Nos explicamos.

En la teoría del derecho contemporánea ha habido una discusión interesante sobre si en efecto hay siempre una solución correcta para los conflictos jurídicos. Al conocido teórico estadounidense Ronald Dworkin se le asoció con la tesis de que, en principio, debería haber una respuesta correcta a toda controversia jurídica.<sup>30</sup> Pero ello requeriría un juez o una jueza conocedora de todo el ordenamiento.<sup>31</sup> Como eso es imposible, como hay casos muy difíciles, como muchas veces hay más de una solución jurídicamente sostenible, tal vez a lo más que pueda aspirarse sea a ‘la mejor decisión posible’.<sup>32</sup> Para llegar a ella, es lí-

---

23 *Id.* en la pág. 85.

24 *Id.* en la pág. 87.

25 *Id.* en las págs. 87- 88.

26 *Senado de Puerto Rico*, 203 DPR en la pág. 88.

27 *Id.* (conduciendo a la designación de la entonces Secretaria de Justicia, la Lcda. Wanda Vázquez Garced, como Gobernadora de Puerto Rico, según el orden establecido en la Ley Núm. 7-2005 de referencia).

28 *Id.*

29 *Id.*

30 RONALD DWORKIN, *TAKING RIGHTS SERIOUSLY* 216 (1978).

31 *Id.* en la pág. 116; Ronald Dworkin, *Law as interpretation*, 60 *TEX. L. REV.* 527, 545 (1982).

32 DWORKIN, *supra* nota 31 en la pág. 290.

cito que los jueces y juezas acudan a valoraciones filosóficas, políticas y morales cónsonas con los principios más básicos del ordenamiento.<sup>33</sup> Curiosamente, esa proposición acerca de la ‘mejor decisión posible’ encontró eco en otro jurista también muy conocido, el juez Richard Posner, ubicado en otro punto del espectro ideológico, en lo que a visión política y teoría jurídica se refiere. El neo-pragmático Posner proponía que los jueces debían echar mano de todas las herramientas que tuvieran a su disposición para solucionar los problemas que llegaban a sus manos como jueces, aspirando, por lo menos, a soluciones razonables.<sup>34</sup>

Pues bien, a nuestro juicio en esta controversia constitucional novel y por demás importante, el Tribunal Supremo de Puerto Rico llegó a la mejor solución posible dentro de las circunstancias. Algo parecido vendría llamado a hacer un año después, en el verano del 2020, como resultado del fiasco de las primarias electorales de ese año.<sup>35</sup> Pero eso queda para el análisis del término próximo. En términos metodológicos, el Juez Ponente en este caso acude al texto, al contexto, a los principios, a algo de la historia, a la estructura, a la intención de los constituyentes y a la consideración de las consecuencias de lo que decida el Tribunal. No es, pues, para nada un texto formalista. Por el contrario, exhibe un anti-formalismo sano dentro de los límites que impone la conciencia de la función que debe ejercer el tribunal en un entorno como el nuestro y en circunstancias como las que le tocó vivir a la comunidad puertorriqueña aquel verano del descontento.

Fue importante, además, que la decisión fuera por unanimidad. Quizás no habría sido necesario que todos los jueces y juezas escribieran, como lo hicieron, pero al menos se trató de opiniones que terminaron avalando el resultado. Ello revistió de mayor legitimidad la intervención del Tribunal. Esto era deseable, pues la institución había tenido momentos de deslucimiento en cuanto a la legitimidad de sus posiciones se refiere.

No podemos dejar de mencionar que diversos factores contribuyeron al problema constitucional que este caso tuvo que venir a remediar, aunque fuera en parte. Entre ellos hay que incluir las actuaciones de numerosos políticos y funcionarios gubernamentales, y los efectos de una legislación mal pensada.<sup>36</sup> Aunque a muchas personas les parecía obvio cuál debería ser la solución, lo cierto es que había una omisión en el texto constitucional. La Constitución contempla la renuncia de un gobernador, su sucesión —adjudicándosela a quien ostente la Secretaría de Estado—, la posibilidad de vacantes simultáneas del Gobernador y el Secretario de Estado y los nombramientos en receso. Pero no dice nada, es decir, guarda silencio,<sup>37</sup> sobre la necesidad de que quien suceda al gobernador o gobernadora en caso de vacante absoluta haya sido confirmado o confirmada en su cargo. Eso lo dice la ley en cuanto a los secretarios de gobierno, pero, como vimos, exceptuaba al Secretario de Estado. El Tribunal se vio obligado a realizar un ejercicio de interpretación para subsanar

---

33 *Id.* en las págs. 8-9.

34 Richard A. Posner, *The Jurisprudence of Skepticism*, 86 MICH. L. REV. 827, 848, 862-63, 873, 881, 891 (1988).

35 Pedro Pierluisi-Urrutia v. CEE, 204 DPR 841 (2020).

36 Ley para proveer el orden de sucesión y sustitución para el cargo de gobernador, Ley Núm. 7 de 24 de julio de 1952, 3 LPRA §§ 8-9 (2017 & Supl. 2005).

37 Véase Efrén Rivera Ramos, *El derecho y el silencio*, 47 ISONOMÍA 181, 192 (2017), para una discusión sobre el silencio en el derecho.

la deficiencia del texto constitucional. La crisis constitucional tuvo, pues, más de un progenitor o progenitora.

