

**RADIOGRAFÍA DE LA RAMA EJECUTIVA
À LA WINSTON CHURCHILL: UN ESTUDIO SOBRE DEMOCRACIA**

ARTÍCULO

DIEGO R. PUELLO ÁLVAREZ*

Introducción	1069
I. Breve trasfondo histórico	1071
II. El artículo IV	1073
III. Tres disposiciones	1077
A. El voto directo	1077
B. El término de cuatro años y la inexistencia de límites a la reelección.....	1084
C. El deber de presentar un mensaje sobre la situación del Estado.....	1089
IV. Otras disposiciones importantes.....	1093
Conclusión.....	1098

We have frequently printed the word Democracy, yet I cannot too often repeat that it is a word the real gist of which still sleeps, quite unawakened, notwithstanding the resonance and the many angry tempests out of which its syllables have come, from pen or tongue. It is a great word, whose history, I suppose, remains unwritten, because that history has yet to be enacted.¹

INTRODUCCIÓN

DE ACUERDO CON SU ACEPCIÓN MÁS COMÚN, LA DEMOCRACIA ES UNA “[D]OC- trina política según la cual la soberanía reside en el pueblo, que ejerce el poder directamente o por medio de representantes”.² Comparada con la monarquía absoluta -en la que todos los poderes políticos corresponden

* Estudiante de tercer año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y Colabora- dor del Volumen LXXXV de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.

¹ CORNEL WEST, DEMOCRACY MATTERS: WINNING THE FIGHT AGAINST IMPERIALISM 1 (2004) (*citando a* WALT WHITMAN, DEMOCRATIC VISTAS (1871)).

² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA 723 (23a ed. 2014).

ilimitadamente al rey-³ y con la aristocracia -en la que el ejercicio del poder político se ejerce por una clase privilegiada-,⁴ la democracia se ha considerado como un fin en sí mismo y a la vez, como un medio o herramienta para lograr otros fines.⁵ Aunque este esquema es un fenómeno relativamente reciente en la historia de la humanidad, hoy día constituye la forma de gobierno predominante a través del mundo.⁶ En efecto, alrededor del sesenta por ciento de los países actualmente cuentan con alguna manifestación mínima de instituciones o procedimientos democráticos.⁷

La esencia de este sistema -participación en el gobierno por parte de los gobernados- corresponde al principio de autodeterminación política, el cual supone que un gobierno *por el pueblo* es deseable pues será un gobierno *para el pueblo*.⁸ Es decir, el gobierno velará mejor por el interés común debido a que, como pueblo, conoce este interés y, como soberano, canalizará la voluntad popular para su consecución.⁹ La validez de esta construcción, e incluso la mera existencia de un interés común, han sido cuestionadas desde los inicios de la democracia. Ya en la antigua Atenas, considerada por muchos como la cuna de la democracia, Platón y Aristóteles señalaban que un gobierno dirigido por individuos sin experiencia en la esfera gubernamental e ignorantes en cuanto a los problemas del quehacer político podía promover intereses no alineados a los del pueblo y, por tanto, redundar en un gobierno *en contra* del pueblo.¹⁰ No obstante, al comparar la democracia con otros sistemas, concuerdo con el antiguo primer ministro británico Winston Churchill cuando advirtió: "No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of Government except all those other forms that have been tried from time to time".¹¹ A pesar de que esta observación resignada de Churchill permea toda la discusión y será la máxima que guiará este estudio, esto no quiere decir que no existan formas para mejorar nuestra democracia. El propósito de este escrito es, precisamente, adelantar esta proposición.

A lo largo de este artículo haré una radiografía de la Rama Ejecutiva de Puerto Rico, según se encuentra trazada en el artículo IV de la Constitución de Puerto

3 *Id.* en la pág. 1484.

4 *Id.* en la pág. 198.

5 INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, ASSESSING THE QUALITY OF DEMOCRACY: AN OVERVIEW OF THE INTERNATIONAL IDEA FRAMEWORK 7 (Todd Landman ed., 2008), <http://www.idea.int/publications/aqd/upload/AssessingOverviewWeb.pdf>.

6 *Id.* (cita omitida).

7 *Id.* (citas omitidas).

8 Hans Kelsen, *Foundations of Democracy*, ETHICS, Oct. 1955, at 2.

9 *Id.*

10 *Id.*

11 William Michael Treanor, *Learning from Lincoln*, 65 FORDHAM L. REV. 1781, 1784 (1997) (*citando a* Winston S. Churchill, *Parliament Bill*, Nov. 11, 1947, *House of Commons*, en WINSTON S. CHURCHILL: HIS COMPLETE SPEECHES 1897-1963 at 7563, 7566 (Robert R. James ed. 1974)).

Rico, para identificar ineficiencias y proponer las enmiendas correspondientes. Luego de plasmar a *grosso modo* su rol, estructura y funcionamiento, analizaré tres asuntos principales: (1) el voto directo; (2) el término de cuatro años y la inexistencia de límites a la reelección, y (3) el deber de presentar ante la Asamblea Legislativa un mensaje sobre la situación del Estado. Estos puntos son clave para un análisis de nuestra Rama Ejecutiva por medio del crisol democrático. Luego de discutir brevemente el origen y funcionamiento de estos asuntos, cuestionaré su conveniencia y los compararé con las disposiciones equivalentes en otras democracias con el fin de determinar cuán eficientes o fieles son a un sistema democrático pleno.

I. BREVE TRASFONDO HISTÓRICO

Sabemos que, como resultado de nuestra relación política con Estados Unidos, nuestras ramas de gobierno -especialmente la ejecutiva y la legislativa- están formadas a imagen y semejanza del andamiaje estadounidense y, además, cargan con unas limitaciones inherentes a la condición territorial. Esta imposición a nivel estructural limita la eficiencia de nuestro sistema democrático al compararlo con otros sistemas democráticos alrededor del mundo. Con tal de encausar el presente análisis y colocarnos en tiempo y espacio para abordar el estudio propuesto, primero resulta imprescindible repasar el sistema existente en Puerto Rico. Así pues, en Puerto Rico vivimos en una democracia representativa, donde el poder soberano del pueblo se ejerce a través de representantes elegidos mediante elecciones libres y periódicas. Contrario a una democracia directa o pura, en la cual las determinaciones de política pública son tomadas directamente por el pueblo -ya sea por medio de referéndums o comicios populares, entre otros-, en la democracia representativa o indirecta las decisiones sobre política pública son tomadas por organismos electos. Estos organismos están compuestos por individuos que, a través de elecciones generales, fueron escogidos popularmente con el propósito de representar, como organismo, los intereses del colectivo. Como indicó James Madison en *El federalista Núm. 10*, este esquema representativo puede darse porque, en teoría, el pueblo soberano renuncia a sus poderes de *hacer gobierno* para así delegarlos a un grupo selecto de ciudadanos quienes tomarán decisiones y mejor velarán por el interés común.¹² Aunque este esquema tiene múltiples variaciones y diversos matices -algunos de los cuales se utilizarán como comparación a lo largo del presente estudio-, esta simplificación sirve como un breve repaso del marco conceptual de una democracia representativa.

Por otro lado, también cabe repasar que nuestro sistema encarna una forma republicana de gobierno en la que los poderes plenarios que una vez residían íntegros en la figura de un monarca ahora se dividen en tres ramas separadas, pero interdependientes de gobierno. Estas son la Rama Legislativa, donde se formulan leyes y normas jurídicas; la Rama Ejecutiva, donde se ponen en vigor y se hacen

12 THE FEDERALIST NO. 10 (James Madison).

cumplir dichas normas, y la Rama Judicial, donde se resuelven jurídicamente los conflictos planteados. Este concepto ha sido históricamente atribuido al ilustre filósofo francés Charles de Montesquieu, en su tratado *Del espíritu de las leyes*.¹³ Esta separación de poderes está, a su vez, sujeta inherentemente a un sistema de pesos y contrapesos mediante el cual el propio andamiaje gubernamental se asegura que cada rama limite las actuaciones de la otra, así preservando mediante roces estructurales la plena separación de los poderes soberanos.¹⁴

Ahora bien, es harto sabido que en Puerto Rico este sistema no siempre ha sido así. Durante la mayor parte de la ocupación española, que duró poco más de cuatrocientos años, fuimos una colonia subyugada en mayor o menor grado a la monarquía española.¹⁵ Bajo el dominio de España, la única instancia en que Puerto Rico se acercó a tener una semblanza de gobierno democrático fue bajo la *Carta Autonómica de 1897*, arreglo que una vez puesto en práctica duró meramente una semana, pues solo ocho días luego de la instalación del Parlamento insular, el 25 de julio de 1898 la marina estadounidense arribó a Guánica.¹⁶ Ya bajo la tutela de Estados Unidos, el arreglo gubernamental interno estatuido entre 1898 y 1952 puede resumirse, a lo más, como uno parcial y relativamente democrático. Aunque con la *Ley Foraker* de 1900 se estableció en la Isla un gobierno civil con un esquema republicano de gobierno que incluía una legislatura bicameral compuesta por un Senado y una Cámara de Delegados, solo la Cámara de Delegados era electa popularmente.¹⁷ El Gobernador, el Senado, los jueces del Tribunal Supremo y el Comisionado Residente ante el Congreso eran todos nombrados por el presidente de Estados Unidos.¹⁸

No es hasta la adopción de nuestra Constitución en 1952 y la creación del Estado Libre Asociado que nuestra isla encarna la forma propia de una democracia representativa de corte republicano. Es importante anotar que la forma republicana de gobierno fue a insistencia del Congreso, el cual impone esta forma de gobierno a todo territorio adquirido que pretende aprobar una constitución y el cual, además, debe aprobar dichas constituciones, como pasó con la nuestra. Con el establecimiento del Estado Libre Asociado es que resulta posible elegir popularmente a todos nuestros representantes, por ejemplo, a un Gobernador,¹⁹ un Comi-

13 Véase CHARLES DE MONTESQUIEU, DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES (1985).

14 *Id.*; véase también, THE FEDERALIST NO. 51 (James Madison).

15 1 JOSÉ TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 12-14 (1982).

16 *Id.* en la pág. 130.

17 Véase Foraker Act of 1900, ch. 191, 31 Stat. 77 (1900).

18 *Id.*

19 Aunque el gobernador era electo popularmente desde la Elective Governor Act of 1947, Pub. L. No. 80-362, 61 Stat. 770, no fue hasta la creación de la Constitución en 1952 que el pueblo pudo elegir popularmente gobernador, comisionado residente y miembros del Senado y Cámara de Representantes.

sionado Residente, a los miembros del Senado y la ahora Cámara de Representantes.²⁰ Además, permite que sea el gobernador quien nombre a *todos* los miembros de su gabinete y nombre a los jueces del Tribunal Supremo con el consejo y consentimiento del Senado.²¹ En fin, es en la Constitución que se traza nuestra forma republicana de gobierno y se consagra el sistema democrático-representativo que pervive hasta el día de hoy. Ahora bien, ¿es este el mejor sistema que podríamos tener? ¿Será, por lo menos en teoría, el más democrático? ¿Lo será en la práctica? ¿Cómo compara con otros países? ¿Funciona? ¿Podemos cambiarlo? ¿Debemos cambiarlo?

II. EL ARTÍCULO IV

La Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se constituye en el artículo IV de nuestra Constitución y es en esta que se inviste al gobernador del Poder Ejecutivo. A lo largo del artículo IV -el cual, según Trías Monge, alteró muy poco las disposiciones de la *Ley Jones* referentes al Poder Ejecutivo-²² se delimitan los requisitos para ser gobernador, cómo se elige y cada cuanto tiempo, el procedimiento en caso de una vacante y, también, sus deberes, funciones y atribuciones.²³ Así pues, para poder ser elegido gobernador hay que haber cumplido treinta y cinco años de edad al día de las elecciones y haber sido ciudadano americano y residente de Puerto Rico durante los cinco años precedentes a la fecha de elección.²⁴ Este se elegirá mediante voto directo en elecciones celebradas cada cuatro años.²⁵ Contrario a otras constituciones, no se establece un límite a las veces en que este puede ser reelecto al cargo. Además, se crean los ahora Departamentos de Estado, Justicia, Educación, Salud, Hacienda, Trabajo y Recursos Humanos, Agricultura, Desarrollo Económico, y Obras Públicas, que serán dirigidos por secretarios nombrados por el gobernador con el consejo y consentimiento del Senado.²⁶ Estos formarán el gabinete del gobernador y, para ejercer su cargo, deberán cumplir con los mismos requisitos que la sección tres le impone al gobernador.²⁷

Entre los deberes, funciones y atribuciones del Gobernador se encuentran: (1) cumplir y hacer cumplir las leyes; (2) convocar a la Asamblea Legislativa a sesión extraordinaria; (3) nombrar a todos los funcionarios para cuyo nombramiento esté facultado, por ejemplo, jueces y miembros de su Gabinete; (4) ser comandante en

²⁰ CONST. PR arts. III-IV.

