

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO**

**Juan Dalmau Ramírez**, como Secretario General y en representación del Partido Independentista Puertorriqueño (PIP) y sus miembros individuales;

**María de Lourdes Santiago Negrón**, Senadora y Portavoz del PIP en el Senado;

**Denis Márquez Lebrón**, Representante y Portavoz del PIP, Cámara de Representantes;

**Roberto Iván Aponte Berríos**, Comisionado Electoral del PIP

Demandantes peticionarios,

v.

**Estado Libre Asociado de Puerto Rico**;

**Pedro Pierluisi Urrutia**, Gobernador de Puerto Rico;

**Comisión Estatal de Elecciones (CEE)**;

**Jessika D. Padilla Rivera**, Presidenta Interina de la CEE;

**Aníbal Vega Borges**, Comisionado Electoral del partido Nuevo Progresista (PNP);

**Carla Angleró González** Comisionad Electoral del Partido Popular Democrático (PPD);

**Lillian Aponte Dones**, Comisionada Electoral del Movimiento Victoria Ciudadana (MVC);

**Juan Manuel Frontera Suau**, Comisionado Electoral de Proyecto Dignidad (PD);

**Nelson Pérez Méndez** Secretario de Hacienda

**Juan Carlos Blanco Urrutia**, Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP);

SOBRE:

Sentencia declaratoria  
Injunction

**DEMANDA**

**AL HONORABLE TRIBUNAL:**

**COMPARECEN** las partes demandantes peticionarias por medio de los abogados que suscriben y respetuosamente **EXPONEN, ALEGAN y SOLICITAN**

**I. Jurisdicción**

La Ley de la Judicatura de 2003, según enmendada, dispone en su artículo 3.002 que “[e]l Tribunal Supremo o cada una de sus Salas conocerá de los siguientes asuntos: (a) [e]n primera instancia, del recurso de mandamus, hábeas corpus, quo warranto, auto inhibitorio y de aquellos otros recursos y causas que se determinen por ley.” 4 L.P.R.A. 24(s). La ley 165-2020 dispone en su artículo 8.1 que “[c]uando alguna impugnación,

controversia o acción legal plantee directamente, o conlleve en alguna de sus consecuencias, la paralización de los procesos conducentes a la celebración de la votación en la fecha y horario dispuestos según esta Ley, será considerada y resuelta directamente por el Tribunal Supremo de Puerto Rico. El Reglamento del Tribunal Supremo de Puerto Rico viabiliza el ejercicio de su jurisdicción al regular en la regla 16 el “Procedimiento en acciones de jurisdicción original: (a) Esta regla aplica a los casos de hábeas corpus, *mandamus*, *quo warranto*, auto inhibitorio y aquellos otros en los que se confiere jurisdicción original a este Tribunal.”

## **II. Relación de hechos**

### **A. Aprobación de la Ley 165-2020 y la OE-2024-016**

Con fechas del 6 de noviembre de 2012, 11 de junio de 2017 y 3 de noviembre de 2020 se celebraron diversas consultas plebiscitarias no vinculantes para el gobierno de Puerto Rico ni para el Congreso de los Estados Unidos. Para el tercero de estos plebiscitos, celebrado a partir de la Ley 51 de 2020, la Exposición de Motivos de la ley habilitadora cita a Abraham Lincoln: “[n]ingún hombre es demasiado bueno para gobernar a otro sin su consentimiento.”

El 30 de diciembre de 2020, luego de celebradas las elecciones generales que privaron al Partido Nuevo Progresista del control de la Asamblea Legislativa a partir de enero del 2021, se aprobó apresuradamente la Ley 165-2020, conocida como “Ley para Implementar la Petición de Estadidad del Plebiscito de 2020.” Surge de la Exposición de Motivos de la referida Ley 165 una autorización de la Asamblea Legislativa para “...tomar las medidas que sean necesarias dentro del marco de un ‘fin público’ para hacer valer la voluntad mayoritaria del Plebiscito de 2020.” El estatuto contiene una declaración de política pública y establece las reglas para que se pueda volver a votar, “en caso de ser necesario”, para hacer valer el resultado del Plebiscito de 2020, incluyendo cualquier votación que sea “necesaria para responder a cualquier petición, propuesta, respuesta o ratificación electoral relacionada con el estatus político de Puerto Rico que sea planteada o solicitada por una o ambas cámaras legislativas del Congreso, el Presidente de Estados Unidos de América o ambos.”

La Asamblea Legislativa mediante la Ley 165 de 2020, persigue conceder amplias facultades al Gobernador de Puerto Rico para convocar e instrumentar mediante Orden

Ejecutiva todo lo relativo a una votación, en los términos que el gobernador disponga, “cuando así lo considere necesario”. Le reconoció al Gobernador la facultad de establecer la fecha de la votación (que puede coincidir con eventos electorales convocados por otras leyes, incluso las elecciones generales), establecer las alternativas que se le presentarían a los electores en la papeleta de votación y la pregunta, si alguna, que les plantearía a los electores. Además de lo anterior, el Gobernador definiría el significado de cada alternativa impresa en la papeleta que él interesara presentar a los electores.

La Asamblea Legislativa estableció en la referida Ley 165-2020 los criterios para que la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) diseñe la papeleta con las alternativas a imprimirse según establecidas por el gobernador, contabilice los votos en el plebiscito referéndum o elección a celebrarse, y adjudique los votos “válidos” y los “no válidos”, disponiéndose que un voto no emitido y el depositado en blanco o emitido de manera que anule la papeleta no podrá ser contado como parte de los resultados, porque una votación inválida “...nunca se utilizará para suprimir la intención de los electores que ejercieron su derecho democráticamente, de manera voluntaria y válida. Igualmente, las “papeletas sin valor de adjudicación” sólo podrán contabilizarse de manera agrupada en las actas de escrutinio de cada colegio de votación para el cuadro contable y no como parte de la certificación de los resultados.

