

Gobierno de Puerto Rico
PANEL SOBRE EL FISCAL ESPECIAL INDEPENDIENTE
P. O. Box 9023351, San Juan, Puerto Rico 00902-3351
Edif. Mercantil Plaza, Ave. Ponce de León, Ofic. 1000
Hato Rey, PR 00918
Tels. (787) 722-1035 o (787) 722-1037

IN RE:

JUAN ERNESTO DÁVILA RIVERA
EXPRESIDENTE
COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES

CASO NUM.:

NA-FEI-2021-0013

SOBRE:

ARCHIVO DE INVESTIGACIÓN

RESOLUCIÓN

El 9 de abril de 2021, el Hon. Domingo Emanuelli Hernández, Secretario del Departamento de Justicia (DJPR), luego del trámite requerido por la Ley Núm. 2-1988, según enmendada, conocida como Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (PFEI), nos remitió el *Informe de Investigación Preliminar* relacionado con alegadas actuaciones impropias del **Lcdo. Juan Ernesto Dávila Rivera**, expresidente de la Comisión Estatal de Elecciones. Ello, conforme al Artículo 4 (1) de la Ley 2-1988, según enmendada, conocida como Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, el cual entre otras cosas, establece lo siguiente:

“El Secretario de Justicia llevará a cabo una investigación preliminar en todo caso en que obtenga información bajo juramento que a su juicio constituya causa suficiente para investigar si se ha cometido cualquier delito grave y menos grave incluido en la misma transacción o evento, o cualquier delito contra los derechos civiles, la función pública o el erario”.

Así también, el Artículo 8 (6) de la citada Ley 2, *supra* establece que el Panel revisará cualquier recomendación del Secretario y determinará si procede el nombramiento de un Fiscal Especial Independiente (FEI) que lleve a cabo la investigación y procesamiento que sea necesario para la disposición de tal querella.

De otra parte, el inciso (6) del Artículo 4 de dicha ley, dispone que, en aquellos casos en los cuales el Secretario de Justicia entienda que la información recibida contra cualquiera de los funcionarios o individuos enumerados en la ley no constituya causa suficiente para investigar, así lo notificará al PFEI, indicando los fundamentos que justifiquen su decisión.

La División de Integridad Pública y Asuntos del Contralor del Departamento de Justicia (DIPAC) realizó una investigación preliminar, de conformidad con las disposiciones de la citada Ley 2, *supra*. El Secretario, luego de examinar la prueba que se recopiló durante dicha investigación, concluyó que no existe causa suficiente para creer que el expresidente de la Comisión Estatal de Elecciones, Dávila Rivera hayan incurrido en alguna conducta delictiva, bajo nuestro ordenamiento jurídico. Por ello, no recomendó que se designe un FEI para que realice una investigación más profunda sobre los hechos que motivaron la presente querella que, a continuación, se resumen.

El 13 de agosto de 2020, la Lcda. Inés del C. Carrau Martínez, quien en aquel momento se desempeñaba como Secretaria de Justicia Interina, envió una comunicación a la entonces Directora de la DIPAC, la Fiscal de Distrito Phoebe Isales Forsythe, en la que requirió que se iniciara una investigación sobre la paralización de las primarias locales celebradas el 9 de agosto de 2020. En síntesis, sostuvo que la Opinión del Tribunal Supremo de Puerto Rico dictada en el caso *Pierluisi-Urrutia v. Comisión Estatal de Elecciones*, 204 DPR 841 (2020), así lo justificaba. Ese mismo día, el exrepresentante Luis Vega Ramos envió una comunicación a la exsecretaria interina del DJPR, Lcda. Carrau Martínez, en la que solicitó que se activara el mecanismo establecido en el Artículo 12.24 de la Ley 58-2020, 16 LPRA § 4824, ante la posibilidad de que el entonces presidente de la Comisión Estatal de Elecciones (en adelante, Comisión), Hon. Juan Ernesto Dávila Rivera (en adelante, Dávila Rivera), hubiese incurrido en conducta delictiva. Alegó, que era probable que Dávila Rivera hubiese infringido los Artículos 12.1 y 12.3 de la Ley 58-2020, conocida como «Código Electoral de Puerto Rico de 2020», 16 LPRA § 4801 y 4803, así como, el Artículo 263 de la Ley 146-2012, según enmendada, conocida como «Código Penal de Puerto Rico», 33 LPRA § 5354. (Anejo 2).

Así las cosas, la DIPAC entrevistó varios testigos y recibió diversas declaraciones juradas. Entre los testigos entrevistados están Orlando Fiallo Pérez, Presidente de Printech. Proveyó, además, una declaración jurada.

En su testimonio, el señor Fiallo Pérez describió el monumental y sofisticado trabajo que conlleva la preparación de un evento electoral. En específico, explicó que hay que preparar un diseño para cada uno de los 110 precintos electorales. Cada papeleta contiene códigos de barra distintos que sirven para identificarlos en el proceso del escrutinio electrónico. El arte de cada una de esas papeletas es enviado al servidor de la imprenta por la Oficina de Sistema de Información y Procesamiento Electrónico de la CEE.

