

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
SALA SUPERIOR DE SAN JUAN

HON. RAFAEL HERNÁNDEZ
MONTAÑEZ, en su capacidad oficial
como representante, portavoz de la
Delegación del Partido Popular
Democrático, y Presidente Entrante de la
Cámara de Representantes de Puerto Rico

Demandante

V.

HON. CARLOS MÉNDEZ NÚÑEZ, en
su capacidad oficial como Presidente
Saliente de la Cámara de Representantes
de Puerto Rico

Demandado

CIVIL NÚM.: SJ2020CV06509

SALA: 904

SOBRE:
MANDAMUS

SENTENCIA

I. Breve resumen del tracto procesal y fáctico

Tenemos ante nuestra consideración una *Demanda*, presentada por el Hon. Rafael Hernández Montañez (Hon. Rafael Hernández) en su capacidad oficial como representante, portavoz de la Delegación del Partido Popular Democrático y Presidente Entrante de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, contra el Hon. Carlos Méndez Núñez (Hon. Carlos Méndez), en su capacidad oficial como Presidente Saliente de la Cámara de Representantes basado en la Regla 54 de Procedimiento Civil de Puerto Rico, 32 LPRA Ap. V, R. 54. En síntesis, el Demandante acude ante el Tribunal para compeler al Hon. Carlos Méndez a cumplir con su deber ministerial de comenzar el procedimiento de transición según lo establece la Orden Administrativa Número 2016-02 (OA-2016-02) y que se mantuvo vigente por la Orden Administrativa Número 2017-001 (OA-2017-001). Según estos, la OA-2016-02 establece el deber ministerial de comenzar la transición en la Cámara de Representantes comenzando luego de 10 días de la elección hasta el 31 de diciembre del año electoral. A pesar de lo anterior, el Hon. Carlos Méndez se ha negado a cumplir con lo que establece la Orden Administrativa, por lo que se solicita que se expida una orden de mandamus obligándole al Hon. Carlos Méndez a comenzar el proceso de transición.

El 7 de diciembre de 2020, el Hon. Carlos Méndez presentó una *Moción mostrando causa y de desestimación*. En su escrito, estos arguyen que el demandante no tiene legitimación activa para presentar la presente demanda puesto que el Código Electoral no aplica al puesto de Presidente de la Cámara de Representantes y la elección de tal posición se rige por la votación de los representantes electos. Además, estos entienden que el Tribunal no tiene jurisdicción para obligar el cumplimiento con la regla, ya que se

trata de una norma interna adoptada según la capacidad que le cedió la Constitución a la rama legislativa, lo que haría de esta controversia una cuestión política. Finalmente, estos entienden que no existe un deber ministerial para imponerle al actual Presidente de la Cámara de Representantes comenzar una transición.

Por su parte, el 7 de diciembre de 2020, el Demandante presentó una *Oposición a solicitud de desestimación*. En esta, estos arguyen que los términos establecidos en la OA-2016-02 son claros y obligan al demandado a comenzar el proceso de transición. En cuanto a la controversia sobre cuestión política, estos entienden que aquellas funciones meramente ministeriales, que no involucran el ejercicio de discreción del legislador, y que forman parte del aspecto mecánico del proceso legislativo, están sujetas al recurso de mandamus y que el Demandado no ha demostrado cómo se afecta el ejercicio de discreción del legislador en ordenar que se comience la transición.

El 7 de diciembre de 2020, se celebró una vista argumentativa en la cual ambas partes tuvieron la oportunidad de argumentar sus respectivas mociones.

Evaluada las mociones de ambas partes, los anejos incluidos y las argumentaciones orales, este Tribunal se encuentra en posición de resolver. En consecuencia, este Tribunal formula las siguientes:

II. Determinaciones de hechos¹

1. El demandante Rafael Hernández Montañez, mayor de edad, casado y Representante por el Distrito 112, portavoz de la Delegación del Partido Popular Democrático (en lo sucesivo “PPD”), y ha sido electo por una mayoría de los candidatos electos por su partido como Presidente Entrante de la Cámara de Representantes de Puerto Rico.
2. El demandado Carlos Méndez Núñez es Representante por el Distrito 363, al cual fue reelecto el pasado 3 de noviembre y, desde enero de 2017, ostenta la posición de Presidente de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, puesto al cual fue electo por una mayoría de los representantes afiliados al PNP.
3. El 3 de noviembre de 2020 se celebraron elecciones generales en Puerto Rico en las cuales se dilucidaron, entre otros cargos, los 40 escaños por distrito y los 11 cargos por acumulación que componen la Cámara de Representantes.
4. Contabilizados los resultados de la noche del evento, el PPD obtuvo 26 escaños, seguido del PNP que obtuvo unos 21 escaños⁵, el Partido Movimiento Victoria Ciudadana (en lo sucesivo “PMVC”)

¹ Para efectos de la resolución de la moción de desestimación, los siguientes hechos se toman como ciertos.

eligió dos representantes, el Partido Independentista Puertorriqueño (en lo sucesivo “PIP”) y el Partido Proyecto Dignidad (en lo sucesivo “PD”) eligieron un representante cada uno.

