

**LA ELECCIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y LA CRISIS DE  
REPRESENTATIVIDAD: LAS BASES LEGALES DE LA  
PARTIDOCRACIA**

ARTÍCULO

CLAUDIA S. DELBREY ORTIZ\*

Introducción .....	1106
I. Características básicas del sistema electoral de Puerto Rico .....	1108
A. La representación por distritos .....	1108
B. La representación de las minorías .....	1109
i. La representación por acumulación.....	1110
ii. La representación por adición.....	1111
II. Obstáculos estructurales para una mayor representatividad en la Asamblea Legislativa.....	1116
A. El sistema de distritos y el escrutinio mayoritario uninominal.....	1116
B. Las deficiencias de la representación por acumulación .....	1118
C. El concepto de “fuerza electoral” .....	1123
i. La fuerza electoral y el requisito para la retención de la franquicia electoral.....	1125
ii. La fuerza electoral y la fórmula de representación por adición .....	1128
D. El balance entre el requisito de inscripción por petición y el requisito de retención de la franquicia electoral .....	1130
IV. Algunas consideraciones sobre los candidatos independientes.....	1131
V. Posibles reformas.....	1135
A. Sistema de distritos y escrutinio mayoritario uninominal.....	1135
B. Deficiencias de la representación por acumulación .....	1136
C. La fuerza electoral.....	1137
D. Inscripción v. Retención .....	1138
E. Los candidatos independientes y las garantías de representación de las minorías .....	1138
Conclusión.....	1139

---

\* Estudiante de segundo año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Agradezco a los profesores José Julián Álvarez González y Ángel Israel Rivera Ortiz por sus revisiones, comentarios y recomendaciones. Deseo también agradecer a Javier I. Hernández Beauchamp por su ayuda en la elaboración de gráficas y diagramas incluidos en este artículo.

## INTRODUCCIÓN

**D**ESDE HACE VARIOS AÑOS, EN PUERTO RICO SE VIENEN ESCUCHANDO MÚLTIPLES señalamientos a las autoridades gubernamentales por su incapacidad para manejar los graves problemas del país y encaminarlo hacia un verdadero desarrollo. Además de las circunstancias externas, como las relaciones políticas con Estados Unidos, se reconoce un serio estancamiento en la política local. Hay un creciente sentir de que los administradores del gobierno no responden a las necesidades y reclamos del pueblo puertorriqueño. Uno de los propósitos fundamentales de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico es la organización política sobre una base plenamente democrática. Esta, además, reconoce que se entiende “por sistema democrático aquél donde *la voluntad del pueblo es la fuente del poder público*”.<sup>1</sup> Este principio se recoge principalmente en la creación de un gobierno cuyos funcionarios son elegidos por el pueblo a través del sufragio, lo que supone que la composición de dicho gobierno debería ser representativa de la voluntad popular. La discrepancia entre el descontento que se manifiesta en la población y el surgimiento de nuevos partidos y candidaturas independientes, de un lado, y los resultados obtenidos en los comicios, del otro, nos coloca ante una aparente crisis de representatividad en nuestras principales instituciones políticas.

El Gobierno de Puerto Rico se compone de tres ramas: Ejecutiva, Legislativa y Judicial. Sin embargo, este trabajo se concentrará en la Rama Legislativa, partiendo de la premisa de que es sobre este cuerpo que recae de manera más esencial y directa la voluntad del pueblo. En el homenaje póstumo realizado al expresidente del Senado, Don Miguel Hernández Agosto, el actual presidente de dicha cámara, el Hon. Eduardo Bhatia, compartió las siguientes expresiones:

No es casualidad, me decía don Miguel a mí, que el primer poder enumerado en la Constitución es el Poder Legislativo. No es casualidad, me decía él, que no hay un solo juez electo por el pueblo, me decía, que en el Ejecutivo solamente una de todas las personas que trabajan es electa por el pueblo, en el Legislativo todos son electos por el pueblo.

Me decía él: ‘Eduardo, te digo esto y te lo repito, la Asamblea Legislativa valida la democracia puertorriqueña, si no estuviésemos todos electos no sería democracia... Ustedes son los que legitiman la democracia puertorriqueña. Los ataques a la Asamblea Legislativa son los ataques al poder del pueblo porque aquí está el poder del pueblo’.<sup>2</sup>

Al comparar el Poder Legislativo con las demás ramas gubernamentales, resulta acertada esta observación. En efecto, la Asamblea Legislativa es el único

---

<sup>1</sup> CONST. PR pmb. (énfasis suplido).

<sup>2</sup> Rebecca Banuchi, *Emotivo tributo póstumo a Hernández Agosto*, EL NUEVO DÍA (21 de marzo de 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/emotivotributopostumoahernandezagosto-2177055/> (última visita 22 de abril de 2016).

cuerpo gubernativo cuyos miembros se escogen en su totalidad, o casi en su totalidad, por elección popular. En su libro *El Poder Legislativo de Puerto Rico*, Nestor Rigual describió la Asamblea Legislativa como aquella que “encarna la genuina representación [del pueblo] a través de sus Representantes y Senadores electos”.<sup>3</sup> Es precisamente la elección popular de sus miembros lo que hace que la legitimidad democrática del poder gubernamental recaiga de forma directa sobre la Rama Legislativa.

Ahora bien, debemos por otro lado tener presente que la Asamblea Legislativa es el “organismo gubernamental que más directo arraigo tiene con el pueblo”, porque de dicho cuerpo “emana la elaboración de las leyes que han de afectarle favorable o desfavorablemente”.<sup>4</sup> Como en cualquier democracia moderna, la Rama Legislativa cumple esta función práctica. Por tal razón, es sumamente importante estudiarla para lograr cambios políticos y sociales, ya que es allí donde se crean las leyes que rigen nuestro diario vivir.

A la luz de esta discusión, debemos también plantearnos la función de los mecanismos electorales y su importancia para nuestra democracia representativa. Como propuso el Dr. Fernando Bayrón Toro, de su función básica de designar a los gobernantes emanan, a su vez, dos funciones esenciales. En primer lugar, las elecciones son un factor de legitimación del poder gubernamental. Pero, además, pueden cumplir la función de “determinar la dirección política a seguir, expresando un juicio acerca del presente y un deseo sobre el futuro, o sea, manifestando [la] voluntad política”.<sup>5</sup>

Una de las críticas más generalizadas sobre nuestra realidad política gira en torno a la continuidad del monopolio del poder gubernamental en manos de dos partidos políticos. Esto ha sido atribuido mayormente a la tradición política, la disciplina electoral y otros factores culturales que motivan al electorado puertorriqueño a votar por los mismos partidos de costumbre. Sin embargo, existen ciertos factores dentro de la estructura misma de nuestro sistema electoral que obstaculizan las oportunidades de representación de diversos sectores de opinión. Este trabajo pretende identificar cada uno de estos obstáculos estructurales –o al menos los más relevantes– y examinar posibles maneras de corregirlos. Para ello, estudiaremos primeramente los componentes principales del sistema electoral vigente. Luego, nos daremos a la tarea de analizar y discutir aquellos aspectos constitucionales y estatutarios que producen la mencionada crisis de representatividad en la Asamblea Legislativa. Dentro de este análisis, nos proponemos considerar, no solamente los partidos minoritarios sino también la figura de la candidatura independiente. Por último, propondremos posibles reformas que contribuyan a atajar esta crisis de representatividad y hacer de nuestra democracia una verdaderamente representativa de la voluntad del pueblo.

---

3 NÉSTOR RIGUAL, *EL PODER LEGISLATIVO DE PUERTO RICO* 17 (2da ed. 1974).

4 *Id.*

5 Fernando Bayrón Toro, *Recuento histórico del sistema electoral*, en INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REVISIÓN DEL PROCESO ELECTORAL DE PUERTO RICO 142, 142 (1982).

## I. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA ELECTORAL DE PUERTO RICO

Antes de adentrarnos en el sistema de representación, es importante entender que Puerto Rico cuenta con un sistema *presidencial* de gobierno.<sup>6</sup> En este tipo de sistema, el poder ejecutivo y el legislativo son independientes. Cada rama tiene sus propias funciones y se eligen por separado. En la mayoría de los sistemas presidenciales –como es el caso de Puerto Rico– los constituyentes eligen directamente al jefe de gobierno. Esto contrasta con los sistemas *parlamentarios*, en los cuales el poder ejecutivo se fusiona con el legislativo, ya que el jefe de gobierno es también miembro del parlamento. En este tipo de sistema, los constituyentes emiten su voto a favor de un partido –ya sea por medio de listas de candidatos o eligiendo a un representante por distrito. El líder del partido que haya obtenido la mayor cantidad de escaños es quien pasa a ser el primer ministro o presidente de gobierno.<sup>7</sup>

### A. La representación por distritos

La Constitución del Estado Libre Asociado establece una Asamblea Legislativa bicameral que se compone de un Senado integrado por veintisiete miembros y una Cámara de Representantes integrada por cincuenta y un miembros.<sup>8</sup> Los mismos se eligen a base de un sistema de *escrutinio mayoritario o pluralidad*. También se considera un sistema mixto, ya que incorpora algunos mecanismos alternos de representación. Sin embargo, la mayoría de los legisladores representan a un distrito geográfico mayoritario.<sup>9</sup> Estos distritos son unidades geográficas compactas, que a su vez se organizan y distribuyen sobre una base poblacional. Puerto Rico está dividido en ocho distritos senatoriales y cuarenta distritos representativos (cinco por cada distrito senatorial). El electorado también está dividido en 110 precintos electorales, los cuales son unidades más pequeñas que forman parte de cada distrito representativo. Un distrito representativo, por ejemplo, puede estar compuesto por uno o más precintos.

Cada distrito senatorial elige dos senadores y cada distrito representativo elige un representante. A estos dieciséis senadores y cuarenta representantes por distrito se suman once senadores y once representantes por acumulación.<sup>10</sup> Los legisladores por distrito son electos por pluralidad de votos –lo que también se conoce como mayoría simple o relativa. Esto significa que un candidato solo necesita obtener más votos que el resto de los candidatos de su distrito para ganar el escaño,

---

<sup>6</sup> HECTOR LUIS ACEVEDO, LA DEMOCRACIA PUERTORRIQUEÑA Y SU SISTEMA ELECTORAL (2015), <http://e.se-todo.com/doc/798/index.html>.

<sup>7</sup> Joel Krieger, *Britain*, en INTRODUCTION TO COMPARATIVE POLITICS 66 (Mark Kesselman *et al.* eds., 2da ed. 2013).

<sup>8</sup> CONST. PR art. III, § 2.

<sup>9</sup> ACEVEDO, *supra* nota 6.

<sup>10</sup> CONST. PR art. III, § 3.

aunque este haya obtenido menos del cincuenta por ciento del total de votos emitidos para todos los candidatos de esa circunscripción. Por lo tanto, si en un distrito el candidato del Partido A obtiene el cuarenta por ciento de los votos, el del Partido B el treinta y seis por ciento, y el del Partido C el veinticuatro por ciento, el Partido A ocupará el escaño, ya que de los tres fue el que más votos obtuvo. En el caso del Senado, basado en distritos binominales, adquieren escaños los dos candidatos con mayor cantidad de votos en cada distrito senatorial. Por otro lado, los escaños en la Cámara de Representantes están distribuidos a base de distritos uninominales (*single-member districts*). Es decir, adquiere el escaño el candidato que saca la mayor cantidad de votos en cada distrito representativo.

Para ilustrar cómo funciona la representación por distritos, supongamos que tenemos un sistema compuesto por cuatro distritos y que la cantidad de electores en cada uno es exactamente la misma.<sup>11</sup> En la Tabla 1 podemos observar que el Partido A obtuvo la mayor cantidad de escaños ya que ganó la mayor cantidad de distritos. El Partido B solo obtuvo uno de cuatro escaños, debido a que solo consiguió dominar un distrito. Se observan dos detalles muy peculiares. El primero de ellos es que, aunque el Partido B fue el partido que obtuvo la mayor porción del voto popular, tiene una clara desventaja frente al Partido A en cuanto al número de escaños legislativos obtenidos. El segundo detalle es que el Partido C, a pesar de haber obtenido un veintitrés por ciento de los votos emitidos para cargos legislativos, no obtuvo representación legislativa.