Luego de ese proceso, es necesario contar con, por lo menos, un mes para preparar las papeletas. Tampoco puede usarse cualquier papel; porque es necesario que contenga fibras de seguridad y otras especificaciones. Una vez puesta la orden para el papel a Canadá, hay que esperar ocho semanas para recibirlo.

Sin embargo, quedaba pendiente, por parte de la CEE el envío de dos documentos indispensables para la impresión de las papeletas, a saber, el arte y las hojas de distribución (indica las cantidades precisas de los diferentes diseños correspondientes a cada uno de los 110 precintos) que comenzaron a recibirse luego del 14 de julio de 2020. En lo que se refiere al arte, Fiallo Pérez declaró que se percató de que algunos de los tamaños utilizados en algunas papeletas no correspondían al tamaño compatibles con las máquinas de escrutinio electrónico de Dominion. Confrontado con esa situación, Fiallo Pérez se comunicó con el secretario de la CEE, Ángel Luis Rosa Barrios (en adelante, Rosa Barrios). La impresión de las papeletas no dio inicio hasta que la CEE reenvió los documentos corregidos.

Pero, el 15 de julio de 2020, cuando ya se habían imprimido aproximadamente cincuenta mil papeletas, el señor Rosa Barrios pidió que detuvieran la impresión de las papeletas. La documentación que el señor Fiallo Pérez presentó durante la investigación apunta a que la compañía Rock Solid,

encargada de dar mantenimiento a la base de datos y Dominion, había identificado ciertos errores en la base de datos que no podían ser corregidos sin generar nuevos archivos. Hubo que volver a empezar y las aproximadamente 56,000 papeletas impresas por error, fueron destruidas.

También fue entrevistado el señor José A. Santana Rodríguez, quien proveyó una declaración jurada con fecha del 4 de febrero de 2021. Santana Rodríguez fungía como gerente de producción de Printech.

Señaló que, para las primaras en controversia, la CEE realizó el proceso en una fecha muy cercana a las primarias, lo que obligó a Printech a coordinar transporte hasta aéreo, por si fuera necesario. Reiteró que, en un momento dado, hubo que detener la producción, la cual había comenzado. Aun así, para el 8 de agosto de 2020, entregaron todas las papeletas y atendieron solicitudes de papeletas adicionales.

De otra parte, también proveyó una declaración jurada el señor Rafael Cardona Andújar con fecha del 16 de febrero de 2021. El señor Cardona Andújar es el Vicepresidente de Mudanzas Torres Inc., que brinda servicios al Gobierno desde el 1996. Cardona Andújar explicó que, de ordinario, el acarreo se lleva a cabo entre dos días. Primero se despachan las rutas que van a los pueblos más distantes del área metropolitana y, al otro día, los más cercanos. El viernes, 7 de agosto de 2020, los choferes que iban a conducir los camiones llegaron a las cinco de la mañana, pero la CEE no tenía el material listo ni en ese momento, ni pasado el mediodía, cuando el personal de la Comisión les pidió que se retiraran porque no estaban listos para cargar. Se les pidió que regresaran al otro día, 8 de agosto de 2020, cuando pasó exactamente lo mismo. Ese sábado, el testigo recibió una llamada desde el Coliseo, informándole que ni siquiera se había iniciado el proceso de carga de los camiones y que los choferes amenazaban con irse si no se les pagaba más dinero para quedarse. Según el presidente de Mudanzas Torres, la CEE le había requerido que preparara una carta explicando que los contratiempos no eran su responsabilidad y que los gastos adicionales que surgieron no eran

atribuibles a la empresa. Así lo hizo Cardona Andújar. Esos “gastos adicionales” ascendieron a \$145,000.00, incluyendo horas extras para los choferes y empleados de rampa, así como alimentos y otros conceptos. Eran las once de la noche del sábado, cuando se comenzaron a cargar los camiones para el evento que se celebraría en tan solo unas horas. Ocurridos los eventos del 9 de agosto de 2020, la CEE suscribió dos contratos adicionales para enfrentar la continuación de las primarias interrumpidas, que continuarían el 16 de agosto de 2020. Uno tenía el objetivo de acarrear materiales, maletines y máquinas y, otro, para alquilar veinticuatro furgones que se ubicarían en el Coliseo Roberto Clemente para el escrutinio.

Rafael José Cardona Aponte, presidente de Mudanzas Torres. Indicó que, para la primaria del 9 de agosto, se comunicaba con el director de Operaciones de la Comisión, Julio Bonnet Díaz.

Otra declaración jurada fue provista por Eduardo Nieves Cartagena. El señor Nieves Cartagena fue director de Oficina de Sistemas de Información y Procesamiento Electoral (en adelante, OSIPE). Según explicó, la OSIPE ofrece apoyo técnico en la preparación de los archivos electrónicos que sirven de base para la elaboración de las papeletas.

Explicó la totalidad del proceso y que existen tres tipos de papeletas: papeletas de votación, papeletas para las pruebas de lógica y precisión, papeletas de adiestramiento y papeletas de muestra. Indicó el testigo que, para la primaria del 2020, conforme al calendario electoral, la fecha límite para hacer cambios en los datos que formarían parte de la papeleta era el 10 de junio de 2020.

