

EL REFERÉNDUM REVOCATORIO: UNA ALTERNATIVA ANTE EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN PUERTO RICO

ARTÍCULO

MARCOS R. REYES NEGRÓN*

INTRODUCCIÓN.....	195
I. TRASFONDO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO	197
II. DEMOCRACIA Y CONSTITUCIONALISMO EN PUERTO RICO	201
A. Elecciones	202
B. El Secretario de Estado	203
C. El partidismo y el poder de la mayoría	204
III. EL REFERÉNDUM REVOCATORIO Y LA EXPERIENCIA GENERAL DE LAS JURISDICCIONES ESTATALES ESTADOUNIDENSES	207
A. Definición.....	207
B. Utilización general del referéndum revocatorio en los Estados Unidos.....	207
C. Aspectos procesales del referéndum revocatorio	210
D. Limitaciones a la utilización del referéndum revocatorio.....	213
E. Sustitución del funcionario removido.....	216
IV. EL REFERÉNDUM REVOCATORIO DE CALIFORNIA DE 2003.....	218
CONCLUSIÓN.....	219

INTRODUCCIÓN

Los sucesos del Verano de 2019 —los cuales culminaron en la renuncia de Ricardo Rosselló Nevares como Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico —hicieron que aflorara en la palestra pública un debate sobre nuestra Constitución. En específico, se discutía que nuestro ordenamiento constitucional era insuficiente, toda vez que no contaba con los mecanismos para que el pueblo, ante la evidente pérdida de legitimidad democrática de su primer mandatario, pudiera expulsar directamente a su gobernador de manera inmediata. Hubo un movimiento popular que pedía con vehemencia la salida de su gobernante debido a sus actuaciones. Pero, las únicas opciones que se planteaban para esto eran la perseverancia en el pedido de su dimisión por medio de las protestas, insistirle

* Estudiante de tercer año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y Jefe de Redactores del Volumen 90 de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Posee un Bachillerato en Artes en Sociología, distinción *Summa Cum Laude*, de la Universidad de Puerto Rico en Cayey.

a la Asamblea Legislativa para que iniciara un proceso de rescisión o esperar hasta la próxima elección para removerlo.

Las razones para que se dieran estas situaciones eran múltiples. En primer lugar, iniciar un proceso de rescisión recae en la entera discreción de los legisladores y, de comenzarse, podría tomar muchos meses antes de cumplir con la serie de exigencias que establece la Constitución para el mismo. En segunda instancia, faltaba tiempo considerable para que se celebraran los comicios para la gobernación. El pueblo puertorriqueño estaba impaciente y no iba a esperar a que se materializaran los dos procesos antes descritos. Así que, se optó por la tercera opción —la de las protestas—, y ya sabemos el efecto que tuvo.

A pesar de la renuncia del gobernador, la discusión constitucional no se detuvo ahí y se presentaron varias propuestas dirigidas a remediar el problema tan crítico con el que se tuvo que lidiar durante ese verano. Esencialmente, se buscaba la consecución de una democracia más directa y representativa. Esto, primeramente, porque Ricardo Rosselló fue elegido solamente por el 41.76% de los electores.¹ En segundo lugar, había una sensación palpable de que Rosselló —al ver la reacción generalizada en la opinión pública de Puerto Rico— ya contaba con una oposición activa de la mayoría de los puertorriqueños. Para una parte sustancial del electorado, las faltas del gobernante eran muy serias y lo inhabilitaban para ejercer el poder. En vista de ello, se propuso el mecanismo del *referéndum revocatorio* del mandato de funcionarios electos antes de finalizar su término.²

Es imposible remediar instantáneamente los problemas políticos y democráticos de Puerto Rico, pero por algún lado se tiene que comenzar. Un buen inicio para esa labor y una posible respuesta a los problemas que enfrentamos el verano del 2019, es la propuesta de enmendar nuestra Constitución para añadir el mecanismo del *referéndum revocatorio*.

La intención de este escrito es, principalmente, examinar detenidamente esta figura jurídica, también conocida como *revocación del mandato*. Toda vez que se está proponiendo por medio de este trabajo una enmienda constitucional, corresponde, en primer término, hacer un recuento del trasfondo histórico constitucional puertorriqueño, con el propósito de contextualizar la discusión que luego se desarrollará. Posteriormente, se esbozarán los problemas que justifican la presentación de esta propuesta. Acto seguido, se examinará la experiencia general de los Estados Unidos con esta figura y se mirará el caso de California. Finalmente, se reflexionará a la luz de esas experiencias estatales y se presentarán propuestas para el caso de Puerto Rico.

¹ Comisión Estatal de Elecciones (“CEE”), *Gobernador: Resultados Isla*, CEE (11 de noviembre de 2016), http://elecciones2016.ceepur.org/Noche_del_Evento_76/index.html#es/default/GOBERNADOR_Resumen.xml (última visita 13 de enero de 2021).

² Véase P. del S. 1334 de 6 de agosto de 2019, 6ta Ses. Ord., 18va Asam. Leg. (mediante el cual el senador Juan Dalmau Ramírez propuso el referéndum revocatorio); P. de la C. 2179 de 6 de agosto de 2019, 6ta Ses. Ord., 18va Asam. Leg. (mediante el cual el representante Denis Márquez Lebrón propuso el referéndum revocatorio); R. Conc. de la C. 103 de 12 de julio de 2019, 6ta Ses. Ord., 18va Asam. Leg. (mediante la cual el representante Manuel Natal Albelo propuso el referéndum revocatorio); R. Conc. de la C. 34 de 6 de mayo de 2013, 1era Ses. Ord., 17ma Asam. Leg. (mediante la cual el representante José Aponte Hernández propuso, hace varios años, el referéndum revocatorio).

I. TRASFONDO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico fue adoptada en 1952, luego de una serie de sucesos que marcaron —y siguen marcando— su organización legal y política. Es menester, en esta sección, elaborar unos apuntes sobre los distintos acontecimientos que precedieron la adopción de unos de los documentos jurídicos principales en nuestro ordenamiento.

Puerto Rico fue colonia de España durante cuatro siglos. Ciertamente, ese régimen colonial confrontó los reparos de los habitantes de la isla. Luego de varias luchas afanosas de distintos grupos del país en búsqueda de mayor autonomía local, en el 1897, la Corona Española le otorgó a Puerto Rico una carta autonómica.³ Según explica el profesor Efrén Rivera Ramos:

La [c]arta . . . proveía para la continuada representación de puertorriqueños . . . en las Cortes Españolas, decretaba la igualdad de derechos entre españoles y antillanos, disponía el sufragio universal y autorizaba el establecimiento de un parlamento insular y la formación de un gobierno parlamentario con ministros responsables ante ese Parlamento.⁴

Para un territorio que llevaba cientos de años bajo el dominio español sin poder tener la oportunidad de tomar decisiones sobre sus propios asuntos, la carta autonómica representó un logro. A tales efectos, el profesor Rivera Ramos razonó que: “[a] pesar de que el nuevo régimen quedaba sujeto, en la teoría y en la práctica, a restricciones considerables, se le consideró un hito importante en el desarrollo de los reclamos autonomistas de la población puertorriqueña”.⁵

No obstante, el recién estrenado régimen autonómico para los puertorriqueños se vio nublado por la invasión norteamericana en julio de 1898, producto de la Guerra Hispanoamericana. El enfrentamiento bélico culminó en diciembre de ese mismo año con la firma del Tratado de París, mediante el cual la nación española, entre otras cosas, traspasó a Puerto Rico a los Estados Unidos.⁶ Fue a partir de ese momento que la isla pasó a estar bajo la sujeción norteamericana. Entre las disposiciones del convenio, había una en particular “que habría de convertirse en base normativa importante del poder que Estados Unidos habría de ejercer sobre la población de los territorios cedidos”.⁷ Se trata del artículo nueve del referido documento que establecía que los derechos civiles y la condición política de los habitantes naturales de los territorios cedidos a los Estados Unidos serían determina-

3 JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO* 8 (2009) (citando a Efrén Rivera Ramos, *Antecedentes históricos de la autonomía política de Puerto Rico como Estado Libre Asociado: Elementos definidores de la autonomía política puertorriqueña y sus fuentes de derecho*, 74 REV. JUR. UPR 241, 244-45 (2005)).