5. El 11 de noviembre de 2020, los legisladores electos bajo la insignia del PPD seleccionaron al aquí demandante como Presidente de la Cámara de Representantes en la Decimonovena Asamblea Legislativa que se habrá de constituir durante el próximo mes de enero.
6. La Orden Administrativa Número 2016-02, aprobada el 15 de septiembre de 2016 (en lo sucesivo OAE-2016-02) regula todo lo relativo al proceso de transición en la Cámara de Representantes en la Decimoséptima Asamblea Legislativa.
7. A tenor con lo antes expuesto, mediante carta del 23 de noviembre de 2020, el demandante le comunicó al Presidente Méndez Núñez la identidad de los miembros de su Comité de Transición y lo emplazó a comenzar el proceso.
8. El 24 de noviembre de 2020, el Presidente Saliente, cursó una carta mediante la cual expuso que:

Tomo nota de la situación, pero a la vez le informo que de conformidad con el procedimiento que está ocurriendo en la Comisión Estatal de Elecciones, en donde hay escrutinio general y recuento de la papeleta legislativa, todavía no se han certificado de manera final los ganadores de las Elecciones Generales de 2020.

III. Exposición de Derecho

A. *Moción de desestimación*

De entrada, es preciso señalar que la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2, permite que un demandado en una demanda, reconvención, demanda contra coparte o demanda contra tercero, presente una moción de desestimación contra las alegaciones en su contra. La referida regla prescribe:

Toda defensa de hechos o de derecho contra una reclamación se expondrá en la alegación responsiva excepto que, a opción de la parte que alega, las siguientes defensas pueden hacerse mediante una moción debidamente fundamentada: (1) falta de jurisdicción sobre la materia; (2) falta de jurisdicción sobre la persona; (3) insuficiencia del emplazamiento; (4) insuficiencia del diligenciamiento del emplazamiento; (5) dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio; (6) dejar de acumular una parte indispensable.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado en diversas ocasiones que, ante una moción de desestimación, las alegaciones hechas en la demanda hay que interpretarlas conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante. *Rivera v. Jaume*, 157 DPR 562, 584 (2002); *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, 157 DPR 96 (2002); *Sánchez v. Autoridad de los Puertos*, 153 DPR 559 (2001).

Por otra parte, es norma reiterada que “la demanda no deberá ser desestimada a menos que se desprenda con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de hechos que puedan ser probado en apoyo de su reclamación”. *Pressure Vessels P.R. v. Empire Gas P.R.*, 137 DPR 497, 505 (1994). Debemos considerar “si a la luz de la situación más favorable al demandante, y resolviendo toda duda a favor de este, la demanda es suficiente para constituir una reclamación válida”. El Tribunal Supremo expresó que, para disponer de una moción de desestimación, el Tribunal está obligado “a dar por ciertas y buenas todas las alegaciones fácticas de la demanda presentada”. *Autoridad de Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 429 (2008). “[Esta] doctrina se aplica solamente a los hechos bien alegados y expresados de manera clara y concluyente, que de su faz no den margen a dudas”. *First Federal Savings v. Asoc. de Condómines*, 114 DPR 426, 431-432(1983). El tribunal dará por admitidos todos los hechos propiamente alegados en la demanda, así como todas aquellas inferencias razonables que surjan de los mismos. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, supra; *Rivera v. Otero de Jové*, 99 DPR 189, 195 (1970). De igual manera, “[e]l tribunal debe conceder el beneficio de cuanta inferencia sea posible hacer de los hechos bien alegados en la demanda”. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, supra. Sin embargo, dichas admisiones se toman en consideración únicamente para propósito de resolver la moción de desestimación sin perjuicio de cualquier controversia material que surja de la evidencia presentada en los procedimientos subsiguientes ante el tribunal. *Sepúlveda v. Casanova*, 72 DPR 62, 68 (1951).

Tampoco procede la desestimación de una demanda, si la misma es susceptible de ser enmendada. *Colón v. Lotería*, 167 DPR 625, 649 (2006). “La desestimación procederá solo si es evidente de las alegaciones de la demanda, que alguna de las defensas afirmativas prosperará”. *Trans-Oceanic Life Ins. v. Oracle Corp.*, 184 DPR 689, 701 (2012). Al evaluar la defensa de si la demanda deja de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio, el tribunal deberá “determinar si a base de éstos [hechos] la demanda establece una reclamación plausible que justifique que el demandante tiene derecho a un remedio, guiado en su análisis por la experiencia y el sentido común”. *Trinidad Hernández v. E.L.A.*, 188 DPR 828, 848 (2013).

