

**LAS NUEVAS REGLAS DEL JUEGO ELECTORAL:
UN ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL ACCESO A LA PAPELETA**

ARTÍCULO

ALVIN PADILLA BABILONIA* & ISMAEL ANTONIO MOLINA VILLARINO**

Introducción	1144
I. Requisito de endosos	1147
A. Trasfondo jurisprudencial	1147
i. Jurisprudencia federal	1147
ii. Jurisprudencia puertorriqueña	1151
B. Requisitos actuales en Puerto Rico según la Ley electoral	1154
i. Partidos por petición	1154
ii. Candidaturas	1155
C. Comentarios sobre los requisitos de endosos	1157
i. Partidos por petición	1157
ii. Candidatos independientes	1159
D. Las distintas interpretaciones del artículo 8.012	1160
II. Fecha límite de presentación y de inscripción	1166
A. Trasfondo jurisprudencial	1166
i. Jurisprudencia federal	1166
ii. Jurisprudencia puertorriqueña	1170
B. Requisitos actuales en Puerto Rico según la Ley electoral	1172
i. Partidos por petición	1172
ii. Abrir candidaturas: Fechas límites de presentación	1172
iii. Candidaturas: Fechas límites de inscripción	1173
C. Comentarios sobre las fechas límites	1173
III. Otros pormenores del proceso de inscripción	1175
A. Derecho a cambiar de opinión	1175
B. Peticiones juradas ante notarios	1177
C. Eliminación de las listas por no haber votado en las últimas elecciones	1181
D. Requisitos formales	1182
IV. Retención de la franquicia electoral	1185
V. Requisitos en su conjunto	1188
Conclusión y recomendaciones	1190

* Estudiante de tercer año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y Director Asociado del Volumen LXXXV de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.

** Estudiante de segundo año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y Editor del Volumen LXXXV de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.

EN 1981, EL PROFESOR JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ GONZÁLEZ PREPARÓ UN TRABAJO a solicitud de la Comisión Especial para la Revisión del Proceso Electoral de Puerto Rico en el que señaló las deficiencias constitucionales del proceso de inscripción de partidos, candidaturas independientes y retención de la franquicia electoral.¹ Inspirados por su trabajo y tomando en cuenta los treinta y cinco años de jurisprudencia posterior, las dos recientes reformas electorales ocurridas en el 2011 y en el 2014, y la proliferación de nuevos partidos y candidatos independientes que comenzó hace algunos años, nos hemos dado a la tarea de actualizar algunas de sus conclusiones y desarrollar otras con respecto al acceso a la papeleta.

INTRODUCCIÓN

La sección titulada *Elecciones* en la Constitución de Puerto Rico contiene pocas disposiciones sobre el proceso electoral. Se establece que las elecciones serán cada cuatro años, por voto directo y se protege el derecho al voto de personas que no sepan leer, escribir o que no tengan propiedad.² Se delega a la legislatura establecer todo lo demás “concerniente al proceso electoral y de inscripción de electores, así como lo relativo a los partidos políticos y candidaturas”.³ Pero la legislatura no tiene carta blanca. El preámbulo de la Constitución describe el sistema democrático como “fundamental para la vida de la comunidad puertorriqueña”⁴ y la Carta de Derechos establece que “[l]as leyes garantizarán la expresión de la *voluntad del pueblo* mediante el sufragio universal, igual, directo y secreto, y protegerán al ciudadano contra toda coacción en el ejercicio de la prerrogativa electoral”.⁵ Así, vemos que la legislatura tiene amplia potestad, pero siempre dentro de los límites de un sistema democrático que asegure que la voluntad del pueblo pueda ser expresada por medio del voto.

Para afianzar ese derecho, existe la *Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (en adelante, “*Ley electoral*”).⁶ La misma reconoce que “[l]a grandeza

¹ José Julián Álvarez González, *El derecho a acceso a la papeleta electoral en Puerto Rico: Un análisis constitucional*, 50 REV. JUR. UPR 331 (1981) (donde se encuentra una versión revisada de ese trabajo).

² CONST. PR art. VI, § 4.

³ *Id.*

⁴ *Id.* pmb.

⁵ *Id.* art. II, § 2 (énfasis suplido).

⁶ Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA §§ 4001-4255 (2012 & Supl. 2015). En el 2014 la Legislatura, con una mayoría de legisladores del Partido Popular Democrático, aprobó la *Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Ley Núm. 239 de 22 de diciembre de 2014, 2014 LPR 2271 [en adelante, “*Ley electoral de 2014*”]. Mediante esta ley se enmendó el *Código electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI*, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 2011 LPR 1446 [en adelante, “*Código electoral de 2011*”], el cual fue aprobado por una Legislatura

y fortaleza [del Estado] descansa principalmente en la expresión y participación de los ciudadanos en los procesos electorales que dan vida a su operación y funcionamiento”.⁷ La expresión electoral, “el más eficaz instrumento de expresión y participación ciudadana en un sistema democrático de gobierno”,⁸ se organiza principalmente a través de los partidos políticos y, en menor grado, de candidatos independientes que no desean afiliarse a ningún partido ni formar uno nuevo. Sin embargo, no cualquier grupo de personas con una plataforma política en común y potenciales candidatos para ocupar los cargos políticos es considerado *partido político*. Al igual, tampoco cualquier ciudadano no afiliado que aspire a un cargo político es considerado *candidato independiente*. Las razones que el Estado tiene para controlar qué puede ser un partido y quién puede ser candidato, varían desde evitar el fraude hasta garantizar que la papeleta sea fácil de entender. Independientemente de la validez de estas justificaciones, las normas específicas que el Estado implementa para lograr sus intereses pueden resultar en un impedimento inconstitucional al derecho de acceso a la papeleta y al derecho al voto.⁹ Como expresa la *Ley electoral*, el proceso de selección o rechazo de un grupo como partido político o de un individuo como candidato independiente afecta directamente las opciones que la ciudadanía tiene para utilizar su “más eficaz instrumento de expresión”.

Esto exige constante escrutinio de parte del pueblo, principalmente en estos momentos en que el país demuestra síntomas de una crisis de representación, en la que aumenta el descontento por los partidos tradicionales y florecen otras opciones. Las elecciones de 2012 contaron con seis partidos, pero hubo varios otros que intentaron inscribirse.¹⁰ En el 2014, el Gobierno enmendó la ley para dificultar la proliferación de nuevos partidos, pero varios movimientos del pueblo han frustrado esas gestiones. Al mismo tiempo que los partidos minoritarios jóvenes se

vinculada al Partido Nuevo Progresista. La *Ley electoral de 2014* también sustituyó el nombre del *Código Electoral de 2011* por *Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. 16 LPRA § 4001. A través del artículo utilizaremos *Ley electoral* para hacer referencia al producto final de la combinación de ambas leyes y *Ley electoral de 2014* y *Código electoral de 2011* para hacer referencia a cada ley en particular.

7 16 LPRA § 4002.

8 *Id.*

9 Esencialmente, tener acceso a la papeleta se refiere a poder aparecer en la papeleta como candidato. Este derecho se fundamenta en consideraciones de libertad de expresión, libre asociación, debido proceso de ley e igual protección de las leyes. Cuando hablamos de las restricciones al acceso a la papeleta, nos referimos a las disposiciones legales que controlan qué grupos y qué individuos podrán participar del evento comicial. Por otro lado, el derecho al voto, frecuentemente discutido junto al derecho de acceso a la papeleta, se refiere tanto al derecho formal de los electores a ejercer el voto, como a la garantía de que su voluntad política pueda ser expresada y que la papeleta cuente con opciones que la reflejen.

10 Véase *En ruta tres nuevos partidos políticos*, EL NUEVO DÍA (10 de noviembre de 2010), <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/enrutatresnuevospartidospolicos-815237/> (última visita 21 de abril de 2016) (donde se mencionan algunos de los grupos que intentaron sumarse a la contienda electoral).

han vuelto a levantar, varios aspirantes a candidaturas independientes han ocupado el estrado mediático.¹¹ El movimiento de estas nuevas opciones políticas ha provocado luchas en la legislatura y en los tribunales, toda vez que muchos aspirantes han decidido cuestionar los requisitos de inscripción y certificación, sosteniendo que los mismos son inconstitucionales y en extremo onerosos.¹²

En este artículo, evaluamos estos requisitos a la luz de la jurisprudencia federal y local aplicable para juzgar dónde Puerto Rico *está parado* en términos de legislación electoral. Analizamos la constitucionalidad de los requisitos individualmente y luego en su conjunto para determinar si el efecto agregado de estos produce un sistema con deficiencias constitucionales que dificulta el acceso de los partidos por petición y los candidatos independientes a la papeleta. Concluimos que algunas de las reglas del juego electoral son cuestionables y poco democráticas, a pesar de encontrarse dentro de los márgenes constitucionales mínimos que la jurisprudencia ha establecido; otras, son patentemente inconstitucionales y requieren rápida atención de parte de la legislatura y los tribunales. Para atender los asuntos más problemáticos de nuestra *Ley electoral*, tanto los inconstitucionales como aquellos que, aunque constitucionales, son antidemocráticos, ofrecemos un listado de recomendaciones específicas. Entre estas, y con mayor tenacidad, recomendamos la aprobación de la *Enmienda Vargas Vidot* para remediar la inconstitucionalidad del exorbitante número de endosos requeridos para certificar a un candidato independiente a los cargos de senador y representante por acumulación, senador por distrito, representante por distrito y legislador municipal, estableciendo un tope a la cantidad que se les exige; la concesión de más tiempo a los

¹¹ Véase, por ejemplo Alex Figueroa Cancel, *Empresario Manolo Cidre anuncia su candidatura a la gobernación*, PRIMERA HORA (9 de noviembre de 2015), <http://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/nota/empresariomanolocidreanunciasucandidaturaalagobnacion-1119472/> (última visita 21 de abril de 2016); *Vargas Vidot aspirará a puesto independiente en la Legislatura*, EL NUEVO DÍA (19 de marzo de 2015), <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/vargasvidotaspiraraapuestoindependienteenlalegislatura-2022243/> (última visita 21 de abril de 2016); Alex Figueroa Cancel, *Abogada Alexandra Lúgaro oficializa su candidatura independiente para la gobernación*, PRIMERA HORA (17 de marzo de 2015), <http://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/nota/abogadaalexandra-lugarooficializasucandidaturaindependienteparalagobnacion-1071516/> (última visita 21 de abril de 2016).

¹² Véase, por ejemplo Maribel Hernández Pérez, *Organizaciones impugnan artículos de la Ley Electoral*, EL NUEVO DÍA, 20 de enero de 2016, en la pág. 22; *Justicia declara excesivo cantidad de endosos requeridos a Vargas Vidot*, NOTICEL (5 de febrero de 2016), <http://www.noticel.com/noticia/186344/justicia-declara-excesivo-cantidad-de-endosos-requeridos-a-vargas-vidot.html> (última visita 21 de abril de 2016). La sociedad civil y los medios principales del país han criticado lo difícil que ha sido el proceso de inscripción para los candidatos independientes. Véase, por ejemplo Ángel Collado Schwarz, *Candidaturas independientes*, EL NUEVO DÍA (26 de marzo de 2015), <http://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/candidaturasindependientes-columna-2025048/> ("Sin entrar en los méritos de los candidatos y sus motivaciones, el sistema electoral vigente prácticamente imposibilita su triunfo".) (última visita 21 de abril de 2016); Editorial, *Por un sistema electoral libre de favoritismos*, EL NUEVO DÍA (16 de diciembre de 2015), <http://www.elnuevodia.com/opinion/editoriales/porunsistemaelectorallibredefavoritismos-editorial-2139579/> (última visita 21 de abril de 2016).

candidatos independientes y partidos por petición para la presentación de endosos, y el restablecimiento de mecanismos alternos para que un partido pueda retener la franquicia electoral con más facilidad.

I. REQUISITO DE ENDOSOS

En Puerto Rico, no es poco común toparse con individuos o agrupaciones políticas que buscan endosos para poder participar en las elecciones. Las peticiones de endosos o de inscripción consisten en firmas juradas de electores apoyando que un individuo o partido político aparezca en la papeleta. La exigencia de presentación de endosos es una medida de control del acceso a la papeleta que se impone, entre otras razones, para garantizar que todos los candidatos a cargos públicos cuentan con un mínimo de respaldo del electorado. La *Ley electoral* impone un mínimo de endosos a: (1) las agrupaciones políticas o individuos que desean participar por primera vez de la contienda electoral (entiéndase, partidos por petición y candidatos independientes);¹³ (2) los partidos que no obtuvieron un mínimo de respaldo en unas elecciones (o sea, que perdieron su franquicia electoral) pero desean volver participar en unas elecciones,¹⁴ y (3) los individuos de un mismo partido que aspiran a ser el candidato de ese partido para un cierto cargo en las elecciones generales (en otras palabras, los aspirantes a primarias).¹⁵

Aunque teóricamente loable, en la práctica se ha utilizado con frecuencia este requisito para impedir efectivamente la entrada de nuevos jugadores al partido electoral. Tanto en Estados Unidos como en Puerto Rico, la ley fue creada y es regularmente modificada por legisladores que pertenecen a los dos partidos principales. Ante el poco incentivo que los legisladores tienen para facilitar a las minorías políticas el acceso a la papeleta, muchos han recurrido a los tribunales estatales y federales para canalizar su reclamo.

A. *Trasfondo jurisprudencial*

i. Jurisprudencia federal

La Corte Suprema de los Estados Unidos se ha expresado en múltiples ocasiones sobre la validez constitucional de requisitos estatutarios que regulan el acceso a la papeleta.¹⁶ En *Williams v. Rhodes*, se invalidó una disposición de la ley electoral de Ohio que requería que un partido nuevo presentara peticiones de inscripción equivalentes al quince por ciento del total de votos en las últimas elecciones para

¹³ Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4091(4), 4122(2) (2012 & Supl. 2015).

¹⁴ *Id.* § 4091(2).

¹⁵ *Id.* § 4122.

¹⁶ En 1892, la Corte rechazó unánimemente el argumento de que la doctrina de cuestión política impide la consideración judicial en esta materia. *McPherson v. Blacker*, 146 U.S. 1, 23-24 (1892).

governador.¹⁷ En cambio, los partidos ya establecidos, podían mantener su lugar en la papeleta con obtener diez por ciento de los votos en las últimas elecciones para gobernador en Ohio.¹⁸ La Corte aplicó el criterio de escrutinio estricto al analizar el estatuto bajo la cláusula de igual protección de las leyes.¹⁹ Ninguno de los intereses estatales argumentados por Ohio fue considerado suficientemente apremiante como para justificar esas medidas estatutarias. Estos incluían: (1) favorecer un sistema de dos partidos; (2) garantizar que el ganador obtenga más del cincuenta por ciento de los votos, y (3) evitar que los electores se confundan ante una papeleta muy variada y compleja.²⁰ Sobre el último argumento, la Corte concluyó que la experiencia en los estados ha sido que incluso un requisito bajo de un por ciento no producirá más que un puñado de partidos.²¹ El peligro al que Ohio aludía era solo teóricamente imaginable, y un daño así de remoto no puede justificar el impacto que la ley crea en los derechos constitucionales envueltos en el caso.²²

Deben destacarse también las menciones de la Corte sobre cuándo la protección constitucional no aplica. En el caso de Ohio se tomó en consideración el número de seguidores que tenían los dos partidos que buscaban inscribirse. Podemos entonces inferir que un grupo político que no tenga suficiente apoyo (cosa que la

¹⁷ *Williams v. Rhodes*, 393 U.S. 23, 28 (1968).

¹⁸ *Id.* en las págs. 25-26.

¹⁹ Álvarez González, *supra* nota 1, en la pág. 333. No obstante, la Corte ha aclarado que este criterio no se aplica necesariamente ante toda reglamentación del voto. El mero hecho de que el Estado cree barreras que limiten el universo de candidatos que el elector tendrá para elegir, no activará siempre un escrutinio estricto. *Burdick v. Takushi*, 504 U.S. 428, 433 (1992). Para un análisis sobre cómo las cortes federales han aplicado estándares distintos, y en el que se argumenta que *Williams* no aplicó un estándar de escrutinio estricto, a pesar de lo que algunos académicos han planteado, véase Kevin Cofsky, *Pruning the Political Thicket: The Case For Strict Scrutiny of State Ballot Access Restrictions*, 145 U. PA. L. REV. 353 (1996). Véase también Milagros Figueroa Silva, *Libertad de expresion y asociacion de los partidos políticos en Puerto Rico: El abogado-notario como portero electoral*, 70 REV. JUR. UPR 163, 185 (2001) (sosteniendo que en los casos *Buckley v. American Constitutional Law Found.*, 525 U.S. 182 (1999), *McIntyre v. Ohio Elect. Comm'n*, 514 U.S. 334 (1995) y *Meyer v. Grant*, 486 U.S. 414 (1988), la Corte Suprema federal se distanció del criterio general de “balance de intereses” y se acercó al escrutinio estricto).

²⁰ *Williams*, 393 U.S. en las págs. 31-33. Sin embargo, *Jenness v. Fortson* reconoce el valor de una papeleta simple:

There is surely an important state interest in requiring some preliminary showing of a significant modicum of support before printing the name of a political organization's candidate on the ballot -the interest, if no other, in avoiding confusion, deception, and even frustration of the democratic process at the general election.

Jenness v. Fortson, 403 U.S. 431, 442 (1970) (énfasis suplido). En fin, la Corte ha reconocido estos intereses estatales como legítimos, y lo reafirma en *Bullock v. Carter*, 405 U.S. 134 (1972), pero como se desprende de la discusión en *Williams*, un interés legítimo no justifica que se tome todo tipo de medida para lograrlo.

²¹ *Williams*, 393 U.S. en la pág. 33.

²² *Id.*

Corte no define), no tendrá derecho a reclamar que se violaron sus derechos constitucionales, aun si las leyes fueran potencialmente inconstitucionales.²³ Igualmente, cualquier diferencia menor en la aplicación de la ley a diferentes grupos no resultará en una violación constitucional.²⁴

Esto es así porque los estados tienen interés en la estabilidad de sus sistemas políticos.²⁵ Es legítimo que el Estado le exija a un grupo político nuevo cumplir con estándares que no se le exigen al partido viejo que ya ha demostrado tener apoyo del pueblo.²⁶ Este interés puede incluso manifestarse en leyes que, en la práctica, favorezcan el sistema de dos partidos y que eviten la inestabilidad que trae la división de partidos y el exceso de facciones.²⁷ Sin embargo, el Estado no debe crear un sistema de dos partidos aislado y protegido de la influencia que los partidos menores o candidatos independientes puedan ejercer.²⁸ En fin, lo importante será considerar, caso a caso, si los intereses que el Estado persigue justifican medidas como las que sus leyes disponen. Se trata de una correspondencia entre ambas cosas. Como concluyó la Corte en *Timmons v. Twin Cities Area New Party*, caso en que se retó la constitucionalidad de una ley que prohibía que los partidos se fusionaran, “the burdens Minnesota’s fusion ban imposes on the New Party’s associational rights are justified by ‘correspondingly weighty’ valid state interests in ballot integrity and political stability”.²⁹

En *Jenness v. Fortson*, se determinó que un estatuto de Georgia que exigía que cualquier candidato de un cuerpo político (organización que busca ser partido por petición) o cualquier candidato independiente debía cumplir con un cinco por ciento, no era contrario a los derechos constitucionales de libertad de expresión, asociación y la igual protección de las leyes. En general, la Corte concluyó que la

²³ *Id.* en la pág. 34. La Corte dio importancia a las características de los dos partidos que llevaron el proceso contra el estatuto, el Partido Independiente Americano y el Partido Socialista Laboral. El primero, aunque era un partido nuevo, había logrado conseguir muchos seguidores, y el segundo, aunque tenía solo 108 seguidores en Ohio, era un partido viejo con un linaje que data de 1892, que lleva mucho tiempo luchando por ser reconocido. *Compárese id.* en las págs. 40-41 (Douglas, opinión concurrente) (reconociendo la importancia del linaje histórico del partido socialista) *con id.* en la pág. 41 (Harlan, opinión concurrente) (defendiendo el caso del Partido Independiente Americano sobre aquel del Partido Socialista Laboral).

