

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
CENTRO JUDICIAL DE **SAN JUAN**
SALA SUPERIOR **603**

DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA

Parte Peticionaria

Vs.

OFICINA DEL CONTRALOR

ELECTORAL

Parte Peticionada

CIVIL NÚM.: SJ2024CV02328

SOBRE: Revisión Judicial al
amparo del Artículo 10.006 (6) de
la Ley 222-2011

SENTENCIA

Se encuentra ante la consideración de este Tribunal una *Solicitud de Revisión Judicial*, presentada el 11 de marzo de 2024 por la parte peticionaria, el Departamento de la Familia (en adelante, "DF") al amparo del Art. 10.006 (6) de la Ley Núm. 222 de 18 de noviembre de 2011, según enmendada, conocida como la Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas en Puerto Rico (en adelante, "Ley Núm. 222-2011"); y una *Moción en Cumplimiento de Orden de Mostrar Causa y Solicitando se Dicte Sentencia por las Alegaciones*, presentada el 13 de marzo de 2024 por la Oficina del Contralor Electoral (en adelante, "OCE").

Adelantamos que por los fundamentos que se exponen a continuación se declara Ha Lugar la *Solicitud de Revisión Judicial* presentada por el DF.

I. TRACTO PROCESAL

El 11 de marzo de 2024, el DF presentó una *Solicitud de Revisión Judicial* de una determinación final emitida por la OCE en el Caso Núm. OCE-SA-2024-004195. Mediante el recurso presentado, el DF solicitó a este Tribunal que se revoque la determinación del Contralor Electoral de denegar la solicitud para autorizar el uso de un *backdrop* y banderines, toda vez que, en la combinación de colores, predomina el color, en cualquiera de sus tonalidades, de un partido político inscrito en la Comisión Estatal de Elecciones. Cabe destacar que el DF presentó una solicitud de reconsideración, la cual fue denegada el 1 de marzo de 2024.

En respuesta, el 13 de marzo de 2024, la OCE presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden de Mostrar Causa y Solicitando se Dicte Sentencia por las Alegaciones*. En síntesis, la OCE sostuvo que la predominancia del color azul, en conjunto con el hecho de que el gobernador incumbente, a quien responde el DF, fue electo bajo la insignia del Partido Nuevo Progresista (en adelante PNP), derrota los fines públicos que pudieran tener el *backdrop* y los banderines.

Además, la OCE alegó que el DF argumenta contra sus propios actos, toda vez que fue la propia agencia quien sometió los artículos como anuncios, por lo que no puede levantar como defensa que estos no son anuncios. Según aclaró, tanto el *backdrop* como los banderines constituyen un anuncio. Asimismo, la OCE adujo que permitir el uso de los banderines y el *backdrop* iría en contra de una determinación administrativa final y firme, e inapelable, emitida por esta en el caso núm. OCE-SA-2023-00076. En esta determinación, se había autorizado el uso de *backdops* y fondos con la condición de que en la combinación de colores utilizada no domine el color, en cualquiera de sus tonalidades, de un partido político inscrito. La OCE alegó que esta determinación es aplicable a la totalidad de la Rama Ejecutiva y que es cosa juzgada en su modalidad de impedimento colateral, por lo que el tribunal está impedido de pasar un nuevo juicio sobre lo allí resuelto.

El 15 de marzo de 2024, se celebró una *Vista Argumentativa* en la que las partes pudieron argumentar sus posiciones. En la misma, el DF expresó que lo único que tienen los banderines y el *backdrop* es el logo de la agencia, y que no identifican ningún logro o meta, por lo que su uso no les convierte en anuncios. Añadió que como quiera solicitaron autorización a la OCE para utilizarlos como un acto de extrema cautela. Asimismo, indicó que el caso citado por la OCE es aplicable a la Oficina del Gobernador únicamente de manera que no procede la doctrina de cosa juzgada. Por último, el DF expuso que los banderines y el *backdrop* son utilizados en orientaciones y ferias para identificar la estación de la agencia. Cabe destacar que el DF presentó en corte abierta los banderines y el *backdrop* para que este Tribunal pudiera apreciar el color de estos. Por su parte, la OCE argumentó que la aprobación del logo se hizo condicionado a que no fuese usado con algún color de la tonalidad del azul. Según explicó, en Puerto Rico se reconoce históricamente que el azul identifica al PNP por lo que el legislador incluyó el color dentro de la prohibición de la veda electoral.