²¹ *Id.* arts. IV-V.

²² 3 JOSÉ TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 107 (1982); véase también Jones Act of 1917, Pub. L. No. 64-368, 39 Stat. 951.

²³ CONST. PR art. IV.

²⁴ *Id.* § 3.

²⁵ *Id.* §§ 1-2.

²⁶ *Id.* § 6.

²⁷ *Id.* § 5. Véase además *id.* § 3.

jefe de la milicia; (5) conceder indultos, conmutar penas, etcétera; (6) aprobar o vetar proyectos de ley; (7) presentar a la Asamblea Legislativa, al comienzo de cada sesión ordinaria, un mensaje sobre la situación del Estado; (8) presentar a la Asamblea Legislativa un presupuesto para su aprobación; (9) proclamar la ley marcial cuando la seguridad pública lo requiera, y (10) ejercer las demás facultades y atribuciones, y cumplir los demás deberes señalados por las leyes y la Constitución.²⁸

Por otro lado, el artículo IV de la Constitución dispone -en tres secciones- el proceso para sustituir al gobernador en caso de una vacante. Aunque este particular será objeto de análisis más adelante en el presente escrito, es preciso detenerse para explicar qué exactamente indica nuestra Carta Magna. Como indica la Constitución, en caso de una vacante absoluta -muerte, renuncia, destitución, incapacidad total o permanente- en la gobernación, el cargo pasará al Secretario de Estado, “quien lo desempeñará *por el resto del término y hasta que un nuevo Gobernador sea electo y tome posesión*”.²⁹ El Secretario de Estado también ejercerá el cargo durante los periodos transitorios en los que el Gobernador esté ausente o temporalmente impedido de ejercer sus funciones.³⁰ En caso de que el Secretario de Estado no pueda ocupar el cargo -ya sea cuando surja una vacante absoluta o impedimento temporal- la ley determinará quién le sigue en la línea de sucesión.³¹ Ahora bien, la Constitución dispone que cuando el gobernador electo no haya tomado posesión de su cargo o no haya un Secretario de Estado con posesión del cargo, será la Asamblea Legislativa la que elegirá un gobernador, el cual permanecerá en funciones hasta las próximas elecciones.³² Como se discutirá más adelante, existen serias dudas sobre cuán democrático resulta este proceso.

Previo a la creación de nuestra Constitución en 1952, la figura del gobernador podía mejor describirse como un gobernador-árbitro, quien se alejaba de la política local, dirigía imparcialmente el País y dirimía las riñas entre los partidos existentes.³³ Bajo Luis Muñoz Marín, el primer gobernador electo, el papel del Poder Ejecutivo se transformó dramáticamente.³⁴ Según indica Trías Monge en su afamada obra *Historia constitucional de Puerto Rico*, el cambio principal se dio en el concepto mismo de la gobernación.³⁵ Por un lado, se vio en el gobernador un mandatario del pueblo de Puerto Rico, no del Gobierno de Estados Unidos.³⁶ Además, se desarrolló la creencia de que las necesidades de la Isla exigían un ejecutivo fuerte; concepto que indudablemente cambió desde que la gobernación se abrió a la elección popular, pues bajo los gobernadores nombrados por el Presidente de

²⁸ *Id.* § 4.

²⁹ *Id.* § 7 (énfasis suplido).

³⁰ *Id.* § 8.

³¹ *Id.* §§ 7-8.

³² *Id.* § 9.

³³ 3 TRIAS MONGE, *supra* nota 22, en la pág. 107.

³⁴ *Id.* en la pág. 108.

³⁵ *Id.*

³⁶ *Id.*

Estados Unidos, la tendencia era coartar en lo posible la autoridad del gobernador-emisario del gobierno colonial.³⁷

Bajo Muñoz Marín, la relación entre la Rama Legislativa y Ejecutiva cambió de forma tal que la iniciativa sobre la presentación de legislación se traspasó a la Rama Ejecutiva.³⁸ Para Trías Monge, los principales proyectos de ley eran creados dentro del aparato ejecutivo. Entre estos, se denominaba como proyectos de administración a aquellos considerados de especial importancia para el programa del Gobernador.³⁹ Para aquella época, tal era la centralización de poder en el Gobernador que, como cuestión de disciplina de partido, lo usual era que la Asamblea Legislativa aprobara los proyectos de administración con prontitud y con escasas alteraciones de importancia.⁴⁰ Como parte de este enfoque al Ejecutivo, Muñoz Marín estableció la Comisión para la Reorganización de la Rama Ejecutiva, cuyas recomendaciones reflejaban una inclinación a expandir el rol del gobernador.⁴¹ Según esta señaló en su informe de 1949, “the accumulated cobwebs of fifty years of administration under appointed Governors must be brushed away if the full benefits of elected democratic leadership are to be realized”.⁴²

Llegado el momento de estructurar el Poder Ejecutivo en la Convención Constituyente (en adelante, “la Constituyente”), surgió un debate en torno al rol que debía jugar el gobernador en nuestro tipo de sociedad. Aquí se distinguía entre dos escuelas de pensamiento: la primera escuela situaba toda la autoridad ejecutiva en un hombre, quien estaba a la cabeza del aparato ejecutivo, mientras que la segunda recalca la cooperación y centraba su atención en los departamentos principales y en los programas de gobierno.⁴³ Sin embargo, aún luego de tanto debate, Trías Monge relata que:

La sociedad puertorriqueña de aquellos años estaba ya demasiado comprometida con los valores, objetivos y modelos tan fielmente reflejados [en la primera escuela]. Las mismas circunstancias impidieron todo esfuerzo de reforma de la Rama Ejecutiva en la Convención Constituyente. El artículo IV de la Constitución fue el menos innovador de sus artículos.⁴⁴

Esta riña entre las dos escuelas de pensamiento se trasladó, efectivamente, al momento de definir *dónde* residiría el Poder Ejecutivo según la primera sección del artículo IV de la Constitución: ¿En un gobernador? ¿O en un gobernador y su gabinete? Mientras que Muñoz Marín favorecía el modelo presidencial del ejecu-

37 *Id.*

38 *Id.* en la pág. 109.

39 *Id.*

40 *Id.*

41 *Id.* en las págs. 110-111.

42 *Id.* en la pág. 110 (cita omitida).

43 *Id.* en la pág. 113.

44 *Id.* en la pág. 114.

tivo -el prevaleciente-, los detractores de este modelo creían que un ejecutivo concentrado en la persona del gobernador era peligroso, por lo que se “recomendó que se incluyesen las disposiciones necesarias para ‘impedir que el crecimiento natural de esta rama del gobierno conduzca a un exceso de concentración y a un desnivel entre los poderes del Estado’”.⁴⁵ Interesantemente, durante la Constituyente se discutió la posibilidad de insertar en el modelo presidencial rasgos de otros modelos, como el parlamentario, con tal de mejorar los procesos de gobierno en Puerto Rico.⁴⁶ Relata Trías Monge que “se discutió con el Gobernador la idea de concederles voz en la legislatura a los miembros del gabinete. . . . También se consideró la deseabilidad de darle asiento en el gabinete al liderato legislativo”.⁴⁷ Sin embargo, ambas ideas fueron rechazadas, resultando así un ejecutivo de corte presidencialista.⁴⁸

A juicio de Trías Monge, las razones del rechazo fueron varias. En primer lugar, entiende que la renuencia se debió a concepciones rígidas y mecánicas de la teoría de separación de poderes.⁴⁹ Por otro lado, pudo haber sido el resultado de una hostilidad histórica entre administradores y legisladores, producto del sistema colonial previo en el que la Legislatura era electa popularmente y el Ejecutivo respondía directamente al presidente estadounidense.⁵⁰ Por último, pudo deberse al “deseo prevaleciente de ir al Congreso con una constitución básicamente ortodoxa”, pues en el Puerto Rico de entonces existía resistencia a insertar en la Constitución medidas que se desviarán del patrón constitucional estadounidense.⁵¹ Desde luego, tampoco podemos olvidar que nuestra Constitución debía ser aprobada, en última instancia, por el Congreso.⁵²

Una vez trazado el trasfondo histórico, político-social del artículo IV de nuestra Constitución, se puede desarrollar un análisis más puntual sobre nuestro sistema democrático. Así, contando con la radiografía constitucional antecedente, pasaremos a estudiar tres disposiciones que merecen análisis detallado para fines del presente escrito. Estas son: (1) el voto directo para elegir al gobernador; (2) el término de cuatro años y la inexistencia de límites a la reelección, y (3) el deber del Ejecutivo de presentar ante la Asamblea Legislativa un mensaje sobre la situación del Estado.

45 *Id.* en las págs. 115-16 (nota omitida).

46 *Id.* en la pág. 116.

47 *Id.*

48 4 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 3222 (1952).

49 3 TRIAS MONGE, *supra* nota 22, en la pág. 116.

50 *Id.*

51 *Id.* en la pág. 117.

52 Es preciso añadir que el formato rechazado militaba en contra de la separación formalista de poderes, según concebida por el sistema republicano de gobierno imperante en Estados Unidos. El modelo rechazado tenía un parecido al modelo parlamentario, por lo que se alejaba de la concepción formal que en Estados Unidos se tiene sobre la separación de poderes. Esto, en consecuencia, llevaría a que el Congreso rechazara tal formato.

III. TRES DISPOSICIONES

Luego de identificar los tres asuntos puntuales que serán objeto de estudio, es en esta sección que: (1) explicaré su trasfondo y funcionamiento; (2) cuestionaré su conveniencia; (3) compararé con disposiciones equivalentes en otras partes del mundo, y (4) haré recomendaciones en torno a su deseabilidad. Todo esto con el fin de identificar y proponer enmiendas para subsanar las insuficiencias encontradas en las cláusulas constitucionales que establecen nuestro sistema democrático. Esta sección se dividirá en las siguientes tres sub-secciones, pero el análisis en cada una obedecerá a la metodología identificada en los cuatro puntos enumerados anteriormente.

A. *El voto directo*

Para propósitos de este escrito, “el estudio del voto directo” se refiere al análisis sobre la forma en que elegimos al gobernador. Dicta la Constitución, en un lenguaje importado casi íntegramente de la *Ley Jones*, que el gobernador “será elegido por voto directo en cada elección general”.⁵³ Así pues, se celebrará una elección general cada cuatro años, “el primer martes después del primer lunes de noviembre”,⁵⁴ cuyo propósito es la elección de todos los funcionarios “que conforme la Constitución y otras leyes especiales deban ocupar cargos públicos electivos mediante el voto directo de los electores”.⁵⁵ En estas se distribuirá a cada elector tres papeletas, una de las cuales incluirá los candidatos a gobernador y a comisionado residente.⁵⁶ El ciudadano solo podrá votar por un candidato a gobernador y por un candidato a comisionado residente. Una vez cerradas las elecciones, la Comisión Estatal de Elecciones declarará electo al candidato que reciba “la mayor cantidad de votos”.⁵⁷ Este método comprende dos aspectos. En primer lugar, nuestro sistema de voto directo presupone la inexistencia de un Colegio Electoral. El Colegio Electoral es un sistema de voto indirecto a través del cual los ciudadanos no eligen directamente al candidato, sino a compromisarios que a su vez tienen la misión de elegir al candidato, como sucede en Estados Unidos.⁵⁸ En segundo lugar,

⁵³ CONST. PR art. IV, § 1.

⁵⁴ Código electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4141 (2012).