²⁴ *Id.* en la pág. 30.

²⁵ *Timmons v. Twin Cities Area New Party*, 520 U.S. 351, 366 (1997).

²⁶ “States may condition access to the general election ballot by a minor-party or independent candidate upon a showing of a modicum of support among the potential voters for the office”. *Munro v. Socialist Working Party*, 479 U.S. 189, 193 (1986). Véase también *id.* en la pág. 194, donde se reafirman las expresiones de la Corte en *Anderson v. Celebrezze*, 460 U.S. 780, 788-89 n.9 (1983) (“The State has the undoubted right to require candidates to make a preliminary showing of substantial support in order to qualify for a place on the ballot, because it is both wasteful and confusing to encumber the ballot with the names of frivolous candidates”).

²⁷ *Timmons*, 520 U.S. en la pág. 367.

²⁸ *Id.* Véase también *American Party of Texas v. White*, 415 U.S. 767, 783 (1974) (“Of course, what is demanded may not be so excessive or impractical as to be in reality a mere device to always, or almost always, exclude parties with significant support from the ballot”).

²⁹ *Timmons*, 520 U.S. en las págs. 369-370.

ley de Georgia no tenía como propósito congelar el sistema electoral y mantener el *status quo*, ya que ofrecía vías alternas, como el voto *write-in*, a potenciales candidatos.³⁰ Así, el acceso a la papeleta tenía un mínimo de garantía.³¹ Ese cinco por ciento que la Corte aceptó, reconociendo que es mayor que el porcentaje requerido en muchos estados,³² se ha interpretado como el máximo constitucional posible.³³

Los casos señalados siguen siendo citados hoy día en la difícil tarea de evaluar las leyes electorales de cada jurisdicción. La Corte Suprema federal ha establecido algunas normas básicas, pero su aplicación siempre requerirá de un ejercicio interpretativo abarcador que tome en cuenta “the ‘character and magnitude’ of the burden the State’s rule imposes on those rights against the interests the State contends justify that burden, and consider the extent to which the State’s concerns make the burden necessary”.³⁴

³⁰ *Jeness v. Fortson*, 403 U.S. 431, 438-39 (1970), donde la Corte alaba que la ley brinde las dos opciones de inscripción por medio de peticiones y el método de *write in*. Los demandantes se basaron principalmente en *Williams*, pero la Corte no tuvo dificultad en distinguir ambos casos:

Unlike Ohio, Georgia freely provides for write-in votes. Unlike Ohio, Georgia does not require every candidate to be the nominee of a political party, but fully recognizes independent candidacies. Unlike Ohio, Georgia does not fix an unreasonably early filing deadline for candidates not endorsed by established parties. Unlike Ohio, Georgia does not impose upon a small party or a new party the Procrustean requirement of establishing elaborate primary election machinery. Finally, and in sum, Georgia’s election laws, unlike Ohio’s, do not operate to freeze the political status quo. In this setting we cannot say that Georgia’s 5% petition requirement violates the Constitution.

Id. en la pág. 438. No obstante lo mencionado, en otro caso la Corte decide que una prohibición de Hawái al voto por *write-in* no viola ni la Primera ni la Decimocuarta Enmienda, por la manera en que el resto de las disposiciones electorales de Hawái garantizan un buen acceso a la papeleta, aunque no lo logró sin un fuerte disenso del juez asociado Kennedy. *Burdick v. Takushi*, 504 U.S. 428, 442 (Kennedy, opinión disidente).

³¹ Para un aspirante cualquiera “alternative routes are available to getting his name printed on the ballot. He may enter the primary of a political party, or he may circulate nominating petitions either as an independent candidate or under the sponsorship of a political organization”. *Jeness*, 403 U.S. en la pág. 440. La Corte reconoció que “[t]he open quality of the Georgia system is far from merely theoretical . . . Georgia in no way freezes the status quo, but implicitly recognizes the potential fluidity of American political life.” *Id.* en la pág. 439.

³² *Id.* en la pág. 442.

³³ Álvarez González, *supra* nota 1, en la pág. 334. Sin embargo, según el profesor Álvarez González, unas expresiones posteriores de la Corte reducen ese porcentaje aún más, sugiriendo que no se considerará válido ningún requisito significativamente mayor de un por ciento. *Id.* en la pág. 335; *American Party of Texas v. White*, 415 U.S. 767, 783 (1974) (“1% of the vote . . . falls within the outer boundaries of support the State may require before according political parties ballot position”). No obstante, jurisprudencia posterior ha validado requisitos de hasta cinco por ciento. Véase *Libertarian Party of Maine v. Diamond*, 992 F.2d 365 (1st Cir. 1993).

³⁴ *Timmons v. Twin Cities Area New Party*, 520 U.S. 351, 358 (1997).

ii. Jurisprudencia puertorriqueña

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido explícitamente “el delicado balance entre el derecho fundamental al sufragio y el interés del Estado en reglamentar su ejercicio, [concluyendo] que el proceso de análisis es el de estudiar las circunstancias particulares de cada caso”.³⁵ Por un lado, el derecho al voto garantizado por la Constitución puertorriqueña no se limita al derecho a votar en las elecciones, sino que incluye el derecho a formar agrupaciones, a participar del proceso electoral y a que la papeleta incluya opciones que representen las corrientes políticas contemporáneas al elector.³⁶ Por el otro lado, el Estado tiene la obligación de proteger la pureza del proceso electoral e intentar que sea lo más íntegro posible, libre de candidaturas frívolas y fraudulentas, eficiente y libre de confusión.³⁷

Ante tal compleja empresa, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha intentado dar sentido de uniformidad a las variadas expresiones de la Corte Suprema federal. Si habiendo examinado “la naturaleza y magnitud del daño alegado y la dimensión del perjuicio ocasionado”, el Tribunal determina que “la restricción es severa, irrazonable o discriminatoria, se sujeta la reglamentación al escrutinio estricto”.³⁸ Cuando se determine que la restricción impuesta es “razonable y no discriminatoria, se aplica el estándar de balance de intereses”.³⁹ La determinación importante, según el Tribunal, al momento de evaluar la constitucionalidad de una disposición que limite el acceso a la papeleta, es si esta no es tan onerosa como para imposibilitar que una agrupación política *que demuestre un grado de diligencia razonable* logre acceso a la papeleta electoral.⁴⁰

El Tribunal enfatizó “el importante papel” de los partidos políticos que reciben fondos públicos y la obligación de la Asamblea Legislativa de garantizar elecciones “libres de fraude”.⁴¹ Los partidos, como entes cuasi públicos, reciben un subsidio del fondo electoral para financiar sus actividades y tienen empleados a tiempo completo a cargo del erario.⁴² Debido a esto, el Tribunal declaró que es legítimo que la Asamblea Legislativa distinga entre las agrupaciones políticas en proceso de inscripción y los partidos políticos ya establecidos, pues tales asociaciones no

³⁵ PAC v. ELA I, 150 DPR 359, 388 (2000) (*citando a* Sánchez y Colón v. ELA I, 134 DPR 445, 450 (1993)) (donde se analiza la jurisprudencia federal relacionada con la doctrina de acceso a la papeleta).

³⁶ *Id.* en la pág. 372. Sin embargo, los dos derechos derivados del derecho al voto no son derechos fundamentales. *Id.* en la pág. 387.

³⁷ *Id.* en la pág. 373.

³⁸ *Id.* en las págs. 388-89.

³⁹ *Id.* en la pág. 389.

⁴⁰ PAC v. ELA II, 150 DPR 805, 820 (2000).

⁴¹ PAC I, 150 DPR en la pág. 371.

⁴² *Id.* en la pág. 382; PSP v. ELA, 107 DPR 590, 610 (1978) (“Los partidos políticos realizan funciones cuasi gubernamentales, tales como formular programas de administración y proponer candidatos a puestos políticos. El desempeño de estas funciones es indispensable para el sistema político”).

están sujetas al mismo escrutinio que los partidos en cuanto a supervisión y fiscalización de sus actividades políticas, administrativas y financieras.⁴³ Así, según el Tribunal, hasta tanto no logren la inscripción las agrupaciones políticas, no pueden exigir un trato igual.⁴⁴ A diferencia de los partidos que ya han demostrado disfrutar del apoyo del electorado, las agrupaciones políticas que interesan inscribirse deben poder demostrar que cuentan con suficiente base electoral y que representan auténticamente los intereses del grupo que depositó en ellos su confianza.⁴⁵ A nuestro juicio, con esta opinión el Tribunal Supremo parece haber inclinado la balanza más a favor de los intereses estatales defendidos que de los derechos de las agrupaciones políticas e indiscutiblemente ha dificultado la entrada de nuevos jugadores al panorama electoral.

Es de notar que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha prestado particular atención al financiamiento público de las campañas. Esto es evidente en los casos del Partido Acción Civil (PAC) o, como preferimos llamarle, la odisea del PAC. En *PAC v. ELA I*, el Tribunal rechazó que los requisitos que la ley imponía al PAC para inscribirse como partido por petición fuesen inconstitucionales. En la reconsideración al caso, la cual fue rechazada, el Tribunal menciona algunos argumentos que la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) presentó durante el litigio para justificar el trato desigual que el PAC recibía frente a partidos ya establecidos y candidatos independientes. El favorito del Tribunal fue el derecho a fondos públicos que tienen los partidos inscritos, lo cual arguyen es de suma importancia porque “en Puerto Rico, a diferencia de los estados americanos, se subvencionan los partidos políticos con fondos públicos”.⁴⁶ A esto, el Tribunal añade el “historial de fraude político” en Puerto Rico para justificar medidas más conservadoras.⁴⁷

Contra este enfoque se expresa contundentemente el ex juez asociado Antonio Negrón García.⁴⁸ El Juez reconoce que el rol cuasi-público de los partidos políticos conlleva funciones importantísimas que requieren un cedazo que impida que grupos lleguen a tener esas prerrogativas y responsabilidades por medio de fraude. “El fraude electoral es *malum in se*, pues devalúa la integridad del voto . . .”.⁴⁹ Sin embargo, “el Estado ha ido más allá de lo necesario en su celo y protección contra el fraude. . . [H]a invertido los valores y ha elevado a categoría de interés apremiante principal el impacto presupuestario que representa todo nuevo partido político”.⁵⁰ Convenimos con las siguientes palabras elocuentes del Juez:

43 *PAC I*, 150 DPR en las págs. 380-81.

44 *Id.* en la pág. 380.

45 *Id.* en las págs. 381-82, 384.

46 *PAC v. ELA II*, 150 DPR 805, 814 (2000).

47 *Id.* en la pág. 823.

48 *Id.* en las págs. 825-27 (Negrón García, opinión disidente).

49 *Id.* en la pág. 827.

50 *Id.* en la pág. 826.

[E]l antídoto medicinal legislativo contra el fraude está constitucionalmente contraindicado, y no puede aplicarse si, como “reacción adversa”, se convierte en veneno mortal contra la salud democrática del cuerpo electoral ciudadano, simplemente porque hay fondos públicos involucrados. . . . En la constelación de los valores constitucionales involucrados -libre expresión, asociación y sufragio- el impacto presupuestario, aunque importante, es un factor de segundo orden a la obtención de la franquicia electoral. . . . [N]o puede servir de excusa oficial apriorística para imponer trabas iniciales, onerosas y distintas al advenimiento de nuevos partidos políticos.⁵¹

Además del elemento financiero, el Tribunal Supremo enfatizó que la base electoral con la cual alegó contar el PAC era una abstracta e hipotética.⁵² El Tribunal destacó que las agrupaciones deben demostrar una diligencia razonable,⁵³ y concluyó que el PAC “no ha demostrado tener un genuino interés en lograr la inscripción”.⁵⁴ Al igual que la Corte Suprema federal en *Williams v. Rhodes* reconoció como importante el apoyo que recibía uno de los partidos y la larga historia del otro partido, el Tribunal Supremo consideró la importancia o la influencia que el PAC tenía, lo cual jugó en contra de los reclamos de la agrupación. La inscripción de un nuevo partido tiene un costo para el pueblo, y la ley electoral intenta evitar cualquier inscripción que no valga la pena, según el Tribunal.

Estos argumentos tampoco quedaron libres de la crítica de Negrón García. Sobre la ausencia de “pujanza electoral” del PAC por no producir un listado de electores dispuestos a endosarlo, el juez asociado lanzó una pregunta y respuesta corta: “¿Desde cuándo existe este requisito en ley? ¡Nunca!”.⁵⁵ Sobre que la negativa del PAC a considerar mecanismos alternos para certificar los endosos es demostrativa de falta de interés en inscribirse, el juez aseveró que “se está penali-

51 *Id.* en la pág. 827.

52 *Id.* en la pág. 816.

53 *Id.* en la pág. 820 (“[L]as disposiciones impugnadas no son tan onerosas como para imposibilitar que una agrupación política *que demuestre un grado de diligencia razonable* logre acceso a la papeleta electoral”).

54 *Id.* en la pág. 815. El Tribunal explica:

Son varios los hechos que nos mueven a esta conclusión: que en el tiempo transcurrido desde su certificación hasta el presente haya solamente presentado ante la Comisión treinta (30) endosos válidos, los cuales, según su propia admisión, fueron certificados por un sólo notario durante el transcurso de cuatro (4) horas; que tras litigar hasta este Foro el asunto de las copias de las listas electorales, con el consabido esfuerzo y costo que esto conlleva tanto para las partes como para el sistema judicial, no hayan recogido dichas copias; la ausencia de un listado de electores dispuestos a endosar el Partido; la “renuncia” a última hora y como último recurso a la participación en el Fondo Electoral; su negativa a considerar mecanismos alternos para la certificación de endosos por los notarios, que por tratarse de funcionarios públicos cuentan con un grado de confiabilidad mayor que los miembros del propio partido. Todo esto nos lleva a determinar que el Partido Acción Civil no ha demostrado una diligencia razonable en la defensa del interés concreto que pretende litigar.

Id. en las págs. 815-16.

55 *Id.* en la pág. 835.

zando al PAC por ejercitar el derecho de pedir un decreto de inconstitucionalidad".⁵⁶ Así, opinó que las exigencias que se le impusieron al PAC son típicas de una *partidocracia*.⁵⁷

B. Requisitos actuales en Puerto Rico según la Ley electoral

Pasaremos ahora a revisar las disposiciones de ley en Puerto Rico para la inscripción de partidos por petición y candidatos independientes -para los cuales aplica casi todo lo discutido-,⁵⁸ y analizaremos si las mismas, de manera individual, adolecen de defectos constitucionales.

i. Partidos por petición

La ley dispone cómo se clasificarán los partidos. En primer lugar, para mantener su clasificación de *partido*, un partido político deberá lograr al menos un tres por ciento del total de votos emitidos para el puesto de gobernador.⁵⁹ Si supera el veinticinco por ciento de estos votos, se le considera *partido principal*.⁶⁰ Para los partidos que no logren el tres por ciento en las elecciones, o para aquellos nuevos partidos que se formen, la ley reconoce la clasificación de *partidos por petición*.⁶¹ Esta es la clasificación a la que agrupaciones políticas que deseen participar del proceso electoral pueden aspirar, debiendo cumplir con unos requisitos de inscripción.⁶² Se les exige conseguir un número de peticiones juradas igual al número

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ *Id.* en la pág. 848.

⁵⁸ Álvarez González, *supra* nota 1, en la pág. 346.

⁵⁹ "Partido - Haber obtenido una cantidad de votos en la candidatura a Gobernador, no menor de tres por ciento (3%) ni mayor de veinticinco por ciento (25%) del total de votos válidos para todos los candidatos a dicho cargo". Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4077(2) (1) (2012 & Supl. 2015).

⁶⁰ "Partido Principal - Haber obtenido en la candidatura a Gobernador en la elección general precedente una cantidad igual o mayor al veinticinco por ciento (25%) del total de votos emitidos para todos los candidatos a dicho cargo". *Id.* § 4091(1)

⁶¹ Para ser partido por petición, una agrupación tiene que:

Haber logrado la inscripción de una agrupación de ciudadanos como partido político mediante la presentación ante la Comisión de peticiones de inscripción juradas 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. Tiene que incluir en su petición el nombre del partido a certificar y la insignia del mismo. Estas peticiones serán juradas ad honorem mediante notarios "ad hoc" certificados por la Comisión o ante los funcionarios autorizados por ley para tomar juramentos.

Id. § 4091(4).

⁶² *Id.* § 4003. La jurisprudencia federal se refiere a estos partidos como los partidos terceros, nuevos o minoritarios. Debe tenerse en mente que cuando se habla de un partido por petición, ese partido ya ha logrado su inscripción. No obstante, mucho de nuestro enfoque en este artículo será para agrupaciones de ciudadanos que están en proceso de convertirse en partidos por petición.

de votos que cualquier otro partido debe conseguir para mantener su franquicia, lo cual equivale al tres por ciento de los votos emitidos para el gobernador.

Las peticiones deben presentarse ante la CEE no más tarde de siete días de haberse tomado el juramento.⁶³ Una vez se validan todas las peticiones requeridas y la agrupación política presenta su programa de gobierno y los candidatos que postulará, así como los nombres y direcciones de los electores que constituyan su organismo directivo central, la misma queda inscrita como partido por petición y puede participar del proceso electoral.⁶⁴

ii. Candidaturas

La CEE establece algunos requisitos formales que son iguales para todo el que aspire a ser candidato, así sea independiente o de un partido.⁶⁵ Por otro lado, el recogido de peticiones de endoso solo se les exige a los aspirantes a primarias de un partido y los candidatos independientes. Según dispone el inciso (1)(a) del artículo 8.012 de la *Ley electoral*, los aspirantes que desean concursar en primarias, deberán presentar una cantidad de endosos que en ningún caso será mayor de 3,000, con excepción de los concursos para gobernador y comisionado residente, para los cuales no será mayor de 8,000.⁶⁶ Para el cargo de alcalde, un aspirante a

⁶³ *Id.* § 4093.

⁶⁴ 16 LPRA § 4091(4). Aunque existe también una distinción entre los partidos locales y los partidos locales por petición, para efectos de nuestro análisis nos enfocaremos más bien en los partidos, principales y no principales, y los partidos por petición. Sin embargo, una diferencia importante en los requisitos para los partidos locales por petición merece ser mencionada. Para mantener su calificación, un partido local debe haber obtenido en las elecciones anteriores el tres por ciento del total de papeletas íntegras votadas en su demarcación geográfica y un cinco por ciento de los votos emitidos para la candidatura que cubre la demarcación. En cambio, el partido local por petición debe presentar peticiones juradas suscritas a la demarcación correspondiente equivalentes al cinco por ciento del total de votos emitidos para el Gobernador en dicha demarcación. Entendemos que esta diferencia de criterio cierra más la puerta de paso a los partidos nuevos en el plano local, donde posiblemente estos tendrían más probabilidad de lograr pujanza electoral.

⁶⁵ *Id.* § 4111(b). Estos requisitos serán discutidos en la Parte III-D.

⁶⁶ *Id.* § 4122(1)(a). Para beneficio del lector y de las extensas discusiones sobre el artículo 8.012 que siguen a continuación, citamos el texto del mismo en su totalidad:

(1) Cualquier elector que desee concursar en unas primarias, además de cumplir con los requisitos de ley y del reglamento, deberá presentar ante la Comisión la cantidad de peticiones de endoso requerida por esta Ley para el cargo público electivo que interese aspirar.

(a) En ningún caso la cantidad de peticiones de endoso para primarias será mayor de tres mil (3,000) con excepción de los casos de los aspirantes a Gobernador y Comisionado Residente para lo cual no será mayor de ocho mil (8,000).