4 *Id.*

5 *Id.*

6 Tratado de París, EEUU-España, 30 Stat. 1754 (1898).

7 ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 3, en la pág. 8.

dos por el Congreso.⁸ Junto con este precepto hay que considerar lo dispuesto en la sección tres del artículo IV de la Constitución de los Estados Unidos, donde se establece el poder norteamericano sobre los territorios adquiridos.⁹ Esta sección, conocida como la cláusula territorial, preceptúa que el Congreso tendrá poder para adoptar toda la reglamentación concerniente, así como para disponer de, el territorio y cualquier otra propiedad perteneciente a los Estados Unidos.¹⁰ El profesor Rivera Ramos esboza que tanto lo dispuesto en el Tratado de París como la sección aludida de la Constitución estadounidense:

[H]a sido utilizad[o] tanto por el Congreso como por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos como justificación suficiente para reconocer al Congreso poderes exclusivos, en algunos sentidos casi absolutos, sobre la legislación atinente a la condición política de los territorios estadounidenses, incluido Puerto Rico.¹¹

Es importante señalar que, al momento de la cesión de la isla a los Estados Unidos, Puerto Rico no había alcanzado nivel alguno de autonomía política, pues, como reseñamos, el primer intento para ello fue frustrado por el comienzo del régimen norteamericano. Puerto Rico no había tenido la oportunidad de forjar un ordenamiento local que le permitiera estructurarse internamente.

Tan pronto la nación norteamericana tomó posesión de la isla, instauró un gobierno militar que se extendió hasta el 1900.¹² En ese año, el Congreso aprobó la primera ley orgánica dirigida a organizar el territorio puertorriqueño, conocida como la Ley Foraker.¹³ Esta ley, en lo pertinente, dispone:

[E]stableció un gobierno civil, constituido por un gobernador, designado por el [p]residente de los Estados Unidos, y una Asamblea Legislativa compuesta por una Cámara de Diputados, de elección popular . . . y un Consejo Ejecutivo que tendría funciones legislativas y ejecutivas y cuyos miembros también serían designados por el Presidente. El Presidente continuaría designando a los jueces del Tribunal Supremo de Puerto Rico El Congreso de Estados Unidos se reservaba el poder de anular las leyes aprobadas por la Legislatura puertorriqueña.¹⁴

Ciertamente, aunque se dotó al territorio de ciertas herramientas para su administración gubernamental, lo provisto por el Congreso estuvo casi enteramente sujeto al arbitrio del presidente de los Estados Unidos, sin que los puertorriqueños tuvieran injerencia significativa en ello.

Posteriormente, a partir de 1901, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos resolvió una serie de casos, conocidos como los *Casos Insulares*, relacionados con la situación cons-

8 Art. 9, 30 Stat. 1754.

9 CONST. EE. UU. art. IV, § 3, cl. 2.

10 *Id.*; véase también ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 3, en la pág. 9.

11 ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 3, en la pág. 9.

12 *Id.*

titucional de los territorios ultramarinos adquiridos por la nación norteamericana, como lo fue Puerto Rico.¹⁵ En los casos insulares se reafirmó, en esencia, que el Congreso de los Estados Unidos tenía poderes plenarios sobre los territorios adquiridos, al amparo de la cláusula territorial de la Constitución federal.¹⁶ “Por poderes plenarios, entonces, debía entenderse . . . que el Congreso podría legislar en cuanto a los territorios de formas que no le estarían permitidas en relación con los estados en el reparto de poderes que ha efectuado la Constitución federal”.¹⁷

Años más tarde, en 1917, se aprobó una segunda ley orgánica para Puerto Rico, conocida como la Ley Jones.¹⁸ Por virtud de ese estatuto, se les extendió a los puertorriqueños la ciudadanía estadounidense.¹⁹ Además, se eliminó el Consejo Ejecutivo y se sustituyó con “la creación de una segunda cámara, el Senado, que al igual que la Cámara de Diputados, sería de elección popular”.²⁰ Asimismo, se incorporó a su texto “una carta de derechos modelada, en gran medida, en la de la Constitución federal. Se trataba, por supuesto, de derechos de carácter estatutario. La nueva ley orgánica no alteraba en lo fundamental las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos”.²¹

Luego de varias décadas, se comenzaron a dar ciertas movidas a nivel federal, que culminaron en la estructuración de nuestra organización política actual. En primer lugar, el Congreso, mediante la Ley del gobernador electivo de 1947,²² autorizó a los puertorriqueños a elegir a su gobernante.²³ Es importante señalar que, hasta 1947, todos los primeros mandatarios de Puerto Rico habían sido estadounidenses designados por el Presidente.²⁴ En segundo término, el Congreso permitió, mediante la Ley 600,²⁵ que el Pueblo de Puerto Rico pudiera adoptar su propia Constitución, sujeto a la anuencia federal.²⁶ Se dieron una serie de procesos que redundaron en la convocación de una Convención Constituyente, la cual redactó un texto constitucional que luego fue remitido al Congreso para su aprobación final.²⁷ La Asamblea Legislativa federal, en 1952, aprobó el texto propuesto con ciertas enmiendas, convirtiéndose el proyecto en la actual Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.²⁸

13 Foraker Act, Pub. L. No. 56-191, 31 Stat. 77 (1900).

14 ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 3, en la pág. 9 (2009).

15 Véase GUSTAVO A. GELPÍ, *THE CONSTITUTIONAL EVOLUTION OF PUERTO RICO AND OTHER U.S. TERRITORIES: (1898-PRESENT)* 83-88, 105-118 (2017).

16 *Id.*

17 ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 3, en la pág. 9.

18 Jones Act, Pub. L. No. 64-368, 39 Stat. 951 (1917).

19 *Id.* § 5, 39 Stat. 951, 953 (1917).

20 ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 3, en la pág. 10.

21 *Id.*

22 Organic Act of Puerto Rico, Pub. L. No. 80-362, 61 Stat. 770 (1947).

23 Véase GELPÍ, *supra* nota 15, en las págs. 121-23.

24 *Id.*

25 Puerto Rican Fed. Relations Act, Pub. L. No. 81-600, Ch. 446, 64 Stat. 319 (1950).

26 Véase GELPÍ, *supra* nota 15, en las págs. 121-23.

27 *Id.*

28 *Id.*

Si bien este suceso fue de suprema importancia para el pueblo puertorriqueño, debido a que se logró un nivel mayor de autonomía política, no se puede perder de perspectiva que “[l]a Ley 600 sólo autorizaba a la adopción de una nueva Constitución que rigiera el gobierno interno del país. Por lo demás, Puerto Rico continuaba sometido a la Constitución y las leyes federales”.²⁹

En el documento aprobado en 1952, cuyo valor hoy es incuestionable, se esbozaron elementos que como sociedad se consideraron importantes para nuestra organización y desarrollo, pero nuestra realidad actual es muy distinta a la de nuestros constituyentes en la década del cincuenta. Si el pueblo puertorriqueño quisiese realizarle cambios a la Constitución, por entender que ciertas disposiciones deben ser atemperadas a la actualidad, habría que examinar las cláusulas de enmiendas, establecidas en el artículo VII.³⁰ En primera instancia, algo que complicaría la posibilidad de realizarle modificaciones a la Ley Suprema puertorriqueña, es que esta “sigue un modelo rígido”. Bajo este modelo, se establece la permanencia del texto constitucional mediante mecanismos extraordinarios y, por demás, difíciles de alcanzar que obstaculizan el cambio”.³¹ Además de estas dificultades, hay que prestar especial atención a lo dispuesto en la sección tres del Artículo VII, lo que representa una barrera mayor para la posibilidad de enmienda. Allí se establece, en esencia, que cualquier cambio que se le realice a la Ley Suprema, no puede alterar la relación que Puerto Rico tiene con los Estados Unidos.³² Por lo que, de contemplarse la eventualidad de efectuarle modificaciones a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, se tienen que observar las exigencias del artículo VII, atendiendo particularmente lo dispuesto en la sección tres, pues, lo que se proponga, no puede alterar sustancialmente el convenio con el país norteamericano.