Expresadas las posiciones de ambas partes, el caso quedó sometido para la consideración del Tribunal.

II. DERECHO APLICABLE

A. Veda publicitaria

La Constitución de Puerto Rico, en su Artículo VI, Sec. 4, Const. ELA, LPRA, Tomo 1, establece que “se dispondrá por ley todo lo concerniente al proceso electoral y de inscripción de electores, así como lo relativo a los partidos políticos y las candidaturas”. Cónsono con lo anterior, el 20 de junio de 2020 se aprobó y entró en vigor la Ley Núm. 58, conocida como el Código Electoral de Puerto Rico de 2020 (en adelante, “Código Electoral”).

El Artículo 14.6 del Código Electoral enmendó la Ley Núm. 222-2011 para añadir el Artículo 10.006 sobre gastos de difusión pública del Gobierno de Puerto

Rico en año de elecciones generales. El citado artículo establece, en su parte pertinente, que:

Durante el año en que se realice una elección general se prohíbe a todo departamento, agencia, negociado, junta, oficina, dependencia y corporación pública adscritas a la Rama Ejecutiva; a los gobiernos municipales; a la Asamblea Legislativa y a todos los componentes de la Rama Judicial a desembolsar fondos públicos del Gobierno de Puerto Rico con **el propósito de exponer logros, realizaciones, proyecciones, planes o mensajes y contenidos con fines político-partidistas o electorales que busquen resaltar, destacar o desfavorecer a un aspirante, candidato, funcionario electo, partido político o comité** sin que previamente se haya solicitado autorización a la Oficina del Contralor Electoral dentro de los términos, los procedimientos y los requisitos ordinarios que para tales fines se hayan establecido en el reglamento de “Fiscalización de Gastos de Difusión Pública”. Esta prohibición está dirigida a la compra de tiempo y espacio en los medios de comunicación y difusión, así como a la compra y la distribución de materiales propagandísticos o promocionales.

.....

Toda solicitud de revisión o apelación relacionada con gastos de difusión pública deberá ser presentada en el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior en San Juan, no más tarde de los diez (10) días partir de la notificación expedida por la Oficina del Contralor Electoral. (Énfasis nuestro).

El referido estatuto tiene similitudes con el Art. 12.001 del Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI (16 LPRA ant. sec. 4231) y con el Art. 8.001 de la Ley Electoral de Puerto Rico de 1977 (16 LPRA ant. sec. 3551). En síntesis, el Art. 10.006 dispone que, en el año en que se celebre una elección general, las ramas de Gobierno no deben incurrir en gastos con el propósito de exponer logros, realizaciones, proyecciones, planes o mensajes y contenidos con fines político-partidistas o electorales que busquen resaltar, destacar o desfavorecer a un aspirante, candidato, funcionario electo, partido político o comité sin que previamente se haya solicitado autorización.

Así pues, la prohibición dispuesta en los artículos antes mencionados veda aquellas publicaciones que directa o indirectamente enaltecen las ejecutorias del incumbente y con ello se pretende terminar la práctica de las agencias gubernamentales y municipios de hacer campaña política durante el año eleccionario mediante la publicación de anuncios sobre sus logros y planes. *Coss y U.P.R. v. C.E.E.*, 137 DPR 877, 885 (1995); *Romero Barceló v. Hernández Agosto*, 115 DPR 368, 393 (1984). Cabe destacar que el Tribunal Supremo ha expresado que el propósito de las disposiciones como la que nos ocupa fue prohibir la utilización de fondos públicos para hacer campaña política. *Miranda v. C.E.E.*, 141 DPR 775, 791 (1996). En específico, la intención legislativa es excluir del proceso político la influencia solapada que el partido en el poder pueda tener mediante el uso de los anuncios gubernamentales. *C.E.E. v. Dpto. de Estado*, 134 DPR 927, 939 (1993). No obstante, nuestro más alto foro ha aclarado que esta

prohibición, aunque amplia, no es absoluta. *Coss y. U.P.R. v. C.E.E., supra*, pág. 885.

En armonía con lo anterior, se promulgó el Reglamento para la fiscalización de gastos de difusión pública, Reglamento Núm. 39 del 6 de julio de 2020 (en adelante, “Reglamento”). El referido cuerpo reglamentario tiene como propósito establecer parámetros claros y específicos sobre el procedimiento que deben seguir las entidades gubernamentales de las tres Ramas de Gobierno para solicitar a la OCE que les autorice a incurrir en gastos para la compra de tiempo y espacio en medios de difusión pública, al igual que la distribución de materiales de promoción o comunicaciones dirigidas al público. Regla 1.2 del Reglamento.