El estatuto dispone además los trámites previos a la votación, de manera que no más tarde de los 15 días posteriores a la convocatoria hecha por el Gobernador, el presidente de la CEE deberá presentarle: (1) un borrador de la papeleta; (2) el proyecto de reglamento para la votación y el escrutinio general; (3) un proyecto para el diseño general de la campaña de educación electoral; y, (4) un proyecto de plan presupuestario de los gastos de la votación, incluyendo la campaña educativa a los electores. Dentro de un término de 20 días posteriores a la publicación de la convocatoria, el presidente de la CEE realizará los sorteos públicos para determinar los emblemas y el orden de las posiciones que aparecerán en la papeleta.

Ordena el estatuto que “[l]a alternativa impresa en la papeleta de votación que resulte con la mayoría del cien por ciento (100%) de los votos adjudicados a su favor, será la alternativa certificada por la CEE como ganadora del plebiscito.” Los resultados

finales, de acuerdo con la Ley 165, habrán de constituir “la legítima expresión mayoritaria y la autodeterminación de los ciudadanos americanos de Puerto Rico con relación a la solución final de su actual estatus político...” La Ley ordena además que cualquier otra interpretación de los resultados, “sería contraria a los derechos de la mayoría de los ciudadanos americanos de Puerto Rico, que ejercieron su voto de manera voluntaria, válida y democrática.”

En lo particular a la representación de opciones en la papeleta, expresa la Ley 165 que todo partido político, por petición, agrupación de ciudadanos, comité de acción política y persona natural o jurídica que sea certificado a tales fines y que reciba o utilice donaciones, recaude fondos o incurra en gastos de campaña, incluyendo la abstención electoral o alguna modalidad de expresión electoral u otra alternativa de estatus político, deberá cumplir con los requisitos de registro y certificación de la Oficina del Contralor Electoral como requisito previo a sus actividades de proselitismo.

El 1 de julio de 2024, luego del proceso primarista del Partido Nuevo Progresista, el Gobernador Pedro Pierluisi Urrutia proclamó la Orden Ejecutiva OE-2024-016, para convocar la celebración de una consulta electoral a los fines de implementar la petición de estadidad del plebiscito de 2020. Indica la referida Orden, que la Asamblea Legislativa delegó al Poder Ejecutivo la facultad de convocar a un plebiscito, además de proveerle guías que orientan la utilización de tal poder.

Al ordenar la celebración del plebiscito, el gobernador estableció las normas para que se lleve a cabo. En la orden ejecutiva el gobernador definió las alternativas de estatus a consignarse en la papeleta, a saber: estadidad, independencia y soberanía en libre asociación con los Estados Unidos.

El Gobernador dispuso en la orden ejecutiva, entre otros asuntos, el proceso de certificación de resultados, la contabilización de estos, la consideración a ofrecerse a los votos en blanco y los denominó como que carecen de “expresión válida de intención del elector que de ninguna manera puede ser contados para efectos de influir o afectar el resultado de una elección, referéndum o plebiscito...” Igualmente estableció que en un plazo no más tarde de 15 días luego de la proclama para el plebiscito, la presidenta de la CEE deberá presentarle al Gobernador para su aprobación: el borrador de la papeleta de votación; el proyecto de reglamento para la votación y escrutinio; un proyecto para el

diseño de la campaña de educación masiva a los electores; un proyecto de plan presupuestario de los gastos de la votación, incluyendo la campaña educativa a electores.

La Orden Ejecutiva establece el trato a ofrecerse a los partidos, agrupaciones de ciudadanos y comités de acción política para representar las alternativas que se incluirán en la papeleta.

En torno al presupuesto a utilizarse para la consulta, la Orden Ejecutiva prescribe que el Director Ejecutivo de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, el Secretario de Hacienda y el Director de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal a que identifiquen harán disponibles los fondos económicos necesarios para cumplir con la votación. El presupuesto general aprobado inicialmente mediante Resolución Conjunta de la Cámara, y luego de modificarlo por la Junta de Supervisión Fiscal, no contempló partida alguna para los propósitos consignados ni en la Ley 165-2020, ni en la Orden Ejecutiva OE-2024-016. La Presidenta Interina de la Comisión Estatal de Elecciones no ha podido precisar cuánto dinero necesitará la CEE para costear el plebiscito convocado para el mismo día de las elecciones, indicando que no tiene fondos disponibles para realizar la votación.

## **B. Las partes en el pleito**

El licenciado Juan Dalmau Ramírez es Secretario General y candidato a la Gobernación por el Partido Independentista Puertorriqueño, partido político con franquicia electoral para participar en la elección general de este año. El Lic. Dalmau Ramírez es un elector autorizado para votar en Puerto Rico y tanto él como los electores miembros de su partido han visto conculcados su derecho al voto, la libertad de asociación y la libertad de palabra tanto por la Ley 165-2020, como por la Orden Ejecutiva OE-2024-016.

María de Lourdes Santiago Negrón y Denis Márquez Lebrón son, respectivamente, los portavoces en el Senado y la Cámara de Representantes del Partido Independentista Puertorriqueño. El gobernador, al expedir la Orden Ejecutiva OE-2024-016 en ejercicio de una indebida delegación de funciones hechas por la Asamblea Legislativa mediante la Ley 165-2020, este les ha arrebatado facultades que les corresponden únicamente a quienes integran el poder legislativo.

Roberto Iván Aponte Berríos, Comisionado Electoral del Partido Independentista Puertorriqueño, ha sido privado de sus funciones en representación del PIP y sus miembros en la Comisión Estatal de Elecciones. La OE-2024-016 ha relevado a la Comisión Estatal de Elecciones de sus funciones bajo el Código Electoral vigente al ordenarle a la presidenta del cuerpo, sin siquiera contar primero con la consideración de la Comisión, la elaboración de un borrador de papeleta y proyectos de reglamentación de una votación para aprobación por el gobernador, en violación de la ley electoral vigente.

El Estado Libre Asociado de Puerto Rico es parte indispensable en todo caso en que se cuestione la validez de una ley o de una orden ejecutiva.