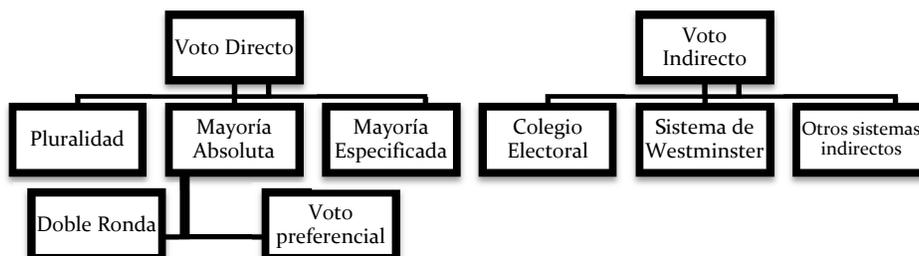
⁵⁵ *Id.* § 4144.

⁵⁶ *Id.* § 4151 (2012 & Supl. 2015).

⁵⁷ *Id.* § 4202; CONST. PR art. VI, § 4.

⁵⁸ Véase U.S. CONST. art. II, § 1; U.S. CONST. amend. XII.

nuestro esquema corresponde al sistema eleccionario de mayoría relativa,⁵⁹ también conocido como sistema de pluralidad.⁶⁰ Ambos se explicarán a continuación.



En el asunto del voto directo *versus* el voto indirecto es preciso detenerse brevemente. Parecería obvio que en una democracia, la forma más sencilla y democrática de elegir a los candidatos es que el pueblo vote directamente por aquellos a quien desea encomendar la gestión política. Sin embargo, hay que acudir a la historia para entender porqué surgen los Colegios Electorales. Aunque esta figura existe en demás partes del mundo -como ocurre con el sistema de Westminster, utilizado en sistemas parlamentarios como el Reino Unido, Canadá y Australia- me enfocaré en el funcionamiento del Colegio Electoral estadounidense, el cual fue concebido en la propia Constitución estadounidense y permanece en funcionamiento hoy día. De acuerdo con distintos estudiosos en la materia, las causas para crearlo parecen haber sido varias. A pesar de que las motivaciones históricas corresponden al contexto particular en el cual se creó esta Constitución, en años recientes se han esbozado otras razones. Durante la Convención Constitucional de Estados Unidos, los delegados se cuestionaban cómo elegir a un presidente en una nación que: (1) estaba compuesta de trece colonias de diversos tamaños que celaban sus derechos y poderes, más sospechaban de un gobierno nacional centralizado; (2) contenía aproximadamente cuatro millones de habitantes esparcidos a lo largo de 1,000 kilómetros de costa, apenas conectados entre sí, lo que dificultaba grandemente hacer campaña a una escala nacional; (3) creía que los partidos políticos eran malvados, y (4) sentía que no estaba bien visto que se hiciera campaña para ocupar cargos políticos.⁶¹

Como expone Kimberling, ¿cómo, entonces, escoger a un presidente sin partidos políticos, sin campañas nacionales, y sin perturbar el balance deseado entre

⁵⁹ Carlos Navarro Fierro & Juan Mora Heredia, *Los sistemas electorales en América Latina: Un estudio comparado*, REV. SOCIOLOGICA, enero-abril 1996, en las págs. 109, 116, <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/3007.pdf>; véase CONST. PR art. VI, § 4.

⁶⁰ Joseph F. Zimmerman, *Alternative Voting Systems for Representative Democracy*, PS: POL. SCI. & POL., Dec. 1994, at 674, 674.

⁶¹ WILLIAM C. KIMBERLING, THE ELECTORAL COLLEGE 1 (1992), <http://www.fec.gov/pdf/eleccoll.pdf>.

el Presidente y el Congreso, y entre los gobiernos estatales y el federal?⁶² La respuesta fue crear un Colegio Electoral que funciona de la siguiente forma: en cada elección, los ciudadanos de cada estado acuden a votar por su candidato predilecto; no obstante, a quienes están escogiendo son a electores o compromisarios que el primer lunes luego del segundo miércoles de diciembre, se reunirán en cada estado para someter sus votos por el presidente y vicepresidente.⁶³ Los compromisarios que tiene cada estado corresponde al número de senadores y representantes que le corresponden a cada estado.⁶⁴ Hoy día, el total de compromisarios del Colegio Electoral suma 538 (100 senadores, 435 representantes, más los tres que le corresponderían al Distrito de Columbia), de los cuales se necesitan 270 -una mayoría simple- para elegir al presidente y vicepresidente.⁶⁵

A través de los años, este sistema ha sido ampliamente criticado y tildado de antidemocrático, pues en la práctica puede suceder y ha sucedido que el ganador en una elección presidencial no sea quien haya recibido la mayor cantidad de votos en la elección general.⁶⁶ El caso más reciente fue en las elecciones del 2000, cuando el ex vicepresidente Al Gore ganó el voto popular pero perdió el voto electoral, resultando electo George W. Bush como presidente de Estados Unidos.⁶⁷ Dichas elecciones presidenciales aún son objeto de discusión.⁶⁸ Por otro lado, ante esfuerzos relativamente recientes del Congreso para eliminar el Colegio Electoral, algunos han expresado lo conveniente del sistema.⁶⁹ En particular, un físico llamado Alan Natapoff publicó un artículo en el que favorecía el esquema del voto indirecto debido a lo que él llamó *el poder del voto*.⁷⁰ En una reseña reciente sobre su artículo, se resumió su tesis de la siguiente manera: en unas elecciones libres y justas, el poder de cada votante equivale a la probabilidad de que su voto sea capaz de determinar el resultado de la elección.⁷¹ A mayor probabilidad de que esto ocurra, mayor poder tendrá el votante.⁷² Como resultado de su investigación, Natapoff

62 *Id.*

63 3 U.S.C. § 7 (2012).

64 *Id.* § 3.

65 Will Hively, *From the Archive: Math Against Tyranny*, DISCOVER MAGAZINE (30 de septiembre de 2004), <http://discovermagazine.com/2004/sep/math-against-tyranny> (última visita 13 de abril de 2016).

66 Véase KIMBERLING, *supra* nota 61, en la pág. 9.

67 FEDERAL ELECTION COMMISSION, 2000 PRESIDENTIAL POPULAR VOTE SUMMARY FOR ALL CANDIDATES LISTED ON AT LEAST ONE STATE BALLOT (2011), <http://www.fec.gov/pubrec/fe2000/pre-spop.htm>.

68 Wade Payson-Denney, So, *Who Really Won? What the Bush v. Gore Studies Showed*, CNN (31 de octubre de 2015), <http://edition.cnn.com/2015/10/31/politics/bush-gore-2000-election-results-studies/> (última visita 13 de abril de 2016).

69 KIMBERLING, *supra* nota 61, en la pág. 15.

70 *Id.*; véase Alan Natapoff, *A Mathematical One-Man One-Vote Rationale for Madisonian Presidential Voting Based on Maximum Individual Voting Power*, 88 PUB. CHOICE 259 (1996).

71 KIMBERLING, *supra* nota 61, en las págs. 6-7.

72 *Id.*

encontró que casi siempre el poder de cada votante será mayor cuando se canalice a través de distritos, como ocurre con los respectivos estados de Estados Unidos, en contraposición a cuando se emite dentro de un conglomerado de votos y mediante votación directa durante una elección general.⁷³ En otras palabras, es más probable que el voto único de una persona determine el resultado de las elecciones en un estado y que ese estado luego determine el resultado del Colegio Electoral, a que ese mismo voto directo determine el ganador de una elección nacional.⁷⁴ Por consiguiente, Natapoff argumentó que un votante tiene *más* poder dentro del sistema electoral indirecto que impera en las elecciones presidenciales de Estados Unidos.⁷⁵

Por último, habiendo discutido este sistema electoral, me resulta evidente que la fórmula de voto directo establecida en Puerto Rico es el método más acertado para elegir al gobernador. En una isla de 8,870 kilómetros cuadrados,⁷⁶ no contamos con los mismos problemas que en las postrimerías del siglo XVII aquejaban a Estados Unidos. En fin, considerando que el voto directo era el más apropiado para nuestro sistema,⁷⁷ la Convención Constituyente aprobó su inclusión en nuestra Constitución.⁷⁸ Por tanto, no encuentro razón para sugerir un cambio a este arreglo.

Ahora bien, en cuanto al sistema electoral utilizado en Puerto Rico -asunto medular para fines de esta investigación- es preciso traer a colación la existencia de los diversos sistemas eleccionarios establecidos a través del mundo. Para propósitos del presente estudio, basta llamar la atención de tres: el sistema de pluralidad, el sistema de balotaje o rondas, y el sistema preferencial. Como ya se mencionó, en Puerto Rico prevalece el sistema de mayoría relativa o pluralidad para elegir al gobernador y comisionado residente. Esto quiere decir que resultará electo aquel candidato que obtenga el mayor número de votos depositados, independientemente del porcentaje que esos votos representen sobre el total de votos emitidos a nivel nacional.⁷⁹

Además de este modelo relativo, están la mayoría absoluta y la mayoría especificada. En los países con mayoría especificada -entre estos, Argentina, Nicaragua y Costa Rica- el propio ordenamiento establece un porcentaje mínimo de votos

⁷³ Natapoff, *supra* nota 70.

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ *Id.* Aunque sus argumentos tienen mérito, no dejan de atentar contra el principio básico de que en una democracia el gobernante debe ser electo por la mayoría de los gobernados, aun cuando se determine que el voto de cada uno pueda tener más peso dentro de un esquema indirecto.

⁷⁶ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, THE WORLD FACTBOOK: PUERTO RICO (2016), <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rq.html>.

⁷⁷ 1 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 818 (1952).

⁷⁸ 3 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 2106-09 (1952).

⁷⁹ Navarro Fierro & Mora Heredia, *supra* nota 59, en la pág. 116; 4 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 3222 (1952).

que debe obtener un candidato con tal de resultar electo.⁸⁰ En la mayoría absoluta el candidato que prevalezca debe obtener más de la mitad de la totalidad de votos emitidos para el cargo al que aspira.⁸¹ En Latinoamérica, este sistema opera en México, Venezuela, Uruguay, Panamá, entre otros.⁸² Sin embargo, mientras que el sistema de mayoría absoluta parecería idóneo y en la práctica funciona exclusivamente para elecciones con solo dos candidatos, ¿qué pasaría si en una elección de tres candidatos o más nadie obtiene la mayoría de la totalidad de los votos (cincuenta por ciento más uno)?⁸³

Casos como este provocan la necesidad de promover sistemas alternativos que resuelvan estos problemas, como por ejemplo, el sistema preferencial y el sistema de balotaje o rondas. El sistema de balotaje o rondas es considerado como una técnica para posibilitar que el candidato a un cargo político obtenga la mayoría absoluta de los votos emitidos en un evento electoral.⁸⁴ Como se indicó previamente, el sistema favorece los comicios en que tres o más candidatos aspiran a un cargo, pues su lógica es la siguiente: si en la primera ronda de elecciones un candidato no obtiene la mayoría absoluta (cincuenta por ciento de la totalidad de votos emitidos, más un voto adicional) de sufragios, los dos candidatos que hayan obtenido más votos pasan a una segunda ronda, en la que el electorado tiene una segunda oportunidad para ejercer su voto.⁸⁵ En esta segunda vuelta, el ganador será aquel que obtenga la mayoría simple de los votos sobre su contrincante.⁸⁶ Así las cosas, el doctor Sabsay sostiene que:

[E]lector en la primera vuelta elige a su candidato predilecto, mientras que de producirse una nueva ronda electoral, optará[,] entre los dos candidatos que han sido más votados, por aquel que le parezca mejor dotado para el cargo en cuestión. Es decir, que en primera instancia el ciudadano vota con el “corazón”, en tanto que en la segunda oportunidad es la razón la que juega el papel principal, dejándose de lado los motivos derivados de las afinidades e identificaciones más íntimas y firmes.⁸⁷

Este sistema puede observarse en países tales como Francia, Austria, Portugal, Argentina, Colombia, Haití, Chile, Brasil, Perú, Ecuador, El Salvador y Guatemala.⁸⁸ Ahora bien, el sistema de balotaje o rondas sí tiene ciertas desventajas. Entre ellas, se ha indicado que el sistema de rondas: es más caro, pues implica una segunda elección; acarrea menor participación de la ciudadanía en la segunda

80 Navarro Fierro & Mora Heredia, *supra* nota 59, en la pág. 116.

81 *Id.*

82 *Id.*

83 Zimmerman, *supra* nota 60, en la pág. 674.

84 Daniel A. Sabsay, *El sistema de doble vuelta o ballottage*, 62 LECCIONES Y ENSAYOS 121, 121 (1995).

85 Véase *id.* en las págs. 124-25.

86 *Id.*

87 *Id.* en la pág. 127.