Según la doctrina sentada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en los casos *Bell Atlantic Corp. v. Twombly*, 550 US 544 (2007) y *Ashcroft v. Iqbal*, 129 S.Ct 1937 (2009), el derecho del demandado a recibir una notificación adecuada de las alegaciones en su contra está enraizado en el debido proceso de ley, por lo que es necesario establecer el estándar a utilizar ante una moción de desestimación bajo la defensa de que ésta ha dejado de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

En *Ashcroft v. Iqbal*, *supra*, el Tribunal Supremo Federal aclaró que para determinar si las alegaciones de una demanda son factibles y no meramente especulativas, los tribunales deben hacer un análisis contextual de las mismas mediante un proceso de dos pasos. El primer paso comprende el aceptar como ciertas las alegaciones fácticas de la demanda, excepto aquellas alegaciones concluyentes, conclusiones de derecho y los hechos alegados de forma generalizada que reciten de forma trillada los elementos de la causa de acción. El segundo paso comprende el determinar si, a base de las alegaciones bien formuladas en la demanda, el demandante ha establecido que tiene una reclamación factible que amerite la concesión de un remedio.

En esta segunda etapa del análisis, el tribunal debe tomar en cuenta el contexto específico de las alegaciones y, determinar, si de la totalidad de las circunstancias surge que el demandante ha establecido una reclamación válida, o si, por el contrario, la causa de acción debe ser desestimada. De determinarse que no cumple con el estándar de factibilidad antes mencionado, el tribunal debe desestimar la demanda y no permitir que una demanda insuficiente proceda bajo el pretexto de que con el descubrimiento de prueba puedan probarse las alegaciones conclusorias de la misma.

De igual forma, un pleito podrá ser desestimado “únicamente cuando de los hechos alegados no pueda concederse remedio alguno a favor del demandante”. *Torres, Torres v. Torres et al.*, 179 DPR 481, 502 (2010), citando a R. Hernández Colón, *Derecho Procesal Civil*, 4ta ed., San Juan, Ed. LexisNexis, 2007, pág. 231. Así pues, conforme a las disposiciones de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra*, y la jurisprudencia desarrollada sobre la misma, es forzoso concluir que para que una parte demandada prevalezca en su moción de desestimación, ésta tiene que demostrar que, aunque el tribunal favorezca totalmente la reclamación del demandante, no puede concederse remedio alguno a favor del demandante. *Consejo de Titulares v. Gómez Estremera et al.*, 184 DPR 407, 423 (2012); *Torres, Torres v. Torres et al.*, *supra*.

B. Mandamus

El Artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3421, define el recurso de *mandamus* y dispone que:

[E]s un auto altamente privilegiado dictado por el Tribunal Supremo del Estado Libre Asociado, o por el Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico, a nombre del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y dirigido a alguna persona o personas naturales, a una corporación o a un tribunal judicial de inferior categoría dentro de su jurisdicción requiriéndoles para el cumplimiento de algún acto que en dicho auto se exprese y que esté dentro de sus atribuciones o deberes. Dicho auto no confiere nueva autoridad y la parte a quien obliga deberá tener la facultad de poder cumplirlo.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico, al analizar la procedencia de este recurso extraordinario, lo ha descrito como un **recurso discrecional y altamente privilegiado**. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, 178 DPR 253, 263 (2010). Su expedición depende inexorablemente del carácter del acto que se pretende compeler. *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, 168 DPR 443, 454 (2006). El *mandamus* solo debe proceder cuando se exige “el cumplimiento con un deber impuesto por la ley; es decir, de un deber calificado de ‘ministerial’ y que, como tal, no admite discreción en su ejercicio, sino que es mandatorio e imperativo”. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, supra, pág. 263.

Los tribunales han interpretado que un deber se considera ministerial cuando la ley lo prescribe y define con tal precisión y certeza que no admite el ejercicio de la discreción o juicio. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, supra, pág. 264. Por lo tanto, “[s]i el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables, es cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto”. *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 418 (1982). Este deber ministerial debe emanar de algún empleo, cargo o función pública, por lo que procede contra cualquier funcionario de la rama ejecutiva, cualquier agencia, junta o tribunal inferior del sistema judicial. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, supra, pág. 265. En cuanto al análisis sobre el deber ministerial, el Tribunal Supremo, en *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982), ha expresado lo siguiente:

Hemos resuelto que el auto de *mandamus* es el recurso apropiado para compeler al cumplimiento de un deber que se alega impuesto por la ley--- en este caso la Constitución del Estado Libre Asociado--- cuando no se dispone de otro remedio legal adecuado. [cita omitida]. Por supuesto, el deber cuyo cumplimiento se requiere mediante el auto debe estar dentro de las atribuciones o deberes que la ley le impone al funcionario concernido. Art. 649, Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. sec. 3421. La jurisprudencia establece, además, el requisito de que el derecho del promovente y el deber del demandado deben surgir en forma clara y patente. *Balasquide v. Luján*, 45 D.P.R. 563, 576 (1933); *Santiago v. Tilén*, 71 D.P.R. 754 (1950); *Espina v. Calderón, Juez, y Sucn. Espina, Int.*, 75 D.P.R. 76 (1953). De ahí que el demandado argumente con alguna vehemencia que el deber tiene que ser expreso, con lo cual no podemos estar de acuerdo porque reduciría la función exclusiva de este Tribunal de interpretar la Constitución y las leyes. Si el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables es cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto. Tal determinación ha de surgir del examen y análisis de todos los elementos útiles a la función interpretativa; del “examen paciente y riguroso que parte de la letra de la ley y evalúa todos los elementos de juicio disponibles para así descubrir el verdadero significado y propósito de la disposición legal”. *Banco de Ponce v. Srio. Hacienda*, 81 D.P.R. 442, 450 (1959). Al respecto advierte el Profesor Jaffe:

Anteriormente mencionamos que una alternativa a la regla de “discreción--ministerial” era la regla del “deber claro de actuar”. Esta regla también puede ser criticada, pero si se entiende y aplica con propiedad, se acerca a una expresión correcta y válida. Si significa que no se expedirá el *mandamus* hasta que el tribunal

resuelva que hay un deber legal de actuar, es, por supuesto, una propuesta perfectamente obvia a la cual nada se le añade al describirse el deber como “claro”. Puede, no obstante, tomarse como que significa que si la norma de derecho aplicable es controvertible (en la opinión del juez), entonces el tribunal no hará una determinación independiente de la ley en la cual basar el auto contra el funcionario.... Jaffe, L., *Control of Administrative Action*, Little Brown & Co., 1965, pág. 183.

En conclusión, el argumento del demandado de que el deber tiene que surgir expresamente de la disposición aplicable para que proceda el auto de mandamus es inaceptable.

Más adelante, en *AMPR v. Sec. de Educación*, 178 DPR (2010), el Tribunal Supremo expresó lo siguiente:

Por otro lado, hemos resuelto que este deber ministerial, aunque inmanente al auto de mandamus, no tiene que ser necesariamente expreso, pues tal supuesto reduciría la función exclusiva de este Tribunal de interpretar la Constitución y las leyes. Si el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables es una cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto. Tal determinación tiene que surgir del examen y análisis de todos los elementos útiles a la función interpretativa; del examen paciente y riguroso que parte de la letra de la ley y de la evaluación de todos los elementos de juicio disponibles, para así descubrir el verdadero significado y propósito de la disposición legal. Por tal razón, la determinación final dependerá de la interpretación que del estatuto orgánico de la agencia hagan los tribunales, sobre el grado de discreción conferido por la Asamblea Legislativa.

Además, el deber ministerial que exige el recurso de *mandamus* debe emanar de un empleo, cargo o función pública, por lo que el recurso procede contra todos los funcionarios del ejecutivo, desde el más alto hasta el último en la escala jerárquica. Este recurso puede aplicarse, no sólo a funcionarios públicos, sino a cualquier agencia, junta o tribunal inferior de nuestro sistema judicial, siempre que éstos estén obligados a ejecutar un acto por mandato de ley.

Por tal razón, aquella persona que se vea afectada por el incumplimiento del deber podrá solicitar el recurso. Sin embargo, en cuestiones de interés público el reconocimiento de legitimación activa es sumamente liberal. Así, reconocimos que “cuando la cuestión envuelta es de interés público y el mandamus tiene por objeto conseguir la ejecución de un deber público, el pueblo es considerado como la parte especialmente interesada y el demandante no necesita probar que tiene interés especial en el resultado del caso. Basta demostrar que es un ciudadano y como tal está interesado en la ejecución y protección del derecho público.

Ahora bien, para que proceda un recurso de *mandamus*, la parte peticionaria debe cumplir con varios requisitos: incluir en su petición el acto que requiere que lleve a cabo el peticionado; la fuente legal que le impone la obligación de actuar al peticionado; y, demostrar que hizo un requerimiento previo y este no fue debidamente atendido por el demandado. *AMPR v. Srio. Educación*, supra, pág. 267; *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 448-449 (1994). Así pues, la jurisprudencia requiere que el peticionario le haya requerido al demandado que cumpla con su deber ministerial. D. Rivé Rivera, *Recursos Extraordinarios*, 2da ed., San Juan, Ed. Universidad Interamericana de Puerto Rico, 1996, pág. 125. Por tanto, el peticionario

está obligado a establecer en su petición el hecho de que le requirió al demandado el cumplimiento y el hecho de que este se negó u omitió cumplir con tal deber. Rivé Rivera, *op. cit.*, pág. 125. Finalmente, el Tribunal Supremo ha expresado que el mandamus solo procede cuando no existe otro mecanismo en ley para conseguir dicho remedio. *Báez Galib y otros v. C.E.E.*, 152 DPR 382 (2000).

El tribunal, al atender un recurso de *mandamus*, debe estar convencido de que expedir el auto cumple con su propósito y con la utilidad social e individual como un recurso altamente privilegiado. *Díaz Saldaña v. Acevedo Vilá*, 168 DPR 359, 367 (2006). Esto, ya que este recurso se considera altamente privilegiado. Íd. A su vez, la Regla 54 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 54, dispone que “el tribunal podrá ordenar perentoriamente la concesión del remedio; de otro modo ordenará que se presente una contestación y tan pronto sea conveniente, celebrará una vista, recibiendo prueba, si es necesario, y dictará su decisión prontamente”.