Pedro Pierluisi Urrutia es el Gobernador de Puerto Rico. El pasado 1 de julio de emitió mediante proclama la Orden Ejecutiva OE-2024-016.

Jessika D. Padilla Rivera es la Presidenta Alternativa de la Comisión Estatal de Elecciones. Tiene funciones delegadas por la Ley 165-2020 y la Orden Ejecutiva OE-2024-016 de remitirle al Gobernador un borrador de la papeleta, el proyecto de reglamento para la votación y el escrutinio general, un proyecto para el diseño general de la campaña de educación electoral, y un proyecto de plan presupuestario de los gastos de la votación, incluyendo la campaña educativa a los electores. Igualmente, en un término de 20 días luego de la publicación de la convocatoria, realizará los sorteos públicos para determinar los emblemas y el orden de las posiciones que aparecerán en la papeleta. La presidenta constituye, junto a los Comisionados Electorales, la Comisión Estatal de Elecciones con funciones de dirigir los procesos electorales en el país.

Aníbal Vega Borges, Karla Angleró González, Lillian Aponte Dones y Juan Manuel Frontera Suau, son respectivamente los Comisionados Electorales del Partido Nuevo Progresista, Partido Popular Democrático, Movimiento Victoria Ciudadana y del Proyecto Dignidad. Constituyen, junto al Comisionado Electoral del Partido Independentista Puertorriqueño, la Comisión Estatal de Elecciones con facultades delegadas estatutariamente de reglamentación de todos los procesos electorales en Puerto Rico.

Nelson Pérez Méndez es el Secretario de Hacienda, Juan Carlos Blanco Urrutia es Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico, y Omar Marrero Díaz es Director Ejecutivo de la Administración Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia

Fiscal. A ellos la OE-2024-016 les ha encomendado identificar los fondos necesarios para la celebración de la consulta de fondos, ya que no figuran en el presupuesto general de Puerto Rico, aprobado el pasado 30 de junio de 2020.

### III. Señalamiento de las cuestiones jurídicas planteadas

#### A. Primera causa de acción:

La Ley 165-2020, que pretende autorizar la celebración de un plebiscito en Puerto Rico mediante proclama de orden ejecutiva, y la Orden Ejecutiva OE-2024-016, promulgada por el Gobernador el 1 de julio de 2024, violentan la **separación de poderes** por constituir una claudicación de autoridad legislativa de la Asamblea Legislativa y un ejercicio inconstitucional de poder legislativo por el gobernador.

#### B. Segunda causa de acción:

En vista de que la Comisión Estatal de Elecciones no tiene asignados recursos económicos para financiar el plebiscito ordenado por la Orden Ejecutiva OE-2024-16, lo dispuesto para lograr el financiamiento usurpa dictatorialmente el **poder de la Asamblea Legislativa de aprobar el presupuesto** anual del gobierno en violación la separación de poderes.

#### C. Tercera causa de acción:

La Orden Ejecutiva OE-2024-016, usurpa dictatorialmente las **facultades reglamentarias delegadas legislativamente a la CEE**, al ordenar que la Presidenta Alternativa de la CEE presente al Gobernador un **borrador** de la papeleta de votación y **proyectos** del reglamento para la votación y escrutinio, el diseño general de la campaña educativa y un plan presupuestario, para su aprobación *ultra vires* en violación del Código Electoral vigente.

#### D. Cuarta causa de acción:

Tanto la Ley 165-2020 como la Orden Ejecutiva OE-2024-016 violan el derecho a la **libertad de palabra**, pretende autorizar y regular el contenido de la expresión, limitando la capacidad de realizar actividades proselitistas, para promover la abstención electoral, o para realizar alguna modalidad de expresión electoral sobre otras opciones de estatus. Como la ley y la orden

restringen y penalizan discriminatoriamente la libertad de palabra por el contenido de la expresión, también violan la **igual protección de las leyes**.

**E. Quinta causa de acción:**

Tanto la Ley 165-2020 como la Orden Ejecutiva OE-2024-016 pretenden engañar al electorado con un supuesto proceso de “autodeterminación” con tres alternativas de estatus definidas por el gobernador, en un proceso que explícitamente persigue “implementar la petición de estadidad del Plebiscito de 2020” anulando el valor del **derecho al voto** de las personas que interesan usar el voto contra un proceso engañoso o para expresar su desacuerdo con las opciones definidas por el gobernador.

**F. Sexta causa de acción:**

Además de que la Ley 165-2020 persigue el objetivo de engañar al electorado con un supuesto proceso de “autodeterminación” mediante una votación entre alternativas diversas de estatus que definiría el gobernador mediante orden ejecutiva, esa votación plebiscitaria brilla por su ausencia en el título de la ley, en violación de la Constitución de Puerto Rico, Art. III, § 17.

## **IV. Discusión**

**A. Delegación inconstitucional de poder legislativo al gobernador**

La Ley 165-2020, que pretende autorizar la celebración de un plebiscito en Puerto Rico mediante proclama de orden ejecutiva, y la Orden Ejecutiva OE-2024-016, promulgada por el Gobernador el 1 de julio de 2024, violentan la **separación de poderes** por constituir una claudicación de autoridad legislativa de la Asamblea Legislativa y un ejercicio inconstitucional de poder legislativo por el gobernador.

Con el fin de evitar la tiranía, el constitucionalismo moderno ha entronizado desde hace tres siglos el concepto de la separación de poderes. Al menos teóricamente, un pueblo es soberano, y le encomienda a su gobierno mediante la constitución poderes fragmentados en tres ramas —legislatura, ejecutivo, judicatura— de manera que ninguna estructura controle todo el poder. Estos poderes deben ejercerse armoniosamente, sin pretensiones de usurpar las facultades de las otras ramas. La modernidad ha complicado las cosas; con frecuencia una rama realiza funciones que parecen propias de otra. El fortalecimiento del derecho administrativo a partir de principios del siglo XX planteó

desde el inicio grandes interrogantes sobre si es constitucional facultar a agencias del ejecutivo aprobar normas —en la forma de reglamentos— que tuvieran fuerza de ley. Otra de las complicaciones se refiere a la facultad ejecutiva de aprobar normas con fuerza de ley, mediante la promulgación de órdenes ejecutivas.