## II. RAMOS RIVERA V. GARCÍA GARCÍA

La importancia que reviste el caso de *Ramos Rivera v. García García*,<sup>38</sup> no solo consiste en que gira alrededor de una controversia de interés público, tal como lo es la designación de un oficial de gobierno, sino también, que su opinión mayoritaria por el Tribunal Supremo modificó el estándar de legitimación activa de legisladores o ex legisladores ante ciertos tipos de reclamos.<sup>39</sup> Examinaremos cómo la decisión de *Ramos Rivera* ha resultado en una apertura abarcadora a planteamientos por parte de legisladores o ex legisladores que anteriormente no cumplían con los requisitos necesarios para satisfacer esta norma de justiciabilidad indispensable para poder acudir ante el foro judicial.

### A. Hechos y desarrollo del caso

*Ramos Rivera* concierne a una disputa que surgió en el año 2017, cuando el entonces gobernador Alejandro García Padilla sometió ante la Cámara de Representantes y al Senado la nominación de la Lcda. Emmalind García, (en adelante, “García”), para ocuparse del cargo de miembro alterno del Panel del Fiscal Especial Independiente (en adelante, “FEI”). Los hechos en controversia acontecieron durante una sesión extraordinaria de la Decimoséptima Asamblea Legislativa. Al momento de votar en la Cámara de Representantes sobre el nombramiento de García, la delegación del Partido Nuevo Progresista, (en adelante, “PNP”), solicitó permiso para abstenerse de la votación. En aquel momento, la delegación del PNP constituía la minoría parlamentaria del cuerpo legislativo y la Cámara de Representantes estaba compuesta por cincuenta y un miembros. Acogida la solicitud por el cuerpo legislativo ante las razones fundamentadas de los legisladores, se realizó la votación resultando en veinticuatro votos a favor, cero en contra, catorce abstenidos y trece ausentes.<sup>40</sup> Luego de concluida la votación, el Presidente Incidental pronunció la confirmación del nombramiento en la Cámara y la refirió para el consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico.<sup>41</sup> El próximo día, el Senado votó al respecto. El resultado consistió en veinte votos a favor, cuatro en contra y tres ausentes. Ante esto, el Secretario del Senado notificó al Gobernador, al Secretario de Estado y al Presidente en funciones de la Cámara, que el Senado había dado su consejo y consentimiento al nombramiento. Así las cosas, el Gobernador extendió el nombramiento de García como miembro alterno del Panel del FEI y su juramentación se llevó a cabo el tres de enero de 2017.<sup>42</sup>

El dos de enero de 2017, y surgiendo el comienzo de un nuevo cuatrienio, se constituyó la Decimoctava Asamblea Legislativa con una mayoría parlamentaria PNP. Esta mayoría

---

<sup>38</sup> *Ramos Rivera v. García García*, 203 DPR 379 (2019).

<sup>39</sup> *Id.*

<sup>40</sup> *Id.* en la pág. 386-87.

<sup>41</sup> *Id.* en la pág. 387.

<sup>42</sup> *Id.*

escogió al Hon. Carlos Méndez Núñez como presidente de la Cámara y a la Hon. María de Lourdes Ramos Rivera como vicepresidenta. Estos dos legisladores habían sido parte de la pasada Asamblea Legislativa y habían estado entre quienes se abstuvieron de votar para el nombramiento en controversia. Ante esto, el veinte de enero de 2017 los dos legisladores presentaron una demanda en su carácter personal y en su carácter como funcionarios públicos en contra de García.<sup>43</sup> Alegaron que la confirmación del nombramiento de García no fue realizada conforme a derecho ya que “la recurrida no contó con el voto de la mayoría del número total de miembros de que estaba compuesta la Decimoséptima Asamblea Legislativa de la Cámara conforme lo exige el [a]rt. 10 de la Ley del Panel del FEI”.<sup>44</sup> Los representantes adujeron que como había cincuenta y un miembros en la cámara, no se obtuvieron los votos suficientes ya que se necesitaba un total de veintiséis votos a favor de la nominación.

Los demandantes tildaron de ilegal la ocupación del cargo por parte de la demandada por violar el proceso de confirmación establecido en la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988.<sup>45</sup> Solicitaron al Tribunal de Primera Instancia que anulara la designación de García declarando *ultra vires* su nombramiento, un entredicho provisional y un interdicto preliminar para impedir que la recurrida ocupara el cargo. De igual manera, un interdicto permanente para evitar que ejerciera las funciones del puesto.<sup>46</sup> La demandada se defendió alegando que los legisladores carecían de legitimación activa.<sup>47</sup> Los demandantes replicaron que poseían la legitimación activa necesaria para llevar a cabo la acción contra la recurrida, ya que como legisladores estaban sujetos a posibles investigaciones por el Panel del Fiscal Especial Independiente.<sup>48</sup> Agregaron que, debido a la certificación de la confirmación de García, se habían anulado sus votos de abstención ante el pleno del cuerpo de la Cámara de Representantes. El Tribunal de Primera Instancia convino con la demandada en que los legisladores estaban desprovistos de legitimación activa y desestimó. Los legisladores acudieron, entonces, al Tribunal de Apelaciones mediante un recurso de apelación, pero el foro procedió a confirmar lo dispuesto en Instancia. Como último recurso, los legisladores recurrieron ante el Tribunal Supremo.

Examinada la controversia, el Tribunal Supremo, en una decisión dividida seis a dos, revocó al Tribunal de Apelaciones, reconociéndole legitimación activa a los legisladores y devolviendo el caso al Tribunal de Primera Instancia para la continuación de los procedimientos.<sup>49</sup> De este caso surgieron dos disidencias, una de la juez asociada Anabelle

---

43 *Id.* en las págs. 387-388.

44 *Id.* en la pág. 388.