Los apuntes anteriormente elaborados proveen una visión general del desarrollo histórico que ha tenido el ordenamiento jurídico puertorriqueño, en materia constitucional, y su organización política interna. De esa manera, se puede apreciar mejor el contexto en el que se inserta la actual discusión sobre la enmienda constitucional. Ciertamente, son muchos los factores que entran en juego al momento de considerar la posibilidad de cambios en este documento jurídico. Entre estos, corresponde, a nuestro juicio, evaluar con mayor detenimiento los aspectos democráticos que rodean al asunto constitucional.

²⁹ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 3, en la pág. 10 (2009).

³⁰ CONST. PR art. VII, § 2.

³¹ Yanira Reyes Gil, *¿Y si construimos la Constitución que queremos...? Por un proceso constituyente anclado en los derechos humanos*, 2 AMICUS, REV. POL. PÚBL. Y LEG. UPR 166, 168-169 (2019).

³² La sección tres del artículo VII de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico reza de la siguiente manera:

Ninguna enmienda a esta Constitución podrá alterar la forma republicana de gobierno que por ella se establece o abolir su Carta de Derechos. Cualquier enmienda o revisión de esta Constitución deberá ser compatible con la resolución decretada por el Congreso de los Estados Unidos aprobando esta Constitución con las disposiciones aplicables de la Constitución de los Estados Unidos, con la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico y con la Ley Pública 600 del Congreso Octogésimoprimer, adoptada con el carácter de un convenio.

CONST. PR art. VII, § 3.

II. DEMOCRACIA Y CONSTITUCIONALISMO EN PUERTO RICO

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico ha sido catalogada, en diversas ocasiones, como una *de avanzada* y, de igual forma, que contiene una Carta de Derechos de *factura más ancha*.³³ Estas expresiones suelen verse para compararla con la Constitución de los Estados Unidos, con respecto a aspectos puntuales. En específico, ello va dirigido a afirmar que nuestra Ley Suprema es más moderna y detallista, y que contiene una Carta de Derechos que consagra más derechos constitucionales que la federal.³⁴ Incluso, nuestra Constitución recibió una gran influencia de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada por la Organización de las Naciones Unidas.³⁵ Asimismo, esas nociones sobre la superioridad de nuestra Constitución se ven afianzadas con el hecho de que el contenido constitucional cuenta con el aval del pueblo, pues fue aprobada por el electorado.³⁶ Además, las elecciones en Puerto Rico, por disposición constitucional, son por el voto directo de los electores, no a través de una votación indirecta, como ocurre con el Colegio Electoral a nivel federal en Estados Unidos.³⁷ Este contraste entre ambas constituciones —la federal y la puertorriqueña— busca puntualizar que, al ser la local más *joven*, se ha enriquecido de corrientes más modernas y que, incluso, goza de mayor legitimidad al haber sido aprobada popularmente. Sin embargo, a pesar de las virtudes reseñadas sobre la Constitución puertorriqueña, ciertas de sus disposiciones constituyen un problema para el disfrute pleno de la democracia, agravándose por las dinámicas políticas locales. En esta sección, se abundará sobre esas cuestiones limitantes al poder del Pueblo a gobernarse según lo establezca. Además, se enmarcará la discusión en lo ocurrido en el verano de 2019 y en la propuesta de enmienda constitucional objeto de este trabajo.

Varias disposiciones de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico no encarnan los principios más elementales de la democracia. Eso se convierte en algo problemático, pues, al amparo de esos preceptos, la acción gubernamental no está legitimada, ni cuenta con el aval de la mayoría. Además, en un régimen democrático representativo como el nuestro, donde la voluntad del Pueblo se manifiesta a través de unos representantes elegidos mediante votación, es imperioso que estos realmente representen, legítimamente, a las personas que los eligieron. Esto es así debido a que, en vista de que se ha diseñado un sistema de representación política en nuestra jurisdicción, en contraposición a uno de democracia directa —donde el poder es ejercido directamente por el Pueblo—, como cuestión de umbral, los representantes políticos estarán legitimados para actuar en pro de los intereses de la ciudadanía, si son seleccionados por esa masa que conforma al soberano. A continuación, se hará un examen de las secciones específicas del documento jurídico

33 Véase *Ex parte* AAR, 187 DPR 835, 993 (2013) (Hernández Denton, opinión disidente); *Figueroa Ferrer v. ELA*, 107 DPR 250, 258-59 (1978) (*citando a* *ELA v. Hermandad de Empleados*, 104 DPR 436, 439-40 (1975)).

34 ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 3, en la pág. 11.

35 *Id.*

36 *Id.*

37 *Id.*

constitutivo puertorriqueño que entran en conflicto con las nociones democráticas del poder político y se reseñarán, además, cuestiones que exacerban esa situación.

A. Elecciones

En sistemas democráticos representativos como el nuestro, se ha considerado la *regla de mayoría* como “el procedimiento más democrático e igualitario de adopción de decisiones colectivas”.³⁸ Esta consiste en que, al tomarse una determinación colectiva, la opción que obtenga más votos, será la determinación del grupo.³⁹ Con relación a esto, hay que diferenciar entre la mayoría absoluta y la simple. La mayoría absoluta es aquella “que consta de más de la mitad de los votos”.⁴⁰ Mientras, la mayoría simple o relativa es “formada por el mayor número de votos, no con relación al total de estos, sino al número que obtiene cada una de las personas o cuestiones que se votan a la vez”.⁴¹ Así que, en la mayoría simple, en el ámbito de elecciones de candidatos a puestos electivos, la persona que obtenga más votos para un cargo, de entre las otras opciones, será la electa. En cambio, en la mayoría absoluta, en este mismo ejemplo, resultará electa para una posición, de entre los otros candidatos, la persona que obtenga más de la mitad del *total* de los votos.

A la luz de la discusión que precede, es meritorio resaltar que, el puesto del Gobernador de Puerto Rico *es elegido por una pluralidad de votos*. Así está dispuesto en la sección cuatro del Artículo VI de la Constitución puertorriqueña, al establecer que: “[t]odo funcionario de elección popular será elegido por voto directo y se declarará electo aquel candidato para un cargo que obtenga un número mayor de votos que el obtenido por cualquiera de los demás candidatos para el mismo cargo”.⁴² Esta disposición, aunque obviamente ha regido el proceso eleccionario en Puerto Rico desde 1952, tuvo un efecto dramático en la elección general de 2016, cuando el candidato a la gobernación, Ricardo Rosselló Nevares, fue elegido por el 41.76% de los votos.⁴³ Lo anterior significó que el 58.24% de los electores que participaron en la votación, es decir, *la mayoría*, evidentemente no apoyaban la candidatura de Rosselló Nevares. Se encontraba gobernando el país una persona que ni siquiera contaba con el aval de la mayoría, pero ese es el sistema que constitucionalmente se diseñó. Refuerzan aún más este argumento e ilustran la discusión los resultados de las elecciones de 2020 para dicho cargo. Si el desenlace en los comicios del 2016 para el puesto de gobernador fue sobrecogedor, debido al por ciento de votos del ganador, el del 2020

³⁸ Federico Arcos Ramírez, *Regla de la mayoría, democracia deliberativa e igualdad política*, 46 ANALES DE LA CÁTEDRA FRANCISCO SUÁREZ 13, 14 (2012); Mauricio Maldonado Muñoz, *Democracia, derechos y regla de mayoría: una mirada a partir de la teoría de Norberto Bobbio*, 44 ISONOMÍA 127, 128 (2016).

³⁹ Ben Saunders, *Democracy, Political Equality, and Majority Rule*, 121 ETHICS 148, 149 (2010).

⁴⁰ Real Academia Española, *Mayoría*, DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, <https://dle.rae.es/mayor%C3%ADA> (última visita 2 de abril de 2021).

⁴¹ *Id.*

⁴² CONST. PR art. VI, § 4.