Las órdenes ejecutivas son de naturaleza diversa.<sup>1</sup> Algunas son puramente ceremoniales, sin fuerza de ley. Otras se emiten en el ejercicio de poderes inherentes del ejecutivo para administrar la rama ejecutiva; esas solo tienen fuerza de ley internamente. Otras órdenes ejecutivas se emiten para ejercer alguna facultad delegada por la legislatura, con el fin de que tengan fuerza de ley. Vázquez Irizarry, *supra* n. 1, a la pág. 1026; véase además LXII Op. Sec. Just. núm. 25 de 1991, en la pág. 130. Para que estas últimas sean válidas y puedan regular comportamientos de personas ajenas a la rama ejecutiva, tienen que estar basadas en un poder inherente del ejecutivo, o en alguna ley válida que la haya autorizado válidamente. Vázquez Irizarry, *supra* n. 1, a la pág. 1057. Tienen que haberse empleado criterios análogos a los aplicables a la aprobación de reglamentos administrativos, a la luz de la doctrina de delegación legislativa, con una definición de estándares claros que el ejecutivo deba seguir para su formulación. *Id.*, a la pág. 1030, n. 232. Resultaría inválida si la orden excediera el mandato de su ley habilitadora. *Id.*, a la pág. 1052. Por supuesto, también son inválidas las órdenes ejecutivas que pretendan regular asuntos explícitamente delegados constitucionalmente a la rama legislativa, o aquellas que sean contrarias a alguna ley, o aquellas que violenten derechos constitucionales de las personas. *Id.*, a las págs. 1038-39.

La ley 165-2020 pretende adelantar ficticiamente un supuesto derecho a la autodeterminación de los ciudadanos americanos de Puerto Rico, autorizando al gobernador para que convoque “mediante orden ejecutiva, cuando así lo considere necesario: a. [u]na votación o proceso electoral para hacer valer la voluntad electoral de la mayoría absoluta de los ciudadanos americanos de Puerto Rico en favor de la estadidad, según los resultados del Plebiscito de 3 de noviembre de 2020”. Ley 165-2020, artículo 2.1. Deja a su plena discreción no solo la celebración de la votación, sino su fecha. La ley no define el contenido de lo que se sometería a votación por el

---

<sup>1</sup> Para un abarcador escrito sobre órdenes ejecutivas, examínese el artículo del Prof. William Vázquez Irizarry, *Los poderes del Gobernador de Puerto Rico y el uso de órdenes ejecutivas*, 76 Rev. Jur. U.P.R. 951 (2007).

electorado. Al detallar en el artículo 2.2 el contenido de lo que sería la proclama que debería emitir el gobernador cuando decidiera hacerlo, si ese fuera el caso, la ley dispone mediante un texto entre paréntesis lo siguiente:

TERCERO: Alternativas a presentarse en la Votación

(El gobernador incluirá en esta sección de la Proclama las alternativas que se le presentarán a los electores en la papeleta de la votación y la pregunta, si alguna, que se les planteará a los electores en la misma papeleta.)

CUARTO: Significados de las Alternativas

(El Gobernador incluirá en esta sección de la Proclama el significado de cada alternativa impresa en la papeleta que se le presentarán [sic] a los electores.)

Es decir, que la ley le delega íntegramente al gobernador la facultad de decidir: (1) si va a haber votación; (2) la fecha del evento; (3) si va a presentarse alguna pregunta al electorado para que responda de alguna forma no definida con su voto; (4) qué alternativas le ofrecerá el gobernador al electorado para que escoja; y (5) el “significado” que quiera imprimirle el gobernador a cada una de las alternativas que decida incluir en un plebiscito que persigue el propósito explícito en la ley de adelantar la causa de la estadidad. No contiene la Ley 165-2024 el más mínimo asomo de estándares sustantivos sobre los que el electorado podría votar si hubiese plebiscito. Es, de su faz, una delegación inconstitucional de función que solo le corresponde a la rama legislativa.

Todo dependería exclusivamente del criterio político del señor gobernador. La Ley 165-2020 constituye una claudicación ciega del poder legislativo. Una vez la mayoría legislativa al momento de aprobar la ley se percató, luego de la elección general de ese año, de que no controlaría la Asamblea Legislativa a partir de enero de 2021, decidió claudicar la facultad legislativa en torno al asunto del estatus, entregándosela al gobernador de su mismo partido político, que había prevalecido por estrecho margen con un 33% de los votos emitidos. Sus decisiones impuestas mediante orden ejecutiva no tendrían que pasar por el cedazo de la nueva Asamblea Legislativa. Constituyó una subversión del resultado electoral.

La actual Asamblea Legislativa pudo corregir el error manifiesto de la anterior mediante las medidas presentadas por la demandante Senadora Santiago Negrón y el demandante Representante Márquez Lebrón en enero de 2021 para derogar la Ley 165-2020. Pese a tener un informe positivo de una comisión senatorial, el proyecto del

Senado no se consideró en votación final luego de haberse presentado informe adverso por la delegación del PNP y de ser retirado dicho informe por la delegación de PPD. Los partidos que controlan la Asamblea Legislativa reiteraron *sub silentio* la claudicación de su función constitucional.

En consecuencia, sigue vigente la Ley 165-2020, aprobada apresuradamente el 30 de diciembre de ese año. Pretende ser una delegación al ejecutivo sin estándares relativos al qué, el cuándo y el cómo de una votación realmente legislada por el gobernador. Se trata de una usurpación ejecutiva de un poder claudicado por el poder legislativo, en violación de la separación de poderes que debe haber en este país, y reorientando a Puerto Rico en la dirección del autoritarismo y el totalitarismo.