TABLA 1. EJEMPLO DE REPRESENTACIÓN POR DISTRITOS Y ESCRUTINIO MAYORITARIO

Partidos	Distrito 1	Distrito 2	Distrito 3	Distrito 4	Total de votos	Número de escaños
A	51%	19%	40%	39%	37%	3
B	30%	52%	39%	38%	40%	1
C	19%	29%	21%	23%	23%	0

### B. La representación de las minorías

Además de la predominante representación por distritos, nuestro sistema electoral incorpora –aunque en menor proporción– otros esquemas representativos, a saber: la *representación por acumulación* y la *representación por adición*. Estas fórmulas fueron incorporadas como medidas para remediar la tendencia al

---

<sup>11</sup> Se advierte que este ejemplo puede parecer exagerado, ya que los sistemas mayoritarios, como el de Puerto Rico, claramente son más complejos y están compuestos por una cantidad considerable de distritos compactos. Sin embargo, el mismo está ideado para cumplir dos funciones: (1) simplificar visualmente el mecanismo para su mejor comprensión, e (2) ilustrar de una manera sencilla el fenómeno de sub-representación que este produce.

monopolio del poder por un solo partido y garantizar una representación mínima de las minorías.

i. La representación por acumulación

La *representación por acumulación* es un tipo de representación mixta que, según definida por Bayrón Toro, consiste en un “escrutinio mayoritario de lista que tiende hacia una proporcionalidad entre los partidos y los candidatos”.<sup>12</sup> Además de los dieciséis senadores y cuarenta representantes por distrito, la Constitución dispone para la elección de once senadores y once representantes por acumulación.<sup>13</sup> El proceso de elección de estos legisladores consiste primeramente en la presentación de una lista de candidatos a senadores y otra de candidatos a representantes por los partidos que participan en cada elección general. No obstante, también se postulan candidatos por acumulación independientes. Bajo este esquema, los candidatos pueden acumular votos en todo el país. En la papeleta legislativa, cada elector solo puede seleccionar un candidato por acumulación para cada una de las cámaras. Resultan elegidos aquellos once candidatos a escaños por acumulación para cada cuerpo legislativo que hayan obtenido la mayor cantidad de votos.<sup>14</sup>

El sistema de representación por acumulación fue introducido por primera vez en Puerto Rico por la *Ley Jones* de 1917.<sup>15</sup> Bajo esta ley, la legislatura se componía de diecinueve senadores y treinta y cinco representantes por distrito, pero además se disponía para la elección de cinco senadores y cuatro representantes por acumulación.<sup>16</sup> En 1952, la Constitución añadió un distrito senatorial y aumentó la cantidad de escaños por acumulación a once –para cada uno de los cuerpos legislativos– con el propósito de dar mayor oportunidad de representación a las minorías.<sup>17</sup> Además de esto, la Convención Constituyente adoptó un método de representación por adición para brindar a las minorías una garantía mínima de representación, el cual discutiremos más adelante.

José Trías Monge comenta que había una convicción general entre los delegados de la Convención Constituyente de que era necesario fortalecer la representación minoritaria. Esto se debía en parte a la experiencia de las elecciones generales de 1948.<sup>18</sup> En dichas elecciones el Partido Popular Democrático (PPD) obtuvo 61.2% del total de votos emitidos para la gobernación y el 94.8% de los escaños legislativos (cincuenta y cinco de cincuenta y ocho). Sin embargo, los partidos de minoría alcanzaron tan solo el 5.2% de los escaños legislativos (tres de cincuenta

---

<sup>12</sup> Bayrón Toro, *supra* nota 5, en el pág. 149.

<sup>13</sup> CONST. PR art. III, § 3.

<sup>14</sup> FERNANDO BAYRÓN TORO, *MANUAL DE DERECHO ELECTORAL PUERTORRIQUEÑO* 30-31 (1998).

<sup>15</sup> Jones Act of 1917, Pub. L. No. 64-368, § 27, 39 Stat. 951, 959 (1917).

<sup>16</sup> Bayrón Toro, *supra* nota 5, en la pág. 149.

<sup>17</sup> ACEVEDO, *supra* nota 6.

<sup>18</sup> 3 JOSÉ TRÍAS MONGE, *HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO* 145 (1982).

y ocho), habiendo obtenido el 38.8% de los votos emitidos para la gobernación. Según explica Trías Monge, con estas reformas introducidas por la Constitución, los partidos minoritarios en las elecciones de 1948 habrían tenido al menos nueve senadores y diecisiete representantes.<sup>19</sup>

No empee lo anterior, los partidos principales tienden a postular a su liderato legislativo como candidatos por acumulación para que estos puedan ser elegidos independientemente de que el partido gane o pierda el distrito en donde residen.<sup>20</sup> Como veremos más adelante, estos partidos distribuyen estratégicamente los precintos electorales entre sus candidatos para conseguir que la mayor cantidad posible de estos resulten elegidos.

#### ii. La representación por adición

La Constitución dispone un complejo mecanismo que pretende garantizar la representación minoritaria y se activa “[c]uando en una elección general resultaren electos más de dos terceras partes de los miembros de cualquiera de las cámaras por un solo partido o bajo una sola candidatura”.<sup>21</sup> A este mecanismo se le conoce como *representación por adición*. Esta disposición constitucional –también conocida como la *cláusula de minorías*– provee representación adicional en dos situaciones particulares: (1) cuando un partido o candidatura obtiene más de dos terceras partes de cualquiera o ambas cámaras,<sup>22</sup> y (2) cuando un partido o candidatura obtiene más de dos terceras partes de cualquiera o ambas cámaras y además obtiene más de dos terceras partes de los votos emitidos para el cargo de gobernador.<sup>23</sup> Cada una de estas situaciones tiene un efecto distinto.

La primera se trata de un partido o candidatura que obtiene dos terceras partes de cualquiera o ambas cámaras, pero obtiene menos de dos terceras partes de los votos emitidos para el cargo de gobernador. En esta situación los partidos de minoría –en conjunto– tienen derecho a nueve senadores o diecisiete representantes, según sea el caso. La *Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (en adelante, “*Ley electoral*”) establece la manera en que se hace la distribución de estos escaños adicionales.<sup>24</sup> La misma se calcula a base de la proporción de votos que haya obtenido el candidato o candidata a la gobernación de cada uno de estos partidos. Se divide la cantidad de votos que haya obtenido el candidato a gobernador de cada partido de minoría entre la cantidad total de votos emitidos para los candidatos a dicho cargo de todos los partidos de minoría. Luego, este resultado se multiplica por nueve (en el caso del Senado) o por diecisiete (en el caso de

---

<sup>19</sup> *Id.* en las págs. 143-44.

<sup>20</sup> ACEVEDO, *supra* nota 6.

<sup>21</sup> CONST. PR art. III, § 7.

<sup>22</sup> *Id.* § 7(a).

<sup>23</sup> *Id.* § 7(b).

<sup>24</sup> Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4205 (2012).

la Cámara de Representantes). Finalmente, se le resta el número de senadores o representantes que cada partido haya elegido por voto directo y lo que resulte de esta resta es la cantidad de senadores o representantes que se adjudicará a cada partido de minoría. Un partido cuyo candidato al cargo de gobernador no logra obtener una cantidad igual o mayor al tres por ciento del total de votos emitidos para dicho cargo no será considerado en la fórmula de representación por adición.<sup>25</sup>

**GRÁFICA 1. FÓRMULA DE REPRESENTACIÓN POR ADICIÓN (PRIMERA MODALIDAD)**

Votos obtenidos por candidatura a la gobernación		
-----	x 9 -	Número de senadores electos por el partido
Total de votos emitidos para candidatura a la go- bernación de todos los partidos de minoría		
Votos obtenidos por candidatura a la gobernación		
-----	x 17-	Número de representan- tes electos por el partido
Total de votos emitidos para candidatura a la go- bernación de todos los partidos de minoría		

Supongamos que el Partido A eligió a más de dos terceras partes en cada una de las cámaras. Si B, C y D son partidos de minoría, y entre los tres eligieron a cinco senadores y diez representantes, tendrían derecho a cuatro senadores y siete representantes adicionales. Esto resulta en una suma total de nueve escaños senatoriales y diecisiete escaños representativos ocupados por partidos de minoría. Luego de aplicar la fórmula establecida por la *Ley electoral*, el resultado obtenido se redondea para obtener el número exacto de senadores y representantes adicionales por cada partido. Como se observa en la Tabla 2, del cálculo puede resultar que un partido –aun habiendo alcanzado el porcentaje requerido para ser considerado en la fórmula– no obtenga senadores o representantes adicionales.

<sup>25</sup> *Id.* § 4205(2).



TABLA 2. EJEMPLO DE REPRESENTACIÓN POR ADICIÓN (PRIMERA MODALIDAD)

Partidos de minoría	Senadores electos	Representantes electos por voto directo	Proporción de votos emitidos para cargo de gobernador (Global)	Proporción de votos emitidos para cargo de gobernador (Minorías)	Senadores adicionales	Representantes adicionales
B	3	6	35%	58.3%	2.25 = 2	3.92 = 4
C	2	3	22%	36.7%	1.30 = 1	3.23 = 3
D	0	1	3%	5%	0.45 = 1	<del>0.15 = 0</del>
<b>Total</b>	5	10	60%	100%	4	7

Total de escaños ocupados por minorías	
Senado	9 (5+4)
Cámara de Representantes	17 (10 +7)

La segunda situación, como mencionamos anteriormente, surge cuando un partido o candidatura obtiene dos terceras partes de cualquiera o ambas cámaras y, además, obtiene más de dos terceras partes de los votos emitidos para el cargo de gobernador. En este caso, la Constitución garantiza a los partidos de minoría un número de legisladores proporcional a los votos depositados para su candidato a la gobernación.<sup>26</sup> A diferencia de la primera situación, no se garantiza un número fijo de escaños a ser ocupados por partidos de minoría, sino que se dispone que este número nunca excederá de nueve senadores y diecisiete representantes, por lo cual puede ser un número menor.<sup>27</sup>

La fórmula que establece la *Ley electoral* para este caso es diferente.<sup>28</sup> Se divide la cantidad de votos que haya obtenido el candidato a gobernador de cada partido de minoría entre la cantidad total de votos emitidos para los candidatos a dicho cargo de todos los partidos políticos. Entonces, este resultado se multiplica por veintisiete, en el caso del Senado, o por cincuenta y uno, en el caso de la Cámara de Representantes. El resultado de esta operación equivale al total de escaños a los que tendría derecho cada partido en proporción a los votos depositados para su candidato al cargo de gobernador. A esta cantidad se le resta el número de senadores o representantes que cada partido haya elegido por voto directo. Lo que resulte de esta resta es la cantidad de senadores o representantes que se añadirán por cada partido de minoría hasta completar un máximo de nueve senadores o diecisiete representantes, según sea el caso.

<sup>26</sup> CONST. PR art. III, § 7(b).

<sup>27</sup> BAYRÓN TORO, *supra* nota 14, en la pág. 34.

<sup>28</sup> 16 LPRA § 4205(2).

GRÁFICA 2. FÓRMULA DE REPRESENTACIÓN POR ADICIÓN (SEGUNDA MODALIDAD)

Votos obtenidos por candidatura a la gobernación		
-----	x 27 -	Número de senadores electos por el partido
Total de votos emitidos para candidatura a la gobernación de todos los partidos polí- ticos		
Votos obtenidos por candidatura a la gobernación		
-----	x 51 -	Número de representantes electos por el partido
Total de votos emitidos para candidatura a la gobernación de todos los partidos polí- ticos		

El siguiente ejemplo es similar al anterior, pero en este caso se presenta la situación de que el Partido A obtuvo el sesenta y ocho por ciento de los votos para el cargo de gobernador –más de dos terceras partes del total de votos emitidos para dicho cargo. El Partido B, en proporción a los votos depositados para su candidato a la gobernación, tendría derecho a siete senadores y trece representantes. Por lo tanto, le tocan tres senadores y seis representantes por adición. El Partido C solo tiene derecho a un senador y a dos representantes, de acuerdo a la proporción de votos que obtuvo para la gobernación. Este logró elegir un senador por voto directo, por lo que no tiene derecho a ningún escaño por adición en el Senado. En la Cámara de Representantes adquirió un escaño por voto directo, por lo que tiene derecho a un escaño adicional en dicho cuerpo para completar la cantidad de dos. Por último, el Partido D no participa de la fórmula de representación por adición, porque su candidato al cargo de gobernador no obtuvo la cantidad mínima de votos que requiere la ley para poder participar de la fórmula de representación por adición.<sup>29</sup>

---

29 *Id.*

TABLA 3. EJEMPLO DE REPRESENTACIÓN POR ADICIÓN (SEGUNDA MODALIDAD)

Partidos de minoría	Senadores electos por voto directo	Representantes electos por voto directo	Proporción de votos emitidos para cargo de gobernador (Global)	Núm. de Senadores en proporción a votos para gobernador	Núm. de Representantes en proporción a votos para gobernador	Senadores adicionales	Representantes adicionales
B	4	7	26%	$7.02 = 7$	$13.26 = 13$	3	6
C	1	1	4%	$1.08 = 1$	$2.04 = 2$	0	1
D	0	1	2% (No participa)	$0.54 = 1$	$1.02 = 1$	0	0
<b>Total</b>	5	9	32%			3	7

Total de escaños ocupados por minorías	
Senado	8 (5+3)
Cámara de Representantes	16 (9+7)

Nótese que, luego de aplicar esta fórmula, el número total de escaños ocupados por partidos de minoría en el Senado y en la Cámara de Representantes es de ocho y dieciséis respectivamente. En esta segunda modalidad de la fórmula de adición, se adjudican escaños en proporción al número de votos obtenidos por cada partido para el cargo de gobernador, comenzando por el partido que obtuvo la mayor cantidad de votos. Si luego de adjudicar todos los escaños que le corresponden a este no se ha llegado a la cantidad máxima de nueve o diecisiete –según sea el caso– se prosigue con el segundo partido con la mayor cantidad de votos. Se continúa así sucesivamente hasta alcanzar la cantidad máxima. Si luego de adjudicar todos los escaños correspondientes a todos los partidos no se alcanza la cantidad máxima de senadores o representantes, no se añadirán más escaños.