45 Véase Ley de la oficina del panel sobre el fiscal especial independiente, 3 LPRA §§ 99h-99aa (2000) (exponiendo los requisitos para que los nombramientos al panel obtengan el consentimiento de la mayoría absoluta de los miembros que constituyen cada cámara); Ramos Rivera, 203 DPR en la pág. 388 (alegando los demandantes que la votación en la Cámara de Representantes no cumplió con ese requisito, pues el nombramiento se aprobó solamente por mayoría simple de los votantes).

46 Ramos Rivera, 203 DPR en la pág. 388.

47 *Id.* en la pág. 389.

48 *Id.* en la pág. 387-389.

49 *Id.* en las págs. 420-21.

Rodríguez Rodríguez y otra del juez asociado Ángel Colón.<sup>50</sup> Al momento de escribir este análisis, el caso aún estaba pendiente en el foro de instancia.

### *B. Legitimación Activa de Legisladores*

Para poder examinar la polémica que rodea este caso con relación a la legitimación activa de legisladores, es necesario que señalemos brevemente los requisitos básicos de la legitimación activa en Puerto Rico. Un(a) demandante deberá mostrar ante el Tribunal suficiente interés en la controversia mediante la demostración de que cumple con los siguientes cuatro requisitos:

- (1) que ha sufrido un daño claro y palpable; (2) que el daño es real, inmediato y preciso, y no uno abstracto o hipotético; (3) que existe una conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada, y (4) que la causa de acción surge bajo el palio de la Constitución o de una ley.<sup>51</sup>

Lo primero que se examina cuando se presenta una demanda es si la parte tiene legitimación activa. Esta es una de las vertientes de las normas de justiciabilidad que fueron adoptadas de la jurisdicción federal en el ordenamiento puertorriqueño mediante jurisprudencia del Tribunal Supremo. “[L]os tribunales existen únicamente para resolver controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen interés real en obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas”.<sup>52</sup> Una vez se cumplan los cuatro requisitos mencionados, ausentes otros problemas de justiciabilidad, la controversia podrá ser dilucidada en el foro judicial con el propósito de obtener un remedio.

Los legisladores que consideren instar una demanda relacionada a hechos vinculados a sus roles como funcionarios públicos deberán tomar en consideración si sus intereses respecto al caso son de carácter individual o de carácter particular como legisladores y representantes del cuerpo legislativo. Esta determinación les permitirá precisar si estarán sujetos a limitaciones adicionales por la naturaleza de sus cargos. En el caso de *Ramos Rivera v. García García*, la demanda de la Sra. María de Lourdes Ramos Rivera y el Sr. Carlos Méndez Núñez fue instada por ambos en su carácter personal y en su carácter como vicepresidenta de la Cámara de Representantes de Puerto Rico y como presidente de la Cámara de Representantes de Puerto Rico de la Decimoctava Asamblea Legislativa respectivamente. Los legisladores alegaron que la demanda se presentó en su carácter individual considerando que “ellos y los demás legisladores están sujetos a la jurisdicción exclusiva del Panel del FEI para investigar y procesar acciones penales que involucren a los miembros de la Asamblea Legislativa”.<sup>53</sup> En cuanto a su demanda como representantes de la Cámara, los peticionarios alegaron que la ilegalidad del proceso de confirmación y el

---

<sup>50</sup> *Id.* en la pág. 421.

<sup>51</sup> *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 129 DPR 824, 836 (1992).

<sup>52</sup> *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558-59 (1958).

<sup>53</sup> *Ramos Rivera*, 203 DPR en la pág. 388.

permitir que García permaneciera en el puesto “ladera a perpetuidad los poderes y prerrogativas de la Cámara que ejerce su consejo y consentimiento para el nombramiento de los miembros del Panel del FEI”.<sup>54</sup> Además, los legisladores alegaron que la confirmación de García a pesar de que ellos habían emitido votos de abstención; resultó en una anulación de sus votos incidiendo así en sus prerrogativas legislativas.<sup>55</sup>

Cuando el legislador demanda en su carácter como representante del cuerpo legislativo, el análisis de legitimación activa que corresponde debe consistir en examinar los requisitos que debe cumplir todo ciudadano y atemperarlos a ciertas limitaciones adicionales.<sup>56</sup> Este análisis conllevaría preguntarnos si ha “sufrido un daño claro, palpable, real e inmediato a sus prerrogativas legislativas o no [ha] contado con los mecanismos razonables y necesarios que le permitiesen su participación plena en todas las etapas esenciales del proceso legislativo”.<sup>57</sup> El legislador deberá probar que existe una conexión entre el daño que alega haber sufrido y la acción que ejercita.<sup>58</sup> Además, se debe realizar un examen de la doctrina que ha desarrollado el Tribunal Supremo sobre la legitimación activa de los legisladores. Esta doctrina abarca una serie de opiniones del Tribunal Supremo explicando en cada una de ellas instancias particulares en que un legislador tiene legitimación activa y en las que no. Estos casos han sentado la base para que el juzgador pueda decidir si los legisladores poseen legitimación activa al llevar sus reclamos ante un foro judicial. Es imperativo que quienes examinen la validez del alegado interés en la controversia “[queden] convencidos de que no se trata de un traslado del debate legislativo al foro judicial y sí de una verdadera lesión a sus prerrogativas legislativas”.<sup>59</sup>