## **B. Usurpación ejecutiva del poder legislativo de aprobar el presupuesto**

La Ley 165-2020, que pretende autorizar la celebración de un plebiscito en Puerto Rico mediante proclama de orden ejecutiva, y la Orden Ejecutiva OE-2024-016, promulgada por el Gobernador el 1 de julio de 2024, violentan la **separación de poderes** por constituir una claudicación de autoridad legislativa de la Asamblea Legislativa y un ejercicio inconstitucional de poder legislativo por el gobernador.

La Ley 165-2020 no asigna fondos para la realización de la votación que se le encomendó al gobernador diseñar y ejecutar. No se sabía siquiera si se habría de celebrar, ni cuándo. Dispuso, no obstante que el financiamiento también estaría en manos del gobernador. El artículo 3.1 de la ley dispone que “[n]o más tarde de los quince (15) días posteriores a la proclama de convocatoria publicada por el Gobernador para una votación relacionada con los propósitos de esta Ley, el Presidente de la Comisión Estatal de Elecciones deberá presentarle al Gobernador ... [u]n proyecto de plan presupuestario de los gastos de la votación, incluyendo la campaña educativa a los electores.” Presumiblemente, el “proyecto” tendría que ser aprobado por el receptor, es decir, el gobernador. En otras palabras, el gasto de fondos públicos no estaría en manos de la legislatura, como parte del presupuesto, sino en manos del ejecutivo, sin consideración alguna por la Asamblea Legislativa.

La Constitución de Puerto Rico contempla que todo lo relativo a las finanzas del gobierno tiene que regularse mediante legislación. El artículo VI de la Constitución así lo requiere en diversas de sus secciones, incluyendo la aprobación del presupuesto, la

imposición de contribuciones, la emisión de deuda pública, la continuación del presupuesto anterior si no se ha aprobado un nuevo presupuesto, la prohibición de hacer asignaciones que excedan los recursos disponibles, los sueldos de los funcionarios la disposición de propiedades y fondos públicos para fines públicos, la otorgación de franquicias, derechos privilegios, concesiones, y “en todo caso por autoridad de ley”.

La Ley 165-2020 guarda silencio sobre el financiamiento, pero la Orden Ejecutiva OE-2024-016, en su Sección 5ta:, dispone lo siguiente.

“[S]e ordena al Director Ejecutivo de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (“OGP”), el Secretario de Hacienda y el Director Ejecutivo de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal (“AAFAF”) a priorizar, identificar y hacer disponibles los recursos económicos necesarios para cumplir esta Orden.

...

**El presupuesto final será aprobado por el Gobernador**, con el consejo de la OGP, la AAFAF y el Departamento de Hacienda y se convertirá para todos los efectos fiscales y legales en la petición presupuestaria que regirá las asignaciones económicas necesarias para cumplir con los propósitos de la Ley Núm. 165-2020 y esta Orden Ejecutiva....

No se podrá invocar disposición de ley general o especial, reglamento, orden ejecutiva o administrativa y plan alguno para alterar o posponer las transferencias presupuestarias y las asignaciones económicas que sean necesarias para que el Gobernador, la Comisión y otros funcionarios puedan cumplir con las votaciones aquí convocadas y autorizadas por la Ley Núm. 165-2020 por estar relacionado con el derecho de auto-determinación de los ciudadanos americanos de Puerto Rico, las cuales deberán mantenerse dentro de los parámetros del presupuesto certificado aplicable.

Por medio de la orden ejecutiva se pretende regresar a los tiempos en que a la luz de la Ley núm. 147 de 18 de junio de 1980 el gobernador podía mover asignaciones de un fondo de emergencia a agencias que no tuvieran suficientes recursos para atender todas sus necesidades. La Ley núm. 106 de 25 de mayo de 2006 derogó la ley de 1980 por entender la Asamblea legislativa que los gobernadores habían abusado de la ley. Ya no puede el gobernador realizar ese tipo de transferencia. Véase Vázquez Irizarry, a las págs.. 1040-41. En cuanto al manejo de fondos públicos dentro de la rama ejecutiva, debe prevalecer el principio de que “no existe autoridad legal para que el gobernador pueda disponer, mediante orden ejecutiva, el traspaso de fondos entre partidas asignadas en los presupuestos de dos organismos gubernamentales distintos y

separados, siendo necesario para ello la acción legislativa a tal fin.” LXV Op. Sec. Just. Núm. 1 de 1994, pág. 2.

En contraste con este principio, ahora se pretende que por medio de una orden ejecutiva se quiera modificar el presupuesto aprobado el 30 de junio e 2024, sin intervención alguna de la Asamblea Legislativa, en clara usurpación de la facultad constitucional asignada a esa rama.

Como si eso no fuera suficiente, la ley tiene la osadía de restringir la facultad de la rama judicial de evaluar la validez constitucional de las leyes, inmunizando el esquema ilícito de financiamiento de la votación. El Artículo 1.7 de la ley dispone lo siguiente:

No se podrá invocar disposición de ley general o especial, reglamento, orden ejecutiva o administrativa, y ningún plan para alterar o posponer las transferencias presupuestarias y las asignaciones económicas que sean necesarias para que el gobernador, la Comisión Estatal de Elecciones y otros funcionarios puedan cumplir con las votaciones aquí autorizadas y con todos los propósitos de esta Ley.

Solo en regímenes autoritarios y totalitarios se trata de anular de esta manera el acceso de la ciudadanía al poder judicial para cuestionar acciones ilícitas de su gobierno.

### **C. Usurpación de facultades reglamentarias de la CEE bajo el Código Electoral**

La Orden Ejecutiva OE-2024-016, usurpa dictatorialmente las **facultades reglamentarias delegadas legislativamente a la CEE**, al ordenar que la Presidenta Alternativa de la CEE presente al Gobernador un **borrador** de la papeleta de votación y **proyectos** del reglamento para la votación y escrutinio, el diseño general de la campaña educativa y un plan presupuestario, para su aprobación *ultra vires* en violación del Código Electoral vigente.