88 Véase *id.* en las págs. 128-66.

ronda; implica demoras al proceso de determinar quién resultó electo, y según la experiencia, ha resultado en la elección de un menor número de mujeres o minorías a cargos electivos.⁸⁹ En cuanto al costo, se ha argumentado que resultan más caras para los candidatos -pues estos tienen que recaudar fondos para no solo una, sino dos elecciones- y también para el Pueblo, pues es a través de fondos públicos que el Estado cubre los gastos inherentes a los comicios electorales.⁹⁰ Esto, a su vez, desemboca en un sinnúmero de otros problemas, pues los candidatos crearían más dependencia -por deber más favores- a los donantes más pudientes y poderosos.⁹¹

Además del sistema de doble ronda, existe el sistema preferencial. También conocido como *voto alternativo* en Australia y en el Reino Unido, este esquema se dividió como una forma de elegir a un candidato por la mayoría de los votos sin necesidad de emplear un sistema de rondas.⁹² En atención a las desventajas que presenta el sistema de doble ronda, en el sistema preferencial el candidato se escoge en una sola ronda, obteniendo su victoria por una mayoría absoluta de los votos emitidos. Esto funciona de la siguiente forma:

Electors indicate a gradation of preferences [1, 2, 3, etc.] by placing a number next to the name of each candidate. If one receives a majority of the first preference votes, he or she is elected. In the event no candidate receives a majority, the candidate with the fewest number "1" votes is eliminated, and his or her ballots are transferred according to second preferences to the remaining candidates. A candidate with a majority of first-preference and transferred ballots is declared elected. If the second count does not result in a winner, the process of eliminating the lowest vote getter and transferring his or her ballots is continued until a winner emerges.⁹³

Como se ha sugerido, el sistema preferencial atiende efectivamente los problemas que presentan los sistemas de pluralidad y de doble ronda.⁹⁴ A grandes rasgos, el método preferencial es superior al de doble ronda pues al únicamente celebrarse una elección, no dos, los candidatos y el erario público se ahorrarían mucho dinero.⁹⁵ Eso, de por sí, tiene implicaciones de gran proporción. Asimismo, el modelo preferencial es superior al sistema de pluralidad o mayoría relativa pues

89 Zimmerman, *supra* nota 60, en las págs. 675-76.

90 Robert Richie, *Instant Runoff Voting: What Mexico (and Others) Could Learn*, 3 ELECTION L. J. 501, 504 (2004).

91 *Id.* en las págs. 504-05.

92 Zimmerman, *supra* nota 60, en las págs. 674-75.

93 *Id.* en la pág. 675.

94 Richie, *supra* nota 90, en la pág. 507.

95 *Id.*

se garantiza que el ganador cuenta con apoyo de la absoluta mayoría de los votantes.⁹⁶ Por otro lado, el voto preferencial cuenta con otras ventajas, como por ejemplo que: (1) los electores tienen más opciones y, por ende, es más probable que resulte electo uno de sus candidatos predilectos; (2) el ganador tendría un mayor interés en las necesidades de la mayoría de la población, formaría coaliciones y correría una campaña más positiva, pues este necesita apelar a los seguidores de otros candidatos para resultar electo, y (3) las campañas serían más inclusivas y, por lo tanto, las políticas del candidato victorioso serían también más inclusivas.⁹⁷ Tomadas como un todo, estas razones pudieran desembocar en que un mayor número de ciudadanos salgan a votar, así aumentando la participación ciudadana en asuntos públicos.⁹⁸

Aplicados a Puerto Rico, ambos sistemas cargan con un beneficio invaluable para nuestro electorado: eliminan el problema del *voto perdido*. ¿Qué es el voto perdido? Es la justificación que, cuatrienio tras cuatrienio, muchos utilizan para votar no por el candidato de su preferencia, sino por aquel con la mayor posibilidad de ganar. Usualmente, esta dinámica acarrea un *voto de castigo* al gobernador de turno, pues es tanto el interés en destronarlo que la mayoría de los electores prefieren -y se les exhorta a- votar por quien pueda ganar, en lugar de *perder su voto* al votar por aquel que -aunque le simpatiza más- no tiene probabilidad de salir electo.⁹⁹ No obstante, aun tomando en cuenta la conveniencia de ambos sistemas, entiendo que el sistema de voto preferencial es superior. Por tanto, recomiendo que este sea implementado en la papeleta puertorriqueña para la gobernanación y comisaría residente. Para esto, sin duda, tendría que enmendarse la Constitución y la *Ley electoral*. Enmendar la Constitución no es imposible, pero sí es particularmente desafiante. Por tanto, ciertamente concuerdo con Amaury Boscio cuando concluye que un cambio para instaurar el sistema preferencial sería altamente improbable, particularmente por la oposición que presentarían los partidos de mayoría.¹⁰⁰

Desde luego, no podemos olvidar que quienes diseñan los sistemas electorales históricamente han empleado diversos medios para reducir la influencia de partidos o grupos de oposición y así dificultar que sus candidatos resulten electos.¹⁰¹ No obstante, un sistema en que los numerosos partidos de minoría que han surgido a través de los años puedan verdaderamente influir en el resultado de la elección sería un paso adelante en la lucha para eliminar el bipartidismo cerrado en Puerto

96 *Id.*

97 *Id.*

98 *Id.*

99 Cristina del Mar Quiles, *AGP pide el voto de todos los sectores "por Puerto Rico"*, NOTICEL (4 de noviembre de 2012), <http://www.noticel.com/noticia/132787/agp-pide-el-voto-de-todos-los-sectores-por-puerto-rico-en-vivo.html> (última visita 13 de abril de 2016).

100 Amaury Boscio, *The Effects of Electoral Mechanics: The Purview of Preferential Voting for Democratic Regeneration in Puerto Rico*, 85 REV. JUR. UPR 897 (2016).

101 Zimmerman, *supra* nota 60, en la pág. 674.

Rico, al igual que todos los males que este acarrea. Además, aunque la constitucionalidad de este sistema ha sido cuestionada, no hay señal de que su aplicación menoscabe el derecho constitucional a un voto de igual peso que los demás, por lo que no se encontraría violación alguna a la igual protección de las leyes, según garantizada por las constituciones federal y la puertorriqueña.¹⁰²

B. El término de cuatro años y la inexistencia de límites a la reelección

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone que el gobernador “ejercerá su cargo por el término de cuatro años”, más en ningún lugar se establece límite alguno a las veces en que un gobernador puede postularse y/o resultar reelecto.¹⁰³ Trías Monge recuenta que la deliberación sobre estos particulares -en especial la inexistencia de límites a la reelección- fue objeto de “uno de los debates más intensos de la Convención Constituyente”.¹⁰⁴ La intensidad de estos debates no se debió a que el establecimiento de un término de cuatro años sin límites a la reelección fuese innovador. En realidad, fue todo lo contrario: este articulado correspondía fielmente con el *status quo*, según este había sido decretado desde la *Ley Jones*.¹⁰⁵ Además, correspondía con el esquema instaurado en veintiocho estados de la Unión, cuyas constituciones también prescribían términos de cuatro años para el cargo de gobernador.¹⁰⁶ No obstante, la discusión sobre imponer límites a la reelección fue verdaderamente divisiva entre los delegados.

De un lado, muchos entendían que ninguna persona debía ocupar el cargo de gobernador por más de cierto período específico.¹⁰⁷ De conformidad con esta visión, el delegado Luis A. Ferré propuso enmendar el lenguaje del articulado para que el término del gobernador fuese limitado absolutamente a ocho años.¹⁰⁸ Al así actuar, “Ferré recordaba que en Roma se limitaba el término en que un cónsul podía desempeñar el cargo de dictador, argumentando que cuando Julio César violó ese término desapareció la democracia de Roma”, lo que ciertamente debía evitarse en Puerto Rico.¹⁰⁹ En sentido contrario argumentó el delegado Jaime Benítez, quien creía que no debían existir límites a la reelección. Para Benítez, era un grave error comprometer nuestro futuro colectivo al impedir que el Pueblo le

¹⁰² Brian P. Marron, *One Person, One Vote, Several Elections?: Instant Runoff Voting and the Constitution*, 28 VT. L. REV. 343, 371 (2004); véase U.S. CONST. amend. XIV, § 1; CONST. PR art. II, § 2. Véase también Boscio, *supra* nota 100, para una discusión más a fondo sobre cómo enmendar nuestro sistema democrático electoral, los argumentos concretos a favor y en contra de estas medidas y la cantidad de oposición que podría surgir.

¹⁰³ CONST. PR art. IV, § 2.

¹⁰⁴ 3 TRÍAS MONGE, *supra* nota 22, en la pág. 117.

¹⁰⁵ *Id.* en la pág. 119.

¹⁰⁶ *Id.*

¹⁰⁷ *Id.* en las págs. 117-18.

¹⁰⁸ *Id.* en la pág. 118.

¹⁰⁹ *Id.*

encomiende su dirección a una persona que entienda es su primera y más responsable figura pública.¹¹⁰ La enmienda de Ferré fue eventualmente derrotada cuarenta y nueve votos contra nueve, lo que parece demostrar que una abrumadora mayoría de los delegados coincidió con los planteamientos de Jaime Benítez.

Sin embargo, en el resto del mundo no existe tanto consenso en torno a este particular. Una investigación de la estructura en la mayoría de los países en el mundo demostró que aunque la duración de los términos y la existencia de límites a la reelección varía grandemente de país a país, la minoría de estos tiene términos de cuatro años. De conformidad con la información incluida en la Tabla 1, 28 de unos 133 países tienen términos de cuatro años.¹¹¹ Por consiguiente, aproximadamente el 21% de estos tienen términos de cuatro años. Asimismo, de los mismos 133 países incluidos, solo 16 no establecen alguna limitación a la reelección.¹¹² Eso quiere decir que meramente alrededor del 12% no establecen limitación alguna. Asimismo, 85 de los 133 países tienen términos de cinco años (aproximadamente un 64%), 12 tienen términos de seis años (aproximadamente un 9%), 6 tienen términos de siete años (aproximadamente un 4.5%), y uno tiene un término de tres años (aproximadamente un 0.8%).¹¹³ Según explicaré a continuación, soy partidario de término más largos, pero con limitaciones a la reelección.

Ahora bien, ¿qué diferencia hace tener términos más largos o más cortos, con límites o sin límites? En cuanto a esta materia, mucho se ha discutido tanto a favor como en contra. En efecto, como indicó Ferré en la Constituyente, la idea de establecer límites a la cantidad de términos en los que un político podría ostentar el poder puede ser trazada a la antigua Atenas. Sin embargo, no sería hasta mediados del siglo XIX en América Latina que la práctica volvería a resurgir, para luego difundirse en el resto del mundo durante la segunda mitad del siglo XX.¹¹⁴ Históricamente, los beneficios asociados al relevo periódico de los Jefes de Estado e, inversamente, los peligros ligados a que individuos retengan el poder durante periodos de tiempo prolongados, han justificado la configuración de límites a los términos en que un dirigente puede aspirar al poder.¹¹⁵ Estos límites no solo promueven el traspaso de poder entre individuos, sino que también surten el mismo efecto en los partidos políticos.¹¹⁶ Lo mismo se puede decir sobre la dicotomía entre términos más cortos versus aquellos más largos. Además, los límites coartan los llamados *incumbency advantages*, que hacen que el presidente de turno pueda evitar ser sustituido por un novato y logre perpetuar su poder.¹¹⁷ La experiencia de

110 *Id.*

111 Véase TABLA 1.

112 *Id.*

113 *Id.*

114 Gideon Maltz, *The Case for Presidential Term Limits*, J. DEMOCRACY, Jan. 2007, en la pág. 128.

115 *Id.* en la pág. 130.

116 *Id.* en la pág. 131; Gary F. Moncrief *et al.*, *Time, Term Limits, and Turnover: Trends in Membership Stability in U.S. State Legislatures*, LEGIS. STUD. Q., Aug. 2004, en las págs. 357, 366.