Al observar los casos relacionados con la doctrina de legitimación activa de legisladores que el Tribunal Supremo ha atendido, es notable un patrón en el que son mayores las ocasiones en que el Tribunal ha determinado que existe legitimación activa en comparación con los casos en que no. En el año 1977, el Tribunal se enfrentó a una controversia en la que un senador de distrito deseaba impugnar el intento del cuerpo senatorial para excluirlo de su escaño legislativo mientras ordenaban un recuento de los votos emitidos por pueblo. En el caso de *Santa Aponte v. Secretario del Senado*, dentro de otros temas atendidos, el Tribunal le reconoció legitimación activa al legislador para poder llevar a cabo su reclamo, pero lo hizo tomando en consideración que el daño sufrido era en su carácter personal como ciudadano que poseía el cargo de senador en esos momentos.<sup>60</sup> La opinión mayoritaria indicó lo siguiente: “el [apelante], por ley tiene derecho a ocupar su escaño de Senador hasta tanto se pruebe que no obtuvo los votos necesarios para justificar su condición de miembro del Senado”.<sup>61</sup> El senador tendría derecho a ejercer el cargo mientras

---

54 *Id.*

55 *Id.* en la pág. 392-393.

56 Ramos Rivera v. García García, 203 DPR 379, 433, 435-36. (Colón Pérez, opinión disidente).

57 *Id.* en las págs. 435-36.

58 Noriega v. Hernández Colón, 135 DPR 406, 427 (1994).

59 Hernández Torres v. Hernández Colón, 131 DPR 593, 601 (1992).

60 Santa Aponte v. Srio. del Senado, 105 DPR 750 (1977).

61 *Id.* en la pág. 766.

se realizara el recuento y continuaría ejerciendo dicho cargo solo en caso que produjera el mismo resultado.<sup>62</sup>

En el caso de *Hernández Agosto v. Romero Barceló* en el año 1982, el Tribunal reconoció que un legislador tiene legitimación activa en la medida en que vindica los derechos y prerrogativas de la cámara a la que pertenece.<sup>63</sup> En ese caso el Presidente del Senado presentó un recurso de *mandamus* contra el entonces gobernador, Carlos Romero Barceló, para que se le ordenara enviar al Senado, para su consejo y consentimiento, las nominaciones de los funcionarios del gabinete gubernamental que estarían manteniendo sus cargos durante el segundo término de Romero.<sup>64</sup> Los daños alegados consistían en que se estaban perjudicando las prerrogativas y funciones del senador y las prerrogativas y el poder de confirmación que la Constitución le otorgaba al cuerpo legislativo entero.<sup>65</sup> Aquí se determinó que el legislador poseía legitimación activa en su carácter de representante oficialmente autorizado por el cuerpo legislativo y en su capacidad para impugnar una acción u omisión del poder ejecutivo.<sup>66</sup>

En *Silva v. Hernández Agosto*, el Tribunal emitió una opinión con respecto a la legitimación activa de los legisladores cuando se formulan alegaciones relacionadas con los procesos parlamentarios de la Cámara.<sup>67</sup> En este caso se le permitió a unos senadores de la minoría política del cuerpo legislativo proceder con una demanda que cuestionaba una regla senatorial que, alegadamente, coartaba sus derechos constitucionales a tomar parte en los procesos investigativos y deliberativos de las comisiones.<sup>68</sup>

Hay ocasiones en que el daño que el legislador sufre no aparenta ser directo ya que no constituye una negación de su poder de realizar un acto o no impide directamente que realice una función. Sin embargo, si el legislador puede probar que la situación causante de la demanda realmente afecta su prerrogativa como legislador y resulta en efecto ser un daño directo, el Tribunal le reconocerá legitimación activa para proceder con el pleito. En el 1989, se dio el caso de *Noriega v. Hernández Colon II*, donde los legisladores de la mayoría política de la Cámara de Representantes presentaron un recurso de *mandamus* contra el entonces gobernador, Rafael Hernández Colón y la Administración de Servicios Municipales.<sup>69</sup> Los legisladores impugnaron las acciones del ejecutivo, amparándose en lo decidido en *Hernández Agosto*. Solicitaron que el Gobernador, quien se había negado a desembolsar los fondos del conocido *barril de tocino*, lo hiciera. Fundaron su segundo reclamo de legitimación activa en que se estaba causando un grave daño a sus prerrogativas legislativas, ya que no podían adjudicar esos fondos a sus distritos como dictaba la ley. El Tribunal Supremo reconoció legitimación activa a los legisladores ya que demostraron que sus funciones habían sido menoscabadas. En cambio, no se la reconoció a un legislador

---

62 *Id.* en la pág. 768.

63 *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982).

64 *Id.* en las págs. 410-411.

65 *Id.* en la pág. 415-16.

66 *Id.*

67 *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 45 (1986).

68 *Id.* en las págs. 74-75.

69 *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406 (1994).

de la minoría política porque, a su juicio, no logró demostrar una violación a sus prerrogativas y funciones legislativas. El legislador había participado plenamente en los procesos relacionados con las resoluciones sobre los fondos en cuestión. Entendió el Tribunal que el legislador optó por demandar cuando su postura no prevaleció en el foro legislativo.<sup>70</sup>

*Noriega Rodríguez v. Jarabo*, es un caso con una narrativa un tanto similar a la del caso de *Ramos Rivera*.<sup>71</sup> La legitimación activa que el Tribunal reconoció en aquel caso fue ante el reclamo de inconstitucionalidad de una regla interna del cuerpo que impedía registrar la abstención de los legisladores en una votación.<sup>72</sup> El Tribunal Supremo reconoció un interés legítimo a los legisladores en su reclamo, sin embargo, los demandantes no obtuvieron el remedio que buscaban. El Tribunal no encontró violación de índole constitucional y rehusó invalidar la regla en controversia.<sup>73</sup> A pesar del caso no rendir el resultado deseado por los demandantes, contribuyó significativamente a la doctrina de legitimación activa de legisladores.