(b) Un aspirante a alcalde deberá presentar el cuatro por ciento (4%) de la suma de todos los votos obtenidos por el candidato de su partido político al cargo de alcalde del municipio concernido en las elecciones generales precedentes, o tres mil (3,000) peticiones de endoso, lo que sea menor.

(c) En los casos en que un aspirante a alcalde presente su candidatura junto a un grupo de candidatos a legisladores municipales, se entenderá que representan una candidatura agrupada por lo que no estarán los últimos obligados a presentar peticiones de

primarias deberá presentar el cuatro por ciento de la suma de todos los votos obtenidos por el candidato a alcalde de su partido en las elecciones anteriores o 3,000 endosos, lo que sea menor.⁶⁷ Los aspirantes a primarias para los cargos de senador por acumulación o distrito y representante por acumulación, deberán presentar el cuatro por ciento “de todos los votos obtenidos por los candidatos de sus partido[s] políticos en las elecciones generales precedentes para el cargo público electivo específicamente concernido, dividido entre la cantidad de candidatos[] que postula dicho partido político o tres mil (3,000) peticiones de endoso, lo que sea menor”.⁶⁸ Por otro lado, los aspirantes a primarias para representante de distrito deberán presentar el cuatro por ciento de los votos obtenidos por el candidato de su partido en las elecciones precedentes o 3,000 peticiones de endoso, lo que sea menor.⁶⁹

En el inciso (2) se establece de manera general que los candidatos independientes (sin especificar para qué cargos) y los partidos por petición deben presentar “endosos para primarias” equivalentes al tres por ciento “de los votos válidos obtenidos por el candidato electo en las elecciones generales precedentes para el cargo público electivo específicamente concernido”.⁷⁰ En el caso de los aspirantes a los cargos de senador y representante por acumulación, senador por distrito,

endoso para primarias. Mientras, para el candidato a legislador municipal que no forme parte de una candidatura agrupada se computará el tres por ciento (3%) de la suma de todos los votos obtenidos por los candidatos de su partido político en las elecciones generales precedentes para el cargo público electivo específicamente concernido, dividido entre la cantidad de candidatos que postuló dicho partido político.

(d) Los aspirantes al cargo de senador por acumulación o distrito y representante por acumulación, deberán presentar el cuatro por ciento (4%) de la suma de todos los votos obtenidos por los candidatos de su partido políticos en las elecciones generales precedentes para el cargo público electivo específicamente concernido, dividido entre la cantidad de candidatos(as) que postula dicho partido político o tres mil (3,000) peticiones de endoso, lo que sea menor. Los(as) aspirantes a representante de distrito deberán presentar el cuatro por ciento (4%) de los votos obtenidos por el candidato de su partido político en las elecciones generales precedentes o tres mil (3,000) peticiones de endoso, lo que sea menor.

(2) Los partidos por petición y los candidatos independientes usarán como base para determinar la cantidad de peticiones de endosos para primarias el tres por ciento (3%) de los votos válidos obtenidos por el candidato electo en las elecciones generales precedentes para el cargo público electivo específicamente concernido. Para los cargos de senador y representante por acumulación, senador por distrito, representante por distrito y legislador municipal de dichos partidos políticos o candidatura independiente se computará el tres por ciento (3%) de la suma de todos los votos válidos obtenidos por los candidatos en las elecciones generales precedentes para el cargo público electivo específicamente concernido.

Id. § 4122(1)-(2).

⁶⁷ *Id.* § 4122(1)(b).

⁶⁸ *Id.* § 4122(1)(d).

⁶⁹ *Id.*

⁷⁰ *Id.* § 4122(2). Desconocemos por qué el legislador se refirió a primarias de candidatos independientes pues, a nuestro entender, estas son inconcebibles por definición. Sobre este particular se abundará en los comentarios. Para efectos de esta sección, solo nos interesa exponer el texto de la ley.

representante por distrito y legislador municipal de partidos por petición o candidatos independientes, el inciso dice que el tres por ciento de los endosos se computa a partir “de la suma de *todos los votos válidos obtenidos por los candidatos* en las elecciones generales precedentes para el cargo público electivo específicamente concernido”.⁷¹ Finalmente, a modo de comparación, bajo el *Código electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI* (en adelante, “*Código electoral de 2011*”) el artículo 8.012(2) exigía endosos equivalentes al uno por ciento, en lugar de tres.⁷²

C. Comentarios sobre los requisitos de endosos

i. Partidos por petición

De su faz, los requisitos que se imponen a los partidos por petición, aunque onerosos, no lo son al extremo de constituir un impedimento inconstitucional al acceso a la papeleta. A los partidos por petición se les exige el mismo número que se le requiere a cualquier otro partido para mantener su franquicia: el tres por ciento de los votos emitidos para gobernador. Sin embargo, sería un error pensar que la *igualdad* en el número requerido resuelve cualquier reclamo de inconstitucionalidad. Si imagináramos un requisito igual para todos, pero de veinte por ciento, es fácil reconocer que la igualdad en el número no es suficiente para un adecuado acceso a la papeleta. En un sistema principalmente bipartidista, los dos partidos poderosos lograrían sin mucho esfuerzo el mínimo de veinte por ciento de votos en cada elección, mas a una agrupación política nueva le sería virtualmente imposible conseguir ese mismo número en peticiones juradas. Por eso, la jurisprudencia federal no favorece la postura de un requisito mayor de determinado porcentaje, actualmente un cinco por ciento.⁷³ Por otro lado, aún si reconocemos que el requisito actual no es contrario a los precedentes federales, nada impide que nuestros tribunales, como intérpretes de la Constitución puertorriqueña, amplíen el ámbito de protección de nuestros derechos.⁷⁴

Segundo, las agrupaciones de ciudadanos pueden enfrentar problemas relacionados a endosos aun después de lograr inscribirse como partido por petición. Por un lado, el inciso (1)(a), aplicable a los partidos políticos que vayan a primarias, establece un tope de 8,000 endosos para los cargos de gobernador y comisionado residente, mientras que el inciso (2), aplicable a los aspirantes de los partidos por petición que vayan a primarias, requiere el tres por ciento de los votos obtenidos

⁷¹ *Id.* (énfasis suplido).

⁷² Código electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 2011 LPR 1446.

⁷³ Si bien el cinco por ciento se ha interpretado como el máximo constitucional posible, requerir menos endosos no ha presentado problemas mayores. Véase *Williams v. Rhodes*, 393 U.S. 23, 33 n.9 (1968) (“Forty-two States require third parties to obtain the signatures of only 1% or less of the electorate in order to appear on the ballot. It appears that no significant problem has arisen in these States which have relatively lenient requirements for obtaining ballot position”).

⁷⁴ Véase Álvarez González, *supra* nota 1, en las págs. 336-37.

en las elecciones generales pasadas para el cargo público concernido, ya sea gobernador o comisionado residente. Por otro lado, el inciso (1)(d), aplicable a los partidos políticos, y el inciso (2), aplicable a los partidos por petición, de la *Ley electoral*, establecen requisitos distintos con respecto a cuántos endosos tiene que presentar un aspirante a primaria para los cargos de senador y representante por acumulación, senador por distrito, representante por distrito y legislador municipal.

Digamos, por ejemplo, que tres personas del Partido Popular Democrático (PPD) desean aspirar a ser senadores por el distrito de San Juan. Para aparecer en la papeleta de las primarias en las cuales deberán competir entre sí,⁷⁵ deben entregar 3,000 peticiones de endosos, debido a que es una cantidad menor a las 3,964 peticiones de endosos que produce la fórmula matemática.⁷⁶ No obstante, si tres personas de un partido por petición, digamos el Partido del Pueblo Trabajador (PPT), desean aparecer en la papeleta de senador por el distrito de San Juan, deberán entregar 12,134 peticiones de endosos.⁷⁷ A pesar del trato igual que deberían tener ambos partidos, solo al aspirante del partido con franquicia se le reconoce el tope de 3,000. A su vez, la fórmula matemática también beneficia a este al limitarse a los votos obtenidos por los candidatos de su partido y dividir el resultado entre los candidatos que postuló el partido, mientras que la fórmula matemática de los candidatos a primarias del partido por petición es a base de todos los votos obtenidos por todos los candidatos de ese puesto electivo.

Como un partido por petición rara vez tendrá la necesidad de recurrir a primarias, este problema pasa desapercibido, pero no deja de ser preocupante. En *PAC v. ELA I*, el Tribunal Supremo justificó el trato desigual a los grupos políticos que buscaban la inscripción, argumentando que, como estos no eran *partidos* todavía (según la definición que provee la ley), no podían reclamar el mismo trato que la ley daba a los *partidos*.⁷⁸ En el caso de las primarias de los partidos por petición, este argumento no puede sostenerse. Los partidos por petición *son* partidos políticos que merecen el mismo trato que los demás partidos. Ya cumplieron

⁷⁵ Es importante recordar que cada distrito senatorial elige solo dos senadores. CONST. PR art. III, § 3.

⁷⁶ 3,964 es el cuatro por ciento de la suma de todos los votos obtenidos por los candidatos del PPD en las elecciones generales de 2012 para el cargo de senador por el distrito de San Juan, dividido entre los dos candidatos que postuló el PPD. ELECCIONES GENERALES 2012 Y CONSULTA SOBRE EL ESTATUS POLÍTICO DE PUERTO RICO, SENADORES POR DISTRITO: RESULTADOS POR DISTRITO SENATORIAL, http://64.185.222.182/REYDI_Escrutinio12/index.html#es/default_list/SENADORES_POR_DISTRITO_SENDISTLIST.xml (última visita 1 de mayo de 2016).

⁷⁷ 12,134 es el tres por ciento de la suma de todos los votos obtenidos por los candidatos en las elecciones de 2012 para el cargo de senador por el distrito de San Juan. *Id.*

⁷⁸ No obstante, las agrupaciones políticas que están en proceso de convertirse en partidos por petición tienen “derecho a procurar medios razonables para convertirse en partidos para fines electorales, tanto bajo el derecho fundamental al voto como del derecho fundamental de asociación. Ello, porque de otra forma una parte del electorado se vería privado de ejercer su derecho al voto y su derecho a organizarse políticamente”. *PAC v. CEE*, 149 DPR 244, 255 (1999).

con lo que el Estado les exigió. Ya se les aceptó como *partidos* para todos los efectos prácticos, dándoles acceso a fondos públicos y confiándoles funciones cuasi públicas que los partidos políticos cumplen en Puerto Rico. No hay razón para tratarles como partidos de segunda clase. Entendemos que parte de este problema se debe a un pobre juicio en la selección de términos al redactar la ley. Debido a que la ley define *partidos* como aquellos que retuvieron la franquicia en las elecciones anteriores, en lugar de usar la palabra *partido* como término sombrilla, muchas disposiciones de la ley (según su significado literal) no aplicarían a los partidos por petición. Esto es claramente contrario a la igual protección de las leyes.

ii. Candidatos independientes

En cuanto a las candidaturas independientes, lo primero que salta a la vista luego de una lectura de la ley, es que los requisitos no son del todo claros.⁷⁹ En la primera oración del inciso (2) del artículo 8.012 se establecen los requisitos de peticiones de endosos para *primarias* de los partidos por petición y los candidatos independientes, lo cual carece de sentido debido a que los candidatos independientes no van a primarias.⁸⁰ Entonces, no queda claro si esa oración debe aplicar a los candidatos independientes. Por otro lado, la segunda oración solo menciona los cargos de senador y representante por acumulación, senador por distrito, representante por distrito y legislador municipal, callando sobre los cargos de gobernador y comisionado residente. Poniendo a un lado la mención de *primarias* en la primera oración del inciso (2), somos del criterio que los candidatos independientes que aspiren a ser gobernador y comisionado residente deberán entregar el tres por ciento de los votos obtenidos por el candidato *electo* en las elecciones generales precedentes.

Irónicamente, lo más problemático en cuanto a los candidatos independientes yace en la única oración que sí es clara: la segunda oración del inciso (2) del citado artículo. Para un aspirante independiente a un cargo legislativo, el número de endosos requeridos se calcula a partir del “tres por ciento (3%) de la suma de *todos los votos válidos obtenidos por los candidatos* en las Elecciones Generales precedentes para el cargo público electivo específicamente concernido”.⁸¹ En primer lugar, para los candidatos independientes la ley no establece un tope de 3,000 como lo hace para los candidatos a esos cargos públicos en las primarias de los partidos.

⁷⁹ 16 LPRÁ § 4122(2) (2012 & Supl. 2015) (“Los partidos por petición y *los candidatos independientes* usarán como base para determinar la cantidad de peticiones de endosos para primarias el tres por ciento (3%) de los votos válidos obtenidos por el candidato electo en las elecciones generales precedentes para el cargo público electivo específicamente concernido. Para los cargos de senador y representante por acumulación, senador por distrito, representante por distrito y legislador municipal de dichos partidos políticos o *candidatura independiente* se computará el tres por ciento (3%) de la suma de todos los votos válidos obtenidos por los candidatos en las elecciones generales precedentes para el cargo público electivo específicamente concernido.”) (énfasis suplido).

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ *Id.*

En segundo lugar, la fórmula utilizada, distinta a aquella para los aspirantes a primarias de partidos políticos, requiere que se sumen *todos* los votos obtenidos por *todos* los candidatos a ese cargo. Esto es independiente de cuántos candidatos se hayan postulado y cuantas plazas haya disponible para el cargo. Esta deficiencia que resaltamos es la misma que discutimos anteriormente en el supuesto de que tres personas de un partido por petición decidieran aspirar a senador por el distrito de San Juan. No obstante, es muchísimo peor con respecto al candidato independiente, pues para los candidatos de los partidos por petición esta cantidad excesiva de endosos solo será requerida cuando sea necesario celebrar una primaria, lo cual es infrecuente fuera de los partidos principales.

D. Las distintas interpretaciones del artículo 8.012

El defecto en la redacción del artículo 8.012 provocó resultados anómalos, como el caso del salubrista José Vargas Vidot. Aplicando la fórmula provista por el inciso (2) del artículo 8.012, la CEE entendió que Vargas Vidot debía presentar 53,578 endosos para poder ser candidato independiente a un escaño de senador por acumulación en las elecciones de 2016.⁸² Si Vargas Vidot hubiese decidido participar de las elecciones bajo la insignia de un partido político, y hubiese tenido que recoger endosos para ir a primarias, la cifra no hubiese podido pasar de los 3,000 endosos. ¿Cómo es posible que la ley actual le exija a un candidato independiente una cantidad tan alta como 53,578? Según explicamos, la fórmula del inciso (2) del artículo 8.012 requiere que se sumen *todos* los votos obtenidos por *todos* los candidatos a ese cargo.

La siguiente tabla ilustra cómo la CEE llegó al resultado de 53,578 endosos.

TABLA 1: ENDOSOS REQUERIDOS A VARGAS VIDOT, CANDIDATOS A SENADOR POR ACUMULACIÓN ELECCIONES 2012⁸³

Candidato	Partido	Votos
Herminio Pagán Calderín	Candidato independiente	13,327
Ineabelle Colón Rivera	PPT	8,891
Carmen M. Sánchez Betancourt	PPR	3,256
José F. Paralitici González	MUS	11,842
María de Lourdes Santiago Negrón	PIP	138,167
Eduardo A. Bhatia Gautier	PPD	152,066

⁸² *Vargas Vidot demanda a la Comisión Estatal de Elecciones*, PRIMERA HORA (27 de enero de 2016), <http://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/nota/vargasvidotdemandaalacomisionestataldeelecciones-1133696/> (última visita 6 de mayo de 2016).

⁸³ Para todos los datos sobre los votos y los candidatos, véase *Elecciones generales 2012 y consulta sobre el estatus político de Puerto Rico: Senadores por acumulación: Resultados isla*, COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES (12 de diciembre de 2012), http://64.185.222.182/REYDI_Escrutinio12/index.html#es/pic_bar_list/SENADORES_POR_ACUMULACION_ISLA.xml (última visita 30 de mayo de 2016). El cálculo para llegar a ello fue realizado por los autores.

Cirilo Tirado Rivera	PPD	126,944
Rossana López León	PPD	137,071
Antonio J. Fas Alzamora	PPD	137,450
Ángel R. Rosa Rodríguez	PPD	138,735
Aníbal José Torres Torres	PPD	129,745
Margarita Nolasco Santiago	PNP	126,251
Itzamar Peña Ramírez	PNP	126,664
Melinda Romero Donnelly	PNP	124,450
Luz Z. Arce Ferrer	PNP	122,171
Lawrence N. Seilhamer Rodríguez	PNP	129,251
Thomas Rivera Schatz	PNP	159,639
Total de votos de todos los candidatos		1,785,920
Tres por ciento de este total		53,577.6

Interesantemente, y para demostrar cómo la fórmula de la ley actual carece de sentido, comparemos los requisitos que se le exigieron a Vargas Vidot con los que se le exigirían a una agrupación política que decidiera convertirse en partido por petición para las elecciones de 2016. Tal agrupación política tendría que presentar 55,911 endosos (el tres por ciento de los 1,863,669 votos emitidos para el cargo de gobernador en las elecciones de 2012). Por lo tanto, un partido por petición tendría que conseguir solo 2,000 endosos más de los que la ley le exigió a un candidato independiente a senador por acumulación. El partido por petición, luego de ser certificado, tendría derecho a presentar candidatos para todos los cargos, incluyendo seis senadores por acumulación, sin necesidad de endosos adicionales.

A raíz de la cantidad exorbitante de endosos que se le requirieron, Vargas Vidot demandó a la CEE y solicitó del Tribunal que declarara inconstitucional esa fórmula.⁸⁴ El 8 de febrero de 2016, la CEE se retractó de su exigencia de 53,578 endosos y aprobó una resolución para requerir en su lugar 8,930 peticiones de endosos.⁸⁵ Para llegar a su conclusión, la CEE restó importancia al texto de la ley que estipula que el cálculo se hace a base de “todos los votos válidos obtenidos por los candidatos”.⁸⁶ En cambio, concentró su atención en la última parte del inciso (2) que indica que se trata de los votos obtenidos en las elecciones anteriores “para el cargo público electivo *específicamente* concernido”.⁸⁷ Según la CEE, un análisis que considere la naturaleza del cargo para el cual el aspirante solicita, evita resultados anómalos como el de 53,578 endosos. Ese número grande, entiende la CEE,

⁸⁴ *Vargas Vidot demanda a la Comisión Estatal de Elecciones*, supra nota 82.

⁸⁵ *In re* Peticiones de endoso del aspirante a candidato independiente José Vargas Vidot, CEE-RS-16-06, en la pág. 6 [en adelante Resolución de la CEE (Vargas Vidot)] (8 de febrero de 2016), <http://www.noticel.com/uploads/gallery/documents/4240424b8686146e8bfd4abb84ce24ea.pdf>.

⁸⁶ 16 LPRA § 4122(2).

⁸⁷ *Id.* (énfasis suplido).

debía dividirse entre los seis candidatos a senador por acumulación que cada partido pudiera presentar, lo cual produce el resultado de 8,930.⁸⁸

Como la CEE reconoce que no tiene autoridad para enmendar la ley, pero sí para revisar sus reglas y guías interpretativas, la resolución enfatizó que el requerimiento desproporcionado y no equitativo fue el resultado de la aplicación de la fórmula reconocida en una guía de orientación publicada por la CEE. En otras palabras, la CEE deja entredicho que la guía que publicó interpretó el lenguaje de la ley de manera incorrecta. No obstante este razonamiento, en la conclusión de la resolución se explicitó que la misma se fundamenta en “el interés público envuelto y los mejores intereses de la justicia”.⁸⁹ Independientemente de las razones que al final del día la CEE haya usado para justificar su decisión, la resolución pudiera ser un ejercicio *ultra vires* de su función cuasi judicial. Primero, es cuestionable la división de 53,578 entre seis. El mero hecho de que ese sea el número de candidatos que postulan los partidos principales a senador por acumulación, poco dice sobre cuál debería ser el criterio para los candidatos independientes. Mientras un partido tiene la ubicuidad necesaria para representarse seis veces para un mismo puesto, un candidato independiente tiene la limitación física de representarse a sí mismo una sola vez. Segundo, el texto del inciso (2) es claro. Mientras que el inciso (1)(d), aplicable a las primarias a senador por acumulación de los partidos dice “cargos públicos electivos específicamente concernido, dividido entre la cantidad de candidatos(as) que postula dicho partido político o tres mil (3,000) peticiones de endoso, lo que sea menor”, en el inciso (2) sobre partidos por petición y candidatos independientes la oración se acaba en “cargos públicos específicamente concernido”.⁹⁰ Como mínimo, el texto es lo suficientemente claro como para impedir que se discuta la intención del legislador o cualquier otra vía alterna a la interpretación literal.⁹¹ Lo único que procedía para evitar el cálculo de 53,578 era una declaración de un Tribunal sobre la inconstitucionalidad del artículo o una enmienda a la *Ley electoral*.⁹²

Como secuela de la resolución, los abogados de la CEE solicitaron del Tribunal de Primera Instancia que desestimara la demanda pendiente alegando que con el requerimiento de 8,930 endosos, la demanda se había tornado académica, pues

88 Resolución de la CEE (Vargas Vidot), *supra* nota 85, en las págs. 5-7.

89 *Id.* en la pág. 7.