⁴³ Comisión Estatal de Elecciones (“CEE”), http://elecciones2016.ceepur.org/Noche_del_Evento_76/index.html#es/default/GOBERNADOR_Resumen.xml (última visita 2 de abril de 2021).

fue, sencillamente, inconcebible. En esta última elección, el candidato a dirigir el Poder Ejecutivo, Pedro Pierluisi, resultó electo por el 32.93% de los votos.⁴⁴ Nótese la marcada merma en el por ciento de electores que apoyaron al candidato ganador del 2020, en comparación con el de 2016. Esto quiere decir que casi el 70% por ciento de las personas que ejercieron su derecho al voto no apoyaron al candidato electo en esa última elección. A la luz de estos ejemplos, somos del criterio que la manera en que está regulada la elección del primer mandatario, sin duda, *lacera los fundamentos básicos de una democracia de las mayorías*. Aunque no es objeto del alcance de este trabajo, con el fin de que se tenga el panorama completo, es importante señalar cuáles podrían ser posibles soluciones al problema que plantea la sección cuatro del artículo seis de la Constitución puertorriqueña. En primer lugar, se podría enmendar la disposición constitucional para establecer que la elección del primer ejecutivo será a través de mayoría absoluta. Además, otra alternativa que se presenta es la *segunda vuelta electoral*. Este mecanismo, también conocido como *balotaje*, consiste en que, si en la primera ronda de elecciones ninguno de los candidatos a un puesto público alcanza una mayoría absoluta de los votos emitidos, los dos candidatos con más votos obtenidos van a una segunda ronda de elecciones, y el que logre más de la mitad de los votos, será el electo.⁴⁵

B. El Secretario de Estado

Otros apartados de la Constitución puertorriqueña que entran en pugna con el ejercicio pleno del poder político por parte de los ciudadanos, a través de representantes electos, son los que crean y regulan el cargo del Secretario de Estado. En las secciones siete y ocho del Artículo IV se designa al Secretario de Estado como el sucesor inmediato del Gobernador de Puerto Rico, en caso de que quede vacante absoluta o transitoriamente este último puesto.⁴⁶ La persona que sea elegida para dirigir ese departamento ejecutivo, debe cumplir con los mismos requisitos del cargo de Gobernador de Puerto Rico.⁴⁷ Asimismo, se preceptúa en la sección cinco del referido artículo que el Secretario de Estado deberá ser nombrado, no solo con el consejo y consentimiento del Senado, sino también con el de la Cámara de Representantes.⁴⁸ Como puede notarse, este ejecutivo requiere la anuencia de ambos cuerpos legislativos para poder entrar en funciones propiamente, a diferencia de la mayoría de los funcionarios que son nombrados por el gobernante, que solo requieren el consejo y consentimiento del Senado. Lo anterior es así, pues, ante el posible déficit democrático que resultaría de la sustitución de un funcionario electo por uno que no lo es, se

44 Comisión Estatal de Elecciones (“CEE”), http://elecciones2020.ceepur.org/Noche_del_Evento_92/index.html#es/default/GOBERNADOR_Resumen.xml (última visita 2 de abril de 2021).

45 Véase Fernando Barrientos del Monte, *La segunda vuelta electoral y la gobernabilidad en los sistemas presidenciales latinoamericanos*, 15 REV. DEL INST. ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO: APUNTES ELECTORALES 507, 507-08 (2004); Real Academia Española, *Balotaje*, DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA <https://dle.rae.es/balotaje> (última visita 2 de abril de 2021).

46 CONST. PR art. IV, §§ 7-8.

47 CONST. PR art. IV, § 5.

48 *Id.*

entendió que ese problema quedaría subsanado al confirmarse al Secretario de Estado por ambas cámaras legislativas.⁴⁹ Con relación a este particular, nuestro Tribunal Supremo, al abordar los debates habidos en la Asamblea Constituyente sobre este tema, comentó que:

[L]a premisa para justificar la legitimidad democrática de la sustitución de un funcionario electo (el Gobernador) por un funcionario que no está sujeto a elección (el Secretario de Estado), fue que la confirmación por los legisladores sustituiría la elección popular. En otras palabras, en lugar de la participación directa del Pueblo mediante la elección del sucesor del Gobernador, se optó por la participación indirecta del Pueblo, mediante la confirmación del Secretario de Estado por los legisladores de ambas cámaras, a quienes el Pueblo eligió.⁵⁰

Establecido lo que antecede, indudablemente, emana de ese marco descrito, el gran defecto democrático que representa el que la persona que dirige la Rama Ejecutiva sea sustituida —por las eventualidades contempladas en la Constitución— por alguien no electo directamente por la ciudadanía. Aunque se utilice como justificación que quien ostente ese cargo necesitará la aprobación de ambas cámaras legislativas —cuyos integrantes son electos— y, por consiguiente, ello le brindaría mayor legitimidad democrática a ese puesto, esto no rectifica el ataque a la democracia que causa esta configuración constitucional. En la Convención Constituyente se debatió la posibilidad de crear el puesto de vicegobernador —que sería electo— para que, entre otras cosas, sustituyera al gobernador en caso de vacante, pero esta propuesta fue derrotada y prevaleció la de la Secretaría de Estado.⁵¹ En aras de brindar una solución a este asunto, aunque ello no es objeto de este escrito, sugiero que se examinen a los estados del país norteamericano que tienen situaciones similares a la nuestra, pero que la han resuelto de manera muy simple. Al igual que en Puerto Rico, en estados como Arizona, Oregon y Wyoming, el funcionario que sucede de manera inmediata al gobernante en caso de vacante, es el Secretario de Estado. No obstante, este funcionario ejecutivo, por disposición constitucional de estas jurisdicciones estatales mencionadas, es electo directamente por la ciudadanía.⁵² Ese arreglo constitucional podría ser considerado en Puerto Rico para abordar la cuestión antidemocrática que encarna el nuestro.

C. El partidismo y el poder de la mayoría

Examinadas las anteriores disposiciones constitucionales que adolecen de defectos democráticos, cabe reseñar, a continuación, ciertas dinámicas de nuestro sistema político que tienen el efecto de anquilosar la problemática, y no permitir que se brinden soluciones. Existe un fenómeno que es bastante marcado en nuestro sistema político, trastoca el buen funcionamiento del gobierno, no permite la sana administración pública y no sirve

⁴⁹ Senado de Puerto Rico v. Gobierno de Puerto Rico, 203 DPR 62, 76-78 (2019)..

⁵⁰ *Id.* en la pág. 77.

⁵¹ 3 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE 2196-99 (1952).

⁵² CONST. ARIZ. art. V, §§ 1, 6; CONST. OR. art. V, § 8a, art. VI, § 1; CONST. WYO. art. IV, §§ 6, 11.

a los mejores intereses del pueblo. Esta cuestión, aunque no es de rango constitucional, es igualmente nociva para la democracia, y nos referimos a la *amplitud y poder* de las *mayorías político-partidistas*. En Puerto Rico ha habido una marcada cultura bipartita, donde el control gubernamental ha sido ejercido por dos partidos políticos.⁵³ Cuando estos se encuentran en el poder, abarcan todos los renglones de la administración pública e incluso pueden llegar a dominar las tres ramas de gobierno.⁵⁴ Sobre la situación de las intromisiones políticas en las ramas del gobierno, corresponde hacer varios señalamientos. En primer lugar, específicamente en el ámbito legislativo, cuando estos grupos políticos se encuentran en la mayoría, pueden aprobar o impedir que se apruebe cualquier tipo de legislación, independientemente de su razonabilidad o beneficio para la ciudadanía. El poderío es tan amplio que, aún cuando pueda haber oposición de alguno de sus correligionarios, se logra proceder con la medida —la que sea—. Como también, estos se podrían poner de acuerdo para imposibilitar la aprobación de un proyecto de ley que podría ser de beneficio para la ciudadanía. Esto redundaría, en muchas ocasiones, en la imposición por parte de estos bandos de sus visiones particulares, no respondiendo estas, necesariamente, al bien común.