La polémica en *Acevedo Vilá v. Meléndez*, al igual que en *Ramos*, se centra alrededor de la confirmación de un oficial público.<sup>74</sup> En síntesis, el entonces gobernador, Aníbal Acevedo Vilá, en conjunto con la nominada para el puesto de Secretaria de Estado y el representante en la Cámara de Representantes que era portavoz de la minoría del Partido Popular Democrático (en adelante, “PPD”), instaron ante el Tribunal una petición de *mandamus* para que se confirmara a la nominada al puesto de Secretaria de Estado.<sup>75</sup> La controversia consistía en que la votación para confirmar a la nominada resultó ser desfavorable y el portavoz del PPD impugnó la votación. Alegó que se requería una mayoría simple, en vez de una mayoría absoluta para la confirmación y solicitó una segunda votación. El cuerpo legislativo volvió a votar y el resultado nuevamente fue desfavorable.

El argumento de los demandantes era que “fue confirmada por la mayoría de los representantes presentes en una votación válida y que fue luego de una reconsideración irregular de dicha votación, que la Cámara de Representantes no confirmó a la nominada”.<sup>76</sup> En esta ocasión, el Tribunal Supremo se enfocó en determinar si existía legitimación activa de parte de todos los demandantes para poder llevar a cabo su reclamo ante el foro judicial. Tras un análisis sobre el proceso de votación, el Tribunal determinó que la participación del legislador en el proceso de votación no se vio afectada y que este pudo descargar su obligación constitucional como legislador de votar con respecto al consentimiento y confirmación del puesto de un funcionario público nominado por el ejecutivo.<sup>77</sup> Como parte

---

<sup>70</sup> *Id.*

<sup>71</sup> *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, 136 DPR 497 (1994).

<sup>72</sup> *Id.* en la pág. 502 (*citando a* Regla de la Cámara de Representantes, Regla XXXIII, §§ 5-6 (1982) (disponiendo que “[t]odo representante estará obligado a emitir su voto en los asuntos sometidos a votación y si tiene en ellos interés personal directo deberá abstenerse de votar. Podrá abstenerse con el consentimiento mayoritario de la Cámara, por razones de alta trascendencia moral o cuando no esté preparado, por desconocimiento del asunto en discusión, para emitir su voto. La Cámara a solicitud de cualquier Representante, resolverá sin debate cuándo una cuestión debe ser considerada de alta trascendencia moral, una vez explicada ésta por el Representante”).

<sup>73</sup> *Id.* en la pág. 532.

<sup>74</sup> *Acevedo Vilá v. Meléndez*, 164 DPR 875 (2005).

<sup>75</sup> *Id.* en la pág. 879.

<sup>76</sup> *Id.* en la pág. 881.

<sup>77</sup> *Id.* en la pág. 887.

de la determinación, se indicó claramente que un miembro de la Asamblea Legislativa no tiene legitimación activa para impugnar cierto resultado certificado por la Cámara, a menos que alegue que durante el proceso se violó alguno de sus derechos o prerrogativas constitucionales.<sup>78</sup> Este caso demuestra nuevamente que la Rama Judicial no siempre ha reconocido la existencia de legitimación activa ante reclamos de legisladores. En ocasiones como esta basa su determinación en su deferencia a las otras ramas de gobierno como parte de la separación de poderes.

En el año 1992, el Tribunal le negó legitimación a dos legisladores que deseaban impugnar la constitucionalidad de la Resolución Conjunta de Presupuesto de Mejoras Capitales y Gastos de Funcionamiento del Estado Libre Asociado en defensa del interés público. El reclamo en *Hernández Torres v. Gobernador*, se hizo en nombre de esos dos representantes de la Cámara por sí y en representación de la entonces minoría del PNP de dicho cuerpo legislativo.<sup>79</sup> El Tribunal Supremo determinó que el daño alegado era de índole general y no había afectado directamente las prerrogativas y funciones legislativas de los representantes, ya que “ellos aceptaron que tuvieron los instrumentos necesarios y la igualdad de oportunidades en todas las etapas significativas del proceso legislativo y que enérgicamente defendieron sus posiciones. También pudieron participar plenamente del proceso legislativo”.<sup>80</sup> Dicho lo anterior, le “[c]orresponde a los ciudadanos directamente perjudicados por esta acción, que hayan sufrido un daño claro y palpable, recurrir a los tribunales en defensa de sus intereses”.<sup>81</sup>

Ese mismo año, unos meses después, el Tribunal Supremo nuevamente le negó la existencia de legitimación activa a la entonces legisladora Zaida Hernández Torres, demandante en *Hernández Torres v. Gobernador*, en otro caso de reclamación basado en *los intereses del pueblo*. Este fue el caso de *Hernández Torres v. Hernández Colón*.<sup>82</sup> En dicho caso, la legisladora deseaba impugnar la asignación de fondos para las ayudas que otorgaría la Ley Núm. 58-1989, conocida como la *Ley del Departamento de Asuntos de la Comunidad Puertorriqueña en los Estados Unidos* (DACP).<sup>83</sup> Alegaba que las acciones de la Asamblea Legislativa al crear esta ley eran de carácter inconstitucional ya que su alcance sería fuera de los límites territoriales de Puerto Rico.<sup>84</sup> El Tribunal Supremo determinó que en esta ocasión no se había causado un daño claro e inmediato a las prerrogativas legislativas de la demandante. Estableció que la legisladora no estaba privada de ejercer su voto en contra de aquella legislación que a su juicio fuera perjudicial para el País ni de convencer a los demás legisladores de los defectos de tal legislación.<sup>85</sup>

---

78 *Id.* en la pág. 886.