117 Maltz, *supra* nota 114, en la pág. 131.

presidentes vitalicios en África y en algunos países de Latinoamérica, como bajo las dictaduras de Juan Manuel de Rosas en Argentina y Porfirio Díaz en México, hicieron necesaria la imposición de estos límites.¹¹⁸ Incluso, a pesar de que en Estados Unidos existía una *regla no escrita* por la cual los presidentes no debían estar en poder más de dos cuatrienios, la elección de Franklin Delano Roosevelt para un cuarto término desembocó en la vigésimo segunda enmienda a la Constitución federal -aprobada en 1947 y ratificada en 1951-, la cual codificó el límite de dos términos al cargo presidencial.¹¹⁹

Debemos tener presente que los límites que en la década de los noventa del siglo pasado parecían ser parte integral del sistema democrático comenzaron a ser enmendados, ignorados e incluso abolidos por algunos dirigentes en poder.¹²⁰ Un ejemplo reciente se vio en Venezuela, donde el entonces presidente Hugo Chávez intentó permanecer en el poder proponiendo una enmienda -mediante referéndum- a la Constitución venezolana para establecer su reelección de manera indefinida.¹²¹ Esta enmienda fue avalada por el pueblo.¹²² A pesar de que existen distintas razones para oponerse a los límites, uno de los argumentos principales en su contra ha sido que son antidemocráticos. De igual forma, aunque la justificación jurídica detrás de estos límites fue avalada en alguna ocasión por la Corte Suprema de Estados Unidos,¹²³ parecen existir argumentos de peso para refutar esta afirmación. Por ejemplo, se ha dicho que los límites facilitan la entrada de nuevos candidatos a la política, lo que promueve que estos *nuevos actores* se sientan más comprometidos con su electorado.¹²⁴ Asimismo, aunque hay quienes argumentan que la Rama Ejecutiva de Estados Unidos se ha debilitado en relación con las demás ramas, es muy posible que esto no sea como resultado de los límites a la reelección del presidente.¹²⁵ Incluso, aunque lo fuera, los beneficios que acarrearán los límites son tales que, en todo caso, la mejor solución para este posible desbalance

118 *Id.*

119 *Id.* en las págs. 130-31.

120 *Id.* en la pág. 128.

121 Maye Primera, *Luz verde a la reforma constitucional para la reelección indefinida de Chávez*, EL PAÍS (15 de enero de 2009), http://internacional.elpais.com/internacional/2009/01/15/actualidad/1231974005_850215.html (última visita 13 de abril de 2016).

122 Pablo Ordaz, *Chávez consigue vía libre a la reelección*, EL PAÍS (16 de febrero de 2009), http://internacional.elpais.com/internacional/2009/02/16/actualidad/1234738801_850215.html (última visita 5 de mayo de 2016).

123 Einer Elhauge, *Are Term Limits Undemocratic?*, 64 U. CHI. L. REV. 83, 193 (1997). Véase U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton, 514 U.S. 779 (1995) (disponiendo que únicamente se puede imponer límites a la reelección de congresistas federales por medio de enmienda a la Constitución de Estados Unidos).

124 Elhauge, *supra* nota 123, en la pág. 193.

125 Véase Jack M. Beermann, *A Skeptical View of a Skeptical View of Presidential Term Limits*, 43 CONN. L. REV. 1105 (2011).

entre las ramas gubernamentales sería imponerle límites al Congreso para debilitarlo, no eliminar las limitaciones a la figura del presidente para así engrandecerlo.¹²⁶

En cuanto a la discusión sobre los términos cortos *vis-à-vis* términos largos, una de las ventajas de los términos cortos es que estos propenden a que los ciudadanos ejerzan mayor influencia sobre sus funcionarios electos, lo cual conduce a que los políticos sean más responsables con sus constituyentes. A su vez, el escrutinio constante evita que dichos funcionarios evadan su trabajo.¹²⁷ No obstante, se ha demostrado que el pautar elecciones frecuentemente distrae a los políticos de sus funciones y desalientan el desarrollo de iniciativas a largo plazo.¹²⁸ Al estudiar un fenómeno en el desarrollo histórico del Senado y Cámara de Representantes de Argentina, Ernesto Dal Bó y Martín A. Rossi analizaron el efecto que la duración de los términos en el poder tenía sobre el empeño demostrado por los políticos.¹²⁹ Conforme al modelo teórico empleado, en los términos más cortos los incentivos para un mayor empeño eran más fuertes debido a que la frecuencia de las elecciones aumentaba las ambiciones de salir reelectos.¹³⁰ De esto resaltan dos fuerzas en pugna. En primer lugar, si los compromisos de campaña chocan con los deberes del cargo, los términos más cortos disminuyen el empeño de los funcionarios. En segundo lugar, si el empeño de los funcionarios solo rinde frutos a largo plazo, los términos de corta duración disminuyen las expectativas de que los funcionarios puedan devengar esos frutos a largo plazo, lo que a su vez desalienta el empeño de estos.¹³¹ Por tanto, podemos colegir que los términos más largos aumentan el desempeño de los políticos, pues además de evitar los problemas que atañan a los términos más cortos, también proveen a los políticos estabilidad profesional. Aunque se puede argumentar que esta estabilidad les hace menos responsivos a los intereses de la población, no es menos cierto que esta promueve un mayor desempeño a largo plazo.¹³²

En Estados Unidos se ha considerado enmendar la Constitución para que el cargo presidencial abarque un término de seis años sin posibilidad de reelección.¹³³

126 *Id.*

127 Ernesto Dal Bó & Martín A. Rossi, *Term Length and the Effort of Politicians*, REV. ECON. STUD., Oct. 2011, en la pág. 1237.

128 *Id.*

129 En 1983 y 2001, la Cámara de Representantes y el Senado Argentino, respectivamente, realizaron un experimento en el que la duración de los términos por escaño se distribuyó aleatoriamente. En la Cámara fue de dos y cuatro años, mientras que en el Senado fluctuó entre dos, cuatro y seis años. *Id.* en las págs. 1237-38.

130 *Id.* en la pág. 1238.

131 *Id.*

132 *Id.* en la pág. 1261.

133 Véase Myra Adams, *Why One Six-Year Presidential Term Would be Good for America*, THE DAILY BEAST (5 de diciembre de 2013), <http://www.thedailybeast.com/articles/2013/12/05/why-one-six-year-presidential-term-would-be-good-for-america.html> (última visita 13 de abril de 2016); Donald Craig Mitchell, *Why America Needs a One-Term President*, THE HUFFINGTON POST (17 de noviembre de 2011),

Esta enmienda fue discutida durante la Convención Constitucional estadounidense y ha sido propuesta en por lo menos 160 ocasiones.¹³⁴ A pesar de que existen fuertes argumentos en contra de dicha enmienda, Bruce Buchanan ha resumido los argumentos más sólidos aludiendo a que:

[T]he reason to be *for* the single six year term is not because politics undermines the presidency, or because presidents need more time, but because the mass public, now possessed of the power to decide whether a president returns to office, has recently seemed capricious in its use of this power. Conversely, the reason to be *against* this reform is not solely because it is undemocratic, the principal argument of opponents, but because there is no viable alternative to *re-electability* as a source of presidential strength.¹³⁵

Por último, es importante señalar que este subtema sobre la duración de los términos y los límites a la reelección tiene dos implicaciones muy importantes que merecen discutirse. En primer lugar, ¿cuán democrático es el esquema impuesto en cada ordenamiento? Segundo, ¿cuán efectivo es en términos de la buena gobernanza? Si consideramos que un ordenamiento es más democrático *formalmente* en la medida en que establezca menos limitaciones estructurales a la libre voluntad del pueblo y, por otro lado, medimos buena gobernanza como el cumplimiento de los gobernantes con la voluntad del pueblo y la creación de políticas que beneficien al país, muchas veces las respuestas a estas interrogantes resultarán inversamente proporcionales. Es decir, puede ser que a mayor democracia, menor la sana gobernanza, pues un líder puede perpetuarse en el poder por medio de la demagogia o el populismo extremo -todo con el aval del pueblo-, lo que podría desembocar en corrupción y tiranía, y entonces conducir a la mala gobernanza.

A *contrario sensu*, unos mayores límites a la democracia pueden provocar buena gobernanza, pues la limitación a la posibilidad de reelección implica la entrada de nuevos candidatos y partidos con nuevas ideas, así evitando la concentración del poder en un candidato o partido. Además, debido a que la legitimidad de una democracia es correlativa al grado en que las políticas de los gobernantes vayan a la par con la voluntad del pueblo, podemos argumentar que establecer límites a la reelección promueve la legitimidad democrática. A pesar de los argumentos, no queda más que subrayar lo evidente: la experiencia variará candidato a candidato, país a país, sistema a sistema, y época por época. Esta es la respuesta, pero de ninguna forma es la solución. La razón para esto es sencilla: no habrá una solución mientras no exista la garantía de que las estructuras del gobierno aseguren la calidad de los gobernantes. Habrán instancias, sin duda, en las cuales el candidato merezca permanecer en el puesto durante dos, tres o cuatro términos,

http://www.huffingtonpost.com/donald-craig-mitchell/bill-clinton-third-term_b_1099959.html (última visita 13 de abril de 2016); Arthur Schlesinger Jr., *Op-Ed: Against a One-Term, 6-Year President*, N.Y. TIMES (10 de enero de 1986), <https://www.nytimes.com/books/00/11/26/specials/schlesinger-6year.html> (última visita 13 de abril de 2016).

¹³⁴ Bruce Buchanan, *The Six-Year One Term Presidency: A New Look at an Old Proposal*, PRESIDENTIAL STUD. Q., Winter 1988, en la pág. 129.

¹³⁵ *Id.* en la pág. 130.

pero habrá otras en que el Pueblo se arrepentirá de su elección y encontrará consuelo en los términos de gobernanza cortos y en los límites a la reelección.

Previo a realizar este estudio, no tenía una opinión informada sobre qué conviene a Puerto Rico. ¿Conviene términos más largos o más cortos para el cargo de gobernador? ¿Se debería imponer límites a su reelección? ¿Funciona el *status quo*? ¿Estamos conformes con el *status quo*? ¿Podría ser mejor? ¿Cómo? Luego de estudiar los diversos modelos y propuestas adelantadas, al igual que observado las peculiaridades en torno a las duraciones y límites en los términos en varios países, entiendo que debemos modificar nuestro sistema electoral. Acepto que nuestro sistema no está políticamente quebrado, pero eso no significa que no se pueda mejorar. En efecto, debemos aceptar que en Puerto Rico existe -ya sea de forma consciente o inconsciente- una inconformidad con el *status quo* y lo deseamos cambiar. Ruega entonces la pregunta del cómo. Apoyado en la línea de ideas previamente esbozada, recomiendo una segunda enmienda a la Constitución. En esta, se debe aumentar a seis años la duración del cargo de gobernador y además, prohibir la reelección. De esta forma, tendríamos gobernadores por un solo término de seis años. Conforme a lo previamente discutido, con un término más largo se le hace más factible al gobernador concentrarse en ejecutar su política pública a corto, mediano y largo plazo, evitando las distracciones relacionadas a la reelección. Además, el candidato entra al cargo sabiendo que solo tiene una oportunidad para lograr unas pocas, pero medulares, promesas de campaña. Por otra parte, con este andamiaje, el electorado tendería a familiarizarse mucho más con las plataformas concretas de cada candidato y votaría por la que le resulte más conveniente. Estos son algunos de los beneficios que se percibirían de acogerse la segunda enmienda constitucional que propongo.