Por último, la Constitución dispone la manera de seleccionar los candidatos que ocuparán los escaños adicionales de un partido.<sup>30</sup> Se considerarán primero sus candidatos por acumulación que no fueron elegidos, según la cantidad de votos que hayan obtenido. Luego, se considerarán sus candidatos de distritos que no fueron elegidos, según la proporción de votos que hayan obtenido en sus respectivos distritos.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> CONST. PR art. III, § 7(b).

<sup>31</sup> La *Ley electoral* añade que al aplicar esta cláusula “se descartará y no se considerará ninguna fracción . . . que sea menos de la mitad de uno. . . . En el caso que resulten dos fracciones iguales, se procederá con la celebración de una elección especial de conformidad con lo establecido en este subtítulo”. 16 LPRR § 4205(2).

## II. OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES PARA UNA MAYOR REPRESENTATIVIDAD EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

### A. El sistema de distritos y el escrutinio mayoritario uninominal

Al plantearnos la pregunta sobre la falta de representatividad en la Rama Legislativa, el primer aspecto que debemos observar es el tipo de escrutinio mediante el cual elegimos a la mayoría de nuestros legisladores. Como se ha discutido en secciones anteriores, nuestro sistema representativo es principalmente de escrutinio mayoritario. El mismo está organizado en distritos geográficos que eligen a sus legisladores por pluralidad de votos. Aunque no todos los distritos son uninominales, ya que los distritos senatoriales son binominales, este sistema debe catalogarse para fines prácticos como uno mayormente uninominal. Uno de los principales argumentos a favor de este esquema territorial ha sido que el mismo garantiza la representación de todos los sectores geográficos de la isla. La Comisión de la Rama Legislativa en la Convención Constituyente determinó “que la mejor y más democrática forma de elegir una asamblea legislativa es reconociendo el principio de representación a las distintas áreas geográficas”.<sup>32</sup> Dicha Comisión expresó, además, que era preferible que la representación por distritos fuera unitaria, dado que la labor de los representantes se vería entorpecida “por diversidad de criterios que puedan surgir de la representación minoritaria por distrito”.<sup>33</sup> Curiosamente, la Comisión también reconoció que “es posible que una inadecuada distribución de los votos obtenidos por las minorías produzca el resultado indeseable de que su representación en las cámaras no guarde proporción con los votos que obtengan en las urnas”.<sup>34</sup> En esta última aseveración, no se equivocó. Veamos.

Una de las características principales de los sistemas de escrutinio mayoritario uninominal es su consistente tendencia al bipartidismo. Hace ya varias décadas, el científico político francés Maurice Duverger explicó la forma en que el escrutinio mayoritario dificulta la coexistencia de más de dos partidos.<sup>35</sup> Es un sistema que conserva el bipartidismo establecido, pero además es capaz de restablecer el dualismo cuando logra establecerse un nuevo partido.<sup>36</sup> A este sistema también se le conoce como *first-past-the-post* o *winner-take-all system*, ya que en cada distrito solo uno de los aspirantes puede adquirir el escaño. Por lo tanto, solo llegará a la legislatura quien obtenga más votos que los demás candidatos en el distrito.

Si en un distrito el Partido A cuenta con el cuarenta y cuatro por ciento de los posibles electores, el Partido B con el treinta y nueve por ciento y el Partido C con el diecisiete por ciento, este último no tiene posibilidad alguna de ganar el escaño

---

<sup>32</sup> 4 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 2595 (1952).

<sup>33</sup> *Id.*

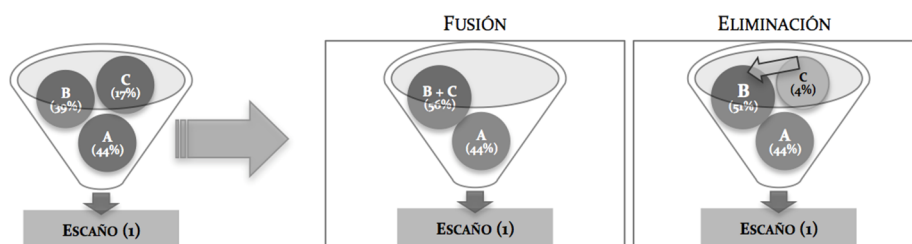
<sup>34</sup> *Id.* (énfasis suplido).

<sup>35</sup> Véase MAURICE DUVERGER, LOS PARTIDOS POLÍTICOS 254 (Julieta Campos & Enrique González Pedrero trads., 10ma ed. 1987) (1951).

<sup>36</sup> *Id.*

de ese distrito. Lógicamente, solo el Partido A y el Partido B tienen posibilidades reales de ganar el distrito. Según explica Duverger, el realineamiento hacia el bipartidismo puede ocurrir de dos formas. Ante la clara imposibilidad de ganar el distrito, el Partido C podría retirar su candidato, luego de llegar a un acuerdo y formar una alianza o coalición con uno de los otros dos partidos. De esta forma, se restablecería el dualismo por *fusión* o *alianza*.<sup>37</sup> En cambio, si el Partido C insiste en presentar su candidato, sus posibles electores lo abandonarán progresivamente. En este caso, el dualismo se restablece por *eliminación*.<sup>38</sup> Este mismo efecto se da simultáneamente en el resto de los distritos que componen el sistema, o al menos en la mayoría de ellos.

GRÁFICA 3. LOS EFECTOS DEL ESCRUTINIO MAYORITARIO



A lo largo del desarrollo político puertorriqueño, se han observado ambos fenómenos. Las décadas del 20 y el 30 se caracterizaron por el nacimiento y desaparición de diversos partidos. Durante dicha época, era común el surgimiento de nuevas agrupaciones políticas por medio de alianzas y coaliciones entre distintos partidos. Carmen Ramos de Santiago describe este esquema de desarrollo como uno cíclico, en el cual los partidos “nacen de las cenizas de partidos viejos, crecen y se desarrollan, llegan a su apogeo y luego comienzan las divisiones hasta que desaparecen, dando paso al surgimiento de otros partidos”.<sup>39</sup> Debemos observar que aunque esta fue una época de constantes cambios en la organización partidista, la pugna electoral siempre se reorganizaba en dos fuerzas políticas. Esta etapa de constante fusión y fragmentación finalizó en la década del 40. Con el surgimiento del PPD, Puerto Rico experimentó un periodo de fuerte predominio de un solo partido.<sup>40</sup> En 1968, la primera victoria electoral del recién fundado Partido Nuevo Progresista (PNP) dio inicio a un sólido bipartidismo cerrado, en el

37 *Id.* en la pág. 251.

38 *Id.*

39 CARMEN RAMOS DE SANTIAGO, EL GOBIERNO DE PUERTO RICO 259 (2da ed. 1970).

40 *Id.* en la pág. 97.

cual los mismos dos partidos se han alternado el control del gobierno por décadas.<sup>41</sup> En esta etapa se ha manifestado con mayor severidad el efecto apabullante del escrutinio mayoritario en el surgimiento de nuevos movimientos políticos, particularmente en su modalidad de eliminación.

Cuando un tercer partido intenta levantarse, el sistema funciona en su contra. Su eventual eliminación surge como producto de dos factores. El primero es el factor mecánico, que consiste en la subrepresentación de ese nuevo partido.<sup>42</sup> Bajo esta estructura, una colectividad que apenas se está formando y es aún muy débil, tiene doble desventaja al obtener un porcentaje de escaños considerablemente inferior a su porcentaje de votos. El segundo factor es el psicológico. La abismal desventaja en la que se coloca al partido emergente hace que constantemente los electores sientan que su voto se perderá al dárselo a este. Al presentarle al elector un cuadro que siempre se reduce a dos opciones, el propio sistema produce una tendencia natural a votar por la *menos mala* de ellas.<sup>43</sup> Cualquier parecido con la situación en Puerto Rico no es mera coincidencia.

Este sistema da primacía a la distribución geográfica sobre el voto popular directo. Por lo tanto, para que un partido logre constituirse sólidamente, debe disponer “de fuertes apoyos locales o de una grande y poderosa organización nacional”,<sup>44</sup> o, incluso, ambas. Solo así logrará la fuerza suficiente para imponerse en la hegemonía partidista, eliminando el más débil de los dos partidos dominantes.<sup>45</sup> Esto, entonces, plantea dos problemas. Por un lado, hace casi imposible el surgimiento de nuevas opciones de liderazgo político. Por otro lado, si se da el surgimiento de una nueva opción, se estaría sustituyendo un bipartidismo por otro. En un esquema en el que no hay cabida para terceros, nunca habrá justa representación de diversos sectores de opinión.

### *B. Las deficiencias de la representación por acumulación*

La representación por acumulación fue uno de los mecanismos incluidos en nuestra Constitución para proveer mayor oportunidad de representación a minorías políticas. Desde su primera incorporación mediante la *Ley Jones*, se ha planteado como método para contrapesar el efecto del sistema de distritos. Más adelante, los delegados de la Convención Constituyente entendieron necesario aumentar la cantidad de escaños por acumulación.

Ciertamente, la inclusión de los representantes por acumulación en la *Ley Jones* logró aumentar la escasa –o casi inexistente– representación de las minorías

---

<sup>41</sup> Curiosamente, Ramos de Santiago entendía que mientras no se resolviera el problema de *status*, no se institucionalizaría el bipartidismo. *Id.* en la pág. 258. El tiempo, sin embargo, no le dio la razón.

<sup>42</sup> Véase TABLA 1.

<sup>43</sup> Véase DUVERGER, *supra* nota 35, en las págs. 251-52, 254.

<sup>44</sup> *Id.* en la pág. 254.

<sup>45</sup> *Id.* en las págs. 252, 254.

bajo la *Ley Foraker*.<sup>46</sup> El aumento de escaños por acumulación introducido por la Constitución –junto con la cláusula de minorías– añadió, a su vez, mayores posibilidades de representación. Esto ha sido beneficioso hasta cierto punto, especialmente para el Partido Independentista Puertorriqueño (PIP), que desde su fundación en 1946 no ha elegido legisladores por distrito sino solo por acumulación o por adición.<sup>47</sup> No obstante, los principales beneficiarios de los escaños por acumulación continúan siendo los dos partidos mayoritarios. La mayoría de los escaños por acumulación –o casi todos– son ocupados por legisladores del PPD o el PNP. Incluso, este mecanismo les permite a ambos asegurar la elección de sus principales líderes legislativos independientemente de que el partido gane o pierda el distrito donde estos residen.<sup>48</sup>

En sus comentarios sobre la Constitución, el Dr. Antonio Fernós Isern expresó que las disposiciones sobre los legisladores por acumulación estaban diseñadas para asegurar la elección de algunos legisladores que reflejaran los intereses de la comunidad en general y facilitar la representación de minorías.<sup>49</sup> A diferencia de la representación por distritos, este mecanismo permite a un candidato recibir votos de electores de cualquier parte de la isla. En teoría, se trata de un tipo de elección que no depende de la distribución geográfica del voto, por lo que ofrece a partidos minoritarios y candidatos independientes una alternativa al sistema de distritos. En la práctica, sin embargo, tiende a favorecer a los partidos que cuentan con un electorado amplio y mejor distribuido geográficamente, y con una mayor capacidad de acumular votos íntegros. Esto se debe en gran medida al sistema de escrutinio establecido para la representación por acumulación.

En uno de sus informes ante la Convención Constituyente, los investigadores de la Escuela de Administración Pública expusieron su preocupación en cuanto al sistema de escrutinio mediante el cual se elegían los legisladores por acumulación. En lo pertinente, expresaron lo siguiente: “El [sistema] que ahora existe obliga a los partidos a dividir la isla, extraoficialmente, en distritos, presentando en cada sector los candidatos correspondientes, de modo que se distribuya por igual el total de votos y no quede ninguno de esos candidatos sin elegir por un mero error de cálculo”.<sup>50</sup> A su entender, se utilizaba un mecanismo que, en gran medida, sujetaba los escaños por acumulación a un respaldo de carácter regional. Por tal razón, el informe recomendó que para la elección de este tipo de legisladores se empleara un sistema más puro de representación proporcional,<sup>51</sup> en el cual el voto

---

<sup>46</sup> RAMOS DE SANTIAGO, *supra* nota 39, en la pág. 523; véase Foraker Act of 1900, Pub. L. No. 56-191, 31 Stat. 77 (1900).

<sup>47</sup> ACEVEDO, *supra* nota 6.

<sup>48</sup> *Id.*

<sup>49</sup> ANTONIO FERNÓS-ISERN, ORIGINAL INTENT IN THE CONSTITUTION OF PUERTO RICO: NOTES AND COMMENT SUBMITTED TO THE CONGRESS OF THE UNITED STATES 51 (2da ed. 2002).

<sup>50</sup> ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO 265 (1954).

<sup>51</sup> En un sistema puramente proporcional, los electores no votan directamente por los candidatos sino por partidos, los cuales presentan una lista de candidatos en el orden de preferencia en el que se adjudicarán los escaños adquiridos. Cada partido adquiere escaños según el porcentaje de votos que

fuera por listas.<sup>52</sup> Sin embargo, la Convención Constituyente no acogió esta recomendación.

