

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

PLAN. NORMA E. BURGOS ANDÚJAR,
EN SU CAPACIDAD OFICIAL COMO
COMISIONADA ELECTORAL DEL
PARTIDO NUEVO PROGRESISTA
Demandante

v.

NICOLÁS GAUTIER VEGA, EN SU
CAPACIDAD OFICIAL COMO
PRESIDENTE INTERINO DE LA
COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES;
MIGUEL RÍOS TORRES, EN SU
CAPACIDAD OFICIAL COMO
COMISIONADO ELECTORAL DEL
PARTIDO POPULAR DEMOCRÁTICO;
MARÍA DE LOURDES SANTIAGO
NEGRÓN, EN SU CAPACIDAD OFICIAL
COMO COMISIONADA ELECTORAL
DEL PARTIDO INDEPENDENTISTA
PUERTORRIQUEÑO
Demandados

CIVIL NÚM.: SJ2018CV07192

SALÓN DE SESIONES: 907

SOBRE:

URGENTE RECURSO DE REVISIÓN
ELECTORAL SEGÚN EL ARTÍCULO 4.001
DE LA LEY ELECTORAL DE PUERTO
RICO, PARA EVITAR ACTUACIONES
DISCRIMINATORIAS, CONTRARIAS AL
INTERÉS PÚBLICO Y SIN AUTORIDAD
DE LEY Y SOLICITUD DE AUXILIO DE
JURISDICCIÓN

SENTENCIA

En esta ocasión se plantea si la Comisión Estatal de Elecciones tiene la autoridad para investigar hechos que acontecen en su propiedad y que involucran a sus empleados durante el ejercicio de sus funciones, independientemente de si dichos hechos son de naturaleza electoral. Evaluado el *Urgente Recurso de Revisión Electoral y Solicitud de Auxilio de Jurisdicción* de la parte demandada, así como los planteamientos en oposición argumentados durante la vista del 14 de septiembre de 2018, este Tribunal concluye que la parte demandante no tiene legitimación activa para impugnar la investigación autorizada por la Resolución. A la luz del estado de derecho vigente, surge que la parte demandante no demostró que está adversamente afectada por la referida Resolución que ordena la investigación. Es decir, no logró establecer que sufrió o sufrirá un daño claro, preciso y palpable a consecuencia de dicha investigación. En consecuencia, este Tribunal concluye que no tiene jurisdicción para resolver la controversia según solicitada por la parte demandante de conformidad con el Art. 4.001 de la Ley Electoral.

I. TRASFONDO PROCESAL

El 10 de septiembre de 2018, a las 11:26 p.m., la parte demandante, Plan. Norma E. Burgos Andújar, en su capacidad oficial como Comisionada Electoral del Partido Nuevo Progresista, presentó el *Urgente Recurso de Revisión Electoral y Solicitud de Auxilio de Jurisdicción* al amparo del Artículo 4.001 de la Ley Electoral, 16 LPRA, Sec. 4031. En síntesis, la Comisionada Electoral solicita que se les ordene a los demandados paralizar todo trámite relacionado con la Resolución CEE-RS-18-11, hasta tanto este Tribunal pueda examinar la controversia que tiene ante sí. Además, solicita que de conformidad con los trámites de ley, revise la Resolución CEE-RS-18-11 en todos los aspectos impugnados, según alegado en el presente caso. El argumento fundamental de la parte demandante es que la Resolución CEE-RS-18-11 ordena la investigación de un asunto que carece de naturaleza electoral.

Entre el 13 y 14 de septiembre de 2018, cada uno de los codemandados, de forma individual, presentaron sus contestaciones a la *Demanda y/o Moción de Desestimación*. Esencialmente, estas mociones contienen los mismos dos planteamientos principales. Primero, los demandados alegan que **Burgos Andujar no es una parte adversamente afectada** por la Resolución CEE-RS-18-11 y por ende no tiene legitimación activa para presentar el caso de epígrafe. Segundo, argumentan que la CEE tiene la autoridad para investigar eventos que suceden en su propiedad y que involucran a sus empleados durante el ejercicio de sus funciones, independientemente de si dicho evento es de naturaleza electoral.

El 14 de septiembre de 2018, se celebró una vista a tenor con el Artículo 4.001 del Código Electoral y todas las partes comparecieron para dilucidar la procedencia de la Revisión solicitada. En dicha vista, la parte demandante explicó que tenía legitimación activa debido a que estaba adversamente afectada por el uso indebido de fondos públicos. Arguyó que como ya se había preparado un informe sobre la salida de los vagones, seguir con la investigación ordenada por la Resolución CEE-RS-18-11 consistía en el despilfarro de dinero público por parte de la CEE.