El día del evento, el testigo se percató de que los honorables Thomas Rivera Schatz y Aníbal José Torres conducían una conferencia de prensa. La primaria había sido suspendida. Se comunicó entonces con el personal de la OSIPE y les relevó por ese día hasta que, luego del pronunciamiento del Tribunal Supremo de Puerto Rico que permitió la continuación de la primaria, Nieves Cartagena coordinó todo nuevamente.

De otra parte, el 30 de marzo de 2021, también proveyó una Declaración Jurada el señor Aníbal J. Zambrana Quiñones, Director de la OSIPE. Dicha oficina es la responsable de mantener y conservar los sistemas contra cualquier vulnerabilidad, incluyendo mantener y proteger la integridad y seguridad del registro general de electores y ofrecer asistencia técnica. En eventos primaristas, OSIPE diseña y ejecuta el evento en colaboración con Dominion y Rock Solid. Zambrana Quiñones entendió que los cambios en el calendario electoral afectaron grandemente el evento primarista porque al “dilatarse la fecha de cierre de registro consecuentemente se atrasó el evento.

Por ejemplo, el cierre de radicaciones de candidaturas se suponía que terminara antes del 15 de junio de 2020, que era la fecha límite para que la Comisión de Primarias de cada partido completara el diseño de su papeleta. Sin embargo, para el 23 de junio de 2020 todavía no se había completado el proceso de certificación de los candidatos, por lo que no se podía preparar el extracto de la base de datos para el diseño de las papeletas

Después de una diversidad de contratiempos relacionados con el tamaño de las papeletas, el 14 de julio de 2020, se reconfiguraron los archivos de las papeletas oficiales certificadas y le informó a Zambrana Quiñones que las actualizaciones de los archivos se debieron al cambio del largo de ciertas papeletas a diecisiete pulgadas. La impresión de papeletas comenzó, pero como ya explicaron otros testigos, tuvo que ser detenida. Y es que, el 15 de julio de 2020, Rock Solid se comunicó con la OSIPE para informar que había una incompatibilidad con los pares de acumulación, que estaba configurado para verse de dos caras en vez de una cara. Informado el Presidente de la CEE, este ordenó que se paralizaran los trabajos.

El 18 de julio de 2020, se cargaron nuevamente los archivos en el servidor FTP de la imprenta, para que se ejecutara la impresión de las papeletas.

El señor Julio Bonnet Diaz proveyó declaración jurada con fecha del 26 de marzo de 2021. Este trabaja en la Comisión hace treinta y tres años y fue

nombrado Director de Operaciones Electorales por el presidente Dávila Rivera. Bonnet Díaz estuvo a cargo de la primaria. Tenía que ensamblar los maletines electorales, incluyendo la colocación de actas, las papeletas, materiales para el proceso de votación y otros formularios.

Refiriéndose al incidente que provocó la paralización de la impresión de papeletas, Bonnet Díaz explicó que antes de cargar los archivos modificados, **hay que esperar que los comisionados electorales certifiquen su corrección.** La impresión de los archivos correctos dio inicio el 18 de julio de 2020.

A juicio del testigo, el atraso en las primarias se debió al recibo de las papeletas de Printech. Especificó que recibieron paquetes de papeletas que no se habían ordenado. A pesar de sus gestiones para corregir la situación, continuaron recibiendo paquetes con menos papeletas de las planificadas. Bonnet Díaz explicó que el proceso de la impresión de las papeletas de colegios regulares, en varias ocasiones, se paralizó para imprimir papeletas adicionales de Java. Se quedó con la impresión de que en la Java no esperaban el alto volumen de electores que solicitaron el voto en esa dependencia, forzó el pedido de papeletas adicionales.

Bonnet Díaz señaló que debido a la ausencia de ciertos tipos de papeletas como la de representantes, senadores o elección especial, no pudieron terminar el proceso. “El atraso fue tal, que los camiones no fueron despachados según el plan de trabajo, que era el viernes, 7 y sábado, 8 de agosto de 2020 [...] todavía en horas de la madrugada del domingo 9 de agosto de 2020, se estaban recibiendo papeletas de la imprenta, las cuales había que clasificar y dividir por precinto y colocarlas en los baúles correspondientes [...]”

El señor Daniel González Ramos proveyó una declaración jurada con fecha del 26 de marzo de 2021. Éste se desempeñaba como Director de Operaciones Electorales. Luego, a raíz de la aprobación de la Ley 58 del 2020, lo nombraron Subdirector de la misma dependencia a cargo de planificar, organizar y coordinar las actividades relacionadas con las elecciones generales,

primarias, referéndums y plebiscitos. Además, es el responsable de mantener un inventario del material que se suple a la Junta de Inscripción Permanente, entre otras cosas. Del Informe Preliminar se desprende lo siguiente:

“Según González Ramos, el motivo principal por el cual las Primarias de Ley no se pudieron llevar a cabo satisfactoriamente en la fecha del 9 de agosto de 2020, fue porque no tenían disponibles las papeletas impresas y entregadas para el día del evento.”

Debido a que la imprenta había informado que tenía la capacidad de imprimir trescientas mil papeletas diarias, entiende que debieron imprimirse las papeletas a tiempo.