En su lugar, mantuvo el sistema existente, el cual ha prevalecido hasta el presente. Se trata de un tipo de escrutinio mixto que combina elementos de representación proporcional y del sistema mayoritario. En la papeleta legislativa, el elector puede elegir entre cualquiera de los candidatos que aparezcan en las listas presentadas por cada partido para los escaños por acumulación, pero solo puede seleccionar un candidato para cada cámara. Si el elector emite un voto íntegro, marcando solamente una cruz debajo de la insignia de un partido, se le adjudica automáticamente un voto a los candidatos que encabezan las listas de aspirantes por acumulación para cada una de las cámaras que aparecen bajo esa insignia.<sup>53</sup> Por otra parte, los partidos políticos tienen la facultad de asignar el orden en que sus candidatos por acumulación aparecerán en las papeletas de cada precinto electoral, por lo cual la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) deberá “ordenar la impresión de los nombres de dichos candidatos en la papeleta electoral en el mismo orden en que le fueron certificados por el partido para los distintos precintos”.<sup>54</sup>

Empleando estas disposiciones, los partidos principales distribuyen los precintos electorales y determinan estratégicamente quién encabezará la lista en cada uno de ellos, de modo que no se concentren demasiados votos en algunos candidatos. Al contar con una base tan amplia de electores pueden repartir votos entre una mayor cantidad de candidatos. Asimismo, su capacidad para obtener un gran porcentaje de votos íntegros en distintas partes de la isla permite a estos partidos un mayor control sobre la repartición de votos entre sus candidatos, por medio de una organización inteligente de las listas en la papeleta de cada precinto. En cambio, los partidos minoritarios tienen un electorado muy reducido y una mayor dificultad para predecir en dónde obtendrán votos. Mientras más candidatos postulen, más aumenta el riesgo de que su respaldo se disperse entre todos ellos. Por otro lado, tienen menos control sobre la distribución de votos entre los mismos.

---

haya obtenido en la elección. Para una explicación más detallada de este sistema, véase HUMBERTO NOGUEIRA ALCALÁ, *REGÍMENES POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS* 109-11 (2da ed. 1993).

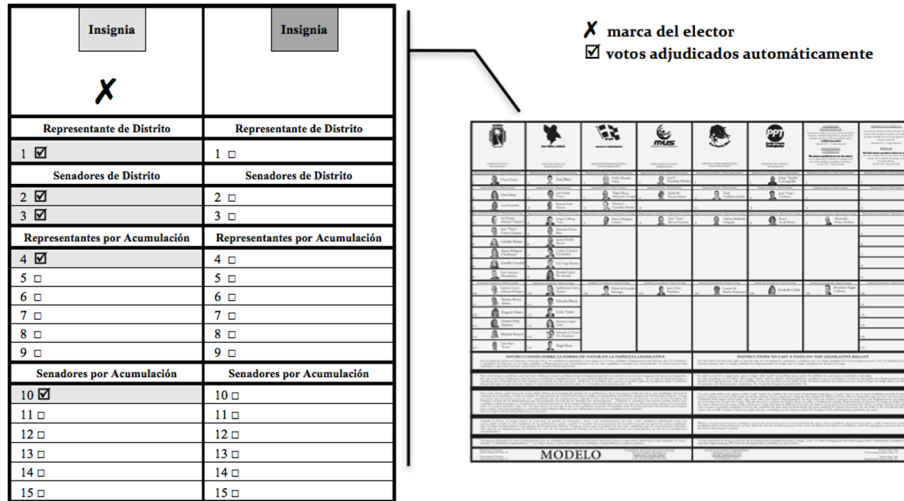
<sup>52</sup> ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *supra* nota 50.

<sup>53</sup> Comisión Estatal de Elecciones, Reglamento para las elecciones generales y el escrutinio general de 2012, R. 47 (10 de mayo de 2012), <http://ceepur.org/es-pr/Reglamentos/Reglamento%20para%20las%20Elecciones%20Generales%20y%20el%20Escrutinio%20General%20de%202012.pdf> (“En la papeleta legislativa, será íntegro y válido para un (1) Representante y dos (2) Senadores de Distrito. También contará para el primero de los Representantes por Acumulación (número 4) y el primero de los Senadores por Acumulación (número 10”).).

<sup>54</sup> Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4114 (2012 & Supl. 2015).



Gráfica 4. Voto íntegro en la papeleta legislativa<sup>55</sup>



Esto ocurrió en 1968, cuando el Partido del Pueblo (PP) postuló cinco candidatos por acumulación para cada cámara. La distribución de su respaldo resultó sumamente desfavorable para todos sus candidatos, ya que cada uno de ellos obtuvo menos votos que los candidatos del PPD y el PNP. A pesar de haber obtenido el 10.03% del total de votos íntegros depositados, no logró elegir un solo legislador por acumulación.<sup>56</sup> Este fenómeno obliga a los partidos minoritarios a postular pocos candidatos por acumulación, lo que a su vez, les descarta la posibilidad de alcanzar una mayor cantidad de escaños legislativos.

En *García Passalacqua v. Tribunal Electoral*, el Tribunal Supremo sostuvo la constitucionalidad de este tipo de medidas.<sup>57</sup> Aun así, es muy pertinente la apreciación del Lcdo. Juan Manuel García Passalacqua en cuanto a los efectos prácticos que estas producen en la representación legislativa. Este impugnó la validez de ciertas disposiciones reglamentarias promulgadas por el Tribunal Electoral, las cuales: (1) permitían a los partidos determinar el precinto en que cada uno de sus candidatos por acumulación aparecería primero en la lista y (2) establecían que el voto íntegro por un partido político se adjudicaría al candidato que encabezara la lista. Uno de los señalamientos que hace García Passalacqua es que permitir estas prácticas a los partidos “hace que el voto de un elector independiente tenga menos peso, y sea menos efectivo, que el de aquél que vota una sola cruz por un partido en ese mismo precinto”.<sup>58</sup> Por otro lado, señaló que “el voto ‘directo’ del elector

<sup>55</sup> *Modelo papeleta legislativa*, COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES, <http://www.ceepur.org/es-pr/Papeletas%20Modelo%20Legislativa%20EG2012/San%20Juan%200004.jpg> (última visita 22 de abril de 2016).

<sup>56</sup> RAMOS DE SANTIAGO, *supra* nota 39, en la pág. 529.

<sup>57</sup> *García Passalacqua v. Tribunal Electoral*, 105 DPR 49 (1976).

<sup>58</sup> *Id.* en la pág. 62.

[que vota de forma íntegra] se diluye, ya que no es este quien escoge realmente su candidato por acumulación sino el partido, al colocarlo en primer lugar en la papeleta que se usa en su precinto”.<sup>59</sup> Nos parece particularmente importante el siguiente planteamiento:

Al permitir que los partidos determinen en cuáles y en cuántos precintos electorales ha de figurar primero en la lista uno de sus candidatos por acumulación y al permitir que un voto íntegro cuente a favor del primero en la lista, este Honorable Tribunal estaría permitiendo que *de facto*, el partido en cuestión redistribuya los distritos de elección en detrimento de los votantes. Esto es aún más grave cuando la intención expresa de la Asamblea Constituyente fue que el precinto electoral de los candidatos por acumulación fuese *la isla completa* . . .<sup>60</sup>

Como correctamente señalaba el Lcdo. García Passalacqua, el efecto combinado de ambas disposiciones equivale a una redistribución informal de los distritos electorales a la sola conveniencia de los dos partidos mayoritarios. La representación por acumulación tenía como principales propósitos asegurar la elección de algunos legisladores que reflejaran los intereses de la comunidad en general y facilitar la representación de minorías.<sup>61</sup> El efecto de las medidas impugnadas ciertamente frustra ambos propósitos.

Según el Tribunal, “no podemos atribuirle estado de inconsciencia al elector que vota papeleta íntegra y adjudica en consecuencia su voto al primero de los candidatos por acumulación de su partido”.<sup>62</sup> Sin embargo, el obligar al elector a seleccionar directamente un candidato por acumulación permite asegurar que al menos sea este quien escoja entre los candidatos de su partido. De lo contrario, es el partido quien escoge por cuál candidato debe votar cada precinto y con simplemente promover el voto íntegro –que continúa siendo la forma más común de votar en Puerto Rico–, consigue confirmar su selección.

Aun si no le atribuimos inconsciencia al elector y concedemos que al emitir un voto íntegro es su voluntad elegir al candidato que aparece primero en la lista, es ineludible la injusticia con la cual este sistema trata a las minorías. En el escrutinio mayoritario de lista se pueden concentrar demasiados votos en un solo candidato, quedando otros candidatos del mismo partido sin ser elegidos. Igualmente, se pueden dispersar los votos entre todos los candidatos de un partido, de modo que ninguno resulte electo. La facultad de determinar el orden de la lista y el voto íntegro adjudicado automáticamente al primer candidato permiten a los partidos mayoritarios eludir estos efectos y dominar la elección de candidatos por acumulación. Mientras tanto, los partidos minoritarios solo pueden aumentar sus probabilidades de alcanzar un escaño, postulando un solo candidato. Para poder elegir una mayor cantidad de legisladores por acumulación, este sistema exige a

---

<sup>59</sup> *Id.* en la pág. 63.

<sup>60</sup> *Id.* en la pág. 66.

<sup>61</sup> FERNÓS-ISERN, *supra* nota 49.

<sup>62</sup> *García Passalacqua*, 105 DPR en la pág. 64.

los partidos contar con fuertes apoyos locales y una poderosa organización nacional.<sup>63</sup> En otras palabras, requiere prácticamente lo mismo que la representación por distritos.

Este esquema no puede justificarse simplemente argumentando que el elector puede decidir si emite un voto íntegro o por candidatura. Es obvio que la voluntad de un elector militante es apoyar al candidato que colocó su partido, y más aún si sabe que con un voto íntegro contribuye a que se elija la mayoría de los candidatos de esa ideología. Pero precisamente ahí está el problema. Este sistema permite a los partidos principales *sugerirle* a su electorado en cada región por cuál candidato deben votar, en vez de obligar a cada candidato a ganarse individualmente sus propios votos. La elección por acumulación sería mucho más justa y más productiva si cada candidato tuviera que competir aun con los de su propio partido. En primer lugar, colocaría a los candidatos independientes y de partidos minoritarios en una posición más equitativa frente a los que pertenecen a los partidos dominantes. Y, en segundo lugar, promovería que sean elegidos los candidatos que verdaderamente han logrado ganar el respaldo del electorado, en vez de los candidatos del partido que realizó la mejor distribución en las papeletas o consiguió la mayor cantidad de votos íntegros.

### C. El concepto de “fuerza electoral”

La *fuerza electoral* es un concepto que se ha desarrollado a través de nuestra historia política para determinar el nivel de respaldo con el que cuentan los partidos. El término puede resultar un tanto ambiguo, ya que se le han otorgado distintos contenidos. Al referirse a las disposiciones sobre los legisladores por acumulación, Fernós Isern comentó que estas habían sido diseñadas, entre otras cosas, para facilitar la representación de las minorías, ya que permitía a un partido minoritario concentrar su fuerza electoral alrededor de toda la isla en uno o más candidatos por acumulación y asegurar tener un portavoz en la legislatura.<sup>64</sup> Por su parte, Carmen Ramos de Santiago parece haber seguido esta misma lógica al comentar que, en 1968, el PP no eligió ningún legislador por acumulación debido a que “su *fuerza electoral* se dispersó entre [sus] diez candidatos”.<sup>65</sup>

De las citas anteriores podría entenderse que la fuerza electoral de un partido se mide a base de distintos factores que equivalen o reflejan el respaldo general con el que este cuenta. Sin embargo, nuestras disposiciones legales vigentes, así como los informes y debates en la Convención Constituyente, nos muestran que la fuerza electoral realmente es un índice que se mide a partir de la candidatura a la gobernación.

La propia Constitución establece la candidatura al cargo de gobernador como el referente a partir del cual se calcula la cantidad de escaños legislativos que serán

---

63 DUVERGER, *supra* nota 35, en la pág. 254.

64 FERNÓS-ISERN, *supra* nota 49.

65 RAMOS DE SANTIAGO, *supra* nota 39, en la pág. 529 (énfasis suplido).

adjudicados a través de la fórmula de representación por adición.<sup>66</sup> Al discutir esta sección en sus comentarios sobre la constitución, Fernós Isern comentó lo siguiente:

This section is designed to assure representation of minority parties in the legislature approximating their *voting strength* on an island-wide basis. . . . Past experience has shown that the number of seats they win in the legislature may bear little relation to their total, island-wide *electoral strength*. . . . As the situation is now, the party whose candidate is elected Governor may win nearly all the seats in the legislature even though the candidate himself has polled only a bare majority of the total vote. Conversely, the minority parties may poll a fairly large total vote for their respective candidates for Governor but succeed in capturing only two or three seats in both houses of the legislature.<sup>67</sup>

De las palabras de Fernós Isern surge claramente que en la Convención Constituyente se entendía por fuerza electoral los votos que recibía cada partido, específicamente para su candidato al cargo de gobernador. La preocupación de los delegados al establecer esta fórmula era evitar que la representación legislativa de cada partido no guardara “proporción con los votos que obtengan en las urnas”.<sup>68</sup> Con esto, por supuesto, se referían a los votos que obtuvieran en las urnas por su candidato al cargo ejecutivo.