90 *Compárese* 16 LPRA § 4122(1)(d), *con id.* § 4122(2).

91 Recordemos que el artículo 14 del Código Civil establece que cuando “la ley es clara y libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu”. CÓD. CIV. PR art. 14, 31 LPRA § 14 (2015); véase también *Mundo Ríos v. CEE*, 187 DPR 200, 207 (2012) (donde se discutió la aplicación del artículo 14 para fines de interpretar la *Ley electoral*).

92 El presidente del Senado, Eduardo Bhatia, criticó el proceder de la CEE y sostuvo que “quien único puede enmendar las leyes es la Asamblea Legislativa Ese es el orden, y ese orden no se puede usurpar y no se puede cambiar así por un plumazo, eso no puede ser”. Rebecca Banuchi, *Cámara extenderá discusión sobre proyecto de candidatos independientes*, EL NUEVO DÍA (9 de febrero de 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/camaraextenderadiscusionsobreproyectodecandidatosindependientes-2160670/> (última visita 6 de mayo de 2016).

Vargas Vidot ya contaba con 10,115 endosos al momento.⁹³ Vargas Vidot no retiró su pleito del Tribunal, y continuó insistiendo en que se declarara la inconstitucionalidad del artículo 8.012.⁹⁴ Invocó la igual protección de las leyes, resaltando la diferencia entre lo que se le requiere a un candidato afiliado, a un partido y a un candidato independiente.⁹⁵ El ELA se defendió alegando que existe una interpretación razonable del artículo 8.012 que exige al Tribunal que por autolimitación judicial se abstenga de discutir su constitucionalidad.⁹⁶ Argumentó el ELA, que el inciso (1)(a) es claro en establecer que el máximo de endosos será de 3,000, independientemente del cargo, con excepción de aquellos de gobernador y comisionado residente, para los cuales el tope es de 8,000. La Jueza, entonces, siguió esta solicitud y decidió no declarar la inconstitucionalidad del artículo, sino darle una lectura que permita que el tope de 3,000 endosos aplique a candidatos independientes como Vargas Vidot.⁹⁷ Descartó, por lo tanto, “la nueva fórmula” matemática de la CEE.

La aplicación de la doctrina de autolimitación judicial no fue adecuada. La lectura del inciso (1)(a) que el Tribunal hace, a sugerencia del ELA, es demasiado creativa. El sub-inciso (a) está sangrado debajo del inciso (1), indicando claramente que se trata de una regla subordinada a la otra. El inciso (1) está relacionado a las primarias de los partidos, y así mismo lo están los sub-incisos que forman parte de él. El inciso (2), en cambio, supone una distinción estructural y temática del primero. Es el único que específicamente menciona a los candidatos independientes y los partidos por petición. Si el sub-inciso (1)(a) se hubiese querido extender al inciso (2), el legislador los hubiese organizado de manera que así lo refleje. Estamos de acuerdo con reducir el número de endosos a 3,000 y sostenemos también que la redacción del artículo deja mucho que desear. No obstante, entendemos que la reducción de endosos se debe dar por medio de una enmienda a la ley y no pretender extender el tope de 3,000 a los candidatos independientes a senador por acumulación cuando es claro que la ley dispone otra cosa.

En respuesta a la controversia de los endosos de Vargas Vidot, el Senado aprobó unánimemente el Proyecto del Senado 1545, conocido popularmente como la *Enmienda Vargas Vidot*.⁹⁸ Esta enmienda pretende establecer de manera clara

⁹³ Cynthia López Cabán, *CEE cambia cantidad de endosos a Vargas Vidot*, EL NUEVO DÍA (8 de febrero de 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/ceecambiacantidaddeendososavargasvidot-2160123/> (última visita 6 de mayo de 2016).

⁹⁴ Cynthia López Cabán, *Vargas Vidot no retira pleito por endosos*, El Nuevo Día (9 de febrero de 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/tribunales/nota/vargasvidotnoretirapleitoporendosos-2160496/> (última visita 6 de mayo de 2016).

⁹⁵ López Cabán, *supra* nota 93.

⁹⁶ Vargas Vidot v. ELA, Civil Núm. SJ2016CV00025 (907) (TPI, San Juan, 19 de febrero de 2016), en la pág. 2, <http://www.noticel.com/uploads/gallery/documents/bo38f6243f94f83a68482b4c7bc7c6158.pdf>.

⁹⁷ *Id.* en la pág. 21.

⁹⁸ P. del S. 1545 de 1 de febrero de 2016, 7ma Ses. Ord., 17ma Asam. Leg. Su exposición de motivos resalta que cumplir con los requisitos de la *Ley electoral* “es sumamente oneroso para un candidato

una cantidad numérica máxima para los candidatos independientes. Se dispone el mismo tope de 3,000 endosos para los candidatos a primarias y candidatos independientes, con excepción de los aspirantes a gobernador y comisionado residente, para los cuales el tope será de 8,000. En el caso de los aspirantes a representante por distrito, el requisito sería de cuatro por ciento de los votos obtenidos por el candidato electo en el distrito en las elecciones precedentes, con un tope de 1,000 peticiones de endosos. Es decir, se igualan los requisitos de endosos de los partidos, los partidos por petición y los candidatos independientes. Algunos han opinado que estas enmiendas no hubiesen sido necesarias a no ser por las enmiendas introducidas por la *Ley electoral de 2014* para aumentar el número de endosos.⁹⁹ Aunque es cierto que en el 2014 se aumentó el porcentaje requerido de uno a tres, antes de esa enmienda tampoco existía un tope a la cantidad de endosos que la fórmula porcentual podía producir. Es decir, el vicio constitucional ya existía, y en el 2014 se triplicó.¹⁰⁰

Por otro lado, una candidata independiente a representante por distrito también cuestionó la constitucionalidad del artículo 8.012, según enmendado en 2014, argumentando que violaba sus derechos a la libre asociación, al voto y a la igual protección de las leyes.¹⁰¹ Curiosamente, el Tribunal de Primera Instancia decidió que la enmienda del 2014 no podía tener efecto sino hasta el próximo ciclo electoral. Decidió que el porcentaje de endosos requeridos debía ser de un por ciento en lugar de tres por ciento, basándose en el principio constitucional de “igualdad electoral”.¹⁰² Según se argumenta, las enmiendas de 2014, en tanto aumentan los

independiente, debido a que es una cantidad muy alta de endosos, el tiempo dispuesto para cumplir es corto y por la naturaleza de la candidatura, no cuentan con una estructura política a su disposición”.
Id.

99 Véase Fernando A. Collazo, *Enmienda Vargas Vidot no será aprobada por descargue en la Cámara*, RADIO ISLA (6 de febrero de 2016), <http://www.radioisla1320.com/8897-2/> (última visita 23 de abril de 2016) (donde la legisladora por el PNP, Jennifer González, se expresa sobre la *Enmienda Vargas Vidot*).

100 Para el 30 de mayo de 2016 aún no se había aprobado el proyecto en la Cámara de Representantes. El presidente de la Cámara de Representantes, Jaime Perelló, expresó: “Este proyecto, vamos a abrirlo a una discusión más amplia. Nos va a permitir aprobar cambios a la ‘Ley Electoral’ que respondan, no a los intereses de los partidos, que respondan a los intereses del país, y abrir esto a la participación ciudadana”. Banuchi, *supra* nota 92. Si bien apoyamos que los cambios realizados a la *Ley Electoral* disfruten de una discusión amplia, consideramos sumamente problemático que todavía no se ha sometido a votación el proyecto.

101 Cynthia López Cabán, *En suspenso debate sobre constitucionalidad de Ley Electoral*, EL NUEVO DÍA (4 de febrero de 2016), <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/ensuspensodebate-sobreconstitucionalidaddeleyelectoral-2158937/>; véase *In re* Evaluación de la certificación de la aspirante independiente María de Lourdes Guzmán Rivera, CEE-RS-16-09, (26 de febrero de 2016), <https://www.scribd.com/doc/300839270/Resolucion-CEE-Certificando-a-Marilu> (esta resolución se emitió antes de que se resolviera *Vargas Vidot v. ELA* en el Tribunal de Primera Instancia).

102 *Guzmán Rivera v. ELA*, Civil Núm. SJ2016CV00010 (904) (TPI, San Juan, 12 de febrero de 2016), <http://www.noticel.com/uploads/gallery/documents/bo38f6243f94f83a68482b4cbc7c6158.pdf>. El Tribunal de Primera Instancia basó su decisión en *PRP v. ELA*, 115 DPR 631 (1984) (el cual adopta jurisprudencialmente lo dispuesto en la sección 6 del artículo IX sobre disposiciones transitorias de la Constitución de Puerto Rico). Esta sección dice:

requisitos de inscripción, no pueden entrar en vigor hasta luego de las elecciones siguientes a su aprobación. La CEE incluso certificó, aplicando lo resuelto por el Tribunal de Primera Instancia, la candidatura independiente de Guzmán Rivera para representante de distrito según los criterios de las enmiendas de 2011 y obviando los de 2014.¹⁰³

Esta decisión es discutible porque la base jurídica del axioma de igualdad electoral es cuestionable y su aplicación ha sido inconsistente por el Tribunal Supremo.¹⁰⁴ Sin embargo, el Tribunal sí ha expresado que el fundamento detrás de este principio es evitar que un partido mayoritario, que controle las Ramas Legislativa y Ejecutiva, pueda “cambiar[] las reglas de juego durante su desarrollo para lograr ventajas”.¹⁰⁵ También ha señalado que “[d]urante el cuatrienio en que aprueba la pieza legislativa [la Asamblea Legislativa] *no puede poner en vigor cambios que aumenten los requisitos de inscripción*” y que “la legislación que tienda a hacer onerosa y afectar negativa y sustancialmente las potencialidades de los partidos contrarios minoritarios o los partidos nuevos, o a crear situaciones de inferioridad, puede ser susceptible de impugnación constitucional”.¹⁰⁶ A nuestro juicio, este mismo razonamiento debería aplicar si un partido mayoritario enmienda los requisitos de inscripción de partidos o de certificación de candidaturas independientes. Es precisamente el acto de “cambiar las reglas de juego” lo que mancha la constitucionalidad de una medida que pretende establecer requisitos más onerosos para la inclusión de otros actores al juego electoral.¹⁰⁷ Somos del criterio

Los partidos políticos continuarán disfrutando de todos los derechos que les reconozca la ley electoral, siempre que reúnan los requisitos mínimos exigidos para la inscripción de nuevos partidos por la ley vigente al comenzar a regir esta Constitución. La Asamblea Legislativa, cinco años después de estar en vigor la Constitución, podrá cambiar estos requisitos, pero cualquier ley que aumente los mismos, no será efectiva hasta después de celebrada la elección general siguiente a la aprobación de la misma.

CONST. PR art. IX, § 6; véase también PIP v. ELA, 120 DPR 580 (1988); PSP, PPD, PIP v. Romero Barceló, 110 DPR 248 (1980); PIP v. ELA, 109 DPR 403 (1980).

103 Véase María de Lourdes Guzmán Rivera, Certificación de candidato independiente, CEE-16-CI-01 (25 de febrero de 2016), <http://ceepur.org/es-pr/Certificaciones/Certificación%20de%20Candidatos%20Independientes%202016.pdf>

104 JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ GONZÁLEZ, DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO Y RELACIONES CONSTITUCIONALES CON LOS ESTADOS UNIDOS: CASOS Y MATERIALES 965-68 (2009); compare Guadalupe v. CEE, 165 DPR 106 (2005) (acogiendo el reclamo de igualdad electoral de un candidato independiente a la Legislatura Municipal de Vieques), con García Martínez v. CEE, 141 DPR 593 (1996) (donde el Tribunal rechazó el *certiorari* presentado por un candidato independiente a quien la CEE le denegó fondos iguales a los concedidos a los candidatos de los partidos). Por otro lado, debe mencionarse que el axioma también ha sido empleado en casos de agrupaciones políticas. Véase PAC v. CEE, 149 DPR 244 (1999).

105 PSP, PPD, PIP v. Romero Barceló, 110 DPR en la pág. 305 (citando a PIP v. ELA, 109 DPR en las págs. 426-27).

106 PRP v. ELA, 115 DPR en las págs. 637-38.

107 Véase Guadalupe, 165 DPR en la pág. 117 (“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”).

que el Tribunal Supremo debe rescatar el principio de igualdad electoral y aplicarlo de manera consistente para así resolver que leyes que aumenten los requisitos de inscripción o creen situaciones de inferioridad, como las introducidas en la *Ley electoral de 2014*, no puedan ponerse en vigor en el cuatrienio en que se aprobaron.

II. FECHA LÍMITE DE PRESENTACIÓN Y DE INSCRIPCIÓN

Si bien es cierto que el recogido de endosos representa el mayor obstáculo para aquellos interesados en insertarse en la contienda electoral, las fechas límites de presentación y de inscripción pueden también dificultar grandemente que un candidato o agrupación política logre estar en la papeleta. La fecha límite de presentación se refiere a la fecha límite que tiene un candidato o agrupación política para notificarle a la CEE su deseo de participar en el proceso electoral que se acerca. En cambio, la fecha límite de inscripción alude al último día que tiene un candidato o agrupación política para remitir los endosos necesarios.

Las fechas límites de inscripción pueden cerrar por completo el acceso de un partido o de un candidato a la papeleta, sin importar el apoyo que pueda tener en determinado momento por un sector amplio de la población. Presumamos, por ejemplo, que la fecha límite de inscripción de un partido por petición en el estado de Florida es el 15 de febrero del año de elecciones. El 16 de febrero varios medios noticiosos reportan que los candidatos a la gobernación de los dos partidos principales participaron de un esquema de corrupción. Desconfiando de las alternativas electorales que pudieran presentar esos partidos, un grupo de ciudadanos se organiza para formar un partido político y es endosado por un treinta y cinco por ciento de los electores inscritos. Si se aplicara la ley electoral mecánicamente, este grupo no podría participar de la contienda electoral a pesar de claramente contar con apoyo del electorado. Podemos apreciar que las fechas límites presentan unos problemas distintos al de los endosos, pues están relacionadas al *momento* en que un grupo político puede asociarse, mientras que el tema de los endosos gira principalmente en cuanto al *apoyo* que dicho grupo tiene.

A. *Trasfondo jurisprudencial*

i. Jurisprudencia federal

Mientras que la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos sobre el requisito de endosos es amplia, el tema de las fechas límites ha tomado un papel secundario. A su vez, en gran parte de los casos federales se atienden ambos planteamientos conjuntamente. El primer caso de la Corte Suprema en atender este asunto fue *Mandel v. Bradley*.¹⁰⁸ En *Mandel* la Corte analizó la ley electoral de Maryland, la cual proveía que los candidatos de los partidos principales para puestos estatales o federales solo tenían que presentar un certificado de candidatura setenta días antes de la primaria, lo cual terminaba siendo entre 230 a

108 *Mandel v. Bradley*, 432 U.S. 173 (1977).

240 días antes de la elección general. Por otro lado, los candidatos independientes debían entregar para esa misma fecha tres por ciento de los endosos solicitados para poder aparecer en la papeleta. Esta discrepancia fue cuestionada por un candidato independiente al Senado federal, por lo que la Corte federal para el distrito de Maryland encontró inválida la fecha límite de setenta días antes de la primaria. No obstante, la Corte Suprema en *Mandel* revocó a la Corte federal de Maryland y devolvió el caso para que se examinara tomando en cuenta el criterio establecido en *Storer v. Brown*, el cual analiza los requisitos a la luz de si una persona diligente puede lograr satisfacerlos o si solo en raras ocasiones se puede lograr su cumplimiento.¹⁰⁹ Una vez devuelto el caso, la corte inferior declaró inválida la fecha concernida por considerar que era muy onerosa para alcanzar el acceso a la papeleta.¹¹⁰

Seis años después de resolver *Mandel*, la Corte Suprema resolvió el caso determinante sobre fechas límites de inscripción: *Anderson v. Celebrezze*.¹¹¹ En 1980, John Anderson anunció que aspiraría a la presidencia de los Estados Unidos. Sus seguidores se movilizaron para asegurarse de que este estuviera presente en la papeleta presidencial de cada estado. Sin embargo, en Ohio y en otros estados la fecha límite de presentación ya había pasado, por lo que Anderson no podía aspirar aunque contaba con la cantidad necesaria de endosos. Debido a una división de las cortes federales de apelaciones (*circuit split*), la Corte Suprema decidió ver el caso. La opinión mayoritaria del juez asociado John Paul Stevens comienza resaltando el impacto que tienen los requisitos para las candidaturas en los derechos constitucionales más básicos, entre ellos el derecho al voto y la libertad de asociación.¹¹² Curiosamente, no basó su análisis en la cláusula de igual protección de las leyes, a pesar de que la ley de Ohio no les exigía a los candidatos de los partidos políticos haber presentado sus candidaturas para así poder participar de las elecciones generales.¹¹³ Si bien la Corte reconoció la importancia del derecho al voto y de asociación para nuestro ordenamiento democrático, también señaló que los estados pueden imponer ciertas restricciones al acceso a la papeleta. Consecuentemente, la Corte estableció un estándar de balance de intereses para analizar es-

109 *Id.* en las págs. 177-78 (citando a *Storer v. Brown*, 415 U.S. 724, 742 (1974)).

110 *Bradley v. Mandel*, 449 F. Supp. 983 (D. Md. 1978).

111 *Anderson v. Celebrezze*, 460 U.S. 780, 786 (1983).