79 *Hernández Torres v. Hernández Colón I*, 129 DPR 824 (1992).

80 *Id.* en la pág. 846.

81 *Id.* en la pág. 843.

82 *Hernández Torres v. Hernández Colón II*, 131 DPR 593 (1992).

83 Ley orgánica del departamento de asuntos de la comunidad puertorriqueña en los Estados Unidos, Ley Núm. 58 de 16 de agosto de 1989, 3 LPRA § 443a (derogada 1993).

84 *Hernández Torres*, 131 DPR en la pág. 597.

85 *Id.* en la pág. 604.

En fin, es de suma importancia que el examen que se realice al momento de determinar si el Tribunal reconocerá que el legislador goza de legitimación activa sea minucioso y tome en cuenta cuál es el reclamo que se está haciendo, a nombre de quién, en representación de quién y por qué. Esta última pregunta requiere que se realice un examen y análisis profundo de los hechos que dieron origen a la controversia, siempre tomando en cuenta que “[n]o podemos trasladar al foro judicial las controversias internas de las ramas legislativas, que son producto de las discrepancias entre los legisladores, surgidas a través del proceso normal y usual del debate legislativo”.<sup>86</sup>

### C. Aplicación de la doctrina de legitimación activa de legisladores a Ramos

Como antes mencionado, entre los casos que han sido pilares para la doctrina de legitimación activa de legisladores, los más similares al caso de *Ramos* son los casos de *Acevedo Vilá* y *Noriega Rodríguez*. Sus controversias emanan de alegaciones sobre violaciones de derecho y proceso dentro de las votaciones del cuerpo legislativo. Las alegaciones que hicieron los legisladores en *Ramos* con respecto a la existencia de su legitimación activa ante la controversia en pugna eran que: (1) su interés era legítimo debido a que ellos como legisladores estaban sujetos a las investigaciones del FEI, en las cuales participaría García, y (2) que sus votos de abstención durante el proceso de confirmación de García fueron anulados al no ser tomados en cuenta en la determinación de la Cámara sobre su confirmación al cargo.<sup>87</sup> De inmediato el Tribunal decidió rechazar que los legisladores tuvieran algún interés en el caso como representantes de la Cámara ya que estos no pudieron acreditar ante el foro que ese cuerpo los había autorizado a llevar dicho recurso ante los Tribunales.<sup>88</sup> Por tal razón, el Tribunal determinó que no existía legitimación activa de los demandantes en su carácter de miembros de la Asamblea Legislativa y se enfocó en determinar si existía algún interés de ellos en su carácter individual. En cuanto al primer reclamo, basado en la posibilidad de ser investigados en el futuro por el Panel del FEI, el Tribunal de Apelaciones ya lo había descartado debido a que, en su opinión, estaba fundado en daños abstractos e hipotéticos.<sup>89</sup>

Ya que los legisladores no podían sustentar ninguna de estas condiciones pautadas por el foro superior, se descartó el reclamo. La opinión entonces se enfocó primordialmente en los votos de abstención en búsqueda del daño concreto necesario para reconocerle legitimación activa a los demandantes. Ante esto, procedió el Tribunal a examinar la doctrina de *vote nullification*.<sup>90</sup> El Tribunal Supremo recurrió en esta instancia principalmente al caso de *Kennedy v. Sampson*, cuya opinión fue emitida por la Corte de Circuito del Distrito de Columbia.<sup>91</sup> El estándar establecido en ese caso ha servido en muchas ocasiones para

---

<sup>86</sup> *Noriega Rodríguez v. Jarabo*, 136 DPR 497, 534 (1994).

<sup>87</sup> *Ramos Rivera v. García García*, 203 DPR 379, 388(2019).

<sup>88</sup> *Id.* en la pág. 393.

<sup>89</sup> *Id.*

<sup>90</sup> Véase *Campbell v. Clinton* 203 F.3d 19 (D.C. Cir. 2000) (donde se discute más a fondo la definición que el Tribunal Supremo de Estados Unidos le otorgó al concepto *vote nullification* en el caso de *Raines v. Byrd*, 521 U.S. 811 (1997)) (“It would seem the Court used *nullify* to mean treating a vote that did not pass as if it had, or viceversa”).

<sup>91</sup> *Kennedy v. Sampson*, 511 F. 2d 430 (D. C. Cir. 1974).

examinar si ante un reclamo de un legislador amparado en la doctrina de *vote nullification*, se le debe reconocer legitimación activa o no.<sup>92</sup> En *Kennedy* se resalta la importancia de permitir al legislador llevar acabo su reclamo cuando involucra una alegación sobre la anulación de un voto dado durante un proceso parlamentario.<sup>93</sup> El estándar creado en *Kennedy* consiste básicamente en que el daño concreto y particularizado necesario para reconocer legitimación activa, resulta como consecuencia de la anulación del voto del legislador.<sup>94</sup>