C. Separación de poderes

Nuestro sistema de gobierno es de tipo republicano; el poder gubernamental se encuentra distribuido en tres ramas de gobierno: la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial. El principio constitucional de separación de poderes representa la expresión jurídica de la teoría de gobierno que pretende evitar la tiranía- la concentración indebida del poder en una misma fuente- mediante la distribución tripartita del poder estatal. *Misión Industrial v. Junta de Planificación*, 146 DPR 64 (1998). En Puerto Rico, la separación de poderes está expresamente consagrada en la Sección 2 del Artículo I de la Constitución del Gobierno de Puerto Rico, la cual establece la forma republicana de nuestro gobierno.

Asimismo, en la jurisdicción federal, el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha reconocido la doctrina de separación de poderes como fundamental en el esquema democrático de gobierno de la nación americana. *Colón Cortés v. Pesquera*, 150 DPR 724 (2000). Además, la Constitución Federal le garantiza a los Estados un sistema de gobierno republicano. Art. IV Sec. 4, Const. EE. UU., LPRA, Tomo I.

Según establecido por el Tribunal Supremo de Estados Unidos, la doctrina de separación de poderes protege la libertad del ciudadano frente a una peligrosa acumulación de poder en una rama de gobierno. Además, se ha resuelto que una Rama de gobierno no puede usurpar o apropiarse de facultades de otra Rama sin ocasionar daño. La seguridad de las instituciones depende en gran medida de la estricta observación de estos principios. *Colon Cortés v. Pesquera*, *supra*.

La división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial que establece nuestra Constitución no significa la independencia absoluta entre éstos. *Hernandez Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 602, 619 (1983). Lo que se persigue es un equilibrio dinámico entre poderes coordinados y de igual rango y evitar, así, que

alguno de éstos amplíe su autoridad a expensas de otro. *Nogueras v. Hernández Colón I*, 127 DPR 405, 412 (1991); *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 427-428 (1982). Respecto a la interacción que debe existir entre las tres ramas del gobierno para alcanzar el propósito que persigue la separación de poderes, el Tribunal Supremo ha expresado lo siguiente:

La relación entre los poderes del Gobierno debe ser una dinámica y armoniosa. Su éxito depende de que cada una acepte y respete la autoridad de las otras y entienda la interrelación de sus funciones. Su perdurabilidad requiere que cuando haya un conflicto sobre el alcance de los poderes constitucionales de cualquiera de ellas, los tribunales intervengan con prudencia y deferencia para aclarar los contornos de la Constitución y facilitar la resolución de las diferencias.

Acevedo Vilá v. Meléndez Ortiz, 164 DPR 875, 883 (2005).

Más que una regla técnica de derecho, el principio de separación de poderes es una doctrina política. A esta visión responde el pronunciamiento del Tribunal Supremo de Estados Unidos a los efectos de que una rama del gobierno no puede usurpar o apropiarse de facultades de otra rama, sin ocasionar daño. *Unión Pacific Rd. Co. v. U.S.*, 99 US 700, 718 (1878).

En nuestro sistema de gobierno, y por virtud de lo dispuesto en el Art. IV, Sec. 1 de nuestra Constitución, “[e]l Poder Ejecutivo se ejercerá por un Gobernador, quien será elegido por voto directo en cada elección general”. Las Secciones 1 y 4 del Artículo IV de nuestra Constitución establecen que el Poder Ejecutivo se ejerce por el Gobernador y asigna a éste, entre otros deberes, funciones y atribuciones: el cumplir y hacer cumplir las leyes y nombrar según se disponga por esta Constitución o por ley, a todos los funcionarios que ayudarán en el descargo de esta función.

Por otra parte, en el poder legislativo recae la capacidad de crear, enmendar y derogar las leyes que regulan nuestro sistema de gobierno. Art. III, Sec. 1, Const. ELA, LPRA, Tomo I. Nuestra Constitución no describe, contrario a las otras ramas de gobierno, las facultades y el alcance del poder delegado a la Rama Legislativa, sino que este se desprende del poder inherente para hacer efectiva sus funciones, del proceso para aprobar legislación según descrito y de aquellas otras que emanan de diversas disposiciones constitucionales. Por otro lado, la Sección 16 del Artículo III de la Constitución de Puerto Rico concede a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico la facultad de crear, consolidar o reorganizar departamentos ejecutivos y definir sus funciones. Art. III, Sec. 16, Const. E.L.A., L.P.R.A., Tomo I. Así, la legislatura delega sus poderes a la agencia administrativa, ya sea a través de la ley orgánica de la agencia o a través de leyes especiales. *J.P. v. Frente Unido I*, 165 DPR 445, 469 (2005). La Asamblea Legislativa, en el ejercicio de su poder de legislar y crear agencias administrativas puede delegar poderes cuasi legislativos, incluyendo la facultad de aprobar reglamentos, establecer penalidades y realizar investigaciones, así como poderes cuasi

judiciales, para adjudicar disputas y controversias particulares entre ciudadanos privados y compañías de servicios público o corporaciones. *J.P. v. Frente Unido I*, supra, pág. 461.