En segundo término, el dominio político de estos partidos llega a tal nivel que puede impactar la doctrina de separación de poderes, consagrada en nuestra Constitución, que establece un sistema de pesos y contrapesos entre las ramas gubernamentales, con el fin de evitar la concentración de poder en una. Comúnmente, esta segunda situación suele darse cuando las tres ramas responden a un mismo bando político, pues el gobernante que sale electo pertenece al mismo; este partido, a su vez, logra la mayoría en la Asamblea Legislativa, y estas dos ramas designan jueces que respondan a su ideal. En ese sentido, es prácticamente inexistente la separación de poderes, pues las tres ramas de gobierno estarían alineadas con un mismo partido político. Aquí, en la isla, en muchas instancias, eso ha ocurrido y ello erosiona, considerablemente, la razón de ser de un gobierno: liderar a una comunidad organizada hacia su desarrollo. No es que lo anterior no suceda en otros lugares, es que los partidos de mayoría en la política puertorriqueña —el Partido Nuevo

53 Ángel Israel Rivera et. al., *La cultura política y la estabilidad del sistema de partidos de Puerto Rico*, 24 *CARIBBEAN STUD.* 178 (1991).

54 Incluso, la Rama Judicial, que, en teoría, es la rama no política, históricamente, ha recibido la influencia de la política partidista. Recuérdese el poderío del Partido Popular Democrático desde el 1950 en el nombramiento de jueces al Tribunal Supremo de Puerto Rico. Dicho dominio culminó en el cuatrienio de 2009-2013, cuando, durante ese periodo, el gobernador Luis Fortuño, del Partido Nuevo Progresista, tuvo la oportunidad de nombrar seis al Máximo Foro Judicial. Ya sea de un partido político o del otro, la Rama Judicial ha estado impregnada de las dinámicas partidistas. Véase Hiram Carlo Rivera López & Jessica Santos Valenzuela, *El nombramiento de jueces en Puerto Rico: Política o mérito - Análisis comparado del sistema de nombramiento de jueces en los sistemas norteamericanos y Puerto Rico*, 44 *REV. DER. P.R.* 11 (2004) (“[d]urante décadas el debate en torno a los nombramientos judiciales en los tribunales puertorriqueños ha acrecentado. Esto se debe, en gran medida, a las nominaciones de funcionarios altamente vinculados a la política partidista . . .”); Véase también *In re: Solicitud para aumentar el número de jueces en el Tribunal Supremo*, 180 *DPR* 54 (2010) (donde los jueces disidentes señalan cómo esa solicitud —por parte de una mayoría compuesta únicamente por cuatro jueces nombrados por el gobernador Luis Fortuño— constituye un acto de politización del Máximo Foro, y de laceración a su independencia judicial).

Progresista y el Partido Popular Democrático —han tenido un rol *muy preponderante* en la administración pública,⁵⁵ lo que ha dado paso al panorama ya descrito.

Es necesario entonces elaborar sobre el tema del *partidismo*, que va a tono con el de las *mayorías político-partidistas*. El *partidismo* en Puerto Rico ha sido perjudicial y ha constituido un gran impedimento a cambios necesarios a distintos renglones de nuestro ordenamiento.⁵⁶ Esto ha causado que la política partidista se vea plasmada en prácticamente todas las acciones del gobierno. No hay gestión que realicen los funcionarios públicos electos, llamados a rendirle servicios a la ciudadanía, que no esté impregnada de la intención de obtener una ganancia política. Asimismo, es tanto el afán de trabajar en pro de los ideales de los partidos políticos, que se pierde de perspectiva el objetivo principal de los representantes electos en una democracia representativa como la nuestra: que estos sirvan única y exclusivamente a los intereses del colectivo que los eligió y no a las inclinaciones propias. Esto es particularmente dramático cuando el *único fin* que guía la labor de estos agentes es el aventajamiento de los intereses del partido, y la obtención del agrado y el apoyo de sus pares y de esa institución. Se desvirtúan, según se puede apreciar, los propósitos democráticos que sirven de soporte a la razón de ser de la creación de estos puestos representativos. Además, el *bipartidismo puertorriqueño* tiene efectos perniciosos de las formas ya descritas, y esos efectos se exageran cuando se unen a las mayorías político-partidistas. Cuando las mayorías políticas tienen estructuras partidistas sólidas, estos gobiernan el país, casi sin restricciones, pues abarcan las ramas de gobierno, y buscan siempre adelantar los intereses de la entidad, sin importar las consecuencias. Incluso, cabe resaltar que el fenómeno del *bipartidismo* es el principal obstáculo a las propuestas de cambio constitucional; si los partidos predominantes en el poder no desean que eso se dé, ello no se lleva a cabo. Recordemos que de por sí los mecanismos de enmienda contenidos en la Constitución requieren de supermayorías en la Asamblea Legislativa. Esto es, a nuestro parecer, un asunto de umbral que debe tenerse presente al momento de tomar acción dirigida a formular algún tipo de solución, puesto que es la base de muchos problemas que corroen nuestra democracia.

Todo lo anteriormente expuesto, a nuestro parecer, constituyen instancias que catalizaron el sentir de la ciudadanía, que llevaban resistiendo por muchos años, y que vio su

55 Rivera et. al., *supra* nota 53, en la pág. 178 (“[e]l Partido Popular Democrático (PPD) y el Partido Nuevo Progresista (PNP) . . . han monopolizado la vida pública puertorriqueña durante los últimos . . . años convirtiéndose en las únicas dos entidades políticas capaces de obtener el control del gobierno del Estado Libre Asociado . . .”).

56 Véase Efrén Rivera Ramos, *El partidismo*, EL NUEVO DÍA (20 de abril de 2015), <https://www.elnuevodia.com/opinion/punto-de-vista/el-partidismo/> (señalando los efectos nocivos del partidismo en el funcionamiento de distintas entidades públicas); *El partidismo político nos roba la salud*, NOTICEL (30 de octubre de 2016), <https://www.noticel.com/ahora/20161031/el-partidismo-politico-nos-roba-la-salud/> (aludiendo al partidismo como obstáculo para el mejoramiento del sistema de salud de Puerto Rico); Véase también COMISIÓN DE DERECHOS CIVILES, DERECHOS HUMANOS Y CORRUPCIÓN 6 (2015), <https://www.cdc.pr.gov/InstitutoDeEducacion/RecursosEducativos/Publicaciones/Derechos%20Humanos%20y%20Corrupcio%CC%81n.pdf> (donde la Presidenta de la Comisión señala a la “entronización del partidismo político” como uno de los elementos que ha contribuido al corrompimiento de la función pública en Puerto Rico).

máxima expresión en el verano del 2019, con las actuaciones del exgobernador Ricardo Rosselló Nevares, a través de las históricas, intensas y multitudinarias manifestaciones. Las disposiciones constitucionales antes descritas que reflejan el déficit democrático prevaeciente en el país, las dificultades asociadas al proceso de enmienda constitucional debido a su rigidez inherente y la política partidista como el principal enemigo de la realización de cambios necesarios, son una serie de factores que han llevado a la gente a exigirle más al gobierno, a escrutarlo con mayor rigor y a requerirle que se tomen las providencias para remediar estas circunstancias de inestabilidad democrática y social. Aunque, indudablemente, nada de esto puede ser solucionado mágicamente de manera inmediata, una propuesta que puede ser considerada para aportar a ese esfuerzo remediador, es el mecanismo del *referéndum revocatorio*. Es menester, a continuación, abundar sobre esa figura jurídica.

III. EL REFERÉNDUM REVOCATORIO Y LA EXPERIENCIA GENERAL DE LAS JURISDICCIONES ESTATALES ESTADOUNIDENSES

A. Definición

El *referéndum revocatorio* es un “procedimiento electoral que permite a los ciudadanos la oportunidad de destituir y reemplazar a un funcionario público antes del final de su mandato”.⁵⁷ Mediante la utilización del mismo se manifiesta la desconfianza del electorado para con quien ocupa el cargo electivo, y por ello, el deseo de querer removerlo antes de la celebración de una elección regular.⁵⁸ Se ha señalado que, bajo el supuesto de que su fin es destituir a un funcionario electo, el referéndum revocatorio es similar al residenciamiento.⁵⁹ No obstante, en otros aspectos, el referéndum revocatorio contrasta sustancialmente del residenciamiento. El referéndum revocatorio es considerado como un “[mecanismo] de democracia directa iniciado por firmas de ciudadanos individuales y resuelto por el voto popular”.⁶⁰ Mientras que, por el contrario, el residenciamiento en un proceso legislativo iniciado, tanto en Puerto Rico como en la jurisdicción federal, por votación de la cámara baja y resuelto por votación de la cámara alta.⁶¹

B. Utilización general del referéndum revocatorio en los Estados Unidos

Este dispositivo jurídico está disponible en varias jurisdicciones estatales de los Estados Unidos que, mediante legislación o en sus constituciones, han establecido y definido

⁵⁷ Zachary J. Siegel, *Recall Me Maybe: The Corrosive Effect of Recall Elections on State Legislative Politics*, 86 U. COLO. L. REV. 307, 312 (2015) (traducción suplida).