En la actualidad, el contenido del concepto de fuerza electoral también queda enmarcado en las categorías que establece nuestra ley electoral para clasificar las diferentes agrupaciones políticas. La *Ley electoral* clasifica como *partido político* a aquel que en la última elección general hubiere obtenido una cantidad no menor del tres por ciento ni mayor de veinticinco por ciento del total de votos emitidos para el cargo de gobernador.<sup>69</sup> En cambio, la ley clasifica a un partido que haya obtenido una cantidad de veinticinco por ciento o más de los votos para dicho cargo como un *partido principal*<sup>70</sup> y aquel cuyo candidato a la gobernación haya sido elegido, como el *partido principal de mayoría*.<sup>71</sup>

<sup>66</sup> CONST. PR art. III, § 7. Aunque coloca en las manos de la legislatura la reglamentación de las garantías de representación, la sección 7 del artículo III de la Constitución deja claramente establecido que incluso el acceso a este derecho se determinará a partir de la candidatura al cargo de gobernador. El último párrafo de esta sección lee de la siguiente manera:

La Asamblea Legislativa adoptará las medidas necesarias para reglamentar estas garantías, y dispondrá la forma de adjudicar las fracciones que resultaren en la aplicación de las reglas contenidas en esta sección, así como *el número mínimo de votos que deberá depositar un partido de minoría a favor de su candidato a Gobernador para tener derecho a la representación que en la presente se provee.*

*Id.* (énfasis suplido).

<sup>67</sup> FERNÓS-ISERN, *supra* nota 49, en la pág. 57 (énfasis suplido).

<sup>68</sup> 4 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 2595 (1952).

<sup>69</sup> Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4091(2) (2012 & Supl. 2015).

<sup>70</sup> *Id.* § 4091(1).

<sup>71</sup> *Id.* § 4091(3).

La idea de definir la fuerza electoral a partir de la candidatura a la gobernación respondía a una larga tradición de voto íntegro y disciplina de partido, que a su vez surge de la tendencia a organizarse políticamente a base del respaldo a una fórmula de *status* en particular.<sup>72</sup> Sin embargo, desde 1952 hasta el presente se ha dado una serie de cambios y transformaciones sociales y económicas. Aunque prevalece la tradicional preocupación por el *status* y la tendencia al voto íntegro, han surgido mayores preocupaciones en cuanto a problemas como la criminalidad, el desempleo, la fuga de talento, la crisis fiscal, entre otros.

Primeramente, debemos analizar cómo el contenido que se ha dado a este concepto, tanto en nuestra Constitución como en nuestra ley electoral, presenta grandes retos para una mayor representatividad en la Asamblea Legislativa. Por otro lado, debemos plantearnos cómo se podría medir la fuerza electoral de los partidos políticos de una manera que sea verdaderamente representativa del apoyo con el que cuentan los mismos y más efectiva en captar la voluntad de los electores.

i. La fuerza electoral y el requisito para la retención de la franquicia electoral

Los requisitos que establece nuestra ley electoral para que un partido pueda permanecer inscrito, imponen cada año electoral una injusta carga a los partidos emergentes. Como hemos mencionado anteriormente, para que un partido pueda retener la franquicia electoral –es decir, permanecer inscrito– la ley vigente exige que el mismo haya obtenido al menos un tres por ciento de los votos emitidos para el cargo de gobernador en la última elección general.<sup>73</sup>

El primer problema que presenta el cálculo del requisito para la retención de la franquicia electoral a partir de la candidatura al cargo de gobernador es que impone a los partidos un estándar de medición que no es necesariamente representativo del apoyo político con el que cuentan. Esto es particularmente problemático en un sistema bipartidista, que tiende a empujar al elector a ejercer un voto útil para mover la elección hacia un lado u otro.<sup>74</sup> En un sistema como el nuestro, un elector que apoya a un partido minoritario podría decidir prestar su voto al candidato a gobernador de uno de los dos partidos con posibilidades reales de ganar la elección de dicho cargo, ya que prefiere una opción sobre la otra.

Esto fue lo que ocurrió en las elecciones generales de 2004.<sup>75</sup> El entonces comisionado electoral del PNP, Thomas Rivera Schatz, objetó la validez de un grupo

---

<sup>72</sup> Olga E. Resumil de Sanfilippo & Rafael Fariá González, *La garantía constitucional a la representación de las minorías en la Asamblea Legislativa: Naturaleza, alcance y extensión*, 65 REV. JUR. UPR 329, 358 (1996).

<sup>73</sup> 16 LPRA § 4091(4).

<sup>74</sup> Véase DUVERGER, *supra* nota 35, en la pág. 252.

<sup>75</sup> Tras una elección sumamente cerrada, el candidato a la gobernación por el PPD, Aníbal Acevedo Vilá, figuraba como vencedor por un estrecho margen de aproximadamente 3,880 votos sobre Pedro

de papeletas estatales en las cuales los electores habían marcado tres cruces: una bajo la insignia del PIP y una al lado de cada uno de los candidatos postulados por el PPD para los cargos de gobernador y comisionado residente.<sup>76</sup> El PNP planteaba que esta manera de votar constituía un *doble voto*<sup>77</sup> por los candidatos del PIP y los del PPD, por lo que no se podía determinar la intención del elector. El Tribunal Supremo expidió un recurso de certificación, reconociendo la validez de estos votos,<sup>78</sup> conocidos popularmente como los *pivazos*. El Tribunal determinó que la definición de *papeleta mixta* en la *Ley electoral* vigente cobijaba el tipo de votos impugnados.<sup>79</sup> Resolvió, además, que surgía claramente que la intención del elector al votar de esta manera era otorgar un voto a favor de los candidatos del PPD y a la vez acumular un voto bajo la insignia de su partido, de forma que este tuviera posibilidad de quedar inscrito. En su determinación, el Tribunal tomó en cuenta que la ley electoral vigente disponía como requisito para la retención de la franquicia electoral que un partido obtuviera: (1) el siete por ciento del total de votos emitidos para todas las insignias; (2) el tres por ciento del total de votos íntegros depositados para todos los partidos, o (3) el cinco por ciento del total de votos emitidos para todos los candidatos al cargo de gobernador.<sup>80</sup>

---

Rosselló González, candidato del PNP. Junta Editora, *De las urnas a los tribunales: Cronología de los acontecimientos más relevantes de los comicios electorales de 2004*, 39 REV. JUR. UPR 295, 295 (2005).

<sup>76</sup> Pedro E. Ortiz Álvarez, *La fiesta del pivazo: Crónica y reflexión*, 39 REV. JUR. UPR 331, 334, 338 (2005).

<sup>77</sup> El planteamiento se basa en que al votar de forma íntegra bajo la insignia de un partido en la papeleta estatal, se adjudica automáticamente un voto a favor de los candidatos a los cargos de gobernador y comisionado residente que aparezcan bajo esa insignia.

<sup>78</sup> Suárez Jiménez v. CEE, 163 DPR 347, 350 (2004).

<sup>79</sup> *Id.* en la pág. 357 (“una ‘Papeleta Mixta’ es aquella en la ‘que el elector vota marcando en la papeleta electoral, individualmente o en combinación con una marca por la insignia de un partido, cualquier combinación de candidatos, sean o no del mismo partido o independientes, o mediante la inclusión de nombres no encasillados en la papeleta’ “.) (*citando a* Ley electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, 16 LPRA § 3003 (2010) (derogado 2011)).

<sup>80</sup> *Id.* en la pág. 259 (*citando a* 16 LPRA § 3101 (derogado 2011)).

Gráfica 5. Modelo de papeletas impugnadas en las elecciones de 2004 (“pivazos”)<sup>81</sup>

 <p><b>PARTIDO POPULAR DEMOCRÁTICO</b></p>	 <p><b>PARTIDO NUEVO PROGRESISTA</b></p>	 <p><b>PARTIDO INDEPENDENTISTA PUERTORRIQUEÑO</b></p>	<p><b>NOMINACIÓN DIRECTA (WRITE IN)</b></p> <p>Se provee esta columna en blanco para que el elector anote en ella el nombre de cualquier otro candidato que desee encastillar, fuera de los que aparecen en las columnas anteriores.</p> <p>(Artículo 5.011 - Ley Electoral)</p>
<p>Gobernador de Puerto Rico</p> <p>1 <input checked="" type="checkbox"/>  Amfibal Acevedo Vilá</p>	<p>Gobernador de Puerto Rico</p> <p>1 <input type="checkbox"/>  Pedro Rosselló</p>	<p>Gobernador de Puerto Rico</p> <p>1 <input type="checkbox"/>  Rubén Berrios Martínez</p>	<p>Gobernador de Puerto Rico</p>
<p>Comisionado Residente</p> <p>2 <input checked="" type="checkbox"/>  Roberto L. Prats Palerm</p>	<p>Comisionado Residente</p> <p>2 <input type="checkbox"/>  Luis Fortuño</p>	<p>Comisionado Residente</p> <p>2 <input type="checkbox"/>  Edwin Irizarry Mora</p>	<p>Comisionado Residente</p>
<p><b>INSTRUCCIONES SOBRE LA FORMA DE VOTAR EN LA PAPELETA ELECTORAL ESTATAL.</b></p> <p>En esta papeleta, usted tiene derecho a votar por un candidato a Gobernador y un candidato a Comisionado Residente.</p> <p><b>COMO VOTAR INTEGRO</b> Para votar íntegro, usted hace una sola marca (X) válida, en el espacio en blanco bajo la insignia del partido de su preferencia y no hace ninguna otra marca en la papeleta.</p> <p><b>COMO VOTAR MIXTO</b> Para votar mixto, se hace una marca (X) válida debajo de la insignia del partido de su preferencia y se hace una marca al lado de otro candidato fuera de la columna de su partido, o escribe el nombre de otra persona de su preferencia bajo el cargo correspondiente, en la última columna de Nominación Directa. Tenga en cuenta que sólo puede votar por un (1) candidato a Gobernador y por un (1) candidato a Comisionado Residente.</p> <p><b>COMO VOTAR CANDIDATURA</b> Cuando el elector no tiene interés en votar bajo la insignia de ningún partido y desea votar exclusivamente por candidatos, hará una marca (X) válida al lado del candidato o los candidatos de su preferencia, o puede votar por otras personas de su preferencia que no aparecen como candidatos, escribiendo sus nombres bajo el cargo correspondiente en la columna de Nominación Directa. Tenga en cuenta que sólo puede votar por un candidato para Gobernador y un candidato para Comisionado Residente.</p> <p>COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES ELECCIONES GENERALES PAPELETA ELECTORAL ESTATAL 2 de noviembre de 2004</p>			

Este caso presenta un excelente ejemplo de lo compleja que puede ser la voluntad del elector puertorriqueño. Esta situación también nos muestra lo inadecuada que resulta la candidatura a la gobernación como base para computar la fuerza electoral y como requisito para retener la inscripción. Además, trae a consideración alternativas que podrían ser mejores indicativos de la verdadera intención del elector, como incluir las opciones de votos íntegros y bajo la insignia, lo que concedía la ley electoral vigente en ese momento.

Exigir una cantidad mínima de votos para el cargo de gobernador hace sumamente cuesta arriba para un partido emergente lograr permanecer inscrito. A partir del 2011, se redujo la cantidad requerida de votos de cinco por ciento a tres por ciento, lo cual se mantuvo vigente tras las enmiendas de 2014.<sup>82</sup> A pesar de esto,

<sup>81</sup> Elecciones en Puerto Rico: Las papeletas con tres cruces en las elecciones generales de 2004, ELECCIONES PUERTO RICO, <http://eleccionespuertorico.org/referencia/tres.cruces.html> (última visita 22 de abril de 2016).

<sup>82</sup> Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPR § 4091 (2012 & Supl. 2015) (el 1 de junio de 2011 se aprobó la Ley Núm. 78-2011, conocida como el *Código electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI*. Más tarde, en el mes de noviembre, se aprobó la Ley Núm. 230-2011 para corregir varios errores de redacción. Hubo que enmendar el artículo 7.001, ya que disponía que para retener la franquicia electoral un partido debía obtener en la papeleta estatal una

continúa siendo difícil para un partido minoritario acumular votos para su candidato a la gobernación.<sup>83</sup> El candidato para dicho cargo de un partido que apenas comienza a formarse tiene poca o ninguna probabilidad de vencer a los candidatos de los dos partidos principales, quienes cuentan con el respaldo de poderosas maquinarias políticas. Nuestro sistema electoral, a su vez, induce al elector a prestar su voto para al menos escoger entre una de las únicas dos opciones viables. Esto desalienta a posibles simpatizantes de depositar su voto para el candidato de este nuevo partido al cargo de gobernador, lo cual dificulta que este pueda permanecer inscrito.

En cierto modo, este requisito produce una especie de ciclo vicioso que mantiene a los partidos minoritarios ocupando constantemente sus esfuerzos en lograr inscribirse e intentar permanecer inscritos. Esto es así porque, para lograr acumular suficientes votos para el cargo de gobernador en un sistema tan cerrado como el nuestro, un partido necesita alcanzar cierta presencia política que impulse a su candidato. Para ello, deberá concentrar sus recursos y esfuerzos en colocar al menos uno o dos de sus miembros en la legislatura, lo cual de por sí es difícil. Lograr esto, sin embargo, resulta aun más complicado si sus limitados recursos están comprometidos, primero en gestionar nuevamente su inscripción y luego en promover a su candidato a la gobernación, buscando fútilmente retener la franquicia electoral. Por otro lado, este requisito de retención también obliga a estos partidos a postular para la gobernación a candidatos con buen potencial, que posiblemente tendrían mayor oportunidad de conseguir un escaño por acumulación en la Asamblea Legislativa.