C. El deber de presentar un mensaje sobre la situación del Estado

En esta sección, examinaré el deber constitucional del gobernador de presentar ante la Asamblea Legislativa un mensaje periódico sobre la situación del Estado. Este particular resulta sumamente importante para propósitos de este artículo, pues es el único deber expreso que tiene el gobernador para rendir cuentas y dirigirse directamente al Pueblo. Contrario a los legisladores por distrito, que en los fines de semana regresan a sus respectivos pueblos y desde sus oficinas regionales o en actividades pueden atender directamente a sus constituyentes, el ciudadano de *a pie* no puede exigirle al gobernador ningún tipo de relación directa y continuada. Su distrito será la Isla, pero su despacho es la Fortaleza, recinto que como bien sugiere su nombre, supone una fortificación protegida celosamente por centinelas, a donde solo se entra con cita previa. Así, su interacción directa con el Pueblo se limita a cada cuatro años, cuando para aspirar a la elección o a la reelección, hace campaña a lo largo y ancho de la Isla. ¿Debería ser esto así en una democracia plena? Para contestar esta interrogante es esencial problematizar la disposición constitucional sobre el mensaje periódico del gobernador. Como se discutirá a continuación, este tema ilustra la diferencia entre el sistema presidencialista y el parlamentario en relación con la capacidad que tiene el Pueblo, ya sea

directamente o a través de sus representantes, de cuestionar y dirigirse directamente a su Primer Ejecutivo, como representante popular del pueblo de Puerto Rico.

Como narra Trías Monge, la Constituyente quiso elevar a rango constitucional el mensaje anual del Primer Ejecutivo a la Asamblea Legislativa. A tal efecto, se estableció como deber del gobernador “[p]resentar a la Asamblea Legislativa, al comienzo de cada sesión ordinaria, un mensaje sobre la situación del Estado”.¹³⁶ Como punto de partida, no se puede pasar por alto que este mandato constitucional ha sido violentado año tras año desde que la ley se enmendó para establecer que la Asamblea Legislativa celebrará dos sesiones ordinarias. De hecho, desde que la Ley Núm. 138 de 22 de julio de 1988 enmendó la Ley Núm. 9 de 9 de abril de 1954 para tales efectos, se ha violado, en estricto sentido, el deber constitucional de ofrecer un mensaje *al comienzo de cada sesión ordinaria*. Vale aclarar que evidenciar este alegado incumplimiento no es el propósito de esta sección. No obstante, es síntoma de un problema más grande, objeto medular de esta sección: la enajenación y falta de medios para que el pueblo escuche, cuestione y fiscalice al Primer Ejecutivo.

¿Qué verdaderamente acontece cada enero cuando el gobernador abandona el Palacio de Santa Catalina y, en sesión conjunta de la Asamblea Legislativa, presenta su mensaje? Sabemos que en este no se detalla el estado financiero del país, ni se comparte eventos negativos acontecidos durante su administración, ni se intercambia información con los representantes del Pueblo. La película es demasiado familiar: el gobernador llega arropado por aplausos, comparte planes futuros de política pública y proyectos sin detalles concretos de cómo costearlos o llevarlos a cabo. Solo es interrumpido por aplausos pre-programados. Luego, abandona la sesión, arropado por más aplausos. En realidad, se trata de un mero ritual o, más bien, un ejercicio fútil y hueco. Aun así, los aficionados nos reunimos frente al televisor a contemplar –y cuestionarnos– las frases mágicas, previamente aprobadas por encuestadores, entalladas para controlar las reacciones al mensaje del gobernador. ¿Y qué con los anfitriones de este evento? ¿Tienen vela en este entierro? No. El gobernador entra, habla y se va. Quien ha observado estos eventos en más de una ocasión ha tenido que preguntarse, ¿por qué no hay una sesión de preguntas? ¿A un informe o presentación magistral no siempre le sigue una sesión de preguntas y respuestas, a pesar de que no existe una disposición que así lo ordene? ¿No será esta la sesión más importante cuando se trata del porvenir de Puerto Rico? ¿No es necesario que cuestionemos y exijamos respuestas sobre las políticas de administración de alguien que, en última instancia, se supone representante la voluntad del Pueblo? La respuesta a estas interrogantes es sí, por lo que debemos considerar la experiencia de otros ordenamientos.

Para contrastar, el Primer Ministro de Reino Unido está obligado a encarar semanalmente a la Cámara de los Comunes. Aunque el sistema político del Reino Unido es una monarquía constitucional parlamentaria y difiere bastante de nues-

136 3 TRIÁS MONGE, *supra* nota 22, en las págs. 126-27; CONST. PR art. IV, § 4.

tro sistema, durante los *Prime Minister's Questions*, este es constante y extensamente interrumpido por los partidos de oposición, quienes debaten con él y le cuestionan acerca de las obras y los proyectos adelantados en nombre del Reino. La razón para este evento es obvia: el Primer Ministro podrá ser la cabeza del Ejecutivo, pero no deja de ser criatura de la Cámara de los Comunes. Es decir, aunque es electo por medio de su partido a la Cámara de los Comunes, son sus compañeros, con la aprobación del Monarca inglés- quienes lo nombran como Primer Ministro. Analicemos entonces cómo funciona esta sesión semanal y qué propósito adelanta.

Todos los miércoles al mediodía, durante media hora, el Primer Ministro británico comparece ante la Cámara de los Comunes para ser cuestionado por los miembros de dicho cuerpo sobre sus políticas de gobierno.¹³⁷ Aunque esta ceremonia ha sido criticada y despreciada por la multiplicidad de primer ministros que han servido al Reino a lo largo de su historia, permanece aún como una prueba de carácter, aguante y comprensión de política pública, al igual que una oportunidad para que el electorado determine si sus representantes comprenden sus vidas y necesidades.¹³⁸ A pesar de las críticas sobre la falta de protagonismo de los partidos minoritarios en comparación con los partidos mayoritarios,¹³⁹ esta sesión ante la Cámara de los Comunes sigue siendo mejor que *ninguna sesión*. Esto dado que el primer ministro no necesariamente sabe qué le van preguntar, elemento que sirve para determinar si conoce y domina a profundidad sus propias políticas.¹⁴⁰ Asimismo, en esta sesión están presentes los miembros de su gabinete, quienes deben tener *a la mano* la información necesaria para contestar la multiplicidad de cuestionamientos que, durante esa sesión de media hora, le presenta la Cámara de los Comunes.¹⁴¹

Es innegable que los beneficios que estas sesiones adelantan, en términos de transparencia y de rendición de cuentas, son de gran trascendencia. ¿Por qué no emplear algo similar en Puerto Rico? Desde luego, no propongo que, como en el modelo parlamentario, el gobernador comparezca a la Asamblea Legislativa semanalmente, ni siquiera mensualmente. Un encuentro tan frecuente no me parece necesario, ya que supondría complicaciones en términos de logística y de costo-beneficio. Además, no corresponde a nuestro esquema republicano de gobierno. Ahora bien, no hay razón para no celebrar este evento dos veces al año, al inicio de cada sesión ordinaria. Por ende, lo que propongo es celebrar este mensaje dos veces al año, de forma que se cumpla el mandato constitucional de dirigirse ante la Asamblea Legislativa al comienzo de *cada* sesión ordinaria. Además, adaptaría

137 Michael White, *The History of PMQs*, THE GUARDIAN (27 de octubre de 2011), <http://www.theguardian.com/politics/2011/oct/27/history-pmqs-prime-ministers-commons> (última visita 13 de abril de 2016).

138 *Id.*

139 *Prime Minister's Questions*, BBC NEWS (16 de octubre de 2008), http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/p-q/82556.stm (última visita 13 de abril de 2016).

140 *Id.*

141 White, *supra* nota 137.

el formato del actual mensaje anual para que los miembros de la Asamblea Legislativa, en sesión conjunta, tengan la oportunidad de cuestionar directamente al gobernador. Contrario a la sesión semanal, a la cual el Primer Ministro quizás no puede ir completamente preparado, el gobernador tendría tiempo más que suficiente para prepararse para cada coyuntura. Además, durante las sesiones propuestas, los representantes y senadores tendrían la oportunidad de hacer preguntas y comentarios, no solo en torno a lo ofrecido en el mensaje del gobernador, sino también sobre cualquier aspecto de política pública que entiendan pertinente. Incluso, los constituyentes podrían someter preguntas de antemano, con tal de que sus representantes transmitan directamente el sentir y los cuestionamientos del Pueblo.

Para adoptar este formato no es necesario enmendar la Constitución de Puerto Rico. Incluso, tampoco sería necesario aprobar una ley, salvo que los representantes interesen garantizar que las sesiones se celebren, no solo como cuestión de costumbre y conveniencia, sino por mandato expreso legislativo. En un país en que tanto se discute sobre la falta de rendición de cuentas, de comunicación y de transparencia, la posibilidad de proveer este espacio de diálogo y debate resulta imprescindible para mejorar no tan solo la percepción que el Pueblo tiene de sus funcionarios electos, sino del funcionamiento de nuestro sistema como uno plenamente democrático. Este mecanismo sería una herramienta alterna mediante la cual la ciudadanía podría expresar sus preocupaciones y reservas sobre la forma en que se gobierna el País. La necesidad de tal mecanismo alternativo se concretiza en la medida en que la participación ciudadana se reduce y limita a procesos electivos y comparecencias en vistas públicas. Como se mencionó anteriormente, el único mecanismo hábil para que el pueblo pueda fiscalizar al gobernador está disponible solo cada cuatro años durante el periodo electoral. De crearse estas sesiones luego de cada mensaje del gobernador, aumentaríamos el diálogo, lo que a su vez aumentaría la transparencia y la confianza en el Estado.

Por último, estas sesiones de preguntas son un bien en sí mismo y, a la vez, una herramienta de bien en su aplicación. Son un bien en sí mismo por el hecho de que el Pueblo –por medio de sus representantes– tendría acceso directo al gobernador. Esto significa que el Pueblo podría cuestionar y el gobernador podría defender sus posturas de manera directa. La mera existencia de este intercambio puede, por sí sola, sellar la brecha que muchos perciben entre el gobierno y los gobernados. Por otro lado, es una herramienta de bien en su aplicación por varias razones. En primer lugar, el gobernador estaría más al tanto de las preocupaciones del Pueblo, lo que podría ser percibido como sensibilidad y receptividad hacia las necesidades del pueblo. En segundo lugar, el Pueblo confiaría más en sus representantes, pues durante esta sesión se podría observar cuán receptiva ha sido la Asamblea Legislativa a los reclamos del Pueblo, hayan sido estos expresados directa o indirectamente. En tercer lugar, el Pueblo tendría una participación directa en la fiscalización de la política pública del gobierno y podría observar cuánto el Gobernador y la Asamblea Legislativa conocen sobre sus necesidades, cuánta im-

portancia le brindan, además de qué y cuánto han hecho para atenderlas. En último lugar, el Pueblo puede observar la independencia de criterios -o falta de esta- que tienen los representantes que pertenecen al mismo partido que el gobernador.

De acogerse, ¿cómo funcionaría esta sesión? En términos generales, propongo que luego del mensaje del gobernador, se reserve una hora para que la sesión conjunta entable varias rondas de preguntas y respuestas con el gobernador. El tiempo se dividirá equitativamente entre las distintas delegaciones presentes. Así, si el Partido Nuevo Progresista, el Partido Popular Democrático, el Partido Independentista Puertorriqueño, o cualquier otro partido, tiene representantes presentes en la sesión conjunta -sean estos senadores, representantes o ambos- cada partido, como delegación, podrá hacer preguntas y recibir respuestas. Las preguntas serán hechas al gobernador por el portavoz o los portavoces de cada delegación. El orden de cada turno sería determinado al azar por el Sargento de Armas de la Cámara de Representantes, quien mantendría el orden y se aseguraría de que cada delegación se circunscriba al tiempo provisto, cediéndole el piso al partido siguiente una vez se haya agotado su tiempo.

Con este procedimiento, el Pueblo dejaría de ser un mero espectador para así asumir una participación activa en las discusiones y deliberaciones sobre el porvenir de Puerto Rico. No podemos olvidar que, según se mencionó anteriormente, la gestión gubernamental en una democracia representativa solo es posible debido a que el Pueblo soberano renunció a sus poderes de *hacer gobierno*, para así delegarlos a un grupo selecto de ciudadanos quienes deberán tomar decisiones en pos del interés común.¹⁴² Con miras de devolverle al Pueblo alguna medida de control o fiscalización sobre las decisiones que toman los gobernantes, exhorto a que esta propuesta sea considerada e inicie un diálogo profundo sobre las diversas formas en que nuestro sistema puede tornarse más abierto y democrático.