El 19 de septiembre de 2018, la parte demandante presentó una *Urgente Moción Informativa y en Solicitud de Remedio*, informando al Tribunal que la Comisión creada para realizar la investigación conforme a la Resolución CEE-RS-18-11 diligenció un *Interrogatorio y Requerimiento de Producción de Documentos* al Secretario de Corrección. Además, la parte demandante reafirmó nuevamente que la CEE no tiene la autoridad para realizar una investigación sin esta ser de naturaleza electoral.

II. DETERMINACIONES DE HECHOS¹

1. La Comisión Estatal Elecciones (en adelante la “Comisión”) es la entidad responsable de planificar, organizar, estructurar, dirigir y supervisar el organismo electoral y todos los procedimientos de naturaleza electoral que rijan en cualquier elección a celebrarse en Puerto Rico.² Es un ente sui generis, investido con las tres facultades que puede tener un organismo administrativo: reglamentar, adjudicar e investigar. A su vez, los Comisionados Electorales son aquellas personas designadas como representantes de un partido político ante la Comisión.³

2. Al presente, la Comisión Estatal de Elecciones opera, a nivel central, en dos edificios en el área de Hato Rey: el administrativo, localizado en la Arterial Hostos, y el Edificio de Operaciones Electorales, ubicado al final de la Calle Federico Costa.

3. El Edificio de Operaciones Electorales es el lugar donde se custodia la mayor parte del material electoral.⁴ Específicamente, el CEE almacena 6,000 máquinas de escrutinio electrónico, papeletas, material que será utilizado en próximos eventos (maletines, marcadores, lámparas, casetas, teléfonos para votación de personas ciegas) y sus módems), material por decomisar de eventos recientes y documentos de valor histórico, entre otras cosas.

4. El acceso al área del Edificio de Operaciones Electorales está controlado por la Oficina de Seguridad Interna. Un oficial debe permanecer, en todo momento en la

¹ Estos hechos se adoptan como Determinaciones de Hechos, ya que fueron hechos estipulados por todas las partes durante el señalamiento del 14 de septiembre de 2018.

² Artículo 3.002 de la Ley Número 78- 2011 (16 LPRA § 4012), según enmendada, conocida como el Código Electoral.

³ Artículo 2.003(23) de la Ley Núm. 78-2011 (16 LPRA § 4003 (23)).

⁴ Según el Artículo 2.003 (47) del Código Electoral, “material electoral” consiste de material misceláneo, documentos impresos o electrónicos, equipos y dispositivos. Ley Núm. 78-2011 (16 LPRA § 4003 (47)).

caseta de entrada, y la oficina es responsable del manejo de las cámaras de seguridad que se encuentran en distintos puntos del edificio y sus alrededores.

5. La Oficina de Seguridad Interna tiene, por mandato del Código Electoral, la encomienda de mantener el orden, proteger vida y propiedad en la Comisión Estatal de Elecciones y realizar las investigaciones administrativas que le sean referidas.⁵

6. Las obligaciones de los oficiales que laboran en la Oficina de Seguridad Interna están consignadas en el Artículo V del Manual del Personal de Seguridad de la Comisión Estatal de Elecciones, aprobado el 29 de enero de 1991. Entre éstas se encuentran: controlar la entrada y salida de la Comisión y mantener un récord de todos los vehículos y personas que acuden a los predios la Comisión; inspeccionar el área de estacionamiento; asegurar que estén cerradas todos los accesos a la planta física de la Comisión luego de horas laborables; e investigar y rendir informes sobre la desaparición de propiedad dentro de los predios de la Comisión.

7. Tras el paso de los huracanes Irma y María, el Edificio de Operaciones Electorales se convirtió en un espacio para albergar personas involucradas en las tareas de recuperación, incluyendo soldados de la Guardia Nacional, y se constituyó un Centro de Acopio en el que se recibían y distribuían suministros para las víctimas de los huracanes.

8. Varios meses después, aún permanecían en el edificio cantidades considerables de suministros. El Presidente Interino de la Comisión, Lcdo. Nicolás Gautier Vega, realizó varias gestiones con la Guardia Nacional para procurar que se dispusiera de dichos suministros. Aproximadamente a mediados de abril, se retiraron los suministros del interior del edificio. Sin embargo, varios contenedores permanecieron en el estacionamiento del Edificio de Operaciones Electorales.