## ii. La fuerza electoral y la fórmula de representación por adición

Hemos discutido cómo el concepto de fuerza electoral, según se ha definido, tiene el efecto de diluir los esfuerzos de los partidos emergentes, entorpeciendo sus posibilidades de lograr un desarrollo progresivo. Sin embargo, esta forma de medir la fuerza electoral también produce situaciones injustas en las garantías constitucionales de representación minoritaria que se activan cuando un partido logra copar más de dos terceras partes de una cámara legislativa.

La utilización de la figura del candidato a la gobernación como estándar de medición en la fórmula de representación por adición, implica ciertas distorsiones a la hora de adjudicar los escaños legislativos adicionales. Este esquema puede producir el resultado de que ciertos candidatos que obtengan una cantidad considerable de votos directos no adquieran escaños legislativos, mientras que otros que hayan obtenido una cantidad de votos directos menor que la de estos sí adquieran escaños. Esto podría deberse a dos posibles razones. La primera es que su

---

cantidad no menor del *siete por ciento* del total de *votos íntegros* emitidos en la elección general precedente). Véase Exposición de motivos, Enmienda al Código electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 230 de 21 de noviembre de 2011, 2011 LPR 2493.

<sup>83</sup> Además, se eliminaron las opciones de votos bajo la insignia y votos íntegros para cumplir el requisito de retención, limitándolo estrictamente a los votos obtenidos para la candidatura a la gobernación. 16 LPRA § 4091.



partido no haya obtenido la cantidad mínima de votos para su candidato a la gobernación requerida para tener derecho a participar de la fórmula de representación por adición. La segunda es que, a pesar de haber obtenido más votos directos que otros candidatos a puestos legislativos, el candidato al cargo de gobernador de su partido obtuvo una proporción menor de votos que la obtenida para dicho puesto por los partidos de los demás candidatos. Otro posible escenario es el de un partido que tenga varios candidatos que por orden de votos obtenidos encabezan la lista de los que no fueron elegidos para los puestos por acumulación. Este podría quedarse sin escaños adicionales, ya sea porque su partido obtuvo una proporción de votos para el cargo de gobernador menor que la de otros partidos de minoría, o porque no obtuvo el mínimo requerido, por lo que ni siquiera tendría derecho a participar de la fórmula.

En *Fuster v. Busó* el Tribunal confirmó que la sección 7 del artículo III<sup>84</sup> no cobija a candidatos pertenecientes a partidos que no hayan obtenido el número mínimo de votos para su candidato al cargo de gobernador requerido para ser considerado un partido de minoría.<sup>85</sup> La controversia resuelta por esta opinión *per curiam* surgió de los resultados de las elecciones generales de 1972, los cuales nos muestran un ejemplo muy ilustrativo de las distorsiones que produce esta fórmula. En dichas elecciones el PPD eligió más de dos terceras partes de la Cámara de Representantes, activando el mecanismo de representación por adición. Ese año, Roberto Sánchez Vilella<sup>86</sup> se postuló como candidato a representante por acumulación por el PP y obtuvo una cantidad de votos considerablemente mayor a la obtenida por David Urbina del PNP, y Carlos Gallisá y Luis Ángel Torres, ambos del PIP. Sin embargo, a estos últimos les fueron adjudicados escaños por adición, mientras que Sánchez Vilella quedó fuera de la fórmula, ya que su partido no obtuvo el mínimo de votos para la gobernación requerido para ser considerado en la fórmula de representación por adición.

La adjudicación de escaños por adición no está basada en la cantidad de votos directos obtenidos por cada candidato sino en la desproporción que exista entre la fuerza electoral y la representación alcanzada por cada partido. En otras palabras, solo se considera la disparidad que surja entre el porcentaje de votos obtenidos por cada partido para su candidato a la gobernación y la cantidad de escaños legislativos que logre ocupar por voto directo. En este caso, Sánchez Vilella obtuvo incluso más votos que el candidato de su partido al cargo de gobernador.<sup>87</sup>

Para propósitos de evaluar la forma en que debe ser medida la fuerza electoral de un partido, tiene poca relevancia argumentar si la posición de los demandantes era o no correcta en derecho. Esta discusión sí tendrá importancia más adelante, cuando consideremos la figura del candidato independiente. Ahora, sin embargo, debemos dirigir nuestra atención al hecho de que los resultados obtenidos por un

---

84 CONST. PR art. III, § 7.

85 *Fuster v. Busó*, 102 DPR 327 (1974).

86 Este había ocupado el cargo de gobernador como miembro del PPD de 1965 a 1969.

87 *Id.* en la pág. 305 n.7.

partido para la candidatura a la gobernación no son necesariamente un reflejo de los resultados obtenidos para sus candidatos a cargos legislativos. Por tanto, tampoco deberían considerarse un buen indicador de la fuerza electoral con la que cuenta dicha colectividad. Más adelante se discutirán también algunas posibles alternativas que provean una base más justa para calcular la adjudicación de escaños adicionales.

*D. El balance entre el requisito de inscripción por petición y el requisito de retención de la franquicia electoral*

Es importante prestar también atención a la relación que surge entre el requisito para la inscripción por petición y el requisito para retener la franquicia electoral. El porcentaje de peticiones que se exige a los partidos para la inscripción es idéntico al porcentaje de votos que deben obtener para permanecer inscritos. Actualmente, la *Ley electoral* exige para la inscripción como partido político “la presentación ante la Comisión [Estatad de Elecciones] de peticiones de inscripción juradas [por] una cantidad de electores no menor del tres por ciento (3%) del total de votos válidos emitidos para todos los candidatos al cargo de Gobernador en la elección general precedente”.<sup>88</sup> En un estudio realizado para la Comisión Especial para la Revisión del Proceso Electoral de Puerto Rico en 1981, el profesor José Julián Álvarez González correctamente señaló que en Puerto Rico a un partido le resulta mucho más sencillo lograr su inscripción mediante peticiones que retenerla en las urnas.<sup>89</sup> Ciertamente, este fenómeno no ha cambiado desde entonces. El respaldo que un partido pueda recibir para lograr aparecer en la papeleta no es reflejo de la cantidad de electores que realmente estarán dispuestos a depositar votos a favor de su candidato al cargo de gobernador. Por lo tanto, el efecto de esta disposición es equivalente al de imponer un requisito más riguroso para retener la franquicia electoral que para lograr la inscripción.

Coincidimos con el profesor en que carece de lógica hacer más fácil la inscripción que la retención, a menos que se busque contribuir al bipartidismo.<sup>90</sup> El facilitar la inscripción promueve que concurran más partidos minoritarios, compitiendo por los mismos electores, lo cual hace aún más difícil para todos cumplir el requisito de retención. Esto ocurrió en las elecciones del 2012, donde coincidieron cuatro partidos minoritarios.<sup>91</sup> Ninguno de estos cuatro partidos logró retener su franquicia electoral. Sin embargo, la suma de los votos para la candidatura a la gobernación de todos ellos equivale a un 5.14% del total de votos para dicho

---

<sup>88</sup> 16 LPRA § 4091(4).

<sup>89</sup> José Julián Álvarez González, *El derecho a acceso a la papeleta electoral en Puerto Rico: Un análisis constitucional*, 50 REV. JUR. UPR. 331, 347 (1981).

<sup>90</sup> *Id.* en la pág. 347 n.97.

<sup>91</sup> Los partidos eran el Partido Independentista Puertorriqueño (“PIP”), Partido del Pueblo Trabajador (“PPT”), Movimiento Unión Soberanista (“MUS”) y Puertorriqueños por Puerto Rico (“PPR”).

cargo.<sup>92</sup> Si todos estos partidos se hubieran presentado como uno solo, posiblemente habrían logrado permanecer inscritos.

#### IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES

A pesar del importante papel que han jugado los partidos políticos en la historia y desarrollo de la política puertorriqueña, no debemos ignorar el surgimiento de candidaturas independientes a diferentes cargos electivos. Este fenómeno, aunque relativamente moderno en nuestra política, merece ser atendido y tomado con seriedad. Por un lado, puede considerarse un reflejo de un descontento con la dinámica partidista, que ha logrado manifestarse no empujando la rigidez del sistema electoral. Asimismo, puede entenderse como la manifestación de ciertos ciudadanos que desean aportar visiones y experiencias sociales diferentes, las cuales de otro modo se verían opacadas bajo la estructura de un partido.

En fechas recientes nuestros tribunales han tenido ante sí controversias referentes a la cantidad de endosos requerida para la certificación de candidatos independientes. Las mismas han sido presentadas por aspirantes a candidaturas independientes a cargos legislativos y a la gobernación para las elecciones generales de 2016. Estos plantean que los requisitos exigidos actualmente son irrazonables.<sup>93</sup> En respuesta a estos reclamos, el Senado aprobó el Proyecto del Senado 1545, el cual busca enmendar el artículo 8.012<sup>94</sup> de la *Ley electoral* para uniformar los requisitos de endosos de candidatos independientes y los de candidatos pertenecientes a partidos políticos.<sup>95</sup> Al presentar dicho proyecto, el Hon. Aníbal José Torres, portavoz de la mayoría del Senado, expresó que “[e]n el momento histórico [en] que nos encontramos, no hay motivos para establecer distintos requisitos para un mismo cargo, a personas que se hacen disponibles para servir a Puerto Rico a través de un partido político o fuera de estos. Esta medida revaloriza los más elementales principios democráticos”.<sup>96</sup> Si existe una genuina intención de valorar

---

<sup>92</sup> COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES, ESCRUTINIO GENERAL Y RECUENTO: RESUMEN PAPELETA ESTATAL (2012), <http://64.185.222.182/ElecGen2012/LinkedDocuments/Resumen%20de%20la%20papeleta%20estatal.pdf>.

<sup>93</sup> Véase *Vargas Vidot v. ELA*, Civil Núm. SJ2016CV00025 (907) (TPI, San Juan, 19 de febrero de 2016); *Guzmán Rivera v. ELA*, Civil Núm. SJ2016CV00010 (904) (TPI, San Juan, 12 de febrero de 2016); *Lúgaro Aponte v. CEE*, Civil Núm. SJ2016CV00039 (904) (TPI, San Juan, 9 de marzo de 2016).

<sup>94</sup> *Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Ley Núm. 78 de 1 junio de 2011, 16 LPRR § 4122 (2012 & Supl. 2015).

<sup>95</sup> Al momento de la redacción de este artículo dichas enmiendas se encuentran bajo consideración de la Cámara de Representantes.

<sup>96</sup> Comunicado de prensa, Senado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Senadores presentan legislación que reduciría endosos requeridos a candidatos independientes (1 de febrero de 2016), <http://senado.pr.gov/Comunicados%20de%20Prensa%2020132016/Senadores%20presentan%20legislacion%20que%20reduciria%20endosos%20requeridos%20a%20candidatos%20independientes.pdf>.

“los más elementales principios democráticos”,<sup>97</sup> nos parece entonces que la discusión sobre los candidatos independientes no debe limitarse al tema del acceso a la papeleta.<sup>98</sup> Debemos plantearnos un sistema electoral que, además, les abra espacios reales en nuestra democracia representativa. Algunos de los obstáculos que enfrentan tanto estos candidatos como los partidos minoritarios, ya han sido discutidos en secciones anteriores de este artículo. Sin embargo, debemos añadir a este debate la posible necesidad de incluir este tipo de candidaturas dentro de nuestras garantías constitucionales de representación de las minorías.

La manera en que está diseñada la fórmula para adjudicar escaños por adición hace completamente inaplicables las garantías mínimas de representación a candidatos independientes para cualquiera de ambas cámaras. Por supuesto, esto se debe a que las garantías de representación para las minorías están diseñadas a base de partidos. Seguramente, los miembros de la Convención Constituyente ni siquiera contemplaban la idea de la participación de candidatos independientes en una elección general. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que los propios delegados que idearon esta fórmula expresaron que la representación por adición se produjo “como un medio de dar justa interpretación a la voluntad del pueblo y no como una concesión a partidos políticos”.<sup>99</sup>

En otros escritos sobre el tema, se ha señalado que estas garantías de representación se fundamentaron “en ofrecer participación a los diferentes sectores de opinión en la gestión gubernamental”,<sup>100</sup> para de este modo evitar que se concentrara el poder en una sola ideología política cuando un mismo partido elige más de dos terceras partes de una cámara legislativa. Así las cosas, no podemos perder de vista el propósito fundamental que deberían cumplir estas garantías de representación en nuestro ordenamiento constitucional. El surgimiento de candidaturas independientes debe ser considerado como parte de un desarrollo político, al cual deben ajustarse nuestros mecanismos electorales. Si el propósito de estas garantías es asegurar la participación de diferentes sectores de opinión, tiene poco o ningún sentido que las mismas descarten por completo a aquellos sectores de opinión que puedan ser representados por un candidato independiente.<sup>101</sup>

La vía judicial no parece presentar una alternativa viable para extender las garantías de representación a candidatos cuyo único posible indicador de respaldo electoral es la cantidad de votos directos que logren acumular. Como recordaremos, el Tribunal Supremo se negó a resolver a favor de la adjudicación de un escaño por adición a un candidato cuyo partido no acumuló el número mínimo de

---

97 *Id.*

98 Para una discusión sobre el acceso a la papeleta y las dificultades impuestas por las reformas electorales de 2011 y 2014, véase Alvin Padilla Babilonia & Ismael Antonio Molina Villarino, *Las nuevas reglas del juego electoral: Un análisis constitucional del acceso a la papeleta*, 85 REV JUR. UPR 1143 (2016).