112 *Id.*

113 *Id.* en las págs. 783, 786 n.7. No obstante, para poder estar en la papeleta de Ohio para la primaria presidencial, demócrata o republicana, la fecha límite de presentación era la misma que la fecha de los candidatos independientes. *Id.* en la pág. 799. Es decir, el candidato independiente (que deseaba participar en la elección general) y el candidato de un partido político (que deseaba participar de la primaria para escoger el nominado del partido) debían ambos presentar sus candidaturas en o antes del 15 de marzo para estar en la papeleta de Ohio de la elección general y de la primaria, respectivamente. Sin embargo, si hubiese surgido el caso que un candidato no hubiese presentado a tiempo su candidatura para participar en la primaria presidencial celebrada en Ohio, pero igual hubiese sido el nominado de su partido, podía participar en la elección general en contra de los demás candidatos. De esta manera, para acceder la papeleta de la elección presidencial general no se requería una fecha límite de presentación a los candidatos de partidos políticos.

tas restricciones, el cual considera: (1) la naturaleza y magnitud del daño alegadamente sufrido; (2) los intereses presentados por el estado, y (3) el grado en que esos intereses justifican que se afecten los derechos de los demandantes.¹¹⁴

Luego de establecer el estándar aplicable, la Corte Suprema mencionó algunas de las razones a favor de declarar inválida la fecha límite establecida. Señaló, por ejemplo, que “[i]n election campaigns, particularly those which are national in scope, the candidates and the issues simply do not remain static over time. Various candidates rise and fall in popularity; domestic and international developments bring new issues to center stage and may affect voters’ assessments of national problems”.¹¹⁵ Estos cambios afectan las estrategias de los candidatos ya adentrados en la contienda electoral, pero también provocan que surjan nuevos candidatos en respuesta a dichos sucesos.¹¹⁶ Por otro lado, también mencionó la dificultad que presenta para un candidato independiente una fecha de inscripción temprana, debido a que cuando todavía falta mucho para las primarias y las elecciones generales es aún más difícil conseguir los endosos.¹¹⁷ La Corte, a su vez, reconoció a los electores con mentalidad independiente como un grupo político identificable.¹¹⁸ Finalmente, la Corte concluyó que el interés de un estado en regular una elección presidencial es menor en comparación a una elección estatal, en cuyo caso el interés es mayor.¹¹⁹ De esta manera, vemos que la Corte consideró, principalmente, cuatro criterios en cuanto a la naturaleza y magnitud del daño sufrido por los candidatos independientes a presidente: (1) las circunstancias cambiantes que pueden llevar a que una persona aspire; (2) la dificultad en conseguir endosos y voluntarios cuando las fechas de las contiendas electorales son aún muy remotas; (3) la carga impuesta a aquellos que desean asociarse políticamente al margen de los dos partidos políticos principales, y (4) la restricción significativa que impone un estado al proceso electoral nacional.

Luego, la Corte procedió a discutir cada una de las justificaciones esbozadas por el Estado. Estas son: (1) la educación de los electores; (2) un trato igual entre

114 *Id.* en la pág. 789 (“It must first consider the character and magnitude of the asserted injury to the rights protected by the First and Fourteenth Amendments that the plaintiff seeks to vindicate. It then must identify and evaluate the precise interests put forward by the State as justifications for the burden imposed by its rule. In passing judgment, the Court must not only determine the legitimacy and strength of each of those interests; it also must consider the extent to which those interests make it necessary to burden the plaintiff’s rights. Only after weighing all these factors is the reviewing court in a position to decide whether the challenged provision is unconstitutional”). Este estándar intermedio ha sido fuertemente criticado porque lo que procedía era aplicar el escrutinio estricto que la Corte había aplicado en otros casos. Véase, por ejemplo Kevin Cofsky, *supra* nota 18; Fred H. Perkins, *Better Late than Never: The John Anderson Cases and the Constitutionality of Filing Deadlines*, 11 HOFSTRA L. REV. 691 (1983). Sin embargo, el estándar de *Anderson* fue citado con aprobación en *Norman v. Reed*, 502 U.S. 279, 288-89 (1992).

115 *Anderson*, 460 U.S. en la pág. 790.

116 *Id.*

117 *Id.* en la pág. 792.

118 *Id.* en las págs. 792-93.

119 *Id.* en la pág. 795.

los candidatos independientes y aquellos de los partidos políticos, y (3) estabilidad política. La Corte rechazó cada una de estas justificaciones y concluyó que “the ‘extent and nature’ of the burdens Ohio has placed on the voters’ freedom of choice and freedom of association, in an election of nationwide importance, unquestionably outweigh the State’s minimal interest in imposing a March deadline”.¹²⁰

Anderson v. Celebrezze es un caso sumamente importante porque, aunque concierne una elección presidencial, muchos de sus fundamentos aplican también a las elecciones estatales. No obstante, el grado en que aplican puede estar en duda, pues la Corte validó el interés en proteger la estabilidad política en una elección estatal y luego señaló que “[t]he State’s interest in regulating a nationwide Presidential election is *not nearly as strong*; no State could singlehandedly assure ‘political stability’ in the Presidential context”.¹²¹ En múltiples ocasiones aspirantes a un *puesto electivo estatal* han llevado litigios en las cortes federales para cuestionar las fechas límites de inscripción. Sin embargo, en la inmensa mayoría de los casos estudiados, las cortes declararon la razonabilidad de las fechas límites establecidas.¹²² Solo en uno de ellos se declaró inconstitucional una fecha límite de 257 días antes de la elección general para el puesto electivo de director de finanzas de la ciudad.¹²³

Por otro lado, la fuerza de *Anderson* como precedente está en duda incluso en aquellos casos que conciernen elecciones presidenciales, pues aunque en algunos

¹²⁰ *Id.* en la pág. 806.

¹²¹ *Id.* en la pág. 804 (énfasis suplido).

¹²² *Swanson v. Worley*, 490 F.3d 894 (11th Cir. 2007) (candidatos independientes para presidente y legislatura estatal); *McClure v. Galvin*, 386 F.3d 36 (1st Cir. 2004) (candidato independiente que desea aspirar al senado estatal); *Council of Alternative Political Parties v. Hooks*, 179 F.3d 64 (3rd Cir. 1999) (partidos minoritarios y candidatos cuestionaron fecha de presentación para aparecer en papeleta estatal); *Texas Independent Party v. Kirk*, 84 F.3d 178 (5th Cir. 1996) (partido minoritario y candidatos independientes deseaban aparecer en la papeleta estatal); *Socialist Workers Party v. Hechler*, 890 F.2d 1303 (4th Cir. 1989) (partido minoritario procuraba quedar inscrito y aparecer en papeleta estatal); *Rainbow Coalition of Oklahoma v. Oklahoma State Election Bd.*, 844 F.2d 740 (10th Cir. 1988) (partido por petición que desea ser inscrito y así presentar sus candidatos a la elección general estatal). Es importante resaltar que todos estos casos aplican de una manera u otra el estándar de *Anderson* y citan con aprobación el razonamiento presentado de que los estados tienen un interés menor en regular las elecciones presidenciales en comparación con las elecciones estatales o locales, sobre las cuales tienen mayor discreción.

¹²³ *Cripps v. Seneca County Bd. of Elections*, 629 F.Supp. 1335, 2342 (N.D. Ohio 1985) (“Although administration of the election process is a matter largely entrusted to the States, the States may not infringe upon basic constitutional protections. Accordingly, ‘unduly restrictive state election laws may . . . run afoul of the First and Fourteenth Amendments.’ It cannot be seriously doubted that the Ohio General Assembly’s discretion in establishing a filing deadline must be circumscribed by the First Amendment rights of political candidates and voters.”) (citas omitidas) (*citando a Williams v. Rhodes*, 393 U.S. 23, 30 (1968)).

casos se declaran inválidas fechas límites de inscripción o presentación muy tempranas,¹²⁴ en otros se sostiene su validez constitucional.¹²⁵ Además, aunque en *Anderson* la Corte no atiende directamente el planteamiento de igual protección de las leyes, el mismo ha servido de fundamento para declarar inválida una fecha límite distinta para un candidato independiente *vis-à-vis* los candidatos de los partidos políticos.¹²⁶

ii. Jurisprudencia puertorriqueña

La jurisprudencia puertorriqueña sobre este tema es prácticamente inexistente, más allá de acoger el estándar de *Anderson* en *Sánchez y Colón v. ELA II*.¹²⁷ No obstante, sí hay discusiones sobre las justificaciones que usualmente se traen para traer una fecha límite temprana. Por ejemplo, en *PSP v. Srio. de Hacienda*, tres jueces del Tribunal sostuvieron, en una controversia distinta a las fechas límites de presentación e inscripción, que “no existe en Puerto Rico un interés gubernamental básico que promueva un sistema a favor de dos partidos, tal y como sucede en los Estados Unidos con el Demócrata y el Republicano”.¹²⁸ Esto da a atender que el criterio de estabilidad política, discutido en *Anderson*, no será uno válido a la hora de juzgar la constitucionalidad de las fechas límites. El profesor Álvarez González fue aún más lejos y argumentó que “[e]n Puerto Rico, por lo tanto, la única razón que puede válidamente ofrecerse para la fijación de una fecha límite

124 Véase *Anderson v. Quinn*, 495 F. Supp. 730 (D. Me. 1980); *McCarthy v. Noel*, 420 F. Supp. 799 (D.R.I. 1976); *LaRouche v. Burgio*, 594 F. Supp. 614 (D.N.J. 1984); *Greaves v. State Bd. of Elections of North Carolina*, 508 F. Supp. 78 (E.D. N.C. 1980); *McCarthy v. Kirkpatrick*, 420 F. Supp. 366 (W.D. Mo. 1976).

125 Véase *Nader v. Connor*, 332 F. Supp. 2d 982, 33 A.L.R.6th 811 (W.D. Tex. 2004), *afirmado sumariamente*, 388 F.3d 137 (5th Cir. 2004); *Nader v. Keith*, 385 F.3d 729 (7th Cir. 2004). Para una crítica a estos y otros casos donde se validan fechas límites tempranas ante ataques constitucionales por candidatos independientes, véase Richard Winger, *An Analysis of the 2004 Nader Ballot Access Federal Court Cases*, 32 *FORDHAM URB. L.J.* 567 (2005). Véase también *Pisano v. Strach*, 743 F.3d 927 (2014) (donde se sostiene validez del 17 de mayo como fecha límite de inscripción).

126 Véase, por ejemplo *Anderson v. Hooper*, 498 F. Supp. 905 (D.N.M. 1980)

127 *Sánchez y Colón v. ELA II*, 134 DPR 503, 509 (1993) (“El Tribunal Supremo federal ha entendido que este proceso de análisis requiere primero considerar bajo la Primera y Decimocuarta Enmienda la naturaleza y magnitud del daño alegadamente sufrido por los demandantes. Es únicamente ante una restricción severa e irrazonable que se sujetaría la reglamentación al más riguroso escrutinio. El rigor del análisis, por ende, dependería de la dimensión del perjuicio ocasionado a los derechos invocados. De determinarse que el estatuto impone una restricción razonable y no discriminatoria al acceso a las papeletas, se aplicaría el estándar del balance de intereses. Bajo dicho criterio, los tribunales procederían a identificar y evaluar los intereses gubernamentales que pudiesen justificar la imposición de la reglamentación, pesándolos frente a los daños al derecho al voto y a la libre asociación. Debe determinarse, además, si dichos intereses son legítimos y si la intensidad justifica la imposición de un gravamen a los derechos invocados. Cónsono con esta norma se ha señalado que un interés importante del Estado sería suficiente para sostener la validez constitucional de la reglamentación.”) (citas omitidas).

128 *PSP v. Srio. de Hacienda*, 110 DPR 313, 326 (1980)

para la presentación de peticiones de inscripción de partidos es la relativa a la necesidad de tiempo para imprimir la papeleta electoral”.¹²⁹

Sin embargo, en *PAC v. ELA I* el Tribunal Supremo, como bien se discutió anteriormente, destacó “el importante papel que juegan los partidos políticos en nuestra jurisdicción” y validó varias de las justificaciones ofrecidas por el Estado para establecer requisitos más onerosos para los partidos emergentes.¹³⁰ Queda por verse si estas justificaciones reconocidas por el Tribunal para validar un trato desigual también se trasladan a una situación en la cual se establezca una fecha límite más temprana para los partidos por petición o candidatos independientes. Por otro lado, la opinión disidente de Negrón García en *PAC v. ELA II* fácilmente se podría trasladar a un caso donde se impugne la constitucionalidad de una fecha límite por ser muy temprana. Allí, Negrón García, similar al juez asociado Stevens, reconoce que los “[m]ovimientos y núcleos ciudadanos . . . de ordinario no son instantáneos, sino productos de fenómenos y reacciones sociales paulatinas de la diaria y variante realidad puertorriqueña ante la buena o mala obra gubernamental. Pueden surgir inmediatamente, a raíz de unas elecciones o en cualesquiera de sus años posteriores.”¹³¹ El mismo razonamiento aplica a las fechas límites de presentación e inscripción; una fecha límite demasiado temprana tendría el efecto de cerrarle la puerta a un núcleo de ciudadanos de responder a la realidad puertorriqueña de ese momento, sin ninguna justificación que lo amerite.

El Tribunal Supremo tuvo un caso reciente ante su consideración sobre la validez de la fecha límite de inscripción para las primarias de 2016.¹³² Sin embargo, no se trató de una controversia en cuanto a la fecha límite en sí, sino en cuanto al hecho de que coincidiera con un día feriado. El Tribunal Supremo no acogió el *certiorari* presentado, pero se publicaron unas interesantes opiniones, de conformidad y disidencia, de varios jueces del Tribunal Supremo.¹³³

129 Álvarez González, *supra* nota 1, en la pág. 341.

130 *PAC v. ELA I*, 150 DPR 359, 371 (2000).

131 *PAC v. ELA II*, 150 DPR 805, 832-33 (2000) (Negrón García, opinión disidente).

132 *Díaz Vangas v. CEE*, 2016 TSPR 69.

133 La juez asociada Anabelle Rodríguez Rodríguez emitió una opinión de conformidad donde sostuvo que, aunque era un día feriado, era un día laborable para la CEE y conforme a la ley “el criterio rector al momento de extender una fecha límite a las que aplica el Artículo 8.011 es que se trate de un día no laborable y no de un día feriado”. *Id.* en la pág. 2 (Rodríguez Rodríguez, opinión de conformidad). Por otro lado, el juez asociado Martínez Torres disintió porque el artículo 389 del Código Político “establece que un acto que por ley se tiene que efectuar en una fecha cierta que ese año es día feriado, se podrá llevar a cabo el próximo día de trabajo, con el mismo efecto que si se hubiera llevado a cabo el día señalado”. *Id.* en la pág. 8 (Martínez Torres, opinión disidente). Finalmente, el juez asociado Estrella basó su disenso en que el artículo 8.012 contiene un *término* para entregar los endosos y en que el artículo 2.004 establece que para el cómputo de los términos aplicarán las Reglas de Procedimiento Civil. Por lo tanto, se debió aplicar la regla 68.1 la cual establece que cuando el último día de un término sea un día feriado se extiende hasta el próximo día que no sea sábado, domingo o feriado. *Id.* en la pág. 10. (Estrella Martínez, opinión disidente).

B. Requisitos actuales en Puerto Rico según la Ley electoral

i. Partidos por petición

El artículo 7.002 de la *Ley electoral* establece que una agrupación de ciudadanos que interese convertirse en partido político, deberá “presentar ante la Comisión una notificación de intención para esos fines”.¹³⁴ A su vez, dispone que “[a] partir de la autorización para el recogido de endosos la agrupación de ciudadanos tendrá derecho a solicitar y obtener copia del Registro General de Electores”.¹³⁵ Es decir, aunque no reconoce una fecha límite de presentación, para poder empezar el recogido de endosos y satisfacer la fecha límite de inscripción primero se debe presentar una notificación de intención. Por otro lado, el artículo 7.001 le exige a estas agrupaciones presentar entre el “primero de enero del año siguiente al de las elecciones generales y el treinta de diciembre del año anterior a las próximas elecciones generales” los endosos requeridos por ley.¹³⁶ Es decir, tiene un periodo de tres años para conseguir el “tres por ciento (3%) del total de votos válidos emitidos para todos los candidatos al cargo de Gobernador en la Elección General precedente”.¹³⁷ Una vez logre su inscripción como partido por petición, “podrá presentar aspirantes o candidatos a cargos públicos electivos de conformidad con los procedimientos dispuestos en este subtítulo a partir del momento de la certificación y hasta el 30 de diciembre del año anterior al año en que se vayan a celebrar elecciones generales”.¹³⁸ A modo de comparación, el *Código electoral de 2011* establecía como fecha límite de inscripción el 15 de marzo del año de las Elecciones Generales y no establecía fecha límite para la presentación de aspirantes o candidatos.¹³⁹

ii. Abrir candidaturas: Fechas límites de presentación

Según la *Ley electoral* las candidaturas de los partidos políticos y los candidatos independientes se presentarán entre “el 1 de diciembre del año antes en que se celebrarán las elecciones generales hasta el 30 de diciembre del mismo año”.¹⁴⁰ Es decir, se establece como fecha límite de presentación el 30 de diciembre del año

¹³⁴ Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4092 (2012)

¹³⁵ *Id.*

¹³⁶ *Id.* § 4091(6) (2012 & Supl. 2015). Véase también PAC v. PIP, 169 DPR 775 (donde el Tribunal Supremo sostuvo que un reglamento de la CEE que impedía que una vez celebrada la elección comenzara el proceso de reinscripción de un partido o inscripción de partidos nuevos era contrario a la *Ley electoral de 1977*).

¹³⁷ 16 LPRA § 4091(4).

¹³⁸ *Id.* § 4091(6).

¹³⁹ Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 2011 LPR 151 (“El partido por petición podrá presentar aspirantes o candidatos a cargos públicos electivos de conformidad con los procedimientos dispuestos en esta Ley a partir del momento de la certificación”).

¹⁴⁰ 16 LPRA § 4121.

antes de las elecciones generales. Para los partidos por petición también aplica este término, pero según vimos anteriormente, primero deberán ser certificados como partido por petición antes de poder presentar sus aspirantes. El *Código Electoral de 2011*, por otro lado, disponía únicamente que “[l]a Comisión y los partidos políticos abrirán el proceso de presentación de candidaturas el 1 de octubre del año antes en que se celebrarán las elecciones generales hasta el 31 de octubre del mismo año”.¹⁴¹ De esta manera, establecía una fecha límite de presentación mucho antes que la actual.

iii. Candidaturas: Fechas límites de inscripción

El artículo 8.012 de la *Ley electoral* establece que la fecha límite de inscripción para un aspirante a primarias o candidato independiente es “el 15 de febrero del año de las elecciones generales”.¹⁴² Para el 15 de febrero se supone que el candidato haya entregado todos los endosos requeridos por ley, aunque tendrá un periodo de quince días para subsanar los endosos invalidados por la comisión.¹⁴³ Sin embargo, no puede presentar todos los endosos ese día, debido a que la ley dispone que “[d]urante los últimos quince (15) días del periodo de presentación de peticiones de endoso para primarias ningún aspirante podrá presentar más del cincuenta por ciento (50%) de la cantidad máxima de peticiones requeridas”.¹⁴⁴ Por otro lado, el *Código Electoral de 2011* establecía el día de las primarias (tercer domingo del mes de marzo del año de las elecciones), como la fecha límite de inscripción.

C. Comentarios sobre las fechas límites

Habiendo visto la jurisprudencia federal y puertorriqueña, debemos analizar si las fechas límites establecidas en Puerto Rico son constitucionales. En resumidas cuentas: (1) la fecha límite de inscripción para un partido por petición es el 30 de diciembre del año que antecede las elecciones generales; (2) la fecha límite para presentar candidaturas es también el 30 de diciembre del año que antecede las elecciones generales, y (3) la fecha límite de inscripción de las candidaturas independientes o aspirantes a primarias es el 15 de febrero del año de las elecciones generales. Aplicando el balance de intereses de *Anderson*, a la hora de evaluar su constitucionalidad, los tribunales deberán analizar: (1) la naturaleza y magnitud del daño alegadamente sufrido; (2) los intereses presentados por el estado, y (3) el grado en que esos intereses justifican que se afecten los derechos de los demandantes.

Es nuestro parecer que, de analizarse la constitucionalidad de estas fechas límites, se sostendrá su validez, particularmente porque no hay diferencia entre los

¹⁴¹ 2011 LPR en las págs. 1524-25.

¹⁴² 16 LPRA § 4122(2)(b).

¹⁴³ *Id.* § 4122(2)(b).