Sin embargo, las diferencias entre *Ramos* y *Kennedy* son sustanciales. En *Kennedy* un senador le solicitaba al Tribunal que se le reconociera la existencia de legitimación activa en un reclamo respecto a un estatuto por el cual él votó a favor, pero que eventualmente el ejecutivo vetó.<sup>95</sup> Se determinó que la acción que realizó el senador con relación a la legislación que fue eventualmente vetada era suficiente para establecer un vínculo entre el daño causado a él en su capacidad como legislador y las acciones del ejecutivo. A pesar de estas diferencias, en *Ramos* el Tribunal Supremo se aferró al razonamiento del caso con respecto a los votos abstenidos y el que estos no fueran tomados en consideración para la confirmación del cargo público.<sup>96</sup> El Tribunal Supremo encontró que, por esta razón, los votos de los legisladores sí fueron anulados.<sup>97</sup> Expresó la opinión mayoritaria que “es una realidad que ante un mandato legislativo que requiere que se apruebe un nombramiento por mayoría absoluta, un voto de abstención tiene el efecto de constituir un voto menos de los requeridos por ley para alcanzar el mínimo necesario para que el nombramiento sea válido”.<sup>98</sup> El Tribunal concluyó que debido a que el nombramiento de García requería una mayoría absoluta de los votos en la Cámara, un voto abstenido debió haber sido contado como un voto en contra. Como esto no ocurrió, los legisladores sufrieron un daño concreto a sus prerrogativas legislativas.<sup>99</sup>

#### D. Las opiniones disidentes

##### i. Juez asociada Hon. Rodríguez Rodríguez

En su opinión disidente, la juez asociada Rodríguez Rodríguez se cuestionó cómo la determinación de este caso resulta ser completamente contraria a la doctrina de legitimación activa de legisladores que el Tribunal Supremo había estado desarrollando por años a través de su jurisprudencia.<sup>100</sup> En su opinión, este caso es contrario a lo dictaminado en *Noriega v. Hernández Colón* donde se determinó que el legislador que impugnó la votación sobre los fondos del barril solo lo podía haber hecho si no se le hubiera permitido ser parte

---

92 *Id.* en la pág. 435.

93 *Id.* en la pág. 434.

94 *Id.* en la pág. 436.

95 *Id.* en la pág. 434.

96 *Ramos Rivera v. García García*, 203 DPR 379 (2019).

97 *Id.* en la pág. 420.

98 *Id.* en la pág. 419.

99 *Id.* en la pág. 420.

100 *Ramos Rivera v. García García*, 203 DPR 379, 421-22 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

del proceso parlamentario.<sup>101</sup> Ella entiende que tan solo con el hecho de que ninguno de los dos legisladores votó en contra del nombramiento de García, aun teniendo la opción de hacerlo, era suficiente para negarles la existencia de legitimación activa en esta controversia.<sup>102</sup> La lógica utilizada por los demandantes y por la opinión mayoritaria del Tribunal Supremo no era válida para Rodríguez ya que “[r]esulta inconcebible que una mayoría entienda que el efecto de la abstención de los legisladores en este caso fue anular ‘el valor’ de los votos que conscientemente se negaron a emitir”.<sup>103</sup> La juez también formuló varias interrogantes con relación al uso de la doctrina de *vote nullification*:

Si la mayoría en realidad considera que un “voto de abstención” autorizado es -para todos los efectos- un voto en contra, ¿por qué recurrir a la doctrina de *vote nullification*? No queda claro entonces cuáles fueron los votos nulificados: ¿los votos en contra *de facto* o los votos de abstención que son votos en contra *de facto*? ¿No son lo mismo? ¿Puede anularse un acto que nunca ocurrió?<sup>104</sup>

La juez Rodríguez considera que los legisladores en esta ocasión buscan un segundo intento de imponer su voluntad respecto al nombramiento de García para el puesto de miembro alterno del panel del FEI cuando en primer lugar nunca se les privó de hacerlo en el proceso original de votación.

ii. Juez asociado Hon. Colón Pérez

La opinión disidente del juez asociado Colón Pérez expresa el mismo sentir que el de la juez asociada Rodríguez Rodríguez. Comenzando la opinión disidente, el juez indica que “al estar ante un escenario matizado por alegaciones abstractas, hipotéticas y totalmente especulativas[,] no se cumplieron las exigencias impuestas por la referida vertiente de la doctrina de justiciabilidad”.<sup>105</sup> El Juez Asociado opina que las determinaciones tomadas por el Tribunal Supremo en los casos de *Noriega v. Hernández Colón* y *Acevedo Vilá v. Meléndez* son completamente incompatibles con la decisión de la opinión mayoritaria en *Ramos*.<sup>106</sup> Colón Pérez nos recuerda que en ambos casos se negó la existencia de legitimación activa porque los legisladores siempre tuvieron la opción de votar.<sup>107</sup>

En cuanto a las alegaciones de legitimación activa basadas en la posibilidad de que en el futuro pudieran ser objetos de una investigación del FEI, el Juez indica que para que se pudiera justificar algún daño concreto, “los mencionados representantes [debieron haber sido] objeto de alguna investigación, o víctimas de determinada actuación por parte del

---

101 *Id.* en la pág. 426 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

102 *Id.* en la pág. 426-27 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

103 *Id.* en la pág. 427.

104 *Id.* en la pág. 429 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

105 *Ramos Rivera v. García García*, 203 DPR 379, 433 (Colón Pérez, opinión disidente).

106 *Id.* en la pág. 437 (Colón Pérez, opinión disidente).

107 *Id.* (Colón Pérez, opinión disidente).