⁵⁸ Véase Elizabeth Garrett, *Democracy in the Wake of the California Recall*, 153 U. PA. L. REV. 239, 273 (2004).

⁵⁹ Floyd Feeney, *The 2003 California Gubernatorial Recall*, 41 CREIGHTON L. REV. 37, 38 (2008).

⁶⁰ *Id.* (traducción suplida).

⁶¹ *Id.*

sus contornos.⁶² Con relación a esto, cabe hacer las siguientes distinciones. Primeramente, de los estados reseñados que reconocen el referéndum revocatorio, la gran mayoría lo ha hecho formar parte de sus constituciones.⁶³ Esto denota la gran importancia que se le ha atribuido a esta figura y el interés que hay de reservar para el pueblo el poder de retirarle la confianza a funcionarios que ocupan puestos públicos, quienes vienen llamados a trabajar en favor de la ciudadanía. Esto permite que, si estas personas ya no están legitimadas para ocupar esos cargos porque perdieron el aval del pueblo, puedan ser removidas. Cabe señalar que esta herramienta va acorde con los principios elementales de una democracia, que es que el soberano, el pueblo, pueda elegir a las personas que los gobiernan.

En segundo lugar, en lenguaje de las disposiciones de muchos de estos estados es muy amplio y permite que cualquier puesto electivo esté sujeto al referéndum revocatorio.⁶⁴ Sin importar la categoría del cargo, están sujetos a revocación, por ejemplo, asambleístas municipales, alcaldes, miembros de las legislaturas estatales y hasta primeros/as mandatarios/as.⁶⁵ También es posible la remoción de funcionarios que, aunque no fueron electos, fueron nombrados para ocupar algún puesto gubernamental.⁶⁶ Incluso, hay jurisdicciones que permiten la remoción de miembros de la judicatura mediante referéndums revocatorios.⁶⁷ Como se puede apreciar, este dispositivo puede ser empleado para evaluar la función de personas que ocupen cualquier cargo público, independiente de la categoría del mismo. Esto da paso a que las tres ramas de gobierno, en específico sus integrantes, no importa si son electos o nombrados, sean fiscalizadas más de cerca y con mayor rigor por la ciudadanía.

62 Sin el ánimo de ser exhaustivo, a continuación, se mencionan algunas jurisdicciones que reconocen el *referéndum revocatorio*: CONST. ALASKA art. XI, § 8; CONST. ARIZ. art. 8, §§ 1-6; CONST. CAL. art. II, §§ 13-19; CONST. COLO. art. XXI, § 1; FLA. STAT. ANN. § 100.361 (LexisNexis 2020); CONST. GA. art. II, § 2, para. IV; CONST. IDAHO art. VI, § 6; CONST. ILL. art. III, § 7; CONST. KAN. art. IV, § 3; CONST. LA. art. X, § 26; CONST. MICH. art. II, § 8; CONST. MINN. art. VIII, § 6; MO. ANN. STAT. § 77.650 (LexisNexis 2020); MONT. CODE ANN. §§ 2-16-601-635 (LexisNexis 2020); NEB. REV. STAT. ANN. § 32-1302 (LexisNexis 2020); CONST. N.D. art. III, § 10; CONST. N.M. art. X, § 9; OHIO REV. CODE ANN. § 705.92 (LexisNexis 2020); CONST. OR. art. II, § 18; CONST. R.I. art. IV, § 1; S.D. CODIFIED LAWS § 9-13-30 (LexisNexis 2020); TENN. CODE ANN. § 2-5-151 (LexisNexis 2020); VA. CODE ANN. § 24.2-233; CONST. WASH. art. I, § 33; W. VA. CODE ANN. § 8-12-4 (LexisNexis 2020); CONST. WIS. art. XIII, § 12.

63 *Id.*

64 Véase, por ejemplo CONST. ARIZ. art. 8, § 1 (“[e]very public officer in the state of Arizona, holding an elective office, either by election or appointment, is subject to recall from such office”); CONST. COLO. art. XXI, § 1 (“[e]very elective public officer of the state of Colorado may be recalled from office at any time”); MONT. CODE ANN. § 2-16-603 (LexisNexis 2020) (“[a]ny person holding a public office of the state or any of its political subdivisions, either by election or appointment, is subject to recall from office.”); N.D. CONST. art. III, § 10 (“[a]ny elected official of the state, of any county or of any legislative or county commissioner district shall be subject to recall”); OR. CONST. art. II, § 18 (“[e]very public officer in Oregon is subject, as herein provided, to recall by the electors of the state or of the electoral district from which the public officer is elected.”).

65 *Id.*

66 *Id.*

67 Véase CONST. MINN. art. VIII, § 6 (“[a] member of the senate or the house of representatives, an executive officer of the state identified in section 1 of article V of the constitution, or a judge of the supreme court, the court of appeals, or a district court is subject to recall from office”).

A diferencia de las legislaciones antes esbozadas, cuyos textos permiten el referéndum revocatorio para una infinidad de puestos públicos, hay otras jurisdicciones que limitan la utilización de este mecanismo a unos funcionarios específicos. Ese es el caso, por ejemplo, de Illinois que solo permite la revocación del puesto de gobernador,⁶⁸ y de Rhode Island, que lo limita a funcionarios como el primer mandatario, el vicegobernador y otros puestos de la rama ejecutiva.⁶⁹ De hecho, hay estados que extienden o limitan la aplicación de los estatutos de revocación en función de si se trata de funcionarios estatales o municipales en específico. Así mismo, en algunos lugares el referéndum revocatorio puede aplicar por igual a funcionarios del gobierno estatal como de los municipios,⁷⁰ como también en otras partes puede utilizarse este mecanismo solamente para personas que ocupen cargos municipales.⁷¹

Por último, distinto a varias jurisdicciones que autorizan la elección de revocación al simplemente cumplir con los requisitos procesales —usualmente, el recogido de un número específico de firmas en una petición que contiene un esbozo general de cualquier motivo para la remoción—,⁷² hay unas que, para poder activar la utilización del mecanismo, se requiere que su fundamento se ajuste a los prescritos estatutariamente. Esto significa que, para poder remover a alguien de un cargo público en estos lugares, no se puede aducir cualquier motivo.⁷³ A la luz de lo anterior, según se ha reseñado, este mecanismo

68 CONST. ILL. art. III, § 7.

69 CONST. R.I. art. IV, § 1 (“[t]he governor, lieutenant governor, secretary of state, attorney-general and general treasurer shall be . . . subject to recall . . .”).

70 Por mencionar algunos, véase ALASKA STAT. § 15.45.470; ALASKA STAT. § 29.26.240; GA. CODE ANN. § 21-4-2; IDAHO CODE ANN. § 34-1701; KAN. STAT. ANN. § 25-4318; KAN. STAT. ANN. § 25-4305.

71 Con el fin de ilustrar véase FLA. STAT. ANN. § 100.361 (LexisNexis 2020); MO. ANN. STAT. § 77.650 (LexisNexis 2020); S.D. CODIFIED LAWS § 9-13-30.

72 Véase, por ejemplo ARIZ. REV. STAT. ANN. §§ 19-201-19-217 (LexisNexis 2020); CAL. ELEC. CODE §§ 11000-11047 (LexisNexis 2020); COLO. REV. STAT. §§ 1-12-100.5-1-12-123 (LexisNexis 2020); IDAHO CODE §§ 34-1701-34-1715.