¹⁴⁴ *Id.*

candidatos independientes, los partidos políticos y los partidos por petición. No obstante, consideramos sumamente problemático que la fecha límite de inscripción para partidos por petición y candidatos se haya enmendado en el 2014 para que fuera mucho más temprana, lo cual acorta el tiempo que tendrá una agrupación política o candidato para recoger los endosos necesarios. Por otro lado, a la luz de nuestra coyuntura histórica, los tribunales deben darle mayor peso al criterio de los cambios que puedan llevar a que una persona aspire independientemente o que una agrupación de ciudadanos decida formarse políticamente. Por ejemplo, acusaciones federales por corrupción a simpatizantes de los partidos políticos o la imposición de una junta de control fiscal por el Congreso de los Estados Unidos son dos eventos que pueden provocar este tipo de movilización política. Sin embargo, las fechas límites de presentación y de inscripción impedirían que pudieran acceder a la papeleta. Por lo tanto, sugerimos que, de suscitarse un caso como este, el Tribunal le dé aún mayor peso a esta consideración que la que tradicionalmente le otorgan las cortes federales. A su vez, reiteramos que al analizar la fecha límite de inscripción el único criterio válido del Estado debe ser el tiempo que toma imprimir y organizar las papeletas, lo que levantaría aún más sospechas sobre la constitucionalidad de fechas límites muy tempranas.

Por otro lado, el Proyecto de la Cámara 2810 de 12 de febrero de 2016 propone que se enmiende el artículo 8.012 de la *Ley electoral* para que la fecha límite de inscripción de los candidatos independientes sea el 1 de mayo del año en que se celebran las elecciones.¹⁴⁵ Esto implicaría que los candidatos independientes tendrían más tiempo para entregar los endosos en comparación con los candidatos de los partidos que vayan a participar en una primaria. Aunque algunos podrían cuestionar esta distinción entre candidatos independientes y candidatos por partidos políticos como injusta y discriminatoria, debemos recordar lo expresado por la Corte Suprema de Estados Unidos en *Anderson*: “[E]qual treatment’ of partisan and independent candidates simply is not achieved by imposing the March filing deadline on both. As we have written, [s]ometimes the grossest discrimination can lie in treating things that are different as though they were exactly alike”.¹⁴⁶ Entendemos que el trato igual en las fechas límites afecta en mayor proporción a los candidatos independientes por lo que recomendamos que la enmienda sea aprobada y convertida en ley. Si bien una ley que establezca la misma fecha límite de inscripción para candidatos independientes y candidatos a primarias de los partidos políticos es con toda probabilidad constitucionalmente válida, entendemos que también lo es una ley que dé mayor tiempo a los candidatos independientes para recoger sus endosos, por las dificultades particulares que estos enfrentan.

¹⁴⁵ P. de la C. 2810 de 12 de febrero de 2016, 7ma Ses. Ord., 17ma Asam. Leg. Para el 30 de mayo de 2016 aún no se había aprobado el proyecto.

¹⁴⁶ *Anderson v. Celebrezze*, 460 U.S. 780, 801 (1983) (*citando a Jenness v. Fortson*, 403 U.S. 431, 442 (1971)).

III. OTROS PORMENORES DEL PROCESO DE INSCRIPCIÓN

A. Derecho a cambiar de opinión

En su artículo, el profesor Álvarez González discutió lo que denominó el “derecho a cambiar de opinión”.¹⁴⁷ Con este derecho, lo que se pretende es viabilizar que un elector que ya haya endosado un partido pueda, luego de transcurrido un término razonable, endosar a otro partido si considera que la segunda agrupación responde a sus intereses.¹⁴⁸ En *Rivera Lacourt v. JEE*, el Tribunal Supremo analizó una disposición de ley que establecía que si un elector endosaba a dos partidos, ambas peticiones serían anuladas.¹⁴⁹ El juez ponente, el ex juez presidente Luis Negrón Fernández, expresó que: “Es de la esencia de la libertad ciudadana el cambiar su opinión y manifestarse de acuerdo. El proceso electoral fundamentalmente es una expresión de juicio de los electores y éste tiene que ser mudable como lo son las circunstancias de la vida de un país”.¹⁵⁰ El Tribunal procedió a flexibilizar lo dispuesto por ley y resolvió que la segunda inscripción es válida siempre y cuando el primer partido endosado ya haya logrado su inscripción.¹⁵¹

Sin embargo, como bien señaló el profesor Álvarez González, este acto de por sí no era suficiente, pues no reconocía de lleno el derecho a cambiar de opinión en la medida en que si un elector endosaba a un partido que no lograba la inscripción y posteriormente deseaba endosar a otro partido para que quedara inscrito, dicho endoso sería declarado nulo.¹⁵² Por esta razón, el Profesor citó favorablemente lo expresado por la Comisión de Derechos Civiles en 1967, la cual expresó que: “Es provechoso para el sistema democrático que se le dé la oportunidad al electorado de contar con un número razonable de alternativas por las cuales optar” y recomendó que se “diseña[ra] un método mediante el cual se pueda firmar más de una petición durante un cuatrienio (digamos dos), pero exigiendo un tiempo razonable -un año, por ejemplo- entre la primera y la segunda petición”.¹⁵³

En respuesta al informe rendido por el profesor Álvarez González, la Comisión Especial para la Revisión del Proceso Electoral de Puerto Rico recomendó “la liberalización de los requisitos de radicación de peticiones de inscripción de partidos permitiendo que un elector suscriba más de una petición para diferentes partidos

147 Álvarez González, *supra* nota 1, en la pág. 344.

148 *Id.*

149 *Rivera Lacourt v. JEE*, 100 DPR 1023 (1971).

150 *Id.* en la pág. 1029.

151 *Id.* en la pág. 1034. Esta norma fue luego convertida ley. Véase Enmienda a la Ley electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 15 de noviembre de 1978, 1978 LPR 708, 710.

152 Álvarez González, *supra* nota 1, en la pág. 345.

153 *Id.* en la pág. 344 (*citando a* COMISIÓN DE DERECHOS CIVILES, INFORME SOBRE INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS 37-39 (1967)) (“Esta fórmula preservaría el fino equilibrio que es vital al proceso democrático, permitiría mayor ámbito de libertad a los electores y más flexibilidad al sistema de inscripción de partidos y evitaría procedimientos anacrónicos en la creación de nuevas colectividades políticas”).

siempre que transcurra un período de dos años”.¹⁵⁴ Esto, a su vez, desembocó en la aprobación de la Ley Núm. 3 de 10 de enero de 1983, la cual enmendó la *Ley electoral de 1977* para que su artículo 3.002 dispusiera que: “Se rechazará por la Comisión toda petición de inscripción de un partido político suscrita por una persona que . . . [h]ubiera firmado durante el período de dos (2) años inmediatamente precedente una petición para inscribir otro partido”.¹⁵⁵ Es decir, reconocía el derecho a cambiar de opinión estableciendo un término de dos años para poder firmar nuevamente una petición para inscribir a un partido.

No obstante, el artículo 7.003 de la *Ley electoral*, el cual surge del *Código Electoral de 2011* y no sufrió enmiendas en 2014, eliminó el derecho a cambiar de opinión y dispone que: “Se rechazará por la Comisión toda petición de inscripción de un partido político suscrita por una persona que . . . hubiera firmado durante el período comprendido entre dos Elecciones Generales una petición para inscribir otro partido de la misma categoría local o estatal”.¹⁵⁶ Por lo tanto, desde el 2011, la *Ley electoral* nuevamente prohíbe que una persona pueda endosar a dos partidos entre dos elecciones generales. Mediante esta actuación se reestablecen en nuestro sistema electoral los “procedimientos anacrónicos en la creación de nuevas colectividades políticas” de los cuales advertía la Comisión de Derechos Civiles en 1967.¹⁵⁷ En *PAC v. ELA II*, Negrón García, hijo del ex juez presidente Negrón Fernández, cuestionó la restricción temporal allí concernida y sostuvo que el enfoque del Tribunal “[i]gnora la naturaleza cambiante de los seres humanos y los sucesos cotidianos sociales que nutren la vitalidad dinámica de una verdadera democracia”.¹⁵⁸ ¿No es acaso esta misma ignorancia de la naturaleza cambiante de los seres humanos lo que llevó a la legislatura en el 2011 (y mantenido en la *Ley electoral de 2014*) a establecer un procedimiento anacrónico, no visto en nuestra *Ley electoral* desde 1983, que prohíbe endosar a dos partidos en un mismo cuatrienio electoral? No hay motivo alguno que justifique esta prohibición, por lo cual recomendamos que se permita que un elector pueda endosar mínimamente a dos partidos durante un cuatrienio electoral.

Por otro lado, el inciso (d) del artículo 8.016 dispone que una petición de endoso para un candidato a primarias será invalidada si “el peticionario ya ejercitó y

¹⁵⁴ INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REVISIÓN DEL PROCESO ELECTORAL DE PUERTO RICO 31 (1982).

¹⁵⁵ Enmienda a la Ley electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 3 de 10 de enero de 1983, 1983 LPR 385, 429-30.

¹⁵⁶ Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4093 (2012 & Supl. 2015).

¹⁵⁷ Álvarez González, *supra* nota 1, en la pág. 344 (*citando a* COMISIÓN DE DERECHOS CIVILES, INFORME SOBRE INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS 37-39 (1967)).

¹⁵⁸ *PAC v. ELA II*, 150 DPR 805, 832 (2000) (Negrón García, opinión disidente). El Juez Asociado luego menciona el antiguo artículo 3.002 cuando señala que “la única restricción de característica temporal sobre el derecho de un elector a cambiar de opinión y endosar la inscripción de partidos nuevos -cuya validez constitucional no está aquí en juicio- la encontramos en el Art. 3.002(b) de la *Ley Electoral*”. *Id.*

agotó su derecho de petición para el mismo cargo público electivo”.¹⁵⁹ Dicho artículo también aplica a candidatos independientes. Por lo tanto, una persona no puede cambiar de opinión y endosar, por ejemplo, a dos candidatos independientes a gobernador en un mismo cuatrienio. Se podría argumentar que el razonamiento aplicado al cambio de opinión con respecto a los partidos por petición también se debe extender a los candidatos independientes. No obstante, como actualmente el periodo de recogido de endosos es desde diciembre del año previo a las elecciones hasta el 15 de febrero del año de las elecciones, entendemos que es difícil sostener que en ese periodo de alrededor de tres meses la persona cambió de opinión y pueda endosar a otra persona a un determinado puesto electivo. Si endosa a X para gobernador el 1 de enero no debe poder endosar a Y el 12 de febrero. Sin embargo, este análisis solo aplica a situaciones donde *solo un candidato sale electo*. Entendemos que para los puestos de senador por acumulación y representante por acumulación se debería poder endosar a más de un candidato independiente sin que eso implique que la petición de endoso sea inválida como lo sería según el inciso (d) del artículo 8.016, independientemente de que el elector solo pueda votar por uno de ellos.

B. Peticiones juradas ante notarios

Cuando el profesor Álvarez González escribió su artículo, la *Ley electoral* requería que las peticiones de inscripción estuviesen notarizadas. Sobre esto, el Profesor se expresó brevemente, limitándose a señalar que ese requisito “no representa mayores problemas, máxime cuando el Estado asume el deber de pagar una compensación por cada petición de notario”.¹⁶⁰ Sin embargo, para un grupo de ciudadanos que buscaba inscribir su partido para las elecciones del 2000, este requisito sí representó “mayores problemas”, aun a pesar de la compensación que el Estado otorgaba. Descansando en la igual protección de las leyes, el PAC demandó al Estado y argumentó que era inconstitucional exigir que sean notarios los que certifiquen los endosos de los partidos por petición, mientras se le permite a los miembros de los partidos tradicionales utilizar notarios *ad hoc* para certificar sus endosos para primarias.¹⁶¹

El Tribunal Supremo limita la igual protección de las leyes a tratos desiguales e injustificados a “personas similarmente situadas”.¹⁶² Si al distinguir entre unas y otras personas, el estatuto impugnado aduce a razones legítimas del Estado que justifican la clasificación, no se viola la garantía constitucional.¹⁶³ Según interpreta el Tribunal, la juramentación por notario público obedece al “historial de fraude y

¹⁵⁹ 16 LPRA § 4126(c).

¹⁶⁰ Álvarez González, *supra* nota 1, en la pág. 343 (nota omitida).

¹⁶¹ PAC I, 150 DPR en las págs. 377-78.

¹⁶² *Id.* en las págs. 378-79 (citas omitidas).

¹⁶³ *Id.* en la pág. 379.

corrupción electoral vivido en Puerto Rico” y “a la necesidad de establecer un mecanismo de inscripción que, gozando de la presunción de la fe pública notarial, garantice al máximo la pureza del proceso”.¹⁶⁴ El Estado no tiene funcionarios suficientes para fiscalizar el proceso de endosos, por lo cual la Asamblea Legislativa ha requerido la intervención de los notarios “como un cedazo inicial que otorgue una presunción de veracidad a los endosos así obtenidos”.¹⁶⁵ Sin embargo, estos intereses, reputados por el Tribunal como legítimos y razonables, privan de igual trato a la agrupación que busca la inscripción. Solo luego de satisfacer los requisitos de inscripción, podrá la agrupación reclamar igualdad.

El PAC presentó una moción de reconsideración, pero el Tribunal la declaró no ha lugar. La opinión *per curiam* reiteró la determinación anterior utilizando el mismo razonamiento. No obstante, enfatizó de manera especial el argumento de que requisitos lenitivos promulgarían el fraude de los fondos electorales. El Tribunal también opinó que el PAC no había logrado demostrar “tener un genuino interés en lograr la inscripción”,¹⁶⁶ y se valió del argumento de los fondos electorales para justificar que los candidatos independientes, al no participar del fondo electoral, no tuviesen que presentar peticiones de endoso juramentadas ante notario.¹⁶⁷

Negrón García, quien había disentido en *PAC I*, también se expresó, aunque esta vez de manera más contundente. Define el requisito como uno “elitista e irritante” que concede a los abogados notarios “la exclusiva prerrogativa de darle eficacia y virtualidad jurídica a los derechos de expresión, asociación y sufragio de los electores. La voluntad electoral se convierte en voluntad notarial”.¹⁶⁸ Asegura también que estos requisitos, en la práctica, solo mantendrán “la hegemonía y perpetuidad de los partidos políticos principales”.¹⁶⁹

El juez asociado también criticó el argumento que, según el profesor Álvarez González, hace que el requisito no represente “mayores problemas”: la compensación que el Estado da a los notarios por su labor. Explica que la ley no obliga a ningún abogado notario a realizar ministerialmente esa función. Si este decide hacerlo, deberá rendir varios informes a la CEE, transcribir a manuscrito cada endoso en su libro de *affidavits*, e incluirlos en el índice notarial mensual, antes de

¹⁶⁴ *Id.* en la pág. 380, 394.

¹⁶⁵ *Id.* en la pág. 394. Como contrargumento, el juez Negrón García señala que el requisito de juramentar solo ante notarios fue añadido en 1978, y que antes de eso un gran número de distintos funcionarios realizaban estas funciones, invalidando así el argumento de que ante la falta de otros funcionarios, hacen falta los notarios. *Id.* en la pág. 401 (Negrón García, opinión disidente).

¹⁶⁶ *PAC II*, 150 DPR en la pág. 815.

¹⁶⁷ *Id.* en las págs. 813-14.

¹⁶⁸ *Id.* en las págs. 823-24 (Negrón García, opinión disidente).

¹⁶⁹ *Id.* en la pág. 824.

recibir el honorario nominal de *un dólar*. Todo esto causa que sea demasiado oneroso para los notarios.¹⁷⁰ Además, la ley no provee remedio para los electores rechazados por el notario.¹⁷¹ Finalmente, el Juez Asociado critica que se le eleve a principio rector lo económico. No es que no sea importante la preocupación por el fraude, pero esta debe ceder ante los importantes derechos constitucionales envueltos. El requisito “coharta, pues, no sólo el derecho del movimiento a entrar al campo político-electoral, sino también el del ciudadano a hacer constar su endoso y oportunamente darle efectos políticos y jurídicos prácticos a su voto”.¹⁷²

Afortunadamente, este debate ya es agua pasada. Tres años después del caso ante el Tribunal Supremo, la Corte de Distrito federal declaró inconstitucional el requisito de juramentación ante notario en *Pérez Guzmán v. Gracia*, decisión que el Primer Circuito confirmó ese mismo año.¹⁷³ El demandante, un miembro del PAC que no había participado del litigio en el foro local, alegó que el requisito de notarizar los endosos necesarios para inscribir a un partido violaba sus derechos de Primera Enmienda y de igual protección de la ley. Ambas cortes federales concluyeron que el requisito violaba los derechos de Primera Enmienda del demandante, pero callaron en cuanto a la alegación que este había hecho de violación a la igual protección de la ley.

Entre los hechos estipulados del caso, la Corte destaca que el costo en el mercado para la notarización de una firma es de aproximadamente quince a veinte dólares (que suelen aumentar a cincuenta o sesenta cuando el abogado tiene que desplazarse al lugar en donde se tomará la firma), y que los cinco abogados notarios que testificaron en el caso aseguraron no estar dispuestos a notarizar documentos a cambio de un dólar de compensación.¹⁷⁴ Ante esta realidad, el demandante demostró que tendría que pagar al menos quince dólares a los notarios para lograr completar los endosos oportunamente, lo cual aumentaba el costo de inscripción del partido a \$1,500,000.

Interesantemente, la virilidad de los argumentos de la CEE y el ELA en el caso ante el foro local se desinfló completamente ante el foro federal; la corte de distrito ni siquiera cita el caso ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico. El juez Lafitte de la Corte de Distrito entendió que la CEE no presentó *ninguna razón* por la cual era necesaria la intervención de notarios en el proceso de inscripción de un nuevo partido.¹⁷⁵ También desarmó el razonamiento anclado en la protección de los fondos públicos. Primero, el número de endosos requeridos es alto; segundo, todos los endosos serán revisados por personal de la CEE; tercero, aun el partido que

170 *Id.* en la pág. 843.

171 *Id.* en la pág. 844.

172 *Id.* en la pág. 847.

173 *Pérez Guzmán v. Gracia*, 260 F.Supp.2d 389 (D.P.R. 2003); *confirmada*, 346 F.3d 229, 247 (1st Cir. 2003).

174 *Pérez Guzmán*, 260 F.Supp.2d en la pág. 391.

175 *Id.* en la pág. 393.

logre, por medio de subterfugios, pasar estos dos obstáculos, se enfrentará al electorado en las elecciones y, cuarto, para mantener la franquicia electoral (y con ella los fondos públicos), el partido debe lograr un porcentaje mínimo de los votos emitidos para el puesto de gobernador.¹⁷⁶ Esto, entendió la Corte, elimina el miedo de que los fondos públicos corran peligro si no se implementan requisitos demasiado estrictos.

Por otro lado, el Primer Circuito sí mencionó explícitamente la decisión del Tribunal Supremo de Puerto Rico, reconociendo que su interpretación era contraria a la del Tribunal local. “But it is our responsibility to interpret and apply the Constitution of the United States, and it would be a dereliction of that duty to defer to the views of any state court.”¹⁷⁷ Con su pluma característica, el juez Seyla expresó: “A state is entitled to take a ‘belt-and-suspenders’ approach and put in place multiple mechanisms for ensuring the integrity of its electoral processes. Here, however, the record fails to show that lawyer-notarization adds anything over and above other readily available means of verification.”¹⁷⁸

Del requisito de notarización apenas pueden verse trazos en la ley vigente. El artículo 8.014 incluso elimina de manera explícita el requisito de juramentación mediante notarios *ad hoc* para los endosos para primarias. La ley delega a la CEE establecer, por reglamentación, quién podrá ser funcionario autorizado para tomar firmas para endosos y las salvaguardas necesarias que estos deben observar al realizar el trabajo. Aunque la ley no hace ninguna mención sobre la juramentación de endosos para inscribir partidos por petición, el *Reglamento para la inscripción de partidos por petición* establece que los endosos de estos serán jurados *ad honorem* por notarios *ad hoc* certificados por la CEE o ante funcionarios autorizados por ley.¹⁷⁹ El lenguaje usado en la ley y el reglamento no es igual para ambos gru-

¹⁷⁶ *Id.* en las págs. 393-94. Considerando estos argumentos, podría especularse que un requisito de notarización pudiera ser válido para efectos de Primera Enmienda si, por ejemplo, el Estado pagara a los notarios una tarifa que iguale el precio en el mercado, el número de endosos requeridos fuese menor y el porcentaje requerido para mantener la franquicia electoral fuese menor. Quizás a esto se refería el profesor Álvarez González cuando declaraba que el requisito “no representa mayores problemas”. No obstante lo dicho, sostenemos que no sería razonable que el Estado decidiera, por ejemplo, pagar una gran suma de dinero a los notarios con tal de restablecer el requisito de notarización. No solo esto representaría un gran gasto para el Estado, sino que seguiría adoleciendo de vicios constitucionales, reduciendo a un pequeño grupo (los abogados notarios) el universo de quienes pueden recoger endosos. Milagros Figueroa Silva argumenta que la decisión de la Corte Suprema federal en *Buckley v. American Constitutional Law Foundation*, 525 U.S. 182 (1999), en la cual se declara inconstitucional una ley que excluía a ciudadanos no inscritos para votar como personas capacitadas para recoger endosos, aun cuando esta restricción limitaba el número de personas potenciales a 1.9 millones, basta para sostener que limitar el universo al número de abogados notarios de Puerto Rico será inconstitucional. Figueroa Silva, *supra* nota 18, en la pág. 186.