Como se ha señalado anteriormente, la Ley 165-2020 dispone que, dentro de quince días de la convocatoria a la votación, la presidenta de la CEE debe someter a consideración del gobernador un borrador de la papeleta, un proyecto de reglamento para la votación y el escrutinio, un proyecto de diseño de campaña de educación electoral y un proyecto de plan presupuestario. Contempla además que el gobernador será quien le imparta la aprobación al “borrador” y los “proyectos”.

El Código Electoral de 2020 recoge lo dispuesto en la legislación electoral vigente en Puerto Rico durante décadas a los efectos de que es la Comisión Estatal de Elecciones, integrada por representantes de todos los partidos políticos, es el cuerpo facultado por

ley para regular todo lo relativo al proceso electoral del país. El Artículo 11.1 del Código Electoral de 2020 dispone que todo referéndum, consulta o plebiscito se regirá por una ley habilitadora y por el Código mismo de manera supletoria. Sobre la campaña educativa para ese tipo de votación, si la ley no dispone un diseño y reglas de ejecución, los miembros propietarios de la CEE lo harán 90 días antes de la votación. Si no hay unanimidad, el Presidente de la Comisión lo aprobará.

La orden ejecutiva OE-2024-016 reproduce el texto que priva a la Comisión Estatal de Elecciones de las funciones que le había delegado la legislación electoral, y priva a los comisionados electorales de la facultad de ejercer sus cargos de conformidad con la ley. Como se ha indicado antes, la Ley 165-2024 es inválida por contener una delegación inconstitucional de autoridad legislativa al gobernador. Por lo tanto, la orden ejecutiva carece de autorización alguna para violentar lo dispuesto en el Código Electoral vigente y, mediante ley supuestamente especial, privar a los comisionados de sus facultades como integrantes del cuerpo rector participativo de los procesos electorales en el país. La orden ejecutiva pretende suplantar a dicho cuerpo participativo, diseñado como garante de la democracia electoral, y lo sustituye por el criterio autoritario de un gobernador en ejercicio de facultades legislativas no autorizadas por la Constitución ni por una ley válida.

#### **D. Restricción de libertad de palabra y violación de igual protección de las leyes**

Tanto la Ley 165-2020 como la Orden Ejecutiva OE-2024-016 violan el derecho a la **libertad de palabra**, pretende autorizar y regular el contenido de la expresión, limitando la capacidad de realizar actividades proselitistas, para promover la abstención electoral, o para realizar alguna modalidad de expresión electoral sobre otras opciones de estatus. Como la ley y la orden restringen y penalizan discriminatoriamente la libertad de palabra por el contenido de la expresión, también violan la **igual protección de las leyes**.

La Ley 165-2020 contiene diversas disposiciones que persiguen controlar el contenido de la expresión a favor o en contra de las alternativas autorizadas por el gobernador para figurar en la papeleta de votación, así como la expresión posterior a la celebración del evento. El artículo 5.10 de la ley dispone lo siguiente:

(a) La alternativa impresa en la papeleta de votación que resulte con la mayoría del cien por ciento (100%) de los votos<sup>2</sup> válidos y definidos como 'Papeletas Adjudicadas' a su favor, será la alternativa certificada por la comisión como la ganadora y la legítima expresión mayoritaria de los electores....

(f) ... Estos resultados finales y oficiales ... constituyen la legítima expresión mayoritaria y la autodeterminación de los ciudadanos americanos de Puerto Rico en relación a (sic) la solución final de su actual estatus político.... Cualquier otra interpretación de estos resultados, sería contraria a los derechos de la mayoría de los ciudadanos americanos de Puerto Rico....

Más adelante, en el Artículo 6.1, la ley dispone que cualquier partido político, por petición, agrupación de ciudadanos, comité de acción política y persona natural o jurídica que realice actividades proselitistas, incluyendo apoyar o rechazar alguna de las alternativas incluidas en la papeleta, o que promueva la abstención electoral tendrá que presentar informes financieros a la Oficina del Contralor Electoral como requisito previo a sus actividades proselitistas o su certificación en la Comisión. Es decir, que para poder realizar actividades de campaña financiadas con donativos o mediante actividades de recaudo, un partido político, agrupación de ciudadanos o persona natural o jurídica primero tiene que certificarse en la Comisión Estatal de Elecciones y luego rendir informes financieros.

Peor aún, el Artículo 6.1 (h) dispone que cualquier persona que “obrar en contravención a cualesquiera de las disposiciones de este Artículo ... será culpable de delito electoral y convicta que fuere será sancionada con pena de reclusión que no excederá de dos (2) años o multa que no excederá de diez mil dólares (\$10,000) por cada infracción o ambas penas a discreción del tribunal.

De manera que si una persona o partido político realiza actividades en ejercicio de su libertad de palabra en relación con esta votación habiendo recaudado fondos que emplea para su actividad proselitista, tiene que registrarse con la CEE informar al Contralor electoral sobre sus actividades, y si no lo hace puede ir a la cárcel o tener que pagar una severa multa por ejercer sus derechos constitucionales.

---

<sup>2</sup> Es lamentable la chapucería legislativa de la redacción de esta disposición. Literalmente significa que solo se certificará una alternativa de la papeleta si logra “la mayoría del cien por ciento (100%) de los votos” emitidos. Es de suponer que si hay tres alternativas, como luego dispone el gobernador en su inválida orden ejecutiva, ninguna alternativa lograría esa ambiciosa meta de unanimidad. Dándole el beneficio de la duda, lo que habrán querido decir con esta descuidada redacción es que la alternativa que hubiere logrado la mayoría de las “papeletas adjudicadas” emitidas por quienes hubieran votado por las alternativas ofrecidas por el gobernador.