99 4 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO 2596 (1952).

100 Resumil de Sanfilippo & Faria González, *supra* nota 72 en la pág. 354.

101 Véase Juan Manuel García Passalacqua, *Derecho al voto independiente en la democracia puertorriqueña*, 13-14 REV. DER. PR 581, 588 (1973-1975).

votos para participar de la fórmula, a pesar de este haber obtenido más votos directos que aquellos que ocuparían los escaños adicionales de otros partidos.<sup>102</sup> Para llegar a esta conclusión, el Tribunal rechazó el planteamiento de que la sección 7 del artículo III de la Constitución<sup>103</sup> es incompatible con los principios de voluntad electoral, voto igual y directo, e igual protección de las leyes contenidos en la sección 4 del artículo VI y en la sección 4,<sup>104</sup> sección 2<sup>105</sup> y sección 7<sup>106</sup> del artículo II.

Cabe mencionar, sin embargo, que el planteamiento de los demandantes en *Fuster v. Busó* no está completamente desprovisto de un buen razonamiento jurídico. Al menos así parece haberlo reconocido el propio Tribunal Supremo –aunque no expresamente. En las elecciones generales de 2004, un grupo de candidatos independientes se postuló para la Alcaldía y Legislatura Municipal del Municipio de Vieques, obteniendo más votos que el PIP. La *Ley de Municipios Autónomos* dispone unas garantías de representación de minorías similares a las que dispone la Constitución para la Asamblea Legislativa –aunque más sencillas.<sup>107</sup> En *Guadalupe v. Comisión Estatal de Elecciones*, el Tribunal Supremo resolvió que procedía otorgar a un candidato independiente al cargo de legislador municipal el escaño reservado para el partido que llegara en tercer lugar.<sup>108</sup> En dicha opinión, el Tribunal confirmó la determinación de la CEE de adoptar una interpretación del concepto de *partido político* “que dé primacía a la voluntad del pueblo expresada en las urnas”.<sup>109</sup>

El alto foro determinó que una interpretación literal del concepto de partido político sería contraria a los principios de voto igual y directo,<sup>110</sup> ya que implicaría descartar a un candidato que cuenta con el apoyo mayoritario del pueblo y condicionar el valor del voto a que este sea depositado en un candidato que comparezca a la elección como miembro de un partido político. Según el Tribunal, esto des-

---

102 *Fuster v. Busó*, 102 DPR 327 (1974).

103 CONST. PR art. III, § 7 (declarando representación por adición).

104 “Todo funcionario de elección popular será elegido por *voto directo* y se declarará electo aquel candidato para un cargo *que obtenga un número mayor de votos* que el obtenido por cualquiera de los demás candidatos para el mismo cargo”. CONST. PR art. VI, § 4 (énfasis suplido).

105 “Las leyes garantizarán la expresión de la voluntad del pueblo mediante *el sufragio universal, igual, directo* y secreto, y protegerán al ciudadano contra toda coacción en el ejercicio de la prerrogativa electoral”. CONST. PR art. II, § 2 (énfasis suplido).

106 “Ninguna persona será privada de su libertad o propiedad sin debido proceso de ley, ni se negará a persona alguna en Puerto Rico *la igual protección de las leyes*”. CONST. PR art. II, § 7 (énfasis suplido).

107 El artículo 4.003 dispone que tres miembros en cada legislatura municipal serán elegidos entre los partidos que no obtuvieron mayoría. A tenor con esta disposición, se declararán electos, entre los candidatos que no hayan sido electos por voto directo, aquellos dos que hayan obtenido más votos en el partido que llegó segundo en la votación para legisladores municipales, y uno del partido que llegó tercero. *Ley de municipios autónomos*, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRR § 4153 (2014).

108 *Guadalupe v. CEE*, 165 DPR 106 (2005).

109 *Id.* en la pág. 114.

110 CONST. PR art. II, § 2.

merece un esquema electoral que permite la expresión electoral con independencia de afiliación partidista.<sup>111</sup> Lo que resulta aún más interesante es que el Tribunal estuvo dispuesto a reconocer que la exclusión de las candidaturas independientes de este mecanismo de elección provisto por ley atenta contra el llamado “axioma constitucional” de igualdad entre los partidos políticos.<sup>112</sup> En esta opinión, el juez presidente Hernández Denton expresó: “Las alternativas electorales en ocasiones trascienden los márgenes de los partidos políticos. Se amplían, y con ellas los escenarios en los que el axioma constitucional de trato igualitario debe ser aplicado. *No podemos constreñir su alcance. Ensancharlo es lo correcto.* Frente a la ‘partidocracia’, debe prevalecer la democracia”.<sup>113</sup>

Las expresiones de la opinión mayoritaria en *Guadalupe* parecen cónsonas con la idea de que nuestro sistema electoral debe ajustarse a las realidades de nuestro desarrollo democrático. Curiosamente, el Tribunal determinó que la aplicación literal del artículo 4.003 de la *Ley de Municipios Autónomos* era inconstitucional, basándose en los mismos fundamentos que rechazó en *Fuster v. Busó*. Es decir, establecer para los municipios un mecanismo electoral que excluya a candidatos independientes es contrario a nuestra Constitución. Sin embargo, esa misma Constitución dispone para la Asamblea Legislativa de Puerto Rico un mecanismo electoral que, precisamente, excluye a candidatos independientes, lo cual resulta sumamente contradictorio.<sup>114</sup> Ahora bien, en la medida en que se trata de una disposición de jerarquía constitucional, por contradictoria que parezca, no procede plantear su invalidez.<sup>115</sup> De igual manera, tampoco cabría buscar una interpretación judicial más a tono con los cambios políticos –la cual ya rehusó dar el Tribunal Supremo en *Fuster v. Busó*. Por tal razón, será necesario enmendar el texto de la referida sección 7 para poder hacerla aplicable a candidatos independientes y, a su vez, armonizarla con el resto de las cláusulas constitucionales que rigen nuestros mecanismos electorales.

Ciertamente, la inclusión de estos candidatos a una fórmula ideada para partidos, como el hecho en sí de enmendar la Constitución, son tareas sumamente complicadas. No obstante, a cambios de esta envergadura también deben hacerse aplicables las palabras expresadas por el presidente del Senado al aprobar el antes mencionado Proyecto del Senado 1545: “Una *democracia madura* tiene que abrir espacios para candidatos independientes. Esta propuesta de enmiendas a la *Ley*

---

<sup>111</sup> *Guadalupe*, 165 DPR en las págs. 115-16.

<sup>112</sup> La opinión del Tribunal cita *PRP v. ELA*, 115 DPR 631 (1984), donde el juez asociado Negrón García elevó a rango constitucional este axioma de igualdad electoral –que venía desarrollando a través de varias opiniones previas– y estableció que “es susceptible de manifestarse en diversas dimensiones”. *Id.* en la pág. 116. Para una explicación sobre el origen de este “axioma”, véase JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO Y RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS: CASOS Y MATERIALES* 965-67 (2009).

<sup>113</sup> *Guadalupe*, 165 DPR en la pág. 117.

<sup>114</sup> Véase ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 112, en las págs. 967-68.

<sup>115</sup> *Id.*

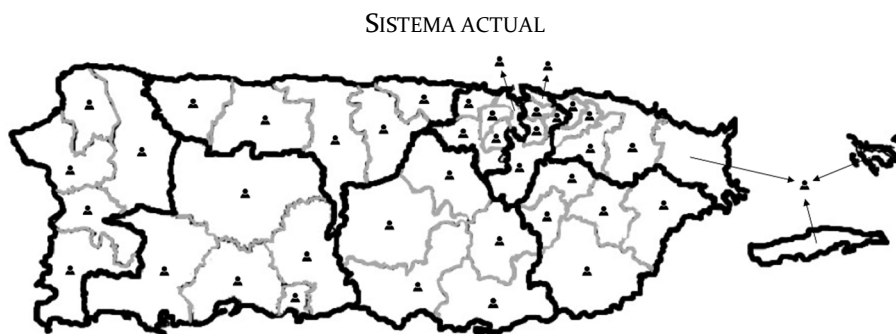
*electoral* elimina obstáculos que entorpecen el ejercicio de esa democracia. *Hacer lo correcto siempre tiene que ser el principio rector de nuestras acciones*".<sup>116</sup>

## V. POSIBLES REFORMAS

### A. Sistema de distritos y escrutinio mayoritario uninominal

Uno de los primeros problemas identificados en este trabajo es el efecto de la división por distritos y el sistema de escrutinio mayoritario uninominal. Este sistema fragmenta la población en unidades compactas que eligen uno o dos legisladores, impidiendo a partidos minoritarios o de nueva creación ocupar alguno de estos escaños. Para remediar la subrepresentación de terceros partidos, es necesario realizar modificaciones que promuevan una mayor proporcionalidad en la elección de cargos legislativos. Una manera de hacer esto es incorporar una adaptación del sistema de *escrutinio mayoritario plurinominal o de lista*, en el cual cada circunscripción elige varios legisladores mediante un sistema de lista muy similar al de la representación por acumulación.<sup>117</sup> Esto se logra reduciendo la cantidad de distritos, de modo que sea posible tener distritos más grandes que elijan varios escaños. Al establecer una misma circunscripción con mayor población que elija a varios legisladores, se consigue: (1) agrupar un electorado más amplio y, a su vez, (2) proveer oportunidades para una representación más justa de dicho electorado. Con este propósito, se podrían eliminar los distritos representativos, de modo que cada distrito senatorial elija cinco representantes. De esta forma, se elige la misma cantidad de representantes y se conserva una representación geográfica, pero sin fragmentar tanto la población. En este caso, cada elector puede dar su voto a solo un candidato a representante de distrito, resultando elegidos los cinco candidatos que obtengan la mayor cantidad de votos en el distrito correspondiente.

GRÁFICA 6. ELIMINACIÓN DE DISTRITOS REPRESENTATIVOS



<sup>116</sup> Comunicado de prensa, *supra* nota 96 (énfasis suplido).

<sup>117</sup> Véase NOGUEIRA ALCALÁ, *supra* nota 51, en la pág. 99.

## SIN DISTRITOS REPRESENTATIVOS



- 1 representante
- distritos senatoriales
- distritos representativos

Otro modo de promover una mayor proporcionalidad es aumentar la proporción de escaños por acumulación, para lo cual también sería necesario reducir la cantidad de distritos –si queremos evitar aumentar el número total de escaños legislativos. A modo de ejemplo, podría reducirse el sistema a siete distritos senatoriales, divididos en cuatro distritos representativos. Los dos escaños senatoriales de distrito que se restan, se reclasificarían como escaños por acumulación. Igualmente, los doce escaños de representantes de distrito que se restan, se reclasificarían como escaños por acumulación. De este modo, el Senado estaría compuesto por catorce senadores de distrito y trece senadores por acumulación. Por su parte, la Cámara de Representantes estaría compuesta por veintiocho representantes de distrito y veintitrés representantes por acumulación. Sin embargo, el número total de senadores y representantes se mantendría en veintisiete y cincuenta y uno, respectivamente.

#### B. Deficiencias de la representación por acumulación

El sistema de escrutinio empleado en la representación por acumulación favorece ampliamente a los dos partidos mayoritarios. Por esto, aun si fuera posible dividir la población de manera más justa o aumentar la proporción de escaños por acumulación, dicho mecanismo deberá ser modificado. Es necesario asegurar una representación que no sujete a los partidos a un respaldo de carácter puramente regional.<sup>118</sup> La primera opción que viene a la mente es retomar la propuesta de la Escuela de Administración Pública y establecer un sistema proporcional de voto por lista.<sup>119</sup> Sin embargo, este sistema tendría el resultado indeseable de excluir a

<sup>118</sup> ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *supra* nota 50.

<sup>119</sup> *Id.*; véase también *supra* nota 51 y texto acompañante (explicación de la votación por lista en los sistemas puramente proporcionales).



candidatos independientes de este esquema de representación. Por tal razón, parece más conveniente mantener el escrutinio mayoritario de lista, pero con algunas modificaciones. El voto íntegro bajo la insignia de un partido en la papeleta legislativa debe adjudicarse automáticamente solo a los candidatos por distrito.<sup>120</sup> Igualmente, debe eliminarse la facultad de los partidos de determinar el orden en que figuran sus candidatos por acumulación en la papeleta legislativa. El elector deberá seleccionar afirmativamente un senador y un representante por acumulación, marcando una cruz al lado de su candidato de preferencia para cada cámara, los cuales aparecerán en la papeleta en un orden aleatorio. Esto dificulta la intervención de la maquinaria partidista en la distribución de los votos, colocando tanto a candidatos independientes como de partidos minoritarios en una posición más equitativa frente a aquellos que integran alguno de los dos partidos dominantes.

### C. La “fuerza electoral”

Como ya hemos mencionado anteriormente, la candidatura al cargo de gobernador no debería ser el único referente para determinar el respaldo con el que cuenta un partido político. Por lo tanto, es necesario establecer una base más justa para computar la llamada *fuerza electoral*. En cuanto a la retención de la franquicia electoral, se puede permitir a los partidos la opción de cumplir con el requisito de retención mediante: (1) el porcentaje de votos obtenidos para su candidato a la gobernación, (2) el porcentaje de votos bajo la insignia, o (3) el porcentaje de votos íntegros.<sup>121</sup> Otra posible solución sería tomar en cuenta los votos obtenidos por todos los candidatos postulados por cada partido. En la alternativa, podría computarse a partir de los votos obtenidos para varios cargos, adicionales al de gobernador, que se establezcan como indicadores.