Apuntó el testigo a que unos días antes del evento de las primarias, “había imprentas que no habían entregado la totalidad de los formularios o documentos. Para el viernes, 7 de agosto de 2020, todavía el PPD no había podido terminar con las máquinas de colegios porque la imprenta de papeletas no había culminado la entrega. Es por esta razón, que, al 7 de agosto de 2020, no se pudo distribuir el material electoral hacia los distintos cuarteles, según lo establecido en el calendario, por no haber culminado con la máquina de los maletines de añadidos a mano y los maletines de precintos.”

El sábado, 8 de agosto de 2020, en coordinación con la compañía de acarreo, se llegó a un acuerdo para distribuir los maletines electorales que estaban completos, aunque estos fueran en un orden de distribución distinto al acordado previamente. Las rutas enviadas el 8 de agosto de 2020, no fueron enviadas en su totalidad según el calendario o la ruta establecida, debido a que los precintos electorales no se habían culminado **porque el material no llegó a tiempo.**

La señora Jossiana Resto Melecio proveyó una declaración jurada con fecha del 30 de marzo de 2021. También fue entrevistada. Resto Melecio se identificó como empleada de la CEE desde junio 1996. En 2014 ascendió al puesto de Jefa de la Oficina de Compras y Suministros a través de un proceso de convocatoria. Resto Melecio planifica, dirige y supervisa todas las compras de la Comisión. Explicó que su oficina no toma decisiones sobre las compras,

sino que se trata de una gestión de trámite y servicio. Es decir, que no tiene injerencia alguna en las decisiones sobre el tipo de compras que realiza la Comisión. Una vez se recibe la requisición, comienza el proceso de licitación.

La pandemia complicó las cosas. Resto Melecio explicó que, debido al cierre total decretado mediante las Órdenes Ejecutivas dirigidas a evitar contagio, su oficina estuvo cerrada desde el 16 de marzo de 2020 hasta la segunda semana de mayo cuando algunos empleados comenzaron a trabajar de manera presencial. En ese momento, y en plena pandemia, pendientes las compras para la celebración de las primarias del Partido Demócrata, las primarias locales del PNP y el PPD, las elecciones generales y la implantación de la Ley 51-2020 que ordenó que el martes, 3 de noviembre de 2020, se realizará un plebiscito para la definición final del estatus político de Puerto Rico.

Según Resto Melecio, la requisición para las papeletas de las primarias se recibió el 23 de junio de 2020 y la cotización de Printech se recibió el 30 de junio de 2020.

El COVID provocó otras irregularidades. Por ejemplo, además de la compra de papeletas, cartón para las casetas y maletines, en esta ocasión hubo que comprar material de seguridad contra el COVID-19 y tinta indeleble líquida para que los votantes no tuviesen que introducir el dedo en un frasco. Las compras para las primarias se iniciaron justo al regresar a laborar en el mes de mayo.

El señor Juan Serratii, gerente de Dominion en Puerto Rico, fue entrevistado por videoconferencia el 24 de marzo de 2021. Dominion programa las máquinas de escrutinio electrónico conforme los parámetros de cada evento electoral. El testigo apuntó a que, en el caso de Puerto Rico, las máquinas se afectaron por la humedad que recibieron después del paso del huracán María, pero se les dio mantenimiento en enero de 2020, lo que resolvió el problema.

El 25 de marzo de 2021 fue entrevistado el señor Francis Maldonado Rodríguez, Gerente de Proyecto de Rock Solid que diseñó y administra la base de datos Reydi. Según explicó, la base de datos Reydi sirve para que los aspirantes a puestos presenten sus candidaturas y para divulgar los resultados electorales que se procesan en las máquinas de escrutinio electrónico.

Una vez Dominion genera los archivos de las papeletas, Rock Solid hace pruebas de lógica y precisión con el fin de asegurarse que los resultados se transmiten de forma correcta. Al hacer estas pruebas, se percató que las papeletas del PNP no se estaban imprimiendo bien.

Conforme a los hallazgos, análisis y conclusiones del informe de investigación preliminar, según los hemos resumido, el Secretario del DJPR determinó la ausencia de causa suficiente para creer que la conducta imputada al Juan Ernesto Dávila Rivera constituya delito. Por ello, recomendó que no designemos un Fiscal Especial Independiente.

Habiendo examinado los anejos y los testimonios, el derecho es el siguiente:

**La naturaleza y rol de la Oficina del Panel sobre el
Fiscal Especial Independiente**

La Ley 2-1988, conocida como la "Ley para crear la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente", 3 LPRA §§99h-99aa, tiene el propósito de promover y viabilizar la política pública del Gobierno dirigida a fomentar la gestión dedicada, honesta y excelente por parte de los funcionarios y empleados públicos. 3 LPRA §99h.

La encomienda principal del PFEI, según consigna el estatuto, es conducir una investigación libre de influencia política. Ello coloca a la OPFEI al margen de los cuestionamientos políticos que pudieran afectar una investigación conducida por el Secretario de Justicia contra sus propios compañeros de administración.

El Artículo 4 de la Ley 2-1988 dispone que en aquellos casos en que el Secretario de Justicia "obtenga información bajo juramento que a su juicio constituya causa suficiente para investigar si se ha cometido cualquier **delito** grave y menos grave incluido en la misma transacción o evento, o cualquier delito contra los derechos civiles, la función pública o el erario...", deberá realizar una investigación preliminar dentro de un periodo corto y con premura. 3 LPRA §99k. Una vez concluida la pesquisa inicial, el Secretario de Justicia tiene que remitir un informe y el expediente del caso a la oficina del PFEI, indistintamente de cuál sea su recomendación.