73 Véase, por ejemplo ALASKA STAT. § 15.45.510 (“[t]he grounds for recall are (1) lack of fitness, (2) incompetence, (3) neglect of duties, or (4) corruption.”); FLA. STAT. ANN. § 100.361 (LexisNexis 2020) (“The grounds for removal of elected municipal officials shall, for the purposes of this act, be limited to the following and must be contained in the petition: 1. [m]alfesance; 2. [m]isfesance; 3. [n]eglect of duty; 4. [d]runkenness; 5. [i]ncompetence; 6. [p]ermanent inability to perform official duties; and 7. [c]onviction of a felony involving moral turpitude.”); GA. CODE ANN § 21-4-3 (“[g]rounds for recall” means: (A) [t]hat the official has, while holding public office, conducted himself or herself in a manner which relates to and adversely affects the administration of his or her office and adversely affects the rights and interests of the public; and (B) [t]hat the official: (i) [h]as committed an act or acts of malfeasance while in office; (ii) [h]as violated his or her oath of office; (iii) [h]as committed an act of misconduct in office; (iv) [i]s guilty of a failure to perform duties prescribed by law; or (v) [h]as willfully misused, converted, or misappropriated, without authority, public property or public funds entrusted to or associated with the elective office to which the official has been elected or appointed”); MINN. CONST. art. VIII, § 6 (“[t]he grounds for recall of an officer . . . are serious malfeasance or nonfeasance during the term of office in the performance of the duties of the office or conviction during the term of office of a serious crime.”); MO. ANN. STAT. § 77.650 (LexisNexis 2020) (“[t]he reasons for recall are misconduct in office, incompetence or failure to perform duties prescribed by law.”); S.D. CODIFIED LAWS § 9-13-30 (“[t]he allowable grounds for removal are mis-

no es de utilización uniforme en los estados y le han incluido las especificaciones que han entendido necesarias y apropiadas para su jurisdicción.

Luego de examinar de manera general el referéndum revocatorio en distintas jurisdicciones estatales, evaluemos entonces sus elementos procesales.

C. Aspectos procesales del referéndum revocatorio

Según se mencionó, el referéndum revocatorio en un proceso electoral, lo que conlleva que, luego de convocado de manera válida, los electores manifiesten en esa elección particular si desean o no mantener a cierto funcionario en su cargo. Es necesario entrar en los pormenores del procedimiento para entender cómo se lleva a cabo.

Cada jurisdicción estatal tiene su propio diseño jurídico del proceso de referéndum revocatorio, pero los aspectos procesales subyacentes son esencialmente los mismos: un número requerido de electores firman una petición para la remoción de un funcionario público de su puesto —ya sea electo o nombrado, porque, según se reseñó, funcionarios no electos pueden ser removidos, aunque *principalmente* el mecanismo va dirigido a los electos—, se validan las firmas y finalmente se lleva a cabo la elección de revocación.⁷⁴ Al examinar una serie de estados que tienen alguna modalidad de referéndum revocatorio, se puede colegir que siguen, en esencia, el proceso descrito.⁷⁵

No obstante, cabe señalar las siguientes distinciones. Generalmente, el proceso inicia con la presentación de una petición de revocación en la agencia gubernamental encargada de los asuntos eleccionarios.⁷⁶ Si se cumplen con los requisitos de ley —los cuales usualmente son añadir la información de quién o quiénes desean iniciar el proceso, información de la persona y el puesto que se desea revocar y el esbozo de una declaración general sobre la base o el motivo para la revocación—, se certifica la petición y se autoriza su circulación.⁷⁷ Con relación a la declaración general de motivo, puede ser cualquiera, lo importante es mencionar alguno. Pero, si se trata de una jurisdicción donde se requiere

conduct, malfeasance, nonfeasance, crimes in office, drunkenness, gross incompetency, corruption, theft, oppression, or gross partiality.”); WASH. CONST. art. I, § 33 (“[e]very elective public officer in the state of Washington . . . is subject to recall and discharge by the legal voters of the state, or of the political subdivision of the state, from which he was elected whenever a petition demanding his recall, reciting that such officer has committed some *act or acts of malfeasance or misfeasance while in office, or who has violated his oath of office . . .*”).

⁷⁴ Zachary J. Siegel, *Recall Me Maybe: The Corrosive Effect of Recall Elections on State Legislative Politics*, 86 U. COLO. L. REV. 307, 317 (2015).

⁷⁵ Véase ALASKA STAT. ANN. §§ 15.45.470-15.45.720 (West); ARIZ. REV. STAT. ANN. §§ 19-201-19-217 (West); CAL. ELEC. CODE §§ 11040-11047-11101-11110 (West); COLO. REV. STAT. ANN. §§ 1-12-100.5-1-12-123 (West); GA. CODE ANN. §§ 21-4-4-21-4-14 (West); IDAHO CODE ANN. §§ 34-1701-34-1715 (West); ILL. CONST. ART. III, § 7 (West); KAN. STAT. ANN. §§ 25-4305-25-4317 (West); LA. STAT. ANN. §§ 18:1300.1-18:1300.17 (West); MICH. COMP. LAWS ANN. §§ 168.951-168.977 (West); MINN. STAT. ANN. §§ 211C.01-211C.09 (West); MONT. CODE ANN. §§ 2-16-603-2-16-635 (West); NEB. REV. STAT. ANN. §§ 32-1303-32-1309 (West); N.D. CENT. CODE ANN. §§ 16.1-01-09.1-16.1-01-10 (West).

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ *Id.*

una base específica para realizar un referéndum revocatorio, quienes lo promueven tienen que cerciorarse de cumplir con ello y mencionarlo en la declaración general. Si no se cumple este requisito, no se autoriza el inicio del proceso.

Al circularse la petición, se procede al recogido de firmas para su oficialización.⁷⁸ El número requerido de firmas usualmente se establece según el número de electores cualificados que equivalga al porcentaje preestablecido del número de votos emitidos en la última elección general para todos los candidatos para el cargo que ocupa el funcionario cuya revocación se solicita.⁷⁹ Los porcentajes requeridos para poder solicitar la elección de remoción varían por jurisdicción; se han adoptado, por ejemplo, 10%, 15%, 20%, 25%, 30% y 40%.⁸⁰ Luego de cumplir con el número requerido de firmas, se somete la petición con las mismas para su verificación ante la agencia que maneja los asuntos eleccionarios y de certificarse, esta oficina se encarga de preparar la papeleta y convocar la elección.⁸¹ En muchos de estos lugares hay un término establecido para que se circule la petición y se recojan las firmas.⁸² Si ha pasado cierto tiempo desde que se sometió la petición de

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ *Id.*

⁸⁰ Véase, por ejemplo ARIZ. REV. STAT. ANN. § 19-201 (West 2020); GA. CODE ANN. § 21-4-4 (West 2020); IDAHO CODE ANN. § 34-1702 (West 2020); KAN. STAT. ANN. § 25-4325 (West 2020); LA. STAT. ANN. § 18:1300.2 (West 2020); MONT. CODE ANN. § 2-16-614 (West 2020); OR. REV. STAT. ANN. § 249.870 (West 2020).

⁸¹ Véase, por ejemplo ALASKA STAT. ANN. §§ 15.45.470-15.45.720 (West 2020); ARIZ. REV. STAT. ANN. §§ 19-201-19-217 (West 2020); CAL. ELEC. CODE §§ 11040-11047-11101-11110 (West 2020); COLO. REV. STAT. ANN. §§ 1-12-100.5-1-12-123 (West 2020); GA. CODE ANN. §§ 21-4-4-21-4-14 (West 2020); IDAHO CODE ANN. §§ 34-1701-34-1715 (West 2020); ILL. CONST. art. III, § 7; KAN. STAT. ANN. §§ 25-4305-25-4317 (West 2020); LA. STAT. ANN. §§ 18:1300.1-18:1300.17 (2020); MICH. COMP. LAWS ANN. §§ 168.951-168.977 (West 2020); MINN. STAT. ANN. §§ 211C.01-211C.09 (West 2020); MONT. CODE ANN. §§ 2-16-603-2-16-635 (West 2020); NEB. REV. STAT. ANN. §§ 32-1303-32-1309 (West 2020); N.D. CENT. CODE ANN. §§ 16.1-01-09.1-16.1-01-10 (West 2020).