¹⁷⁷ *Pérez Guzmán*, 346 F.3d en la pág. 247.

¹⁷⁸ *Id.* en la pág. 246.

¹⁷⁹ COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES, REGLAMENTO PARA LA INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS POR PETICIÓN Y PARTIDOS LOCALES POR PETICIÓN (2015), <http://ceepur.org/es-pr/Secretaria/Documents/REGLAMENTO%20PARA%20LA%20INSCRIPCIÓN%20DE%20PARTIDOS%20POR%20PETICIÓN%20Y%20PARTIDOS%20LOCALES%20POR%20PETICIÓN.pdf>.

pos. Mientras la ley explícitamente elimina el uso de notarios *ad hoc* para los endosos de primarias, el reglamento dice que los endosos de inscripción serán jurados por notarios *ad hoc* o funcionarios autorizados. Esto nos parece una simple inadvertencia en la redacción del reglamento que no tiene ningún efecto práctico, puesto que ambos grupos pueden acudir a funcionarios autorizados. Incluso, los candidatos a primarias pudieran usar notarios *ad hoc*, si así lo desean, pues la ley no lo prohíbe.

Lo último que deseamos resaltar sobre el requisito de notarización y su discusión en los tribunales es la versatilidad que presenta el litigio constitucional sobre acceso a la papeleta.¹⁸⁰ En el primer caso discutido, los demandantes perdieron su reclamo por igual protección de la ley ante el foro local. En el segundo caso, el demandante ganó reclamando sus derechos de Primera Enmienda ante el foro federal. En esencia, el reclamo era el mismo, pero el argumento jurídico y el foro era diferente.

C. Eliminación de las listas por no haber votado en las últimas elecciones

La multiplicidad de litigios en distintos foros con respecto a una disposición de la *Ley electoral* también estuvo presente con respecto al artículo 6.012, el cual establece que “[s]i un elector dejare de votar en una elección general su registro o expediente será inactivado en el Registro General de Electores”.¹⁸¹ Según el artículo 6.013, para poder ser un elector inscrito tendrá que reactivarse.¹⁸² Esta disposición del artículo 6.012 fue objeto de litigio a nivel estatal y federal.¹⁸³ En el litigio federal se argumentó que eliminar del Registro a los electores que no hubieran votado en una elección general violaba la *National Voter Registration Act of 1993* (N.V.R.A.), la *Help America Vote Act of 2002* (H.A.V.A.), la Primera Enmienda, el debido proceso de ley y la igual protección de las leyes de la Constitución federal.¹⁸⁴ En el 2012, el Primer Circuito denegó que violara la N.V.R.A.,¹⁸⁵ pero en el 2016, confirmó a la Corte de Distrito y resolvió que violaba la H.A.V.A., pues dicha ley prohíbe

180 Además de estar disponibles ambos foros judiciales, el estatal y el federal (si el proceso administrativo ante la CEE no rinde frutos o no se desea utilizar), los argumentos que se pueden presentar son varios: libertad de expresión, igual protección de la ley, libertad de asociación, el derecho al voto bajo la Constitución puertorriqueña y toda la doctrina jurisprudencial de acceso a la papeleta.

181 Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4072 (2012).

182 *Id.* § 4073 (2012 & Supl. 2015).

183 *Mundo Ríos v. CEE*, 187 DPR 200 (2012) (el Tribunal Supremo resolvió que erró la CEE al denegar la entrega de la lista de electores inactivos por razón de no haber votado en las elecciones pasadas); *Colón-Marrero v. Conty-Pérez*, Civil No. 12-1749CCC, 2015 WL 3508142 (D.P.R. 4 de junio de 2015), *confirmado*, *Colón-Marrero v. Conty-Pérez*, 813 F.3d 1 (1st Cir. 2016).

184 *Colón-Marrero*, 2015 WL 3508142.

185 *Colón-Marrero v. Conty-Pérez*, 703 F.3d 134 (1st Cir. 2012).

que se inactive a un elector por no haber votado en *una elección*; este solo se puede inactivar si no votó en las últimas dos elecciones generales.¹⁸⁶

No obstante, la prohibición de la H.A.V.A. es solo para puestos federales, por lo cual solo aplica para la elección del comisionado residente, el único puesto federal electivo por el cual votan los puertorriqueños. Sin embargo, aunque queda por ver qué finalmente determinará la Corte de Distrito luego de devuelto el caso, en el 2015 resolvió que “inasmuch as Puerto Rico has a single voter registration system, not two, the provision set forth in [H.A.V.A.] necessarily regulates the registration lists for the general elections in Puerto Rico, which always include the election for the Resident Commissioner as an integral part of the general election process”.¹⁸⁷ Es decir, como Puerto Rico solo tiene un sistema de registro de electores, la consecuencia práctica es que todos los electores que no votaron en las últimas elecciones, pero votaron en las penúltimas, volverán a ser electores inscritos para fines de todas las elecciones generales. Esto tiene un efecto considerable en el acceso a la papeleta de los candidatos independientes y agrupaciones de ciudadanos, debido a que aumenta la cantidad de electores inscritos y, a su vez, la posibilidad de conseguir más endosos. Por otro lado, es necesario mencionar que si se resuelve que viola las cláusulas constitucionales antes mencionadas, la CEE no podría, de ninguna manera, eliminar a una persona del Registro si no votó en las últimas elecciones. Sin embargo, no creemos que la Corte de Distrito o el Primer Circuito vayan a resolver esto. En conclusión, la importancia de este litigio son sus dos consecuencias prácticas: (1) que los electores inactivados por no votar en las últimas elecciones deberán ser reactivados, lo cual aumenta el grupo de personas que pueden endosar candidatos o agrupaciones de ciudadanos, y (2) que si la decisión se limita a la H.A.V.A. se podría separar el puesto de comisionado residente de la papeleta estatal y crear dos sistemas de registro de electores, uno para puestos estatales y otro para puestos federales, con el fin de lograr que aquellos que no hayan votado en las elecciones anteriores solo puedan votar por comisionado residente, en cumplimiento con la H.A.V.A.

D. Requisitos formales

Los requisitos formales suelen pasarse por alto en las discusiones académicas, debido a que no se percibe fácilmente su relación con los interesantes temas constitucionales del acceso a la papeleta. Pero los aspectos formales (como el color de tinta del bolígrafo, tamaño de papel, si las iniciales se escriben con punto o no, qué información debe ser incluida en la papeleta, entre otros), por banales que puedan parecer, pueden convertir en una pesadilla la radicación de endosos, incluso para quien cuenta con todos sus endosantes.

Además de entregar los endosos, a los aspirantes también se les requiere ser electores hábiles, certificar que han cumplido con sus obligaciones contributivas

¹⁸⁶ Colón-Marrero, 813 F.3d 1.

¹⁸⁷ Colón-Marrero, 2015 WL 3508142, en la pág. 3.

y que no tienen deudas con el CRIM, haber tomado la orientación con el Contralor Electoral sobre fiscalización y financiamiento de campañas, haberse sometido a pruebas de dopaje, presentar un certificado de antecedentes penales que refleje que no han sido convictos de delito grave o menos grave que implique depravación moral, y cumplir con los requisitos que su partido -si alguno- establezca.¹⁸⁸ A nuestro juicio, estos requisitos formales no presentan problema constitucional alguno.

El artículo 8.013 de la *Ley electoral* establece qué información debe contener las peticiones de endosos: “(1) Nombre y apellidos; (2) [f]echa de nacimiento; (3) [g]énero; (4) [n]ombre del padre y de la madre; (5) [n]úmero electoral; (6) [n]úmero del precinto, [y] [f]irma”.¹⁸⁹ Si bien la mayoría de estos requisitos parecen ser constitucionalmente válidos, el requisito de incluir el número electoral fue considerado como oneroso e inconstitucional bajo la Primera y la Decimocuarta Enmienda por la Corte Federal de Apelaciones para el Quinto Circuito.¹⁹⁰ Así, en *Pilcher v. Rains* la parte demandante argumentó que requerir el número electoral era demasiado oneroso porque menos de dos por ciento de la población cargaba con su tarjeta o sabía el número.¹⁹¹ Por otra parte, el Estado intentó justificar el requisito sosteniendo que requerir el número electoral garantizaba que de verdad fueran electores registrados y que podía haber ocasiones en que dos electores tuvieran el mismo nombre.¹⁹² La Corte rechazó estas justificaciones porque entendió que el requisito incumplía con el tercer requisito del estándar de *Anderson*, “the necessity of the requirement”, porque podían corroborar que era un elector registrado y la identidad del elector mediante el resto de la información solicitada.¹⁹³ Aplicando lo resuelto en *Pilcher* a nuestra *Ley electoral*, entendemos que requerir el número electoral puede tener vicios constitucionales y que se debe enmendar la ley para eliminar este requisito. El interés perseguido con requerir el número electoral se logra también con el resto de la información solicitada, lo cual convierte en superfluo el requisito, a la misma vez que dificulta muchísimo el recogido de peticiones de endosos. Si bien es posible argumentar que tener el número electoral facilita los procesos, consideramos que este interés no justifica la onerosidad del requisito.

¹⁸⁸ Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4111(b) (2012 & Supl. 2015).

¹⁸⁹ *Id.* § 4132.

¹⁹⁰ *Texas Independent Party v. Kirk*, 84 F.3d 178, (5th Cir. 1996) (resuelve que es inconstitucional requerirlo en las peticiones de endoso para los candidatos independientes); *Pilcher v. Rains*, 853 F.2d 334 (5th Cir. 1988) (resuelve que es inconstitucional requerirlo en las peticiones de endoso para los partidos por petición).

¹⁹¹ *Pilcher*, 853 F.2d en la pág. 336.

¹⁹² *Id.* en las págs. 336-337.

¹⁹³ *Id.* en la pág. 337. Por otro lado, aplicando los mismos criterios, el Segundo Circuito resolvió que no era necesario requerir el seguro social. *Greidinger v. Davis*, 988 F.2d 1344 (2nd Cir. 1993).

Por otro lado, el artículo 8.016 establece los criterios para la invalidación de las peticiones de endosos.¹⁹⁴ En relación al artículo 8.013, el inciso (c) de este artículo dispone que se invalidará la petición de endoso si “está incompleta en algunos de los campos o requisitos”.¹⁹⁵ Esto implica que se invalida si está incompleta información tan inocua como la fecha de nacimiento, el género, el nombre del padre y de la madre, y el número del precinto. Aunque es cierto que el candidato tiene quince días para subsanar dichos errores,¹⁹⁶ entendemos que el endoso no debería ser invalidado si está incompleta esta información pues en ocasiones corregirla resulta muy oneroso para el candidato. Por esta razón, el aspirante independiente a la gobernación Manuel Cidre presentó un proyecto en la Cámara para que solo se invalide si está incompleta la información “referente al nombre y apellidos o número electoral o firma del peticionario”.¹⁹⁷ Entendemos que dicha enmienda debe acogerse, más aún si no se elimina -como sugerimos anteriormente- requerir el número electoral. Es decir, ante el requerimiento del número electoral consideramos que es innecesario que se solicite información sobre la fecha de nacimiento, el género, el nombre del padre y de la madre, y el número del precinto, pues toda esa información puede ser corroborada con tener el número electoral. Por esta razón, se debe eliminar esto como requisito de invalidación y, a su vez, eliminar del artículo 8.013 que esta información sea requerida.¹⁹⁸

Finalmente, aunque la cantidad de endosos que se le requerían a un candidato pueda en teoría ser baja hay unas formalidades que hacen que el proceso de entrega de endosos sea mucho más difícil. Al leer el *Manual de instrucciones para llenar la petición de endoso para primarias y candidaturas independientes*,¹⁹⁹ uno podrá pensar que la CEE noblemente ha querido explicar bien el proceso de entrega de completar y entregar endosos. Quizás. Sin embargo, es inevitable notar la cantidad y el detalle de las disposiciones en el *Manual*. La Parte V del *Manual* dice cortés, pero firmemente, que los endosos se entregarán en orden “[p]ara facilitar la entrega y cotejo” de los mismos.²⁰⁰ Así, los aspirantes deben completar un listado donde se incluya la información básica de todos los endosos entregados. El funcionario de la CEE coteja esta lista con las cajas de endosos. Además de equivalencia entre los datos presentados en la lista y en las peticiones de endosos, el

194 16 LPRA § 4126.

195 *Id.* § 4126(c).

196 *Id.* § 4122(2)(b).

197 P. de la C. 2810 de 12 de febrero de 2016, 7ma Ses. Ord., 17ma Asam. Leg.

198 Por otro lado, debe mencionarse que la práctica usual es que una vez las agrupaciones políticas tienen acceso a las listas electorales, véase PAC v. CEE 149 DPR 244, 253 (1999), se utiliza esa información para llenar la información que falte en la petición de endoso, lo que se conoce como “copiar las listas”. Véase también Dávila v. Superintendente General de Elecciones, 82 DPR 264, 275 (1960).

199 COMISIÓN ESTATAL DE ELECCIONES, MANUAL DE INSTRUCCIONES PARA LLENAR LA PETICIÓN DE ENDOSO PARA PRIMARIAS Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES (2015), <http://ceepur.org/es-pr/Secretaria/RadicacionesDocs/Manual%20de%20instrucciones%20para%20llenar%20la%20petici%20n%20de%20endoso%20para%20primarias%20y%20candidaturas%20independientes.pdf>.

200 *Id.* en la pág. 15.

funcionario verificará que tanto la lista como las peticiones sigan el mismo orden. Este proceso, de seguro facilita el trabajo de la CEE, pero puede ser bien molesto para los aspirantes.

Vale también mencionar que el *Manual* aplica tanto a candidatos a primarias como a candidatos independientes. Primero, es la CEE, y no los aspirantes individualmente, quien cuenta con la infraestructura para entenderse entre los miles de papeles de endosos. Segundo, resulta evidente cómo el cumplimiento con la burocracia puede sacar de carrera a muchos candidatos independientes con más facilidad que a los aspirantes a primarias. No solo los partidos políticos cuentan con la estructura organizacional para ayudar a sus integrantes a cumplir con estos requisitos, sino que a estos aspirantes se les exigen menos endosos.

IV. RETENCIÓN DE LA FRANQUICIA ELECTORAL

Ya mencionamos que todo partido político, con lograr un mínimo de tres por ciento de los votos emitidos para gobernador, mantiene su clasificación como *partido*, esto es, su franquicia electoral. Como discute Claudia S. Delbrey Ortiz en otro artículo de este Número, el requisito porcentual de retención de la franquicia electoral, aunque menor que el de cinco por ciento de hace algunos años, sigue siendo muy oneroso para los partidos emergentes.²⁰¹ En el sistema electoral que tenemos, solo dos partidos tienen posibilidades reales de ganar. Muchos electores prefieren dar el llamado *voto útil* y votar en contra del candidato que consideran peor. Como resultado, los partidos minoritarios tienen pocas probabilidades de conseguir incluso el tres por ciento requerido por la ley para mantener la franquicia.²⁰² Esto, a pesar de que un porcentaje mayor del Pueblo pueda comulgar con sus ideas.

Reducir este requerimiento no logrará necesariamente que más personas voten por los partidos minoritarios, pero si la ley les permitiera retener la franquicia con mayor facilidad, estos no tendrían que gastar sus limitados recursos en reinscribirse. Entonces, podrán concentrar sus energías y recursos en la difusión de sus ideas. Facilitar la retención de la franquicia tampoco resultará en una amenaza a los fondos públicos electorales. Recordemos que por virtud de la jurisprudencia de la Corte Suprema federal, las legislaturas no pueden elevar los requisitos de inscripción de partidos por petición más allá de un cierto límite de onerosidad. Por lo tanto, la puerta al juego electoral tiene un mínimo de apertura en este aspecto; las legislaturas no pueden poner requisitos de inscripción demasiado gravosos.²⁰³ Si, como respuesta, las legislaturas intentaran dificultar la retención de

²⁰¹ Claudia S. Delbrey Ortiz, *Problemas de representatividad en la Asamblea Legislativa de Puerto Rico*, 85 REV. JUR. UPR 1105, 1127 (2016); Exposición de motivos, Ley para enmendar el Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 230 de 21 de noviembre de 2011, 2011 LPR 2493 (para realizar enmiendas técnicas y de redacción al *Código electoral de 2011*).

²⁰² Delbrey Ortiz, *supra* nota 201, en las págs. 1127-28.

²⁰³ Cabe mencionar que los requisitos a la franquicia electoral también están sujetos a impugnación constitucional. No obstante, dichos intentos han sido fructíferos y las cortes federales han validado

franquicia, so color de proteger los fondos electorales, sus intentos se verán de todas maneras frustrados. Se producirá un disloque entre el objetivo y el efecto práctico de la ley, pues aunque se intenta ahorrar fondos públicos eliminando la franquicia del partido nuevo inscrito, este puede volver a inscribirse y tener acceso a dichos fondos. Pensemos en un tercer partido, minoritario, pero con mucha historia y seguidores fieles (los suficientes como para poder recoger endosos poco a poco y lograr la inscripción sin mayor dificultad). Si su pujanza electoral no es lo suficiente como para lograr la cantidad de votos requerida y mantener la franquicia, el partido tendrá que gastar, cuatrienio tras cuatrienio, sus recursos para poder inscribirse. Pero, una vez se inscribe, lo cual logra sin dificultad, recibirá los fondos públicos a los cuales es acreedor como partido por petición. La lucha de este partido se vuelve circular. Ante una situación anómala como esta (la cual deja de ser hipotética si pensamos en la realidad similar del Partido Independentista Puertorriqueño), es inevitable pensar que algo no funciona bien en la ley.

En Puerto Rico, el número de votos requeridos para la retención de la franquicia es igual al número de endosos requeridos para la inscripción. En teoría, esto busca crear un balance entre ambos. Pero como la experiencia demuestra, los partidos logran con mayor facilidad la inscripción que la retención de la franquicia.²⁰⁴ El arquetipo bipartidista puertorriqueño facilita ese resultado. Muchos puertorriqueños pueden simpatizar con la idea del nuevo partido, pero al momento de la verdad prefieren no “perder” su voto y entonces votan por uno de los candidatos a gobernador con posibilidades reales de ganar. Según el profesor Álvarez González, parte del problema que enfrentan los partidos para retener la franquicia se encuentra en la base utilizada para computar el requisito de retención: los votos del candidato a gobernador de ese partido frente al voto total para el cargo de gobernador.²⁰⁵ Como solución, el profesor discute otras alternativas. Una que se usa en varios estados es que el partido retiene su franquicia siempre que *cualquiera* de sus candidatos a nivel estatal obtenga el porcentaje requerido.²⁰⁶ Otra alternativa, la preferida por el profesor, es “la proporción que guarden los votos bajo la

requisitos de retención que son mucho más onerosos que los requisitos de inscripción. Véase, por ejemplo *McLaughlin v. North Carolina Bd. of Elections*, 65 F.3d 1215 (4th Cir. 1995) (dos por ciento inscripción, diez por ciento retención); *Socialist Workers Party v. Hechler*, 696 F.Supp. 190 (S.D.W.Va. 1988) (un por ciento inscripción, diez por ciento retención); *Libertarian Party of Virginia v. Davis*, 766 F.2d 865 (4th Cir. 1985) (cinco por ciento inscripción, diez por ciento retención); *Arutunoff v. Oklahoma State Election Bd.*, 687 F.2d 1375 (10th Cir. 1982) (cinco por ciento inscripción, diez por ciento retención); véase también *Patriot Party of Pennsylvania v. Mitchell*, 826 F.Supp. 926 (E.D. Pa. 1993) (dos por ciento inscripción, quince por ciento retención); *Libertarian Party of Maine v. Diamond*, 992 F.2d 365 (1st Cir. 1993) (al menos cinco por ciento para inscripción, más del cinco por ciento para retención).