El procedimiento es el siguiente, según dispuesto en el Artículo 4 de la Ley del PFEI:

El Secretario de Justicia llevará a cabo una investigación preliminar en todo caso en que obtenga información bajo juramento que a su juicio constituya causa suficiente para investigar si se ha cometido cualquier **delito** grave y menos grave incluido en la misma transacción o evento, o cualquier delito contra los derechos civiles, la función pública o el erario.
[...]

(2) Siempre que el Secretario de Justicia conduzca una investigación preliminar con relación a la situación de cualesquiera de los funcionarios o individuos enumerados en el inciso (1) de esta sección, el Secretario determinará, a base de la información disponible y los hechos alegados, si existe causa suficiente para creer que se ha cometido cualquier **delito** grave y menos grave incluido en la misma transacción o evento y los delitos contra los derechos civiles, la función pública o el erario. El Secretario de Justicia no podrá recomendar ni el Panel autorizar designación de un Fiscal Especial cuando los delitos alegados están prescritos. Luego de completada la investigación preliminar, el Secretario rendirá un informe detallado de tal investigación al Panel sobre el Fiscal Especial, el cual será nombrado conforme a las disposiciones de la § 99q de este título. Dicho informe contendrá recomendaciones del Secretario sobre si procede o no la designación de un Fiscal Especial. Aun cuando la recomendación del Secretario fuere la de que no se designe un Fiscal Especial, éste vendrá obligado a referir su informe y el expediente completo al Panel, el cual podrá, a su discreción, nombrar un Fiscal Especial y ordenar la investigación del caso.

(3) [...]

[...]

3 LPRA § 99K (énfasis nuestro)

Como notará el lector, la jurisdicción del PFEI está dirigida a determinar si hay causa suficiente para concluir la posibilidad de que se haya cometido un

delito. Para que se asigne un FEI debe haber actividad criminal. Por tanto, la función de este Panel en este caso, es determinar si del *Informe de Investigación Preliminar* que nos ha sido remitido surge que, probablemente, si se realiza la correspondiente investigación, se descubriría prueba de tal calidad que rebase el quántum de duda razonable.

**DIFERENCIAS ENTRE LA NEGLIGENCIA CIVIL Y LA CRIMINAL
Y SOBRE LAS LIMITADAS CIRCUNSTANCIAS EN LAS QUE LA
NEGLIGENCIA CONSTITUYE DELITO**

El Artículo 15 del Código Penal, define “delito” como “un acto cometido u omitido en violación de alguna ley que lo prohíbe u ordena, que apareja, al ser probado, alguna pena o medida de seguridad.”

De otra parte, el Artículo 21 del mismo cuerpo legal establece que sólo habrá responsabilidad penal si se actúa “a propósito, con conocimiento, temerariamente o negligentemente con relación a un resultado o circunstancia prohibida por ley.” Más importante aún el “elemento subjetivo del delito se manifiesta por las **circunstancias** relacionadas con el hecho [...]” (Énfasis Nuestro)

Por tanto, el examen de las **circunstancias** que rodearon la primaria es indispensable a fin de determinar si hubo intención o negligencia criminal en este caso.

Como es sabido, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró el COVID- 19 una pandemia. Para evitar el mortal contagio, el Gobierno de Puerto Rico emitió una diversidad de órdenes, comenzando con la Orden Ejecutiva número OE-2020-023 emitida en marzo del 2020. A esa primera orden siguieron otras más que incluyeron medidas drásticas para manejar circunstancias nunca vistas. Las agencias del Gobierno, incluyendo la Comisión Estatal de Elecciones, cesaron sus funciones, así como otros servicios esenciales se afectaron. La Rama Judicial también reaccionó a través de diversas medidas y se ordenó el confinamiento de la población. Es en medio de esas extraordinarias circunstancias que la Comisión Estatal de Elecciones

enfrentó un cargado calendario, matizado por un derecho electoral novel. Y es que la planificación de la primaria de agosto coincidió con la planificación de las primarias del Partido Demócrata y unas elecciones generales que incluían, además, una consulta de estatus. Explicamos.

En medio del estado de emergencia decretado por el COVID, el 4 de junio de 2020, se aprobó la Resolución Conjunta Número 37 para posponer las primarias locales de modo que se celebraran en agosto. la Sección Segunda de la Resolución Conjunta 37-2020 enmendó el calendario electoral para que se ajustara a las siguientes fechas las enumeradas a continuación:

1. 10 de junio de 2020- La Comisión preparará la lista oficial de todos los Aspirantes presentados y, a partir de ese momento, no se podrá añadir o eliminar nombres en esta.
2. 15 de junio de 2020- La Comisión de Primarias de cada Partido Político completará el diseño de la papeleta por cada precinto.
3. 20 de junio de 2020- La Comisión determinará la ubicación de los colegios de votación en centros de votación dentro de la Unidad Electoral en que estén domiciliados los electores que la componen.
4. 20 de junio de 2020- Fecha límite para que los electores hábiles soliciten el Voto Ausente.
5. 25 de junio de 2020- Fecha límite para envío de papeletas de Voto Ausente para los electores fuera del territorio de Estados Unidos.
6. 30 de junio de 2020- Fecha límite para la inscripción, reactivación, transferencia y reubicación de electores que participarán en las primarias.
7. 15 de julio de 2020- Fecha límite para que los electores hábiles soliciten el Voto adelantado.
8. 15 de julio de 2020- Fecha límite para que la Comisión publique los nombres de las personas recusadas