IV. OTRAS DISPOSICIONES IMPORTANTES

Luego de haber investigado y analizado las tres disposiciones abordadas en la sección anterior, es importante resaltar que existen otras cláusulas de nuestra Constitución que deben ser analizadas a fondo para estudios posteriores sobre la democracia en Puerto Rico. Es decir, las características de nuestro sistema democrático según enmarcadas en nuestra Constitución no se limitan únicamente a las tres disposiciones previamente reseñadas. Ciertamente, para un estudio de nuestro sistema desde una óptica democrática podríamos analizar, por ejemplo, los requisitos para ser gobernador y los argumentos a favor y en contra de añadir exigencias adicionales, y la incidencia que tiene en nuestra democracia el uso de órdenes ejecutivas para legislar cuando la Asamblea Legislativa opta por no hacerlo, entre otros.¹⁴³ No obstante, para propósitos de mi investigación, me detendré en

¹⁴² THE FEDERALIST NO. 10 (James Madison).

¹⁴³ Para un estudio exhaustivo sobre el uso de órdenes ejecutivas por parte del Gobernador de Puerto Rico, véase William Vázquez Irizarry, *Los poderes del gobernador de Puerto Rico y el uso de órdenes ejecutivas*, 76 REV. JUR. UPR 951 (2007).

un asunto que, para Trías Monge, fue uno de los que provocó mayor división entre los miembros de la delegación popular en la Constituyente: la sucesión del gobernador en caso de que este falleciera o no pudiese cumplir con sus obligaciones.¹⁴⁴

Así pues, entre los delegados populares existían dos posturas opuestas. Mientras unos favorecían el sistema de sustitución del primer ejecutivo por un funcionario no electo, otros se inclinaban hacia la creación del cargo de vicegobernador o algún otro método en el que el sucesor sea un funcionario electo popularmente.¹⁴⁵ En el transcurso de nuestra relación política con Estados Unidos, el esquema sucesorio ha estado sujeto a varios cambios. Trías Monge narra que bajo la *Ley Foraker*, en caso de vacante temporera o absoluta, el secretario de Puerto Rico -un funcionario nombrado por el presidente de Estados Unidos- solía sustituir al gobernador, mientras que según la *Ley Jones*, el presidente de Estados Unidos podía nombrar como sucesor a cualquiera de los secretarios de los departamentos ejecutivos de aquel momento.¹⁴⁶ Asimismo, con la aprobación de la *Ley del gobernador electivo*, se estableció al procurador general y, en su defecto, lo que hoy sería el secretario de hacienda, como sucesores del Gobernador en casos de vacante absoluta o temporera.¹⁴⁷ Pero eso no era todo. La *Ley del gobernador electivo* disponía que en caso de que un gobernador electo no pudiese tomar posesión de su cargo, “se elegiría un sucesor temporero por mayoría de las cámaras, reunidas en sesión conjunta, hasta tanto se seleccionase un nuevo Gobernador en elecciones especiales a celebrarse dentro de los 120 días siguientes a la clausura de dicha sesión”.¹⁴⁸

Durante la Constituyente, había quienes favorecían la creación del cargo de teniente gobernador, mientras que otros sectores, como la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, proponían la creación de un puesto electoral para vicegobernador que de alguna forma legitimara al posible sucesor.¹⁴⁹ Esta institución también propuso como posible alternativa un sistema de elección especial posterior. En los casos en que faltara poco para el próximo ciclo de elección general, la Escuela de Administración Pública recomendaba que la sucesión del gobernador recayera sobre el secretario de estado.¹⁵⁰ Por su parte, Muñoz Marín cambió de opinión varias veces sobre el método a emplearse para sustituir al gobernador en caso de vacantes, aunque su inclinación inicial de regresar al sistema existente bajo la *Ley Jones* fue la que eventualmente optó por apoyar.¹⁵¹ Así las cosas, la Comisión de la Rama Ejecutiva recomendó la creación del cargo de vicegobernador, el cual “se elegiría al mismo tiempo y por igual término que el gobernador y sería el presidente del senado, donde no tendría voto, excepto en

144 3 TRIÁS MONGE, *supra* nota 22, en la pág. 129.

145 *Id.* en las págs. 129-30.

146 *Id.* en la pág. 130.

147 *Id.*

148 *Id.* (nota omitida).

149 *Id.*

150 *Id.*

151 *Id.* en las págs. 130-31.

caso de empate”.¹⁵² Mientras que el vicegobernador sustituiría al gobernador en caso de vacante absoluta, en el caso de vacante temporal el gobernador elegiría como sustituto temporero al secretario de gobierno de su elección.¹⁵³

Luego de discutir este tema extensamente, el concepto de vicegobernador fue derrotado en el caucus de la delegación del Partido Popular. Posteriormente, se solicitó sustituirlo por un método análogo al entonces vigente bajo la *Ley del gobernador electivo*.¹⁵⁴ De acuerdo con este esquema, en caso de vacante absoluta el cargo pasaría al secretario de estado, quien lo desempeñaría hasta que su sucesor fuera electo y tomara posesión. Ahora bien, “[s]i la próxima elección general estuviere señalada para celebrarse más de un año después de la fecha de la vacante, se celebrará una elección especial para elegir un gobernador dentro de los 120 días siguientes a la vacante”.¹⁵⁵ Trías Monge explica que entre las razones por las que se derrotó la propuesta del vicegobernador, una de las principales fue “el triste papel representado usualmente por el vicepresidente dentro del sistema federal norteamericano y por el teniente gobernador en los estados; la ausencia de empleo útil para un hombre necesariamente valioso; la dificultad de integrar dicha persona, que presidiría el Senado, al equipo de acción diaria del Gobernador”.¹⁵⁶ Sin embargo, hubo aquellos que, como el delegado Jaime Benítez, se opusieron a este razonamiento, pues entendían que la elección previa del sucesor del gobernador constituía un método más democrático que aseguraba que el puesto recayera sobre alguien a quien el Pueblo había electo directamente.¹⁵⁷

Para entender el contexto en el que la Constituyente se llevó a cabo, es importante tener presente que:

El concepto de la gobernación prevaleciente en la constitución no escrita de la época, con su clara tendencia centralizante, y la naturaleza personalista del Partido Popular eran, sin embargo, básicamente contrarios al método de sucesión representado por el vicegobernador. La sucesión por el Secretario de Estado se compadecía más con el orden vigente de las cosas. El Secretario de Estado ocuparía su cargo a voluntad del Gobernador. No se amenazaba el poder del Primer Ejecutivo. No se amenazaba la unidad del partido.¹⁵⁸

Desde luego, este proceder resulta patentemente antidemocrático, pues sustituye la selección popular previa de un sucesor por un sistema que centraliza el poder en un partido y en un solo individuo, quien estaría singularmente facultado para seleccionar a quien le sustituyese. Esto, sin embargo, no es lo peor. Eventualmente, la propuesta del caucus para volver al sistema establecido por la *Ley del*

152 *Id.* en la pág. 131.

153 *Id.*

154 *Id.*

155 *Id.*

156 *Id.*

157 *Id.*

158 *Id.* en la pág. 132.

governador electivo no satisfizo a Muñoz Marín, quien sugirió eliminar la elección especial.¹⁵⁹ La razón de esto resulta indignante pues, según Trías Monge, la eliminación de dicha elección “se debió al deseo de evitar que el accidente de una vacante forzase al partido triunfante en unas elecciones a recabar al poco tiempo un nuevo mandato electoral”.¹⁶⁰ ¿Es esto democrático? Por supuesto que no. De hecho, se debe precisamente al contexto de centralización del poder que ideó nuestra Constitución, el cual produjo que, de forma particularmente burda, se optara por eliminar una elección general con tal de evitar que el Pueblo eligiese en estos comicios especiales a un candidato de partido distinto al imperante. Este empeño de perpetuar el poder en un partido por medio de artimañas estructurales resulta patentemente pervertido y ajeno al principio más básico de una democracia: la libre selección de los gobernantes por los gobernados.

Así pues, con la aprobación de la Constitución de Puerto Rico, el artículo IV le dedica tres secciones al proceso de sustituir al gobernador en caso de que ocurra una vacante. Actualmente, el sistema opera de la siguiente forma: ante una vacante absoluta en la gobernación, el cargo pasará a la figura del secretario de estado, “quien lo desempeñará *por el resto del término y hasta que un nuevo Gobernador sea electo y tome posesión*”.¹⁶¹ El secretario de estado también ejercerá el cargo durante los periodos transitorios en los que el gobernador esté ausente o temporalmente impedido de ejercer sus funciones.¹⁶² En caso de que el secretario de estado no pudiese ocupar el cargo, ya sea porque surge una vacante absoluta o un impedimento temporal, la ley determinará quién le sigue en la línea de sucesión.¹⁶³ Ahora bien, nos dice la Constitución que:

Quando el Gobernador electo no tomase posesión de su cargo, o habiéndolo hecho ocurra una vacante absoluta en el mismo sin que dicho Gobernador haya nombrado un Secretario de Estado o cuando habiéndolo nombrado este no haya tomado posesión, la Asamblea Legislativa electa, al reunirse en su primera sesión ordinaria, elegirá por mayoría del número total de los miembros que componen cada cámara, un Gobernador y este desempeñará el cargo hasta que su sucesor sea electo en la siguiente elección general y tome posesión.¹⁶⁴

¿Es esto democrático? La respuesta no es absoluta, pues no hay duda de que la selección por *default* del gobernador que hace la Asamblea Legislativa sí encarna principios democráticos. La pregunta, entonces, estuvo mal formulada. ¿Es este esquema el más democrático? Estoy convencido que no lo es. Es evidente que la sustitución del gobernador por un funcionario que no fue elegido popularmente atenta contra principios básicos de una democracia. Si a esto le añadimos el hecho

159 *Id.*

160 *Id.*

161 CONST. PR art. IV, § 7 (énfasis suplido).

162 *Id.* § 8.

163 *Id.* §§ 7-8.

164 *Id.* § 9.

de que no hay elecciones especiales para que el Pueblo elija a un sustituto cuando falte mucho tiempo para las próximas elecciones, entonces es patente que el proceso de selección de un sustituto en caso de vacante absoluta adolece de propiedades antidemocráticas. Como ya mencioné, la selección del gobernador por parte de la Asamblea Legislativa no es del todo antidemocrático, pero este evento solo ocurriría dentro de una ventana muy pequeña y particular. El resto del tiempo, un funcionario no electo será el Gobernador de Puerto Rico hasta tanto se celebren las próximas elecciones generales. Para fines ilustrativos, esto significa que si el 2 de enero de 2017 juramenta como gobernador el candidato A, el 3 de enero de 2017 el Senado confirma el nombramiento de B como Secretario de Estado, y el 4 de enero de 2017 ocurre una vacante absoluta en el cargo de Gobernador, entonces el Secretario de Estado B será gobernador durante los cuatro años subsiguientes.

Como se mencionó anteriormente, esto atenta contra los principios básicos de una democracia. En países como Estados Unidos, Brasil y Perú, los primeros tres funcionarios en la línea de sucesión presidencial siempre son funcionarios elegidos popularmente. ¿Por qué no aplicar este modelo a nuestra Constitución? ¿Por qué no satisfizo a Muñoz Marín un sistema en el que con toda probabilidad su sustituto habría sido un copartidario, aún si no hubiese sido escogido personalmente por él? ¿Cuál habrá sido la verdadera razón por la cual cambió tanto de opinión, y eventualmente desfavoreció esta postura por una menos democrática? Al parecer, la explicación puede reducirse a un “chisme” entre Muñoz Marín y Vicente Géigel Polanco, cofundador y líder destacado del Partido Popular Democrático, quien durante ese momento era Procurador General y primero en la línea de sucesión bajo la entonces vigente *Ley de gobernador electivo*. Trías Monge relata que “[a]l comenzar a perder, en 1950, la confianza en Géigel, por alegadas actividades de éste en favor de la proclamación de la República, Muñoz atravesó, según confesó luego, momentos de gran angustia sobre el problema de la sucesión, optando al cabo por requerirle la renuncia”.¹⁶⁵ A juicio de Trías Monge, “[e]s indudable que esta experiencia pesó en la decisión final de Muñoz de rechazar cualquier sistema de sucesión en que tal eventualidad pudiera repetirse”.¹⁶⁶

Como puede verse, la construcción de un sistema de sucesión cuestionablemente democrático es producto de forcejeos internos e intereses subyacentes que se desvían del modelo ideal para conformar un sistema del Pueblo, por el Pueblo y para el Pueblo. Por esto, recomiendo que se enmiende la Constitución de Puerto Rico para instaurar las siguientes dos disposiciones. En primer lugar, se debe requerir que se celebre una elección especial en caso de surgir una vacante absoluta en el cargo de gobernador, siempre que la próxima elección general esté pautada a celebrarse a más de un año de la fecha en que se produjo la vacante. En ese caso, se celebraría una elección especial para elegir un gobernador dentro de los 120 días siguientes a la vacante, similar a como ocurría bajo el esquema de la *Ley del guber-*

165 3 TRÍAS MONGE, *supra* nota 22, en la pág. 132.