PFEI".<sup>108</sup> Al final de su opinión el juez asociado Colón Pérez logra capturar la esencia del parecer de ambos disidentes al decir: "Aquí, a todas luces, se pretendió trasladar el debate legislativo a este Tribunal. A esa pretensión – al menos para quien suscribe – no podemos acceder".<sup>109</sup>

### *E. Comentario*

En primer lugar, estamos completamente de acuerdo con las opiniones disidentes de los jueces asociados Rodríguez Rodríguez y Colón Pérez. Un voto abstenido no es un voto. Un voto abstenido es la intención de no votar, ni a favor ni en contra. Los legisladores en este caso pretendieron que sus votos abstenidos se contaran como votos en contra. Su razonamiento no tiene sentido. Si su deseo era oponerse al nombramiento de García, debieron simplemente votar en contra y no utilizar la abstención como una estrategia para luego impugnar la confirmación del puesto. No se puede anular algo que nunca existió. El representante, José F. Aponte Hernández justificó la abstención indicando lo siguiente:

Podemos entender de cualificaciones que puedan tener las personas, sin embargo, la realidad es que no se ha dado el tiempo para que uno pueda intercambiar con los designados, con los nominados. No hay oportunidad de uno poder saber sobre la línea que pudiesen tener en un momento dado en lo que es un proceso de investigación. Y no queriendo ser injustos con ellos; que de hecho, tengo que decir, que en cierta manera son ustedes los que están siendo injustos con ellos, al no permitir que uno tenga un intercambio con los designados y uno pueda tomar entonces una determinación de en vez de oponerse o de abstenerse, poder concurrir con la certificación del consejo y consentimiento positivo de los nominados.<sup>110</sup>

Sus razones para no estar de acuerdo con la nominación son válidas, sin embargo, eso no justifica la abstención de sus votos cuando en realidad los representantes estaban en contra del nombramiento. La jurisprudencia que ha establecido la legitimación activa de legisladores siempre se dirige a examinar si se le ofreció al legislador la oportunidad de tener voz y voto dentro del proceso de votación. La decisión nunca gira alrededor de si el legislador tuvo la opción de votar y renunció a ella. Es incongruente que el legislador solicite una oportunidad de impugnar una decisión en la cual pudo haber intervenido, pero optó por no hacerlo.

Para justificar concluir que las abstenciones concernidas debían contarse como votos en contra, la mayoría aludió a una disposición del Reglamento de la Cámara que permite contar como en contra un voto abstenido en tres circunstancias: (1) si un representante se

---

<sup>108</sup> *Id.* en la pág. 440 (Colón Pérez, opinión disidente).

<sup>109</sup> *Id.* en la pág. 441 (Colón Pérez, opinión disidente).

<sup>110</sup> *Id.* en la pág. 386, n. 2.

niega a votar, estando en sala; (2) si votare abstenido habiendo sido denegada su petición de abstenerse; o (3) si no hubiere solicitado la abstención.<sup>111</sup> El problema es que este caso no presentaba ninguna de esas circunstancias. Los dos legisladores habían solicitado abstenerse, se les había concedido la solicitud y de hecho se abstuvieron. Ante esa situación no se justificaba que el Tribunal resolviera que esas abstenciones debían contarse como votos en contra.

Eliminado ese otro fundamento para justificar la legitimación – el de la anulación del voto – solo les quedaba a los legisladores concernidos la posibilidad de que se les reconociera el interés, que compartían con todos los ciudadanos, de que la confirmación de los nombramientos del Ejecutivo se ajuste a la ley. Pero ese es precisamente el tipo de interés general que los tribunales han reiterado una y otra vez que no es suficiente para reconocerle legitimación a un litigante – sea ciudadano particular o legislador.

Adicionalmente, la demandada había alegado que la falta de legitimación de los demandantes también se debía a que se trataba de legisladores que alegaban supuestos daños sufridos en el transcurso de una Asamblea Legislativa ya extinta, es decir, la Decimoséptima Asamblea Legislativa. Estos eran ahora legisladores de otra Asamblea Legislativa, la decimoctava. Como tales, aun en el supuesto de que pudieran prevalecer en el argumento basado en la anulación del voto, esa reivindicación era legítima mientras estuviera viva la Asamblea en la que participaron. Los tribunales inferiores le dieron peso a ese argumento. La mayoría del Tribunal Supremo, sin embargo, no discutió en absoluto la cuestión. Pero, aunque no discutió el planteamiento, la mayoría con su decisión ha abierto la puerta a que cualquier ex legislador o ex legisladora, una vez culminada la Asamblea en la que participó, pueda impugnar decisiones de esa Asamblea en cualquier momento sin haber sufrido un daño concreto.

Nótese también que los legisladores demandaron a la licenciada García, no al Presidente Incidental de la Cámara que presidió el proceso de confirmación, ni a la Secretaría del cuerpo que la notificó. ¿Significa eso que, si al final la designada prevalece en los méritos, esos legisladores u otros, que se abstuvieron o estuvieron ausentes en la votación, tendrán legitimación activa para impugnar su nombramiento en cualquier momento durante los diez años que dure el mismo, basándose únicamente en lo que sucedió en aquella Asamblea? Esta es una consecuencia absurda que rebasa los límites de la doctrina de legitimación activa elaborada durante años por ese mismo Tribunal.

En fin, reiteramos que, en nuestra opinión, la determinación del Tribunal Supremo de reconocer la existencia de legitimación activa a estos legisladores fue errónea e incompatible con la doctrina de legitimación activa de legisladores desarrollada hasta entonces. Los legisladores en cuestión no tenían legitimación activa porque estaban alegando daños abstractos, generales e hipotéticos y porque tuvieron la oportunidad de participar plenamente en el proceso que ahora cuestionaban. Como expresaron los jueces disidentes, este litigio no fue sino un intento, fundado en alegaciones insuficientes de daños, de trasladar al foro judicial el debate legislativo en el que esos mismos legisladores optaron por no participar.

---

<sup>111</sup> *Id.* en la pág. 413 (citando el Reglamento de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, R. de la C. 126 de 15 de enero de 2013, 1ra. Ses. Ord., 17ma. Asam., en la pág. 123).