Con respecto a la preparación de la primaria del Partido Demócrata, que coincidió con la primaria del PNP y PPD, las elecciones y el plebiscito, en la Resolución Conjunta Núm. 20 de 21 de marzo de 2020, la Asamblea Legislativa pospuso la celebración de esta. La Resolución Conjunta 20-2020 calendarizó el evento electoral para el 26 de abril de 2020. No obstante, la Sección Segunda de esta Resolución Conjunta hizo posible que esta fecha se cambiara,

de ser necesario, sin la necesidad de legislación adicional. En específico, la Sección Segunda dispone, en lo pertinente:

Si para la fecha provista en la Sección 1 de esta Resolución Conjunta continuara el estado de emergencia provocado por el Coronavirus (COVID-19), se autoriza al presidente del Partido Demócrata de Puerto Rico, en consulta con el presidente de la Comisión Estatal de Elecciones, escoger una fecha alterna para la celebración de la primaria presidencial demócrata en el 2020 que sea compatible con las normas y reglamento de selección de delegados del Partido Demócrata.

Más tarde, el 16 de mayo de 2020, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley 51-2020, conocida como "Ley para la Definición Final del Estatus Político de Puerto Rico". Mediante este estatuto se convocó a un plebiscito para el martes, 3 de noviembre de 2020, simultáneamente con las Elecciones Generales. La Comisión, que ya era responsable por la primaria nacional demócrata más las estatales, adquirió entonces las siguientes responsabilidades adicionales:

(1) anunciar el plebiscito mediante proclamación que se publicará en 30 días contados desde la aprobación de la Ley (Artículo 2.1); (2) establecer el 30 de junio de 2020 como fecha límite para completar todo trámite, certificación y desembolso relacionado con la realización del plebiscito (Artículo 3.1); (3) preparar el borrador de papeleta con las especiaciones provistas en la ley en un término de 30 días después de la aprobación de la ley (Artículo 3.2); (4) iniciar una campaña de divulgación y educación sobre el plebiscito no más de 45 días después de la aprobación de la ley (Artículo 3.4); (5) realizar sorteos públicos para determinar los emblemas y el orden de las posiciones en que aparecerán las alternativas que se celebrarán en 15 días a partir de la aprobación de esta Ley (Artículo 4.4); (6) organizar una campaña masiva en los medios que debía iniciarse el 1 de julio de 2020 (Artículo 4.5); (7) emitir una certificación para aquellos interesados en representar una alternativa, las solicitudes se tramitarían con un término fatal de 20 días contados a partir de la aprobación de la Ley y la certificación se debía emitir en un término de 30 días a partir de la aprobación de la Ley. (Artículo 6.1); (8) preparar los reglamentos, documentos y formularios que fuesen necesarios para la implementación de las disposiciones de ley en un término de 20 días a partir de la aprobación de esta Ley (Artículo 7.2).

En resumen, según surge del informe de Justicia la Comisión adquirió, en plena pandemia, responsabilidades adicionales con el mismo personal y con menos tiempo para descargarlas. Mas importante aún, y como se desprende del *Informe de Investigación Preliminar* que hemos recibido,

“[l]a Comisión no pudo seleccionar una fecha conjunta para la celebración de las primarias locales y las primarias del Partido Demócrata, lo que hubiese reducido las gestiones administrativas para la organización de los tres eventos electorales, porque no fue hasta el 4 de junio de 2020 que la Asamblea Legislativa tomó acción para decretar la posposición de las primarias locales. Para ese entonces, la Comisión ya había seleccionado el 12 de julio de 2020 para la celebración de las primarias del Partido Demócrata. Igualmente, esto retrasó el cierre del registro electoral para las primarias locales y se entrecruzó con las fechas del calendario de las elecciones generales.” Al respecto, el *Informe Preliminar* destaca la declaración del testigo Zambrana Quiñones:

Para estas Primarias de 2020, el cambio de calendario afectó grandemente la fecha de cierre de registro y por consiguiente, el evento. OSIPE realizó los ajustes necesarios para compensar el poco tiempo que teníamos para responder a todos los contratiempos presentados. OSIPE depende de información que nos brinda otras dependencias de la CEE. El primer atraso fue con el cierre de las radicaciones de candidaturas, porque la Secretaría tiene que completar todas las candidaturas de los aspirantes a puestos políticos.

Además de que el examen de las circunstancias apunta a la ausencia de delito, el Artículo 22 del Código Penal requiere prueba de *intención o negligencia criminal*. Dicho Artículo dispone:

Elementos subjetivos del delito.

(1) A propósito.

- (a) Con relación a un resultado, una persona actúa “a propósito” cuando su objetivo consciente es la producción de dicho resultado.
- (b) Con relación a una circunstancia, una persona actúa “a propósito” cuando la persona cree que la circunstancia existe.

(2) Con conocimiento.