Finalmente, sabido es que la Rama Judicial tiene el poder de determinar si las otras ramas del Gobierno observaron las limitaciones constitucionales y si los actos de una de éstas exceden sus poderes delegados. *Córdova Iturregui v. Cámara Representantes*, 171 DPR 789, 801 (2007) citando a *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 25 (1986). Es precisamente la función de la Rama Judicial el interpretar la legislación aprobada por la Rama Legislativa. *San Gerónimo Caribe Project v. Registradora de la Propiedad*, 189 DPR 840, 867 (2013). Después de todo, la Rama Ejecutiva no puede convertirse en el juez constitucional de sus propios poderes. “Es a los tribunales a quienes les toca interpretar las leyes y la Constitución”. (Énfasis nuestro). *Santa Aponte v. Sec. del Senado*, 105 DPR 750, 760 (1977).

D. Justiciabilidad y la cuestión política

Es axioma básico de nuestro ordenamiento jurídico que, para poder vindicarse válidamente una controversia ante el foro judicial, es necesario que la misma cumpla con los requisitos mínimos de justiciabilidad, según establecidos en nuestro derecho constitucional. Ante la ausencia de tales requisitos, un reclamante se ve impedido de solicitar el auxilio de los tribunales, pues su reclamo carece de los méritos exigidos. Los tribunales de justicia requieren la existencia de un caso o controversia real para el ejercicio válido de su poder judicial. Esta limitación al Poder Judicial se da dentro del contexto de nuestro sistema adversativo de derecho, el cual establece que los tribunales sólo pueden decidir cuestiones presentadas en un contexto de naturaleza adversativa y de que la Rama Judicial no debe intervenir en áreas sometidas al criterio de otras Ramas de Gobierno. Así, ha sido firmemente establecido en nuestro ordenamiento jurídico que un asunto no es justiciable cuando: (1) se trata de resolver una cuestión política; (2) una de las partes no tiene capacidad jurídica para promover un pleito (legitimación activa o standing); (3) un pleito ya comenzado se torna académico; (4) las partes desean obtener una opinión consultiva; y (5) se promueve un pleito que no está maduro. *Noriega v. Hernández*, 135 DPR 406 (1994).

Es doctrina reiterada de nuestro estado de Derecho que, “los 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”. *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558 (1958). Específicamente, la controversia debe ser: (1) definida y concreta que afecte las relaciones jurídicas entre las partes que tienen un interés jurídico antagónico; (2) real y substancial que permita un remedio específico mediante una sentencia de carácter concluyente; y (3) propia para una determinación judicial

y se distingue de una disputa de carácter hipotético o abstracto y de un caso académico o ficticio. Al mismo tiempo, se ha establecido que:

[l]os tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción, y están obligados, incluso, a considerar dicho asunto motu proprio. La jurisdicción, fuente principal de la autoridad de los tribunales para interpretar y hacer cumplir las leyes en nuestro sistema de derecho, se halla gobernada por la aplicación de las diversas doctrinas que dan vida al principio de justiciabilidad [...] Por ello, previo a entrar en los méritos de un caso, hay que determinar si la controversia es justiciable. *Sánchez v. Secretario de Justicia*, 157 DPR 360 (2002).

A la luz de lo anterior, como asunto primordial un tribunal debe cuestionarse si el caso plantea una controversia justiciable. El propósito de esta limitación judicial es salvaguardar la función de la Rama Judicial, evitando convertirla en un mero ente que emita determinaciones que a todas luces carecerían de mérito alguno. A su vez, esta doctrina pretende la protección de nuestro sistema constitucional.

Ciertamente ello dicta de la controversia concreta y definida que exige nuestro ordenamiento, ausente un daño real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético. *P.P.D. v. Gobernador I*, 139 DPR 643 (1995); *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 131 DPR 593 (1992); *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982).

La jurisdicción es el poder o autoridad que ostenta un tribunal para decidir casos o controversias. *SLG Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 682 (2011). Véase, además, *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 854 (2009). La falta de jurisdicción de un tribunal incide directamente sobre el poder mismo para adjudicar una controversia. *Souffront v. AAA*, 164 DPR 663, 674 (2005). En innumerables ocasiones, el Tribunal Supremo ha advertido que los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción y que no tienen discreción para asumir jurisdicción, allí donde no la tienen. *Peerless Oil v. Hnos. Torres Pérez*, 186 DPR 239, 250 (2012); *SLG Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 882 (2007). Esto responde a que “las cuestiones relativas a la jurisdicción de un tribunal son privilegiadas y como tal deben atenderse y resolverse con preferencia a cualesquiera otras”. Íd.