9. Entre el 7 y el 10 de agosto de 2018, los contenedores fueron trasladados fuera del Edificio de Operaciones Electorales. La mayoría de esos traslados ocurrieron fuera de horas laborables.

⁵ Artículo 3.009 (b) (xv) de la Ley Núm. 78-2011(16 LPRA § 4019 (b)(xv)).

10. Tras varios incidentes relacionados con la divulgación de la presencia de dichos contenedores en los predios del Edificio de Operaciones Electorales, el Presidente Interino requirió del director de Seguridad Interna, Sr. Ramón Morales Rivera que sometiera un informe por escrito.

11. El 20 de agosto de 2018, el Comisionado Electoral del PPD, Miguel Ríos Torres solicitó a la Comisión que formalizara una investigación sobre la salida de los contenedores pertenecientes a la Guardia Nacional de Puerto Rico y el desempeño de los trabajadores de la Oficina de Seguridad Interna. Específicamente, el Sr. Ríos Torres planteó que la investigación debería incluir la revisión de las cámaras de seguridad y la bitácora del área de seguridad al igual que entrevistas a los guardias que estuvieron a cargo de la seguridad desde el 7 de agosto hasta el 17 de agosto de 2018.

12. El 22 de agosto de 2018, se discutió la solicitud en la reunión ordinaria de Comisión. Allí, el Sr. Ríos Torres y la Lcda. María de Lourdes Santiago Negrón, Comisionada Electoral del PIP, votaron a favor de que la Comisión realizara una investigación para poder informar sobre que sucedió con los vagones que estuvieron guardados en el Edificio de Operaciones Electorales.

13. La Planificadora Norma Burgos Andújar, Comisionada Electoral del Partido Nuevo Progresista (PNP), votó en contra de la investigación.

14. Ante la falta de unanimidad de los Comisionados Electorales, el 22 de agosto de 2018, el Presidente Interino de la Comisión, el Lcdo. Nicolás Gautier Vega, resolvió la controversia mediante la Resolución CEE-RS-18-11. En ésta dispuso lo siguiente: “Entendemos que los asuntos reglamentarios y de procedimientos relacionados con las responsabilidades de los empleados de la Comisión Estatal de Elecciones revisten alta importancia para establecer protocolos de conducta en las distintas dependencias de esta organización”.

15. En cumplimiento con dicha Resolución, el PIP y el PPD designaron a sus investigadores mientras que el PNP no designó a un investigador.

16. El 27 de agosto de 2018, la Lcda. Julia Álvarez Valentín, directora de Asuntos Legales de la Comisión y designada por el Presidente Interino para ser su

representante en la investigación, les envió una comunicación a los tres comisionados electorales, citando a sus investigadores designados para una reunión inicial el 29 de agosto de 2018.

17. La parte demandante recibió y contestó dicha comunicación, alegando que “sería contrario a la Ley” iniciar cualquier proceso ordenado en la Resolución RS-CEE-18-11 “debido a que ésta no ha advenido final y firme”.

18. La reunión citada para el 29 de agosto de 2018 se realizó sin que compareciera un representante de la Comisionada del PNP.

19. El 31 de agosto el Sr. Ángel Rosa Barrios, Secretario de la Comisión, certificó el Procedimiento para la Tramitación de la Investigación CEE-RS-18-11, aprobado por los representantes de los comisionados del PIP y del PPD y la representante de presidencia.

20. Ese mismo día, la Comisionada Burgos Andújar, solicitó una reconsideración a la Resolución CEE-RS-18-11. En síntesis, alegó que la Comisión no tiene facultad para investigar asuntos que no son de naturaleza electoral.

21. El 4 de septiembre de 2018, el Presidente Interino resolvió con un “No Ha Lugar” la solicitud reconsideración de la Comisionada Burgos Andújar, a través de la Resolución CEE-RS-18-12. En esta Resolución expresó que el Presidente de la Comisión tiene la facultad de estructurar y administrar las oficinas y dependencias principales de la Comisión, incluyendo la Oficina de Seguridad Interna.