En lo pertinente a la controversia ante nos, la sección 1.5 del Reglamento define un anuncio de la siguiente manera:

[S]oporte visual o auditivo en que se transmite o difunde un mensaje al público a partir del 1ro de enero de cada año de elecciones generales y hasta que se haya completado el escrutinio general de esta y se hayan certificado sus resultados oficiales y finales. Incluye todo material que sirva como soporte visual o auditivo que haya sido comprado, adquirido, producido o montado previo al año en que se celebre la elección general. (Énfasis nuestro).

De la misma forma, la sección 1.5 del Reglamento define artículos de promoción como “cualquier artículo que sirva para llevar un anuncio, tales como pegatinas, tazas, vasos, bolígrafos, pen drives, libretas, cartapacios, camisas, uniformes, abrigos, prendedores, postales, carteles, cruzacalles, calcomanías, *flyers*, hojas sueltas, calcomanías, papel timbrado, tarjetas de presentación, entre otros”. En cuanto a los anuncios en particular, el Reglamento establece que, en la combinación de colores usados en los mismos, no podrá dominar el color, en cualquiera de sus tonalidades, de un partido político inscrito ante la CEE.

B. Cosa juzgada

La doctrina de cosa juzgada opera cuando “concurr[e] la más perfecta identidad entre las cosas, las causas, las personas de los litigantes y la calidad con que lo fueron”. *Presidential Financial Corp. v. Transcribe Freight Corp.*, 186 DPR 263, 273, (2012); *Benítez v. Vargas*, 184 DPR 210, 221, (2012); *P.R. Wire Prod. v. C. Crespo & Assoc.*, 175 DPR 139, 151, (2008); *Fatach v. Triple S, Inc.*, 147 DPR 882, 889 (1999). La aplicación de la doctrina de cosa juzgada tiene el efecto de “que la sentencia decretada en un pleito anterior impide que, en un pleito posterior, se litiguen entre las mismas partes y sobre la misma causa de acción y cosas, las cuestiones ya litigadas y adjudicadas, y aquellas que pudieron haber sido litigadas y adjudicadas con propiedad en la acción previa”. *Benítez v. Vargas, supra*, págs. 221-222; *P.R. Wire Prod. v. C. Crespo & Assoc., supra*, pág. 151.

Se ha determinado, además, que la doctrina de cosa juzgada “no es absoluta y debe siempre considerarse conjuntamente con el saludable principio de que debe dispensarse justicia en cada caso”. *Benítez v. Vargas, supra*, pág. 224; *Méndez v. Fundación*, 165 DPR 253, 268 (2005). Es por tal razón que el tribunal ha decidido que la doctrina de cosa juzgada no debe aplicarse “cuando al hacerlo se derrotan o se desvirtúan los fines de la justicia, produce resultados absurdos o cuando se plantean consideraciones de interés público”. *Benítez v. Vargas, supra*, pág. 224; *Méndez v. Fundación, supra*, pág. 268.

III. CONCLUSIONES DE DERECHO

Corresponde determinar si erró la OCE al denegar la solicitud de autorización del DF para el uso de un *backdrop* y unos banderines, por razón de que estos son de color azul, que es el color del partido político del Gobernador que rige el Poder Ejecutivo. El DF planteó que ni el *backdrop* ni los banderines constituyen anuncios conforme lo define el Reglamento Núm. 39, ya que solo contienen el logo y el nombre del DF, el cual fue previamente aprobado por el Contralor Electoral. Por otra parte, la OCE adujo que de una simple revisión de los banderines y el *backdrop*, que fueron sometidos por el DF para su autorización, se desprende el uso predominante del color azul. Añadió que ello, unido a que el partido del gobernador incumbente es el PNP, derrota los fines públicos que pudieran tener los banderines y el *backdrop* presentados. Del mismo modo, la OCE argumentó que la determinación de la OCE en el caso núm. OCE-SA-2023-00076 constituye cosa juzgada en su modalidad de impedimento colateral, pues allí se desautorizó el uso del color azul en fondos o *backdrops* para la totalidad de la Rama Ejecutiva.

Un análisis de los argumentos de las partes, así como de la prueba presentada y observados en sala los artículos en controversia, convence a este Tribunal de que procede revocar la determinación final de la OCE. Veamos.