Precisamente como corolario de esta doctrina, se ha desarrollado jurisprudencialmente una sabia doctrina de autolimitación judicial que, en ciertas circunstancias, aconseja la no intervención del tribunal con asuntos estrictamente políticos. En efecto, la doctrina de cuestión política plantea, en esencia, que hay asuntos que no son susceptibles de adjudicación o determinación judicial, porque su resolución corresponde a las ramas políticas del gobierno y la intervención judicial conllevaría una intromisión indebida en los asuntos delegados a dichas ramas. *Noriega Rodríguez v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 422

(1994). Así, cuando aplica la doctrina de cuestión política, se considera que el caso no será justiciable y que el tribunal debe abstenerse de adjudicarlo.

Los criterios que guían la determinación de si aplica la doctrina de cuestión política son:

- A. La Constitución delega expresamente el asunto en controversia a otra rama del Gobierno.
- B. No existen criterios o normas judiciales apropiadas para resolver la controversia.
- C. Resulta imposible decidir sin hacer una determinación inicial de política pública que no le corresponde a los tribunales.
- D. Resulta imposible tomar una decisión sin expresar una falta de respeto hacia otra rama de gobierno.
- E. Hay una necesidad poco usual de adherirse sin cuestionamiento a una decisión política tomada previamente.
- F. Hay el potencial de confusión proveniente de pronunciamientos múltiples de varios departamentos del Gobierno sobre un punto. *Silva v. Hernández Agosto*, 118 DPR 45, 54 (1986); *Baker v. Carr*, 369 US 186 (1962).

Se ha explicado que existen tres vertientes de la doctrina de cuestión política, a saber: 1) la que requiere que los tribunales no asuman jurisdicción sobre un asunto, porque este ha sido asignado textualmente por la Constitución a otra rama del Gobierno; 2) aquella según la cual los tribunales deben abstenerse de intervenir, bien porque no existen criterios de decisión susceptibles de descubrirse y administrarse por los tribunales, o bien por la presencia de otros factores análogos; y 3) la que aconseja la abstención judicial por consideraciones derivadas de la prudencia. *Noriega Rodríguez v. Hernández Colón*, supra, pág. 422.

IV. Aplicación del Derecho a los hechos

Tenemos ante nuestra consideración una moción de desestimación presentada en la cual se arguye que el demandante no tiene legitimación activa para presentar la presente demanda puesto que el Código Electoral no aplica al puesto de Presidente de la Cámara de Representantes y la elección de tal posición se rige por la votación de los representantes electos. Además, estos entienden que el Tribunal no tiene jurisdicción para obligar el cumplimiento con la regla, ya que se trata de una norma interna adoptada según la capacidad que le cedió la Constitución a la rama legislativa, lo que haría de esta controversia una cuestión política. Finalmente, estos entienden que no existe un deber ministerial para imponerle al actual Presidente de la Cámara de Representantes comenzar una transición.

Por su parte, el Demandante arguye que los términos establecidos en la OA-2016-02 son claros y obligan al demandado a comenzar el proceso de transición. En cuanto a la controversia sobre cuestión política, estos entienden que aquellas funciones meramente ministeriales, que no involucran el ejercicio de discreción del legislador, y que forman parte del aspecto mecánico del proceso legislativo, están sujetas

al recurso de mandamus y que el Demandado no ha demostrado cómo se afecta el ejercicio de discreción del legislador en ordenar que se comience la transición.

En primer lugar, debemos mencionar que, al resolver una moción de desestimación, las alegaciones bien hechas en la demanda se interpretaran conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante. Antes de entrar a los méritos de la procedencia del mandamus, debemos discutir los planteamientos jurisdiccionales que presenta la parte demandada, en específico la controversia sobre cuestión política y la falta de legitimación activa.

En cuanto a la legitimación activa del Hon. Rafael Hernández, el demandado argumentó que el Código Político requiere que los miembros electos deberán presentar los certificados de elección y prestar juramento de su cargo para entonces hacer la elección de sus oficiales. Según este, hace falta un certificado final de la elección y no los certificados parciales que se han presentado. En cuanto al asunto de la necesidad de una certificación final, el Tribunal Supremo se expresó recientemente en el caso *Romero Lugo v. Cruz Soto*, 2020 TSPR 143, 205 DPR __. En ese caso, el Alcalde Entrante, certificado preliminarmente por la CEE, le solicitó a la Alcaldesa de San Juan que comenzara el proceso de transición según lo requerido en la ley. La Alcaldesa Saliente le arguyó que la certificación preliminar fue emitida de manera ilegal. El Tribunal Supremo determinó que “la Certificación de resultados preliminares que se emitió es válida y que la CEE no actuó de forma ilegal o ultra vires al emitirla”. Íd., pág. 27. Al discutir el Código Municipal, el Tribunal Supremo expresó que

Simple y llanamente el artículo establece que el proceso comenzará el decimoquinto día después de celebrarse las Elecciones Generales. Esto revela la intención del legislador de que el proceso de transición comience en una fecha certera y cercana a la celebración de las Elecciones Generales. Asimismo, revela que la intención no es que el proceso de transición comience una vez culmine el Escrutinio General, pues como ha pasado anteriormente y según ocurre en estas elecciones, el escrutinio no siempre se realiza y culmina en 15 días. **Lo anterior implica que el proceso de transición comenzará con suficiente anticipación para que pueda culminar antes del 31 de diciembre del año electoral.** (Énfasis en original). Íd., págs. 28-29.