Como si eso fuera poco, un partido o persona o agrupación que interese certificarse para participar en la campaña relativa a esta votación tiene que certificar que no va a promover abstención electoral. Si no lo hace, no puede obtener su certificación. Es decir que la ley discrimina contra ciertas personas por razón del contenido de su expresión. Conforme a una larga lista de decisiones judiciales tanto de la corte Suprema de los Estados Unidos como del Tribunal Supremo de Puerto Rico, la igual protección de las leyes prohíbe penalizar el ejercicio de un derecho fundamental como la libertad de palabra, especialmente la expresión política, a menos que, bajo un escrutinio judicial muy estricto, sea necesario el discrimen y no haya otras alternativas para lograr intereses apremiantes del estado.

En consecuencia, tanto la Ley 165-2020 como la Orden Ejecutiva OE-2024-016 constituyen una flagrante violación de los derechos fundamentales a la libertad de palabra en su modalidad de expresión política que disfruta de la mayor protección constitucional. Además, el régimen impuesto por el estado mediante estas medidas violenta además la igual protección de las leyes.

#### **E. Derecho a votar contra un engaño de supuesta “autodeterminación”**

Tanto la Ley 165-2020 como la Orden Ejecutiva OE-2024-016 pretenden engañar al electorado con un supuesto proceso de “autodeterminación” con tres alternativas de estatus definidas por el gobernador, en un proceso que explícitamente persigue “implementar la petición de estadidad del Plebiscito de 2020” anulando el valor del **derecho al voto** de las personas que interesan usar el sufragio contra un proceso engañoso o para expresar su desacuerdo con las opciones definidas por el gobernador.

Los objetivos que persigue la Ley 165-2020 son confusos. La Exposición de Motivos de la Ley 165-2020 invoca el “derecho de autodeterminación de Puerto Rico”, y a esos efectos dice autorizar al gobernador a que convoque una votación en la que el pueblo pueda presumiblemente ejercer dicho derecho. En otros momentos, sin embargo, no parece ser el derecho reconocido en el derecho internacional a la libre determinación de todos los pueblos para determinar su estatus político y perseguir su desarrollo económico, social y cultural. Ese derecho, ha sido reconocido en diversas fuentes, que incluyen el Pacto Internacional de Derechos Humanos Civiles y Políticos, que entró en

vigor en los Estados Unidos en 1992.<sup>3</sup> Lo que explícitamente dice reconocer la Ley 165-2020 es un derecho mucho más limitado: “el derecho de los ciudadanos americanos de Puerto Rico a determinar su estatus político”. Ley 165-2020, Artículo 1.7, 1.8.

Sin embargo, la ley indica que “Puerto Rico ya votó y ejerció su derecho a la autodeterminación”, Exposición de Motivos. Así que tampoco parecería necesario volver a ejercerlo. El verdadero interés que quiere adelantar dicha legislación no es ese, sino “hacer valer [el] resultado electoral de la mayoría absoluta del pueblo soberano” que en la votación del día de las elecciones generales del 2020 votó mayoritariamente por la estadidad. “Los principales propósitos de esta Ley son: ... 3. Autorizar al Gobernador a tomar las medidas que sean necesarias ... para hacer valer la voluntad electoral mayoritaria del Plebiscito de 2020”. Id.

Para lograr ese objetivo, la ley pretende autorizar al gobernador para que celebre un plebiscito que no tendrá efecto jurídico alguno, aunque sí efectos económicos mediante el desvío de significativos fondos públicos aun no disponibles para adelantar la causa ideológica del partido del gobernador. Tampoco tendrá efecto político alguno para los Estados Unidos, como no lo han tenido los diversos plebiscitos celebrados en las últimas seis décadas.

En un intento por darle alguna importancia a los resultados del plebiscito propuesto y promover o forzar veladamente la participación electoral en esta votación la Ley y la Orden Ejecutiva condicionan el ejercicio del derecho al voto mediante la manipulación de los resultados que se obtengan de la votación. Aunque supuestamente debe permitir el libre ejercicio del voto, algunos votos valen más que otros. Solo aquellos que se emitan a favor de las opciones incluidas por el gobernador en la papeleta pueden considerarse parte de los resultados de la votación. Dispone el Artículo 1.4 (s) de la Ley:

(s) “Papeleta Sin Valor de Adjudicación” –son aquellas que no forman parte del cómputo de los porcentajes del resultado de las votaciones que se realicen por virtud de esta Ley. Solo podrán ser contabilizadas de manera agrupada en las Actas de Escrutinio para los efectos de cuadro contable en los Colegios de Votación y no como parte de las certificaciones de los resultados de la votación....

---

<sup>3</sup> 138 CONG. REC. S4781-01 (daily ed. April 2, 1992).

Similarmente, el Artículo 5.10 (b) sobre “Certificación de los Resultados de la Votación” dispone que “[e]l voto no emitido, mal votado y el depositado en blanco sin expresión válida de intención del elector de ninguna manera puede ser contado para efectos de influir o afectar el resultado de una elección, referéndum o plebiscito...” citando de *Suárez Cáceres v. Com. Estatal de Elecciones*, 176 D.P.R. 31 (2009).

Contrario a otros países en los que el voto es obligatorio para toda la ciudadanía, en Puerto Rico “[l]as leyes garantizarán la expresión de la voluntad del pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo y secreto, y **protegerán al ciudadano contra toda coacción en el ejercicio de la prerrogativa electoral.**” Const. de Puerto Rico, Artículo II, Sección 3. Contradice este derecho que una ley le niegue a una persona que su voto se cuente para determinar los porcentajes de la votación, porque lo haya ejercido sin apoyar ninguna de las alternativas que el estado interesa que la persona apoye en una papeleta de votación, y no pueda expresar mediante el voto su desacuerdo con las opciones, o incluso al proceso mismo de votación. Equivale a decirle “O votas por lo que yo quiero que votes, o no cuenta tu voto”.

#### **F. La Ley 165-2020 viola el proceso legislativo dispuesto en la Constitución**

Además de que la Ley 165-2020 persigue el objetivo de engañar al electorado con un supuesto proceso de “autodeterminación” mediante una votación entre alternativas diversas de estatus que definiría el gobernador mediante orden ejecutiva, esa votación plebiscitaria brilla por su ausencia en el título de la ley, en violación de la Constitución de Puerto Rico, Artículo III, Sección 17.