²⁰⁴ Véase Álvarez González, *supra* note *, en la pág. 347.

²⁰⁵ *Id.*

²⁰⁶ *Id.* en las págs. 347-48. Colorado, por ejemplo, permite que un partido retenga su franquicia si “[a] candidate of the party for statewide office has received at least one percent of the total votes cast for any statewide office in either of the last two preceding general elections”. C.R.S.A. § 1-4-1303 (1)(a).

insignia de[l] partido con el número total de votos bajo todas las insignias de partidos”.²⁰⁷ La mejor evidencia de apoyo a un partido, coincidimos con el profesor, es el voto bajo la insignia y no el voto a su candidato a gobernador, pues “un partido político es algo más que un candidato a gobernador; es una organización, una ideología, un programa, de los cuales el candidato a gobernador es un mero componente”.²⁰⁸

Como resultado de las recomendaciones del profesor Álvarez González, se modificó la ley y se establecieron tres vías para mantener la franquicia electoral.²⁰⁹ Estas disponían haber obtenido: (1) siete por ciento del total de votos depositados para todas las insignias de partidos; (2) tres por ciento del total de papeletas íntegras de gobernador y comisionado residente, o (3) cinco por ciento del total de votos depositados para el gobernador.²¹⁰ Bajo este esquema, los llamados *pivazos* (voto bajo la insignia del PIP y bajo los candidatos del PPD), por ejemplo, lograban su objetivo dual de apoyar al PIP para que mantuviera su franquicia, mientras se votaba por candidatos al ejecutivo con posibilidad real de ganar.²¹¹ No obstante, el *Código electoral de 2011* reconoció solo la alternativa tres, aunque redujo el por ciento requerido a tres, en lugar de cinco.²¹² Al mantener los votos depositados para el gobernador como el único mecanismo para retener la franquicia, inutilizó el objetivo dual de los *pivazos*. Un tal voto bajo la ley actual no tendría ningún efecto práctico para la franquicia del PIP; solo ayudaría al PPD a mantener su franquicia (pues es este partido el que recibió el voto para gobernador), anulando así la voluntad de ese elector. Igualmente, bajo el requisito actual, los electores que no se identifiquen con ningún partido, apoyarían contra su voluntad al partido del candidato a gobernador al que le den el voto. Estos dos problemas los había predicho el profesor Álvarez González mucho antes de la controversia de los *pivazos*.²¹³

Por todo lo anterior, recomendamos que se restablezcan los otros mecanismos de retención de la franquicia electoral. A su vez, que se añada como una cuarta

207 *Id.* en la pág. 349.

208 *Id.* en la pág. 348.

209 Véase INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL, *supra* nota 154, en la pág. 32.

210 Suárez v. CEE I, 163 DPR 347, 359 (2004).

211 Véase *id.*

212 Exposición de motivos, Ley para enmendar el Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 230 de 21 de noviembre de 2011, 2011 LPR 2493.

213 Criticando el requisito de la entonces vigente ley, que también se basaba únicamente en los votos al candidato a gobernador, el Profesor señaló:

[L]os votos para gobernador de electores independientes se adjudican al partido de ese candidato para fines de la retención de franquicia, a pesar de que ese elector manifestó elocuentemente que no apoya a ningún partido. A *contrario sensu*, al elector que vota bajo la insignia de un partido pero simultáneamente vota por un candidato a gobernador independiente o de otro partido se le anula e ignora su innegable manifestación de adhesión a esa colectividad política.

Álvarez González, *supra* nota 1, en la pág. 348.

opción que un partido retenga su franquicia si *cualquiera* de sus candidatos a nivel estatal (comisionado residente, senador o representante por acumulación) obtuvo el porcentaje requerido. Finalmente, recomendamos que se apruebe el Proyecto de la Cámara 2810 el cual permite que un candidato quede automáticamente inscrito si saca un porcentaje de votos similar al requerido a los partidos por petición.²¹⁴

V. REQUISITOS EN SU CONJUNTO

Los requisitos antes mencionados no deben solo analizarse separadamente, pues al momento de adjudicar su constitucionalidad los tribunales deben determinar si los requisitos en su conjunto imponen cargas muy onerosas al derecho de acceso a la papeleta.²¹⁵ Según lo resuelto en *Anderson*, los tribunales deberán considerar: (1) la naturaleza y magnitud del daño alegadamente sufrido; (2) los intereses presentados por el estado para establecer esos requisitos, y (3) el grado en que esos intereses justifican que se afecten los derechos de los demandantes.²¹⁶ Así, se aplica un balance de intereses en donde el criterio esencial es en qué grado los intereses del estado justifican las cargas impuestas.²¹⁷ Por otro lado, según el Tribunal Supremo de Puerto Rico, lo importante al evaluar la constitucionalidad de una disposición que limite el acceso a la papeleta es si esta no es tan onerosa como para imposibilitar que una agrupación política *que demuestre un grado de diligencia razonable* logre acceso a la papeleta electoral.²¹⁸

Habiendo resumido nuevamente el estado de derecho aplicable debemos determinar si los requisitos impuestos por la *Ley electoral* al acceso a la papeleta de los partidos por petición y a los candidatos independientes son constitucionales. En primer lugar, vemos que las agrupaciones políticas que interesen ser partidos por petición deberán entregar una suma de peticiones de endosos que iguale el tres por ciento de los votos emitidos al cargo de gobernador. Para el recogido de estos endosos tendrá desde el 1 de enero del año siguiente al de las elecciones hasta el 30 de diciembre del año anterior a las próximas elecciones. En este pasado cuatrienio era, por ejemplo, desde el 1 de enero de 2013 hasta el 30 de diciembre de 2015. Por otro lado, cada petición de endoso deberá contar con una información, entre ellas el número electoral, sin la cual es inválida. Otra razón para invalidar

²¹⁴ P. de la C. 2810 de 12 de febrero de 2016, 7ma Ses. Ord., 17ma Asam. Leg.

²¹⁵ Véase, por ejemplo *Illinois State Bd. of Elections v. Socialist Workers Party*, 440 U.S. 173 (1979); *American Party v. White*, 415 U.S. 767 (1974); *Storer v. Brown*, 415 U.S. 724 (1974); *Jeness v. Fortson*, 403 U.S. 431 (1971); *Williams v. Rhodes*, 393 U.S. 23 (1968). Véase también *Álvarez González*, *supra* nota 1, en las págs. 332-33.

²¹⁶ *Anderson v. Celebrezze*, 460 U.S. 780, 789 (1983).

²¹⁷ Véase *Pérez Guzmán v. Gracia*, 346 F.3d 229, 243 (1st Cir. 2003) (“We turn next to the task of ‘identify[ing] and evaluat[ing] the precise interests put forward by the State as justifications for the burden imposed by its rule’.”) (*citando a Anderson*, 460 U.S. en la pág. 789) (alteraciones en el original).

²¹⁸ *PAC v. ELA II*, 150 DPR 805, 820 (2000).

un endoso, según la *Ley electoral*, es si ese elector ya endosó dentro de ese cuatrienio electoral a otra agrupación política en vías a convertirse en partido por petición. Así también, el proceso de validación de los endosos se debe hacer en un orden particular para facilitar la entrega y cotejo. Finalmente, una vez inscrito, el requisito para mantener la franquicia electoral es simétrico al de inscripción; se requiere obtener el tres por ciento de los votos emitidos al cargo de gobernador, pues con las enmiendas incorporadas en el 2011 se limitaron las maneras en que un partido puede mantener su franquicia. Si bien estos requisitos pueden ser onerosos, entendemos que lo no son lo suficiente como para que un tribunal concluya que no se justifican los intereses del estado y los declare inconstitucionales. A su vez, hemos visto en muchísimas ocasiones que las agrupaciones políticas que demuestran un grado de diligencia razonable pueden convertirse en partidos por petición. A pesar de todos los señalamientos anteriores, somos del criterio que los requisitos exigidos a los partidos por petición son constitucionalmente válidos.

No obstante, los candidatos a primarias de los partidos por petición y los candidatos independientes tienen un reclamo mucho más sólido para sostener que la *Ley electoral* les impone unos requisitos inconstitucionales. Sus requisitos son mucho más onerosos que aquellos para los candidatos de los partidos políticos ya establecidos. Principalmente, esto se debe a que no tienen el tope de 8,000 o de 3,000 endosos, dependiendo del puesto, del cual gozan los candidatos a primarias de los partidos políticos, sino que tienen que presentar sus peticiones de endosos a base de una fórmula matemática, que de por sí es más gravosa que la establecida para los aspirantes de los partidos políticos, independientemente de si el resultado que la fórmula arroja es exorbitante.

Por otro lado, para poder entrar en la contienda deben presentar su candidatura entre el 1 de diciembre del año antes de las elecciones hasta el 30 de diciembre de ese año y entregar sus endosos en o antes del 15 de febrero del año de las elecciones. Aunque este periodo de menos de tres meses aplica por igual a todos los candidatos, termina afectando muchísimo más a los candidatos a primarias de los partidos por petición y candidatos independientes, debido a que estos tienen que presentar más endosos. Si se añade a esto la desventaja en estructura organizacional que tienen los partidos por petición y los candidatos independientes frente a los partidos principales, más los requisitos formales con los cuales deben cumplir todos los aspirantes, que pueden ser difíciles de verificar, vemos que en su conjunto los requisitos a los candidatos a primarias de los partidos por petición y los candidatos independientes afectan sustancialmente sus derechos constitucionales y los posibles intereses del estado no justifican las cargas impuestas. Hemos visto a su vez que un candidato diligente que cuenta con un gran respaldo popular, como Vargas Vidot, tampoco puede cumplir con estos requisitos. Aunque nos alegra que el pleito de Vargas Vidot resultó en su certificación como candidato, entendemos que la interpretación que la CEE y el Tribunal de Primera Instancia hicieron de los requisitos establecidos en la *Ley electoral* fue equivocada en derecho, puesto que el texto de la ley es claro en cuanto a los requisitos establecidos. Esperamos que la aprobación de la *Enmienda Vargas Vidot* pueda remediar los defectos

de la ley y de la interpretación que de ella hicieron tanto la CEE como el Tribunal de Primera Instancia.

Finalmente, si bien es cierto que los candidatos a primarias por partidos por petición y los candidatos independientes tienen que cumplir con los mismos requisitos, la realidad es que con poquísima frecuencia los partidos por petición tienen primarias. Por otro lado, el candidato independiente comienza *desde cero*, es decir, debe lograr mantener el paso de los aspirantes a primarias y cumplir con los requerimientos de la CEE, pero sin contar con una maquinaria que facilite el recogido de endosos. Por esta razón, entendemos que los requisitos establecidos a los candidatos independientes son aún más onerosos y tienen serios vicios constitucionales a la luz de la jurisprudencia federal y local aplicable.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Los requisitos establecidos para lograr el acceso a la papeleta no pueden analizarse en el vacío. Como toda norma jurídica, su aprobación contiene distintas justificaciones. Algunas aparecerán en la exposición de motivos, mientras que otras serán consideradas por muchos como las *verdaderas justificaciones* a pesar de que nunca fueron articuladas por ningún legislador. El distinguido juez del Séptimo Circuito, Richard Posner, discutió en *Nader v. Keith* algunas de las razones de política pública que pueden justificar que un estado decida establecer requisitos más onerosos para acceder a la papeleta.²¹⁹ Particularmente, mencionó varias razones que luego fueron severamente criticadas por Richard Winger, experto en temas de acceso a la papeleta para partidos minoritarios y candidatos independientes.²²⁰ Según el análisis de Winger, Posner sostuvo que flexibilizar el acceso a la papeleta tendría tres efectos negativos: (1) habrían más partidos políticos, lo cual sería perjudicial para el sistema político nacional; (2) habrían demasiados candidatos, lo cual causaría confusión, y (3) se verían afectados los partidos minoritarios que tienen mayor apoyo electoral y son una verdadera tercera opción.²²¹ Cada uno de estos fundamentos, que en ocasiones escuchamos en Puerto Rico, fue severamente cuestionado por Winger a la luz del historial electoral estadounidense. Nadie se ha dado la tarea de emplear la metodología de Winger para determinar cuán validas son estas justificaciones tomando en cuenta la realidad electoral puertorriqueña. Sin embargo, ¿cuán problemático es que si se flexibilizan los requisitos habrían más partidos? ¿Qué confusión traería realmente si hubieran demasiados candidatos? ¿No debería entenderse la misma como un problema de organización política? ¿Por qué no dejar en el elector la decisión luego de que los candidatos hayan participado del debate político? ¿Acaso no podría argumentarse

²¹⁹ *Nader v Keith*, 385 F.3d 729 (7th Cir. 2004).

²²⁰ Richard Winger, *How Many Parties Ought to be on the Ballot?: An analysis of Nader v Keith*, 5 ELEC. L.J. 170 (2006).

²²¹ *Id.* en la pág. 172.

que el PIP, por ejemplo, ha dejado de ser una verdadera tercera opción, independientemente de los requisitos establecidos para acceder a la papeleta? ¿Acaso no debería dejarse al flujo político la determinación de quién será esa tercera opción, sin establecer requisitos *a priori*? Así, vemos que estas justificaciones de política pública para restringir el acceso, que podrían ser catalogadas como *loables* por muchos, son en realidad altamente cuestionables.

No obstante, más preocupante aún es la *carencia de justificaciones válidas* en el desarrollo de muchas disposiciones electorales que tienen efectos serios en el ejercicio del voto y los procesos electorales como los instrumentos más eficaces de expresión. ¿Cómo justificar triplicar los requisitos de endosos, adelantar la fecha límite de inscripción, dificultar la retención de la franquicia electoral, eliminar el derecho a cambiar de opinión, inactivar a los electores si no participaron de una sola elección y establecer requisitos formales que se podrían catalogar no solo como superfluos sino como subterfugios para garantizar la hegemonía política? ¿Cuán democrática puede ser nuestra *Ley electoral* si dificulta en lugar de facilitar el acceso a la papeleta? Al fin y al cabo, garantizar estos derechos legitima nuestro ordenamiento democrático.

En una ocasión, la Corte Suprema expresó que “[n]o right is more precious in a free country than that of having a voice in the election of those who make the laws under which, as good citizens, we must live. Other rights, even the most basic, are illusory if the right to vote is undermined”.²²² El derecho al voto, a la libre asociación, al debido proceso de ley y a la igual protección de las leyes, recogidos en ambos ordenamientos constitucionales, no son meras aspiraciones, sino que los tribunales están llamados a ejecutar los entendidos apremiantes que estos recogen. Como sucedió con la disposición sobre las peticiones juradas ante notarios, puede que en ocasiones el tribunal estatal no sea el fiel protector de estos derechos y, por lo tanto, corresponda a las cortes federales ser guardián de estos derechos. Por esto la importancia de conocer la jurisprudencia federal que, aunque tenga defectos, garantiza unos mínimos que bien podrían ser extendidos por los tribunales de Puerto Rico.

Si bien se pueden lograr algunas victorias por la vía judicial y legislativa (por ejemplo, declaraciones de inconstitucionalidad o enmiendas a la *Ley electoral*) reconocemos que el conflicto democrático y la crisis de representación a la cual apuntábamos inicialmente no son producto únicamente de fórmulas matemáticas para endosos, de fechas tempranas o de requisitos formales. Sin embargo, reconocer la limitación de nuestro análisis y la imposibilidad de ofrecer soluciones reales al problema no implica que el trabajo aquí realizado carezca de valor. Nuestra función es similar a la de un fanático deportivo que le grita fuertemente al árbitro con la esperanza de que revise la jugada o esté más pendiente la próxima vez. Las recomendaciones realizadas por el profesor Álvarez González tuvieron, sin duda, efectos reales. Con la esperanza de lograr un efecto similar, y continuando la metáfora del espectador, procedemos a enlistar tanto las faltas cometidas en las nuevas reglas del juego electoral como nuestras recomendaciones:

222 *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1, 17 (1964).

1. Si bien los requisitos exigidos a los partidos por petición son con toda probabilidad constitucionales, somos del criterio que se deben flexibilizar más.
2. Las exigencias para certificar a un candidato a primarias por un partido por petición o a un candidato independiente a los cargos de senador y representante por acumulación, senador por distrito, representante por distrito y legislador municipal son patentemente inconstitucionales, y recomendamos que sean remediadas mediante la aprobación de la *Enmienda Vargas Vidot*.
3. El Tribunal Supremo debe rescatar el principio de igualdad electoral y aplicarlo de manera uniforme para así prohibir que leyes que aumenten los requisitos de inscripción o creen situaciones de inferioridad se puedan poner en vigor en el cuatrienio en que se aprobaron.
4. Las fechas límites de presentación e inscripción son con toda probabilidad constitucionales, mas consideramos que debería enmendarse la ley para que sean más tarde en el año electoral. Por otro lado, apoyamos el Proyecto de la Cámara 2810 que procura que los candidatos independientes tengan más tiempo para presentar los endosos.
5. Criticamos la eliminación del derecho a cambiar de opinión establecido en la Ley Núm. 3-1983 y exhortamos a que, mínimamente, se restablezca este derecho.
6. Proponemos que se le permita a un elector endosar a más de un candidato independiente a senador por acumulación y representante por acumulación, a pesar de que el elector solo pueda votar por uno de los endosados en cada uno de esos puestos.
7. Reprochamos lo resuelto por el Tribunal Supremo en *PAC v. ELA I* y aplaudimos la decisión del Primer Circuito sobre las peticiones juradas ante notarios.
8. Sugerimos que se enmiende la ley para eliminar la disposición que inactiva a aquellos electores que no participaron en las elecciones anteriores.
9. Sostenemos que se debe reducir la información solicitada en la petición de endoso, particularmente eliminar el requerir el número electoral, lo cual podría incluso ser inconstitucional. En la alternativa, recomendamos que se enmiende la ley para que una petición no sea inválida si no cuenta con toda la información.

10. Rechazamos el procedimiento anacrónico para la validación de endosos y opinamos que debe ser sustituido por un mecanismo que se apoye en los avances tecnológicos de nuestros tiempos, que procure tanto la eficiencia como la confianza en los procesos y que facilite la inscripción de los partidos y los candidatos independientes.

11. Cuestionamos la eliminación de los distintos métodos de mantener la franquicia electoral y recomendamos que se restablezcan los mismos y que no solo se tomen en cuenta los votos obtenidos por el gobernador, sino cualquier candidato de dicho partido que aspire a un cargo a nivel estatal. A su vez, apoyamos el Proyecto de la Cámara 2810 que persigue que los candidatos independientes puedan también retener su franquicia.

12. Concluimos que los requisitos en su conjunto imponen cargas demasiado onerosas e inconstitucionales para los candidatos independientes. La *Ley electoral* les dificulta la entrada al juego electoral y parecer ignorar no solo que el acceso a la papeleta es un derecho constitucional, sino lo pronunciado en su declaración de propósitos: “La grandeza y fortaleza [del Estado] descansa en la expresión y participación de los ciudadanos en los procesos electorales que dan vida a su operación y funcionamiento”.²²³

²²³ Ley electoral del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA § 4002 (2012 & Supl. 2015).