III. CONCLUSIONES DE DERECHO

En múltiples ocasiones nuestro Honorable Tribunal Supremo ha expresado que los tribunales únicamente pueden evaluar aquellos casos que son justiciables.⁶ Nuestro ordenamiento contiene una serie de requisitos de origen constitucional que los tribunales deben observar antes de pronunciarse sobre los méritos de una controversia. Dichos requisitos suelen agruparse bajo el tema general de la “justiciabilidad”.⁷ **Un caso no es justiciable cuando las partes no tienen legitimación activa**, cuando un asunto carece de madurez, cuando la pregunta ante el tribunal es una cuestión política, y cuando un caso

⁶ *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552 (1958).

⁷ Véase, Raúl Serrano Geyls, *I Derecho Constitucional de Estados Unidos y Puerto Rico*, a las págs. 97-100.

se ha tornado académico.⁸ Los tribunales sólo deben intervenir en controversias reales y vivas, en las cuales existan partes con intereses encontrados cuyo propósito sea obtener un remedio que tenga un efecto sobre la relación jurídica.⁹

Cónsono con lo anterior, **“el examen de la legitimación activa es un mecanismo usado por los tribunales para delimitar su propia jurisdicción y no adentrarse en los dominios de otras ramas de gobierno, y no lanzarse a resolver cuestiones hipotéticas o planteadas dentro de un contexto inadecuado”**.¹⁰ De esta forma, el principio de justiciabilidad impone a los tribunales el deber de examinar si las partes que procuran un remedio judicial poseen legitimación activa.¹¹ El promovente de la acción deberá demostrar que: 1) **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 que; 4) la causa de acción surge bajo el palio de la Constitución o de una ley.¹² A la luz de estos requisitos, “[r]esulta indispensable que el daño alegado sea concreto y particular, pues un daño generalizado que el demandante comparta con el resto de la ciudadanía impide la configuración de su legitimación activa para promover el pleito”.¹³ Por esta razón, los tribunales carecen de jurisdicción para ver reclamaciones en que un contribuyente impugna un gasto del Estado, “pues el daño que éste pueda sufrir en calidad de contribuyente es generalizado y compartido con el resto de la ciudadanía”.¹⁴

El texto de la Ley Electoral explícitamente requiere la legitimación activa como requisito para solicitar la revisión judicial de las decisiones de la CEE. Específicamente, el Artículo 4.001 del Código Electoral dispone que “[c]ualquier parte adversamente afectada por una resolución, determinación y orden de la Comisión podrá, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la misma, recurrir ante el Tribunal de Primera Instancia mediante la presentación de un escrito de revisión”.¹⁵

⁸ *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406 (1994).

⁹ *E.L.A. v. Aguayo*, *supra*, 584.

¹⁰ *Hernández Torres v. Hernández Colón et al.*, 129 DPR 824 (1992).

¹¹ *Íd.*, en la pág. 599.

¹² *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 943 (2011).

¹³ *Romero Barcelo v. E.L.A.*, 169 DPR 460, 471 (2006).

¹⁴ *Íd.* Véase además el Art. 3 de la Ley Núm. 2 de 25 de febrero de 1946, de la Ley de Pleitos contra el Estado, (32 LPRA sec. 3075), el cual prohíbe las acciones del contribuyente.

¹⁵ Artículo 4.001 de la Ley 78-2011 (16 LPRA § 4031).

El Tribunal Supremo ha analizado la típica frase de “la parte adversamente afectada” en múltiples ocasiones y ha concluido que dicha frase requiere que la parte demandante tenga “un interés sustancial en la controversia **porque sufre o sufrirá una lesión o daño particular que es causado por la acción administrativa que se impugna** mediante recurso de revisión judicial”.¹⁶ A su vez, el “daño que tiene que sufrir la persona que interese acudir en revisión judicial tiene que ser **claro, específico y no puede ser abstracto, hipotético o especulativo**”.¹⁷ Por último, el Tribunal Supremo ha señalado que aunque reconoce que el daño puede basarse en consideraciones ambientales, recreativas, espirituales o estéticas, esto no quiere decir que “la puerta está abierta de par en par para la consideración de cualquier caso que desee incoar cualquier ciudadano en alegada protección de política pública”.¹⁸

Cuando se cuestiona la legitimación de una parte para entablar un pleito o una reclamación, nuestro ordenamiento dispone que el tribunal debe tomar como ciertas las alegaciones del reclamante, interpretándolas desde el punto de vista más favorable a éste.¹⁹ De este principio emana la norma reiterada que los requisitos de legitimación activa deben interpretarse de forma flexible y liberal, ya que de lo contrario se negaría acceso a los tribunales a aquellas personas y entidades que sean adversamente afectadas por actuaciones del Estado o de personas particulares y que tienen reclamaciones que pueden ser atendidas debidamente por los tribunales.²⁰

No obstante, los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción.²¹ La falta de jurisdicción incide directamente sobre el poder del Tribunal para adjudicar una controversia.²² Es decir, previo a entrar en los méritos de un caso, el tribunal está obligado a considerar, a petición de parte o *motu proprio*, “todo asunto relativo a su jurisdicción,

¹⁶ *Lozada Sanchez v. JCA*, 184 DPR 898, 919 (2012) (Véase además *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 DPR 563, 579 (2010)).