- (a) Con relación a un resultado, una persona actúa “con conocimiento” cuando está consciente de que la producción del resultado es una consecuencia prácticamente segura de su conducta.
- (b) Con relación a un elemento de circunstancia, una persona actúa “con conocimiento” cuando está consciente de que la existencia de la circunstancia es prácticamente segura.

(3) Temerariamente.— Una persona actúa temerariamente cuando está consciente de que su conducta genera un riesgo sustancial e injustificado de que se produzca el resultado o la circunstancia prohibida por ley.

(4) Negligentemente.— Una persona actúa negligentemente cuando debió haber sabido que su conducta genera un riesgo sustancial e injustificado de que se produzca el resultado lesivo o la circunstancia prohibida por ley. El riesgo debe ser de tal grado que considerando la naturaleza y el propósito de la conducta y las circunstancias conocidas por el actor, la acción u omisión de la persona constituye una desviación crasa del estándar de cuidado que observaría una persona razonable en la posición del actor.

A diferencia de la negligencia en el ámbito civil, **la negligencia criminal no es meramente una falta de cuidado y requiere un grado de negligencia mayor.** Véase, *Pueblo v. Ortiz Morales*, 86 DPR 456, (1962); *Pueblo v. Rodríguez*, 47 DPR 600, 614 (1934). No puede tratarse de una mera falta de cuidado. *Pueblo v. Rodríguez Rosario*, 47 D.P.R. 600, 614 (1934).

No se trata ya de reivindicar un daño sufrido por una víctima o sujeto, sino de un ultraje en contra del Estado; no meramente de si un demandado deberá indemnizar la pérdida sufrida por su víctima en términos de dólares y centavos, sino de si su conducta justifica que se le señale como un criminal y se le imponga, inclusive, una pena en prisión. *Pueblo v. Rivera Rivera*, 123 D.P.R. 739, 761 (1989).

La primacía del derecho al voto y su protección

En *Pierluisi v. Comisión Estatal de Elecciones*, *supra*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó lo siguiente:

El derecho fundamental al voto consta consagrado tanto en la Décimo Cuarta enmienda de la Constitución de Estados Unidos de América, como en el Artículo II, Sección 2 de la Constitución de Puerto Rico, LPRA, Tomo 1. Como hemos establecido anteriormente, éste es una de las garantías fundamentales de nuestro sistema democrático de gobierno, mediante el cual el Pueblo ejerce su poder soberano y expresa su voluntad. *Ramírez de Ferrer v. Mari Brás*, 144 D.P.R. 141, 1997 Juris P.R. 134 (1997); *P.P.D. v. Admor. Gen. de Elecciones*, 11 P.R. Offic. Trans. 260, 111 D.P.R. 199, 207 (1981). Véase, además, *Rodríguez v. Popular Democratic Party*, 457 U.S. 1, 10, 102 S. Ct. 2194, 72 L. Ed. 2d 628 (1982); y *Reynolds v. Sims*, 377 US 533, 561-564, 84 S. Ct. 1362, 12 L. Ed. 2d 506 (1964). Tan es así, que HN1 la Carta de Derechos de la Constitución de Puerto Rico impone limitaciones [**14] sobre la intervención con tal prerrogativa del Pueblo, al expresar que las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa "garantizarán la expresión de la voluntad del [P]ueblo mediante el sufragio universal, igual, directo y secreto, y protegerán al ciudadano contra toda coacción en el ejercicio de la prerrogativa electoral". Artículo II, Sección 2, Const. PR, LPRA, Tomo 1.

Así, la Sección 2 del Artículo II de la Constitución de Puerto Rico requiere que: las leyes garanticen la expresión de la voluntad del Pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo y secreto, y protejan al ciudadano contra toda coacción en el ejercicio de ese derecho.

Para proteger ese derecho, el Código Electoral de 2020 incluyó artículos dirigidos a penalizar a castigar la interferencia con el derecho al voto en la sección titulada "prohibiciones y delitos electorales".

El Artículo 12.1 tipifica el uso indebido de fondos públicos, indicando:

Artículo 12.1.-Violaciones al Ordenamiento Electoral. - Toda persona que, obrare en contravención a cualesquiera de las disposiciones de esta Ley, o que teniendo una obligación impuesta por esta voluntariamente dejare de cumplirla y se negare a ello, incurrirá en delito electoral grave y, convicta que fuere, será sancionada con pena de reclusión que no será menor de un (1) año ni mayor de tres (3) años o con multa que no excederá de cinco mil dólares (\$5,000), o ambas penas a discreción del Tribunal.

Esta disposición no aplicará a los asuntos y las controversias bajo la jurisdicción del Presidente que conlleven la imposición de multas administrativas, según dispuesto en el Artículo 3.8, inciso (24).

De otra parte, el Artículo 12.3 codifica el delito de obstruir la votación, disponiendo:

Artículo 12.3.-Penalidad por Obstruir. - Toda persona que obstruyera, intimidara, interrumpiera o ilegalmente interviniera con las actividades electorales de la Comisión, un Partido Político o Comité de Acción Política, Comité de Campaña o agrupación de ciudadanos, Aspirante, Candidato, Candidato Independiente o Elector, incurrirá en delito grave y, convicta que fuere, será sancionada con pena de reclusión que no será menor de un (1) año ni mayor de tres (3) años o con multa que no excederá de cinco mil dólares (\$5,000) o ambas penas a discreción del Tribunal.