Para efectos de la fórmula de representación por adición, se puede utilizar la misma base que se establezca para el requisito de retención de la franquicia electoral, ya que es recomendable mantener uniformidad entre ambos. En el caso de permitir a los partidos más de una opción para cumplir el requisito de retención, puede calcularse la adjudicación de escaños adicionales de dos maneras: (1) tomando en cuenta la suma de los votos obtenidos para cada opción o (2) tomando en cuenta solo los votos obtenidos bajo la opción mediante la cual el partido logró permanecer inscrito. Adoptar alguna de estas alternativas plantea, a su vez, otras

---

<sup>120</sup> Esto, por supuesto, tendría que modificarse si se reformara el sistema de distritos, como en el ejemplo que se explica en la Gráfica 6.

<sup>121</sup> Esta alternativa se toma de la *Ley electoral de Puerto Rico*, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, según enmendada; véase *Suárez v. CEE I*, 163 DPR 347, 359 (2004). Sin embargo, deben requerirse porcentajes más reducidos, preferiblemente tres por ciento para cada una de las opciones mencionadas. Además, debe considerarse si es más conveniente calcular las opciones dos y tres a partir de la papeleta estatal, la legislativa o ambas.

preguntas. Si se mide la fuerza electoral a base de otros indicadores, ¿qué implicación tendría exactamente el ganar la gobernación por más de dos terceras partes de los votos? ¿Debería utilizarse solo una fórmula en vez de dos?

Nos parece que la candidatura a la gobernación debe ser relevante para determinar la fórmula que se aplicará solo en la medida en que lo sea para determinar la fuerza electoral. Es decir, para determinar qué fórmula habrá de activarse, solo deben ser tomados en cuenta aquellos factores que se establezcan como indicadores de fuerza electoral.<sup>122</sup> Aun así, entendemos que debería utilizarse solo la primera fórmula. En primer lugar, nos parece más justa, ya que distribuye proporcionalmente una cantidad fija de escaños. Pero, además, su aplicación a candidatos independientes resulta más sencilla.

#### *D. Inscripción v. Retención*

Los requisitos de inscripción siempre deben estar sujetos a lo que se decida en cuanto a los requisitos de retención. Por ello, más que recomendar un requisito en particular, conviene resaltar ciertos criterios fundamentales que se deben tener en cuenta al reglamentar la inscripción de los partidos políticos. Es importante conservar una justa proporción entre el requisito de inscripción y el de retención. El utilizar un referente más adecuado para medir la fuerza electoral es un buen comienzo para mejorar esta proporción. Sin embargo, es necesario mantener un mayor rigor para la inscripción que para la retención. Si no se respeta este principio, ciertos partidos que sí tendrían capacidad de retener su franquicia electoral se verán afectados por otros que, sin tener posibilidad alguna de lograr la retención, consigan inscribirse. Ante las recientes polémicas en cuanto a los requisitos de endoso, esta apreciación podría ser cuestionada, desde la perspectiva de que se estaría limitando el derecho de acceso a la papeleta. No obstante, cabe aclarar que no se trata realmente de hacer más *difícil* la inscripción, sino de asegurar que esta guarde mayor relación con las posibilidades reales que tiene cada partido de retener la franquicia electoral. De este modo, se evita que la propia inscripción de varios partidos se convierta en obstáculo para que alguno de ellos pueda lograr la retención.

#### *E. Los candidatos independientes y las garantías de representación de las minorías*

Aun si se estableciera una base diferente para computar la adjudicación de escaños adicionales, sería sumamente difícil establecer una comparación adecuada entre la fuerza electoral de un partido y la de un candidato independiente bajo las fórmulas que actualmente dispone la Constitución. La única manera aparentemente viable de hacer estas garantías compatibles con ambas figuras es esta-

---

<sup>122</sup> Entre estos podría incluirse la candidatura a la gobernación, pero en ese caso no sería el único factor a considerar para determinar la fórmula aplicable.

blecer un método de adjudicación basado en los votos directos obtenidos individualmente por cada candidato. Este sería muy parecido a la adjudicación de escaños por acumulación. Surge la inquietud de que este sistema podría producir el resultado de que el partido que llega en segundo lugar –o sea, el otro partido dominante– acapare los escaños por adición. En cuanto a esta preocupación, debemos tener en mente dos asuntos que ya hemos discutido. En primer lugar, esto ya sucede bajo el esquema actual. De hecho, la mayoría de los casos examinados muestran que tanto los candidatos independientes como los de partidos minoritarios tienen mayor oportunidad de adquirir escaños por adición si se toman en cuenta los votos directos que estos hayan logrado acumular. En segundo lugar, ya hemos explicado que se puede colocar a los candidatos independientes y de partidos minoritarios en una posición más equitativa frente a aquellos de los partidos dominantes eliminando la adjudicación automática del voto íntegro a la primera opción en las listas de candidatos por acumulación, así como la facultad de los partidos de determinar el orden en que figuran sus candidatos por acumulación en la papeleta.

## CONCLUSIÓN

Luego de recorrer distintas áreas de la estructura del sistema electoral de Puerto Rico, hemos identificado varios aspectos que severamente coartan a diferentes grupos políticos y sectores de opinión de oportunidades de acceso a la representación legislativa. Es harto conocido en el campo de la Ciencia Política que la división del electorado en distritos compactos, uninominales y de escrutinio mayoritario, impulsa el sistema hacia el dominio de dos facciones políticas. En este tipo de sistema electoral, el surgimiento de nuevos partidos toma una de dos direcciones: hacia el fracaso o hacia el desplazamiento de uno de los dos partidos dominantes. En Puerto Rico, sin embargo, no solo ha prevalecido la dualidad, sino que además no se ha suscitado el desplazamiento de alguno de los dos partidos que la componen. Desde 1968, el país ha visto al PNP y al PPD alternarse el control gubernamental, sin que haya surgido un partido o movimiento político que tan siquiera se acerque a restarle poder a alguno de estos. Esto se debe a que nuestro ordenamiento jurídico, tanto a nivel constitucional como estatutario, establece mecanismos –además del sistema mayoritario uninominal– que contribuyen a la preservación de la consistente hegemonía de estos dos partidos.

El sistema de representación por acumulación debía suponer una alternativa a las minorías, de modo que pudieran concentrar su respaldo electoral a través de toda la isla en uno o más candidatos a la legislatura.<sup>123</sup> Sin embargo, la *Ley electoral* dispone mecanismos de escrutinio que favorecen a los partidos con un electorado más amplio y mejor distribuido geográficamente. Nuestro sistema de acumulación, en vez de proveer un mecanismo electoral alterno, independiente de las divisiones territoriales, impone a los partidos prácticamente las mismas exigencias

---

123 FERNÓS-ISERN, *supra* nota 49, en la pág. 51.

que impone la representación por distritos. La adjudicación automática del voto íntegro al primer candidato en la lista, junto con la facultad de los partidos de determinar el orden en que aparecen las listas en cada precinto, permite actualmente al PNP y al PPD burlar la naturaleza fundamental de la representación por acumulación: la elección de candidatos que cuenten con el apoyo mayoritario de toda la isla. Mientras se sostenga este esquema, los candidatos por acumulación independientes o pertenecientes a partidos minoritarios siempre estarán en una injusta desventaja ante aquellos que pertenecen a alguno de estos dos partidos dominantes. Y, peor aún, el éxito de cada partido permanecerá condicionado a la distribución más que a la calidad de sus candidatos.

Nuestro sistema electoral establece además un estándar para medir la fuerza electoral que solo toma en cuenta la candidatura a la gobernación. Este concepto de fuerza electoral se utiliza para establecer el requisito de retención de la franquicia y también en la fórmula de representación por adición establecida por la Constitución. Esto impone a un partido político un indicador poco representativo del respaldo con el que cuenta toda la colectividad y hace sumamente difícil para los partidos nuevos cumplir con el requisito de retención. El sistema electoral puertorriqueño de por sí induce al elector que simpatiza con sectores de minoría a prestar su voto para decidir la elección a favor de uno u otro de los dos partidos dominantes, especialmente en la pugna por la gobernación. Un partido puede perder su inscripción, sin importar la cantidad de votos que obtenga el resto de los candidatos que presente en la misma elección. Este requisito de retención también tiene el efecto de diluir los esfuerzos y recursos de los partidos por petición, al mantenerlos constantemente en la faena de intentar permanecer inscritos y de volver a inscribirse. El medir la fuerza electoral a partir de la candidatura al cargo de gobernador también produce ciertas distorsiones en la fórmula para adjudicar escaños por acumulación. Como hemos visto, en este esquema puede darse la situación de que se deje fuera a candidatos que obtuvieron una cantidad sustancial de votos, mientras se otorgan escaños a candidatos que obtuvieron una cantidad considerablemente menor.

La relación entre el requisito de inscripción por petición y el requisito de retención de la franquicia electoral es también un asunto a considerar entre los factores que entorpecen la representatividad en la legislatura. El requerir el mismo porcentaje de votos para la retención y de peticiones para la inscripción tiene el efecto de imponer a los partidos un menor rigor para conseguir la inscripción que para lograr retenerla. Esto permite que se inscriba una mayor cantidad de partidos minoritarios que a la larga se impiden unos a otros retener la franquicia electoral. Por otro lado, las candidaturas independientes, como fenómeno de reciente surgimiento en nuestra vida política, nos imponen el deber de explorar maneras de crear nuevos espacios en nuestra democracia representativa. Además de eliminar trabas irrazonables en el acceso a la papeleta, es necesario revisar mecanismos como la representación por acumulación de modo que provean oportunidades reales de representación que no estén condicionadas a la afiliación partidista. A la luz del surgimiento de este tipo de candidaturas, es preciso evaluar también el

mecanismo de representación por adición. Debemos considerar la posible necesidad de enmendar la cláusula de minorías<sup>124</sup> para armonizarla con el resto de la Constitución y con el propósito para el cual se supone fue incluida: garantizar la participación de diversos sectores de opinión en la gestión gubernamental –lo cual no debería excluir a sectores de opinión representados por candidatos independientes.

En fin, contamos con un complejo sistema electoral que incorpora más de un esquema de representación. Sin embargo, en vez de complementarse entre sí y compensar las fallas de cada uno, estos se suman para preservar el *status quo*. Mientras el sistema territorial de distritos conserva el bipartidismo, los sistemas alternos se encargan de evitar que surja un tercer partido capaz de sustituir a uno de los dos que actualmente lo integran. Por otro lado, debemos considerar que la incorporación de la representación por acumulación y las garantías constitucionales de representación para las minorías también ha cumplido un propósito de legitimación. Estos mecanismos han permitido –al menos en teoría– la existencia de una representación minoritaria mínima que provea legitimidad democrática a la hegemonía bipartidista, pero sin presentar riesgo alguno de que esta sea alterada. Ahora bien, como cuestión de hecho, sabemos que la minoría se ha reducido meramente a la representación del partido principal que no obtiene la mayoría legislativa y un legislador por acumulación del PIP en cada cámara –en el mejor de los casos. Además, luego de conocer las implicaciones de nuestro derecho electoral vigente, resulta forzoso concluir que es necesario replantearnos la *democracia representativa*, no solo como concepción teórica sino también como experiencia práctica.

El profesor Ángel Israel Rivera ha expresado que, con la estructura legal y constitucional que rige nuestros procesos democráticos, el intento de ampliar la oferta electoral creando nuevos partidos no es realmente un adelanto para acabar con el bipartidismo en Puerto Rico.<sup>125</sup> Este plantea que todos aquellos sectores que buscan ofrecer nuevas alternativas al electorado puertorriqueño –antes de constituirse como partidos– deberían unirse en un movimiento masivo, que promueva las enmiendas y cambios necesarios para que “los nuevos partidos no solo puedan llegar a la legislatura, sino que lleguen a un proceso legislativo constructivo”.<sup>126</sup> Para solucionar los problemas expuestos en este artículo tendremos que atajar primero la fragmentación de los sectores que sí desean un cambio. Sin embargo, aún enfrentaremos la oposición de aquellos que han monopolizado el control gubernamental gracias a esta estructura. Tanto el PNP como el PPD se han proclamado en múltiples ocasiones como los más fervientes defensores de los principios de-

---

124 CONST. PR art. III, § 7.

125 Ángel Israel Rivera, *Bipartidismo y representación territorial*, 80 GRADOS (2 de noviembre de 2012), <http://www.8ograd.net/bipartidismo-y-representacion-territorial/> (última visita 22 de abril de 2016).

126 *Id.*

mocráticos. Incluso el Tribunal Supremo ha reconocido que “[f]rente a la ‘partidocracia’, debe prevalecer la democracia”.<sup>127</sup> Ahora bien, el mejor reflejo de nuestro verdadero compromiso con la democracia es nuestra disposición a tomar todas las acciones necesarias para ampliarla y, ciertamente, “hacer lo correcto siempre tiene que ser el principio rector de nuestras acciones”.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Guadalupe v. CEE, 165 DPR 106, 117 (2005).

<sup>128</sup> Comunicado de prensa, *supra* nota 96.