La Constitución de Puerto Rico dispone en su Artículo III (poder legislativo), Sección 17, en su parte pertinente, que “[n]o se aprobará ningún proyecto de ley ... que contenga más de un asunto, el cual deberá ser claramente expresado en su título, y toda aquella parte de una ley cuyo asunto no haya sido expresado en el título será nula.” Tuvieron en mente los constituyentes que redactaron esta disposición el valor de la transparencia en la cosa pública. No permitirían lo que ocurre en otras jurisdicciones, de incluir en el proceso legislativo de una medida la negociación e inclusión de asuntos no relacionados ni mencionados en el título, con el fin de lograr apoyos suficientes a una medida que realmente no cuenta con dicho apoyo. Cada asunto tiene que contar con el apoyo de la mayoría real del cuerpo, legislativo y no resultar de negociaciones o “chantaje” político.

La Ley 165-2020 se titula como sigue:

Para establecer la “Ley para Implementar la Petición de Estadidad del Plebiscito de 2020”; enmendar los Artículos 2 y 4, derogar el actual Artículo 3 e insertar un nuevo Artículo 3, añadir un nuevo Artículo 6 y reenumerar el actual Artículo 6 como Artículo de la Ley 30-2017, según enmendada, conocida como “Ley por la Igualdad y Representación Congressional de los Ciudadanos Americanos de Puerto Rico”, a los fines de establecer la política pública del Gobierno de Puerto Rico para la implementación para la petición de Estadidad y realizar enmiendas técnicas a la Ley 30-2017, según enmendada; y para otros fines relacionados.

No se requiere mucho análisis para concluir que la celebración de la votación plebiscitaria contemplada por la Ley 165-2020 no figura de forma alguna en el título de esta medida. Sí aparecen detalles minuciosos sobre artículos específicos de una ley que se quería enmendar, pero brilla por su ausencia la celebración de una votación plebiscitaria, que, en comparación, sería de importancia inconmensurable.

Por mandato explícito de la Constitución, el asunto medular de la ley no fue expresado en el título, y por lo tanto es nula. Demás está decir que siendo nula la ley que pretendía habilitar la Orden Ejecutiva OE-2024-016, esta es igualmente nula, e inoficiosa la Proclama del gobernador que ordena la votación plebiscitaria el día de las elecciones generales.

## **V. Los remedios solicitados**

### **A. Sentencia declaratoria**

La Regla 59.1 de las de Procedimiento Civil confiere autoridad a este Honorable Tribunal para dictar una sentencia declaratoria en casos en que existe incertidumbre o inseguridad jurídica provocada por divergencias en interpretación. La Regla 59.2 contempla que puede solicitar una sentencia declaratoria cualquier persona afectada por un estatuto, en torno a divergencias en torno a la validez de dicho estatuto.

En este caso, como se ha indicado, las partes demandantes se ven afectadas por la invalidez constitucional de la Ley 165-2020 y la Orden Ejecutiva OE-2024-016.

### **B. Injunction**

De conformidad con el Código de Enjuiciamiento Civil, en sus artículos 675 et seq, este Tribunal Supremo tiene autoridad para dictar una orden de injunction “[c]uando en la petición se alegue que alguna persona, bajo la autoridad de alguna ley, ordenanza, o

reglamento del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, esté privando o sea el causante de que alguien esté privando al peticionario de algún derecho, privilegio o inmunidad protegido por la Constitución o las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico ....”

En vista de las causas de acción alegadas en esta demanda, la Ley 165-2020 y la Orden Ejecutiva OE-2024-016 violan violan principios medulares de la separación de poderes, la libertad de palabra, la igual protección de las leyes, el derecho al voto, y normas constitucionales relativas al proceso legislativo. Se plantean en este caso asuntos de la más alta importancia para la democracia electoral del país y el menoscabo de derechos fundamentales de los demandantes.

## VI. Súplica

**POR TODO LO ANTERIOR**, se solicita respetuosamente de este Tribunal Supremo que luego de los trámites de rigor:

1. Dicte sentencia que declare la invalidez constitucional de la Ley 165-2020 por violentar la separación de poderes, la libertad de palabra, la igual protección de las leyes, el derecho al voto y el requisito constitucional sobre el título de toda ley que debe reflejar el contenido de esta;

2. Declare además que la Orden Ejecutiva OE-2024-016 constituye una usurpación de la facultad legislativa de aprobar el presupuesto, y violenta la facultad reglamentaria delegada a la Comisión Estatal de Elecciones por el Código Electoral de 2020.

3. En vista de dicha invalidez constitucional y estatutaria, dicte una orden de *injunction* dirigida a los demandados en este caso, para impedir la implantación inconstitucional de la Ley 165-2020 y la OE-2024-016.

### **RESPETUOSAMENTE SOMETIDO.**

En San Juan, Puerto Rico, a 11 de julio de 2024.

**CARLOS IVÁN GORRÍN PERALTA**  
RUA Núm. 4670 / Colegiado Núm. 5904  
303 Calle Villamil  
Cond. Metro Plaza, Apto. 503  
San Juan, PR 00907  
Tel: 787-403-2556  
[cigorrinperalta@gmail.com](mailto:cigorrinperalta@gmail.com)

**JUAN MANUEL MERCADO NIEVES**  
RUA 13,004 / Colegiado 14,180  
PO Box 8101  
Arecibo, PR 00613-8101  
Plaza Soller, Suite 104  
536 Ave José Cedeño,  
Arecibo, PR 00612  
Tel: 787-918-7749  
[licjuanmercado@gmail.com](mailto:licjuanmercado@gmail.com)

**JOSÉ EDGARDO TORRES VALENTÍN**  
RUA Núm. 11703 / Colegiado Núm. 10441  
Torres Valentín Estudio Legal, LLC  
78 Calle Georgetti  
San Juan, PR 00925  
Tel: 787-753-7575  
Fax: 787-753-7577  
[jose@torresvalentin.com](mailto:jose@torresvalentin.com)