En términos más generales, el Artículo 263 del Código Penal establece:

Todo funcionario o empleado público que obstinadamente mediante acción u omisión y negligentemente incumpla con las obligaciones de su cargo o empleo y como consecuencia de tal descuido se ocasione pérdida de fondos públicos o daño a la propiedad pública, incurrirá en delito menos grave.

Si el valor de la pérdida de los fondos públicos o el daño a la propiedad pública sobrepasa de diez mil (10,000) dólares, será sancionado con pena de reclusión por un término fijo de tres (3) años.

El tribunal también podrá imponer la pena de restitución.

33 LPRA § 5354.

Como apuntamos al inicio, la razón fundamental de nuestro curso decisorio es la **ausencia de intención o negligencia criminal** en la prueba que se nos ha resumido. En el caso ***Pierluisi-Urrutia v. Comisión Estatal de Elecciones***, *supra*, a la pág. 848, el Tribunal Supremo indicó:

El 9 de agosto de 2020, a la hora programada, los electores se dirigieron a los centros de votación para ejercer su derecho al voto. No obstante, solo una porción de los centros se encontraba abierta, pues debido a múltiples deficiencias en la distribución correcta y oportuna de las papeletas y material necesario para celebrar las primarias, muchos de los centros no estaban preparados para operar. Causa de lo anterior fueron los atrasos y complicaciones administrativas, producto de la crasa negligencia de los directivos de la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) y de las Comisiones Especiales de Primarias.

Pierluisi-Urrutia v. Comisión Estatal de Elecciones, *supra*, a la pág. 847. (Énfasis nuestro)

Sin embargo, de la prueba que hemos examinado (incluida con Investigación Preliminar) se desprende que esa negligencia, ejercida en muchos casos por terceros, fue uno de varios factores que coexistieron en los meses que precedieron la primaria. Como ha quedado explicado, con esa negligencia de “los directivos” coexistió una pandemia con el consabido cierre público y privado del que Dávila Rivera trató de excluir a la CEE, sin éxito. Como bien se destaca en el Informe Preliminar, desde el 16 de marzo de 2020 la Comisión hizo gestiones para que el cierre decretado no le aplicara. A eso se sumó un tupido calendario electoral, un derecho electoral novel y el atraso en las papeletas, que no es atribuible a Dávila Rivera.

A pesar de la solicitud del Presidente, no fue hasta finales de mayo que a la CEE se le permitió reanudar los trabajos para sus múltiples asignaciones. Con ese atraso —que no es atribuible a Dávila Rivera— enfrentaron las

primarias del Partido Demócrata, las primarias locales y las elecciones generales. De la descripción de los trabajos que surge de esta Resolución, además, se desprende que el rol del Presidente de la CEE es limitado. El éxito de la primaria depende de elementos interdependientes, pero que no dependen del Presidente, como el funcionamiento de los partidos y la puntualidad de suplidores externos. Ejemplo de ello es lo ocurrido con las papeletas. No hay prueba de que el error que motivó la interrupción de la impresión de papeletas haya sido de la responsabilidad de Dávila Rivera.

Surge de la prueba, además, que Javaa atendió un número de solicitudes de voto adelantado muy superior al usual. Es razonable inferir que, la pandemia, el éxodo de puertorriqueños que se dio luego del Huracán María, entre otros factores, incidieron en todo este asunto y que las papeletas no estuvieran listas con suficiente tiempo para llevar a cabo la operación de ensamblar los maletines.

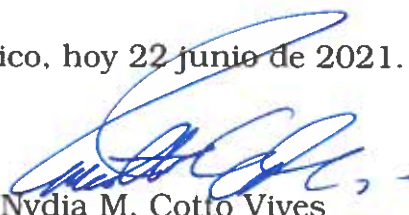
De otra parte, y como ha quedado dicho, estamos ante una total ausencia de *intención criminal*. “La intención criminal, o *mens rea*, es generalmente un factor necesario o elemento esencial para cometer un delito. *Pueblo v. Miranda Ortiz*, 117 D.P.R. 188, 193.

El *Informe de Investigación Preliminar* también destaca, el carácter colegiado de la CEE. Para la mayoría de las decisiones se requiere el consenso de los cinco comisionados electorales. Ello tiene dos consecuencias principales. En primer lugar, el consenso toma tiempo. En segundo lugar, cualquier irregularidad no puede ser automáticamente atribuida al presidente de la CEE en virtud de su puesto. Al amparo del Artículo 21 del Código Penal, *supra*, la negligencia criminal se manifiesta por las circunstancias relacionadas con el delito alegado. Consideradas las circunstancias expuestas, concurrirnos con el análisis del Departamento de Justicia. En consecuencia, la asignación de un FEI no está avalada ni por el derecho, ni por la justicia.

En consecuencia, determinamos acoger la recomendación de no designar un Fiscal Especial Independiente, por lo que ordenamos el archivo definitivo de este asunto, sin trámite ulterior.

NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico, hoy 22 junio de 2021.


Nydia M. Cotto Vives
Presidenta del PFEI


Rubén Velez Torres
Miembro del PFEI


Aida Nieves Figueroa
Miembro Alterno del PFEI