¹⁷ Íd. (citas internas omitidas).

¹⁸ Íd. citando *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, 102 DPR 716, 723–724 (1974).

¹⁹ *Lozada Sanchez v. JCA*, 184 DPR 898, 955–56 (2012).

²⁰ *Crespo v. Cintron*, 159 DPR 290, 299 (2003); *Asoc. De Maestros v. Secretario de Educación*, 156 DPR 754, 765 (2002).

²¹ *Freire Ayala v. Vista Rent*, 169 DPR 418, 433 (2006).

²² *Peerless Oil v. Hnos. Torres Pérez*, 186 DPR 239, 249 (2012).

pues no posee discreción de asumirla allí donde no la hay”.²³ Si el tribunal determina que no tiene jurisdicción, sólo tiene autoridad para decretar la desestimación del recurso.²⁴

IV. ANÁLISIS

La parte demandante argumenta que utilizar fondos públicos para realizar la investigación ordenada por la Resolución CEE-RS-18-11 le causará un daño. No obstante, a la luz de la jurisprudencia anteriormente citada, es evidente que este daño alegado por la parte demandante incumple con los requisitos de legitimación activa. El daño alegado por la parte demandante no es claro, real ni particular a su persona, **al contrario, es totalmente especulativo.**

El interés de la parte demandante sobre la utilización de fondos públicos para un fin alegadamente indebido es una preocupación generalizada que podría compartir con toda la ciudadanía puertorriqueña. Al no ser un daño que sufre o sufrirá la parte demandante de forma específica, dicha preocupación no es justiciable. Si bien la parte demandante instó el caso de epígrafe en su capacidad oficial como comisionada electoral, en lugar de como contribuyente, esto no subsana el hecho de que no se encuentra en una posición particular y distinta a la de cualquier contribuyente. Más aún, la parte demandante no alegó que le fue negada su participación en la investigación. **Al contrario, de los hechos estipulados surge que la parte demandante rechazó nombrar un representante para la investigación de forma consciente y voluntaria. Incluso, tampoco fue citada ni se le cursó un interrogatorio o se le requirieran documentos.** En consecuencia, este Tribunal concluye que la parte demandante no está adversamente afectada por la Resolución CEE-RS-18-11.

En síntesis, a pesar de analizar la demanda de la forma más favorable para la parte demandante e interpretando liberalmente los requisitos de legitimación activa, es necesario concluir que la parte demandante no sufrió ni sufrirá una lesión causada por la Resolución que impugna. **El daño alegado por la parte demandante en este momento es uno patentemente abstracto y especulativo. La mera alegación de que se sufre un daño, y para con ello autodesignarse parte adversamente afectada, sólo por estar en**

²³ *Romero Barceló v. E.L.A.*, 169 DPR 460, 470 (2006).

²⁴ *Ríos Martínez v. Comisión Local de Elecciones de Villalba*, 196 DPR 289, 297 (2016).

desacuerdo en la manera en que una entidad utiliza sus recursos, no es suficiente en derecho para cumplir con los requisitos de legitimación activa. En esta etapa de los procedimientos, sería de carácter especulativo concluir que la parte demandante es una parte adversamente afectada de conformidad con el Artículo 4.001 del Código Electoral que amerite la intervención del Tribunal.

V. SENTENCIA

De conformidad con lo antes expuesto, este Tribunal concluye que la parte demandante no tiene legitimación activa para presentar el caso de epígrafe debido a que no ha demostrado que sufrió o sufrirá un daño real y específico como consecuencia de la Resolución CEE-RS-18-11. Por ello, este Tribunal carece de la jurisdicción para entrar a dilucidar los méritos y declara **NO HA LUGAR** el *Urgente Recurso de Revisión Electoral y Solicitud de Auxilio de Jurisdicción* de la Plan. Norma E. Burgos Andújar.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico, hoy 20 de septiembre de 2018.

F/LAURACELIS ROQUES ARROYO
JUEZA SUPERIOR