166 *Id.*

nador electivo. En segundo lugar, se debe instituir que, en caso de *vacantes absolutas*, la línea de sucesión comenzaría con el presidente del Senado, seguido por el presidente de la Cámara de Representantes y, finalmente, por el secretario de estado. Esta enmienda no trastocaría el esquema actual en lo relativo a las vacantes temporeras, pues estoy de acuerdo en que el secretario de estado realice esta función provisionalmente.

CONCLUSIÓN

La democracia es imperfecta. Cuando comencé a investigar estos temas me propuse no tan solo ilustrar esta realidad, sino demostrar que nuestro sistema *puede* y *debe* ser mejorado. Con este enfoque, he propuesto enmiendas a lo largo de este escrito. Ahora bien, estas enmiendas serían de naturaleza constitucional, lo que las hace sumamente difíciles de aprobar. Aunque esta crítica es de esperarse, no debe servir como disuasivo.

A modo de síntesis, mi propuesta se resume en cuatro objetivos: (1) establecer el sistema de voto preferencial para elegir al gobernador y comisionado residente; (2) aumentar a seis años la duración del cargo de gobernador y prohibir su reelección; (3) llevar a cabo el mensaje del gobernador a la sesión conjunta de la Asamblea Legislativa al inicio de cada sesión ordinaria –es decir, dos veces al año–, cuyo formato incluiría un periodo de al menos una hora en la que los legisladores podrán cuestionar al gobernador sobre su mensaje y sus políticas, y (4) enmendar la línea de sucesión del gobernador de forma tal que, en caso de vacante absoluta, lo sustituya en primera instancia el presidente del Senado, seguido por el presidente de la Cámara de Representantes, y culminando con el secretario de estado. Asimismo, propongo que, de ocurrir dicha vacante faltando más de un año para las próximas elecciones, se celebre una elección especial dentro de los 120 días próximos al surgimiento de la vacante.

Con la aprobación de todas estas enmiendas, remediaríamos a gran escala unas deficiencias muy importantes dentro de nuestra estructura democrática. Sin embargo, debido a que es improbable que este catálogo de enmiendas se apruebe en su totalidad, le daría prioridad al establecimiento de un sistema de voto preferente. Por otro lado, este estudio ha demostrado que, contrario al sistema de voto preferente, el establecimiento de un término de seis años y la prohibición de la reelección es una alternativa más asequible. Además, esta tiene innumerables beneficios localmente aplicables. Como explique antes, con un término más largo se le hace más factible al gobernador concentrarse en ejecutar su política pública a corto, mediano y largo plazo; evitando las distracciones relacionadas a la reelección. Además, el candidato entra al cargo sabiendo que solo tiene una oportunidad para lograr unas pocas, pero medulares, promesas de campaña. Por otra parte, con este andamiaje, el electorado tendería a familiarizarse mucho más con las plataformas concretas de cada candidato y votaría por la que le resulte más conveniente. Estos son algunos de los beneficios de acogerse la segunda enmienda constitucional que propongo.

Ahora bien, no pretendo que se cambie de un zarpazo estructuras inherentes de nuestro sistema de gobierno. Convoco, entonces, a la reflexión activa. No podemos olvidar que nos enfrentamos a una realidad histórica de crisis económica y social en la que estamos obligados a pensar creativamente y buscar soluciones innovadoras a problemas reales. Como Unamuno, “les diré que si quieren soluciones [perfectas], acudan a la tienda de enfrente, porque en la mía no se vende semejante artículo. Mi empeño ha sido, es y será que los que me lean, piensen y mediten en las cosas fundamentales, y no ha sido nunca el de darles pensamientos hechos. Yo he buscado siempre agitar, y, a lo sumo, sugerir, más que instruir. Si yo vendo pan, no es pan, sino levadura o fermento”.¹⁶⁷ Confío en que esta investigación servirá de punto de partida al osado que se aventure, en pos de ideales, a reformar la democracia en Puerto Rico.

¹⁶⁷ Miguel de Unamuno, *Mi religión* (6 de noviembre de 1907), disponible en <http://ensayo.rom.uga.edu/antologia/XXE/unamuno/> (última visita 6 de mayo de 2016).

TABLA 1. DURACIÓN DE TÉRMINOS Y LÍMITES A LA REELECCIÓN DE JEFES DE ESTADO ALREDEDOR DEL MUNDO¹⁶⁸

ÁFRICA			
País	Cargo	Duración de cada término	Máximo de términos en poder
Argelia	Presidente	5 años	2 términos
Angola	Presidente	5 años	2 términos (consecutivos o no consecutivos)
Benín	Presidente	5 años	2 términos
Botsuana	Presidente	5 años	2 términos
Burkina Faso	Presidente	5 años	2 términos
Burundi	Presidente	5 años	2 términos
Cabo Verde	Presidente	5 años	2 términos
República Centroafricana	Presidente	5 años	2 términos
Comoras	Presidente	5 años	1 término
Costa de Marfil	Presidente	5 años	N/A
República Democrática del Congo	Presidente	5 años	2 términos
República del Congo	Presidente	5 años	3 términos
Egipto	Presidente	4 años	2 términos
Etiopía	Presidente	6 años	2 términos
Ghana	Presidente	4 años	2 términos
Kenia	Presidente	5 años	2 términos
Liberia	Presidente	6 años	2 términos
Madagascar	Presidente	5 años	2 términos
Malawi	Presidente	5 años	2 términos
Malí	Presidente	5 años	2 términos
Mauritania	Presidente	5 años	2 términos
Mauricio	Presidente	5 años	2 términos
Mozambique	Presidente	5 años	2 términos
Namibia	Presidente	5 años	2 términos
Níger	Presidente	5 años	2 términos
Nigeria	Presidente	4 años	2 términos
Ruanda	Presidente	7 años	2 términos
Santo Tomé y Príncipe	Presidente	5 años	2 términos
Senegal	Presidente	7 años	2 términos

¹⁶⁸ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, LIBRARY: CHIEFS OF STATE AND CABINET MEMBERS OF FOREIGN GOVERNMENTS, <https://www.cia.gov/library/publications/world-leaders-1/IN.html> (última visita 10 de abril de 2016).

Seychelles	Presidente	5 años	3 términos
Sierra Leona	Presidente	5 años	2 términos
Somalia	Presidente	4 años	1 término
Sudáfrica	Presidente	5 años	2 términos
Sudán del Sur	Presidente	4 años	2 términos
Tanzania	Presidente	5 años	2 términos
Túnez	Presidente	5 años	2 términos
Uganda	Presidente	5 años	N/A
Zambia	Presidente	5 años	2 términos
Zimbabue	Presidente	5 años	N/A
ASIA Y MEDIO ORIENTE			
País	Cargo	Duración de cada término	Máximo de términos en poder
Afganistán	Presidente	5 años	2 términos
Bangladés	Presidente	5 años	2 términos
Corea del Sur	Presidente	5 años	1 término
China	Presidente	5 años	2 términos
Filipinas	Presidente	6 años	1 término
Hong Kong	Presidente	5 años	2 términos
India	Presidente	5 años	N/A
Indonesia	Presidente	5 años	2 términos
Irán	Presidente	4 años	2 términos consecutivos y un término adicional no consecutivo
Iraq	Presidente	4 años	2 términos
Israel	Presidente	7 años	1 término
Japón	Primer ministro	N/A	N/A
Kazajistán	Presidente	5 años	2 términos
Kirguistán	Presidente	6 años	1 término
Líbano	Presidente	6 años	Términos deben ser no consecutivos
Macao	Presidente	5 años	2 términos
Maldivas	Presidente	5 años	2 términos
Mongolia	Presidente	4 años	2 términos
Pakistán	Presidente	5 años	N/A
Singapur	Presidente	6 años	1 término
Sri Lanka	Presidente	6 años	2 términos
Taiwán	Presidente	4 años	2 términos
Tayikistán	Presidente	7 años	2 términos
Tailandia	Primer ministro	4 años	2 términos
Timor Oriental	Presidente	5 años	2 términos
Uzbekistán	Presidente	5 años	2 términos
Vietnam	Presidente	5 años	1 término
Albania	Presidente	5 años	2 términos
Alemania	Presidente	5 años	2 términos
Armenia	Presidente	5 años	2 términos

Austria	Presidente	6 años	2 términos
Azerbaiyán	Presidente	5 años	2 términos
Bielorrusia	Presidente	5 años	N/A
Bosnia y Herzegovina	3 presidentes	4 años	2 términos consecutivos y un término de por medio
Bulgaria	Presidente	5 años	2 términos
Croacia	Presidente	5 años	2 términos
Chipre	Presidente	5 años	2 términos
República Checa	Presidente	5 años	2 términos consecutivos
Eslovaquia	Presidente	5 años	2 términos
Eslovenia	Presidente	5 años	2 términos
Estonia	Presidente	5 años	2 términos
Finlandia	Presidente	6 años	2 términos
Francia	Presidente	5 años	2 términos
Georgia	Presidente	5 años	2 términos
EUROPA			
País	Cargo	Duración de cada término	Máximo de términos en poder
Grecia	Presidente	5 años	2 términos
Hungría	Presidente	5 años	2 términos
Islandia	Presidente	4 años	N/A
Irlanda	Presidente	7 años	2 términos
Italia	Presidente	7 años	N/A
Letonia	Presidente	4 años	2 términos
Lituania	Presidente	5 años	2 términos
República de Macedonia	Presidente	5 años	2 términos
Malta	Presidente	5 años	1 término
Moldavia	Presidente	4 años	2 términos
Montenegro	Presidente	5 años	2 términos
Polonia	Presidente	5 años	2 términos
Portugal	Presidente	5 años	2 términos
Rumania	Presidente	5 años	2 términos
Rusia	Presidente	6 años	2 términos
Serbia	Presidente	5 años	2 términos
Turquía	Presidente	5 años	2 términos
Ucrania	Presidente	5 años	2 términos
Estados Federados de Micronesia	Presidente	4 años	2 términos
Fiyi	Presidente	5 años	2 términos
Islas Marshall	Presidente	4 años	N/A
Islas Salomón	Gobernador general	5 años	2 términos
Kiribati	Presidente	4 años	3 términos
Nauru	Presidente	3 años	2 términos

Palaos	Presidente	4 años	2 términos
Samoa	Presidente	5 años	N/A
Vanuatu	Presidente	5 años	1 término
Argentina	Presidente	4 años	2 términos consecutivos
Bolivia	Presidente	5 años	2 términos
Brasil	Presidente	4 años	2 términos
Chile	Presidente	4 años	Términos discontinuos sin límite
Colombia	Presidente	4 años	2 términos
Costa Rica	Presidente	4 años	Términos discontinuos sin límite
Cuba	Presidente	5 años	N/A
Ecuador	Presidente	4 años	2 términos
El Salvador	Presidente	5 años	1 término
AMÉRICA			
País	Cargo	Duración de cada término	Máximo de términos en poder
Estados Unidos	Presidente	4 años	2 términos
Guatemala	Presidente	4 años	Términos discontinuos
Guyana	Presidente	5 años	N/A
Haití	Presidente	5 años	2 términos discontinuos
Honduras	Presidente	4 años	1 término
México	Presidente	6 años	1 término
Nicaragua	Presidente	5 años	N/A
Panamá	Presidente	5 años	2 términos discontinuos
Paraguay	Presidente	5 años	1 término
Perú	Presidente	5 años	Términos discontinuos sin límite
República Dominicana	Presidente	4 años	2 términos
Trinidad y Tobago	Presidente	5 años	2 términos
Uruguay	Presidente	5 años	Términos discontinuos sin límite
Venezuela	Presidente	6 años	N/A