Por lo tanto, el Tribunal Supremo entendió que al Código Municipal requerir el comienzo de la transición en una fecha específica, no era necesario que ocurriera el Escrutinio General para comenzar el proceso de transición. Por lo tanto, no nos convence el argumento presentado por la parte Demandada sobre la certificación preliminar del Demandante.

Ahora bien, como esbozamos anteriormente, el proceso de transición no se encuentra establecido de manera clara en un estatuto o en la Constitución en el caso de los representantes salientes. No existe ninguna ley ni disposición legal que requiera que se lleve a cabo un proceso de transición para los

miembros de la Cámara de Representantes. Esto a diferencia de los Alcaldes, los cuales están atados a lo que dispone el Código Municipal.

El Demandante alega que la OA-2016-02 del 15 de septiembre de 2016 obliga a todos los representantes de la Decimoctava Asamblea Legislativa a llevar a cabo el proceso de transición. Según estos, a pesar de que tal orden administrativa se aprobó por la anterior Asamblea Legislativa, el Hon. Carlos Méndez aprobó la OA-2017-01, la cual continuó la vigencia de la OA-2016-02 al disponer que las órdenes administrativas existentes a ese momento quedarían derogadas en la medida que se aprobase otra disposición sobre la misma materia.

Para entender el alcance de la OA-2016-02, debemos acudir al texto de esta orden. El artículo 3 de la OA-2016-02 establece el propósito y alcance de tal orden:

Es necesario garantizar una eficiente continuidad de los trabajos legislativos y administrativos en lo que resta de la presente Sesión Legislativa. Con el fin de asegurar la estabilidad operacional de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y el comienzo de una nueva sesión ordinaria, y de ser necesario un proceso de transición, corresponde establecer las directrices que habrán de regir los procesos entre la Décimo Séptima Asamblea Legislativa y próxima Décimo Octava Asamblea Legislativa. (Énfasis nuestro).

Visto lo anterior, entendemos que esta Orden Administrativa perdió su vigencia tan pronto culminó el procedimiento de transición entre la Decimoséptima Asamblea Legislativa y la Decimoctava Asamblea Legislativa. Este era el propósito y alcance primordial de tal orden administrativa. La OA-2017-01 es clara que solo se mantienen en vigor aquellas ordenes que estaban vigentes.² La OA-2016-02 no tiene vigencia perpetua, sino que tiene una razón de ser específica, la cual culminó.

Aunque entendemos que, para la sana administración del ejercicio de gobernanza, un proceso de transición es esencial, los tribunales no tenemos la capacidad para obligar a otro de los poderes constitucionales a llevar a cabo un acto de administración que la Constitución delega a esa otra rama. Es harto conocido que tal actuación sería una violación del principio fundamental de separación de poderes. Este Tribunal solo tiene el poder de obligar a la rama que se encuentra en incumplimiento con la Constitución o alguna disposición legal, como lo hizo el Tribunal Supremo en el caso de *Romero Lugo v. Cruz Soto*, supra.

² La OA-2017-01, en lo pertinente, establece lo siguiente:

Para mantener una continuidad en los procesos administrativos el Presidente de la Cámara de Representantes promulga este Orden Administrativa a los fines de mantener vigentes los reglamentos, procedimientos, las órdenes administrativas, cartas circulares y normas que al 31 de diciembre de 2016, estuviesen en vigor y que regían los asuntos administrativos de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, sus departamentos, divisiones y oficinas administrativas en la Decimoséptima Asamblea Legislativa. Lo anterior estará vigente hasta que otra cosa se disponga, aclarando que dichos reglamentos serán revisados y atemperados a la nueva política pública que implante el Presidente de la Cámara.

En este caso, al no existir una disposición legal que obligue a los miembros salientes de la Cámara de Representantes a llevar a cabo un proceso de transición, este Tribunal no debe convertirse en legislador y obligar a llevar a cabo un procedimiento interno de otra rama de gobierno, por más que se entienda que es un procedimiento necesario.

Por todo lo anterior, entendemos que la OA-2016-02 perdió su vigencia tan pronto concluyó el procedimiento de transición en el que la Decimoctava Asamblea Legislativa tomó el poder, según lo establece la misma orden. Por lo tanto, al no existir disposición legal vigente que obligue al Hon. Carlos Méndez Núñez a llevar a cabo el proceso de transición, procede que se desestime la presente demanda.

V. Sentencia

En vista de lo anteriormente expuesto, este Tribunal declara **Ha Lugar a la moción de desestimación** presentada por el Hon. Carlos J Méndez Núñez. En su consecuencia, se desestima la presente demanda por ausencia de un deber ministerial.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE

En San Juan, Puerto Rico a 8 de diciembre de 2020.

f/ANTHONY CUEVAS RAMOS
JUEZ SUPERIOR