Según la ley aplicable y el Reglamento, un anuncio es aquel que transmite o difunde un mensaje sobre los logros, realizaciones, proyecciones, planes o mensajes y contenidos con fines político-partidistas o electorales que busquen resaltar, destacar o desfavorecer a un aspirante, candidato, funcionario electo, partido político o comité. Véase Sección 1.5 del Reglamento y Art. 10.006 de la Ley Núm. 222-2011. Por consiguiente, al evaluar si un anuncio es un mensaje con fines político-partidistas, es totalmente necesario preguntarse si se puede pensar razonablemente que el voto de alguna persona puede ser influenciado con el anuncio. En este caso en particular, correspondería entonces cuestionar si un ciudadano promedio podría interpretar que el *backdrop* y los banderines son un anuncio y tienen un mensaje político que busque resaltar, destacar o desfavorecer a un aspirante, candidato, funcionario electo, partido político o comité. Si la respuesta es en la afirmativa, procedería la prohibición del anuncio ya que la intención legislativa es excluir del proceso político la influencia

solapada que el partido en el poder pueda tener mediante el uso de los anuncios gubernamentales. *C.E.E. v. Dpto. de Estado, supra*, pág. 939.

Somos del criterio de que luego de realizar un examen del derecho aplicable y observados en sala los artículos en controversia, no se permiten concluir que el *backdrop* y los banderines constituyan un anuncio. Este Tribunal tuvo la oportunidad de examinar los banderines y el *backdrop* en corte abierta y pudo apreciar que estos tienen impresos el logo del Gobierno junto a las palabras “Departamento de la Familia”. Además, se pudo apreciar que tanto los banderines como el *backdrop* son de varias tonalidades que van desde el color azul oscuro, pasando por negro, hacia el violeta. Más allá de eso, ni el *backdrop* ni los banderines tienen algún tipo de mensaje que de alguna manera pueda aludir a algún logro, realización, proyección, plan o mensaje que favorezca al PNP. Debemos recordar que nuestro más alto foro ha aclarado que la prohibición de anuncios con fines políticos, aunque amplia, no es absoluta. *Coss y U.P.R. v. C.E.E., supra*, pág. 885. En consecuencia, la censura absoluta de un *backdrop* o unos banderines por el mero hecho de la apreciación de su color, sin que estos carguen algún mensaje político partidista podría resultar en extremo perjudicial. Después de todo, el alcance del Art. 10.006 no puede ser tan amplio como para prohibir el uso del azul, rojo, verde o cualquiera de sus tonalidades en un *backdrop* o unos banderines cuando no se usen para llevar un mensaje con fines políticos.

Por último, no es posible pasar por alto el argumento de la OCE respecto a que su determinación en el caso núm. OCE-SA-2023-00076 constituye cosa juzgada en su modalidad de impedimento colateral, pues allí se desautorizó el uso del color azul en fondos o *backdrops* para la totalidad de la Rama Ejecutiva. En primer lugar, entre el presente caso y la determinación previa de la OCE sobre el uso del logo del Gobierno no existe la más perfecta identidad de partes requerida para la aplicación de la doctrina de cosa juzgada. En el caso núm. OCE-SA-2023-00076, fue la Oficina de Comunicaciones de La Fortaleza quien presentó la solicitud de autorización ante la OCE, mientras que en este caso fue el DF quien presentó la solicitud de autorización. En segundo lugar, la controversia que nos atañe está revestida de interés público, circunstancia que opera como excepción a la aplicación de la doctrina de cosa juzgada. El interés en excluir del proceso político la influencia solapada que el partido en el poder pueda tener mediante el uso de los anuncios gubernamentales urge que adjudiquemos la controversia sobre si es permisible el uso de una tonalidad del azul en unos banderines y un *backdrop* del DF. Así pues, resolvemos que la aludida determinación en el caso núm. OCE-SA-2023-00076 no constituye cosa juzgada sobre la controversia ante nuestra consideración.

Por todo lo antes expuesto, este Tribunal resuelve que la OCE erró al denegar la solicitud de autorización del DF para el uso de un *backdrop* y los banderines.

IV. SENTENCIA

Por los fundamentos antes expuestos, se declara HA LUGAR la *Solicitud de Revisión Judicial* presentada por el Departamento de la Familia y se revoca la determinación final de la OCE en el caso núm. OCE-SA-2024-04195.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico, a 26 de marzo de 2024.

**f/RAÚL A. CANDELARIO LÓPEZ
JUEZ SUPERIOR**