⁸² Véase, por ejemplo ARIZ. REV. STAT. ANN. § 19-203 (West 2020) (“[a] recall petition shall not be accepted for verification if more than one hundred twenty days have passed since the date of submission of the application for recall petition. . . .”); CAL. CONST. art. II, § 14 (“[p]roponents have 160 days to file signed petitions.”); IDAHO CODE ANN. § 34-1704 (West 2020) (“[a]ny petition that does not contain the required number of signatures within the seventy-five (75) days allowed shall be declared null and void ab initio in its entirety.”); ILL. CONST. art. III, § 7 (“[a] petition shall have been signed by the petitioning electors not more than 150 days after an affidavit has been filed with the State Board of Elections providing notice of intent to circulate a petition to recall the Governor”); KAN. STAT. ANN. § 25-4310 (West 2020) (“[t]he necessary signatures on a petition shall be secured within 90 days from the date that the petitions prepared by the secretary of state . . . are delivered to the recall committee.”); MINN. STAT. ANN. § 211C.06 (West 2020) (“[t]he petition must be filed within 90 days after the date of issuance.”); MONT. CODE ANN. § 2-16-619 (West 2020) (“[s]igned circulation sheets or sections of a petition for recall must be submitted to the officer responsible for registration of electors in the county in which the signatures were obtained within 3 months of the date the form of the petition was approved”); OR. REV. STAT. ANN. § 249.875 (West 2020) (“[n]ot later than the 90th day after filing the prospective petition the petition shall be submitted to the filing officer who shall verify the signatures”); R.I. CONST. art. IV, § 1 (“[w]ithin ninety (90) days of issuance, recall petitions containing the signatures of duly qualified electors . . . must be filed with the state board of elections.”).

revocación para certificación inicial, no se aceptará la misma luego para su verificación. Este tipo de limitación y el requerimiento de un porcentaje específico de firmas son mecanismos de control para evitar el abuso y mal uso del referéndum, debido al dinamismo de los asuntos políticos. Este tipo de mal utilización podría verse más marcadamente en aquellas jurisdicciones donde con simplemente manifestar cualquier razón para revocar a alguien de su cargo, se inicia el proceso. Ciertamente, el mero disgusto con el funcionario es una razón que se puede esgrimir. Así que, para evitar estas situaciones caprichosas, se imponen las restricciones descritas. Claro está, dependiendo del porcentaje de firmas que estatutariamente se designe, se considerará o no una limitación a ese requisito, pues habrá que evaluar con qué facilidad se puede recoger ese número determinado de firmas.

Acorde con lo anterior, hay otro tipo de restricción que distintas jurisdicciones estatales le han fijado a sus respectivos mecanismos de referéndum revocatorio. Esta consiste en que el funcionario cuya remoción se busca debe llevar un mínimo de tiempo en el puesto, para que pueda iniciarse el proceso de revocación en su contra.⁸³ Asimismo, esta limitación

83 Véase, por ejemplo ALASKA STAT. ANN. § 15.45.490 (West 2020) (“[a]n application may not be filed during the first 120 days of the term of office of any state public official subject to recall.”); ALASKA STAT. ANN. § 15.45.550 (West 2020) (“[t]he director shall deny certification [of the recall application] upon determining that . . . the application was filed during the first 120 days of the term of office of the official subject to recall or within less than 180 days of the termination of the term of office of any official subject to recall. . . .”); CAL. ELEC. CODE § 11007 (West 2020) (“[p]roceedings may not be commenced against an officer . . . in the event of one or more of any of the following: [h]e or she has not held office during his current term for more than 90 days . . . [h]is or [h]er term of office ends within six months or less.”); COLO. REV. STAT. ANN. § 1-12-102 (West 2020) (“[n]o recall petition shall be circulated or filed against any elected officer until the officer has actually held office for at least six months following the last election . . . [n]o recall petition shall be circulated or filed against any elected officer whose term of office will expire within six months.”); GA. CODE ANN. § 21-4-5 (West 2020) (“[n]o application for a recall petition may be filed during the first 180 days or during the last 180 days of the term of office of any public official subject to recall.”); ILL. CONST. art. III, § 7 (“[t]he affidavit [of the recall petition] may be filed no sooner than 6 months after the beginning of the Governor’s term of office.”); KAN. STAT. ANN. § 25-4305 (West 2020) (“[n]o application for the recall of a state officer may be filed during the first 120 days or the last 200 days of the term of office of such officer.”); LA. STAT. ANN. § 18:1300.1 (West 2020) (“[n]o recall petition may be submitted for certification to or accepted for certification by the registrar of voters or any other official if less than six months remain in the term of office.”); MICH. COMP. LAWS ANN. § 168.951 (West 2020) (“[i]f an officer’s term of office is 2 years or less, a recall petition shall not be filed against the officer until the officer has actually performed the duties of the office to which elected for a period of 6 months during the current term of that office and a recall petition shall not be filed against an officer during the last 6 months of the officer’s term of office. If an officer’s term of office is more than 2 years, a recall petition shall not be filed against the officer until the officer has actually performed the duties of the office to which elected for a period of 1 year during the current term of office and a recall petition shall not be filed against an officer during the last 1 year of the officer’s term of office.”); MONT. CODE ANN. § 2-16-613 (West 2020) (“[a] recall petition against an officer may not be approved for circulation . . . until an officer has held office for 2 months.”); NEB. REV. STAT. ANN. § 32-1309 (West 2020) (“[n]o recall petition filing form shall be filed against an elected official . . . within six months after the beginning of his or her term of office or within six months prior to the incumbent filing deadline for the office.”); WASH. REV. CODE ANN. § 29A.56.150 (West 2020) (“[t]he sponsors of a recall demanded of any public officer shall stop circulation of and file all petitions with the appropriate elections officer not less than six months before the next general election in which the officer whose recall is demanded is subject to reelection.”).

viene acompañada con otra que dispone que el funcionario no podrá estar sujeto a remoción si resta determinado tiempo para que expire su término en el puesto. Así que, no se autorizará el comienzo de un procedimiento revocatorio para un funcionario, si este no lleva un mínimo de tiempo en el puesto y si a su término en el cargo le restan una cantidad de días o meses para finalizar. La intención de esta medida es, de igual forma, evitar la utilización desmesurada e inapropiada de la figura jurídica, fomentar el balance entre este derecho y la operación ordenada del gobierno.

D. Limitaciones a la utilización del referéndum revocatorio

Nótese, las diversas providencias que han tomado los estados para establecer un control a la utilización de los mecanismos de remoción de funcionarios, principalmente electos. Esto es particularmente importante, porque, si bien este derecho es de los ciudadanos, el mismo no es absoluto y su uso desmesurado puede tener consecuencias nocivas en la administración gubernamental.⁸⁴ Incluso, se ha señalado que, aunque el referéndum encarna loables principios democráticos y tiene el interés de fomentar la participación ciudadana en la gobernanza pública y en la fiscalización de la responsabilidad de los funcionarios electos, no se puede negar que es un instrumento relativamente crudo que podría usarse de manera abusiva y trastocar, al mismo tiempo, la operación de los procesos de gobierno.⁸⁵ Pueden haber, en efecto, razones muy válidas para pedir la revocación del cargo de un funcionario, pero es indudable que otras motivaciones pueden ser el mero capricho y la arbitrariedad.⁸⁶ Asimismo, su uso excesivo puede redundar en el acoso e interferencia con los deberes de funcionarios electos cuyos puestos están sujetos a revocación;⁸⁷ esto, porque constantemente pueden iniciarse procesos de remoción en su contra. Así que, para que haya un balance entre la adecuada administración gubernamental y el derecho de los ciudadanos a requerir la destitución de los funcionarios, es necesario que se establezcan restricciones al referéndum revocatorio. Previamente se reseñó el requisito de cumplir con

84 Véase Elizabeth E. Mack, *The Use and Abuse of Recall: A Proposal for Legislative Recall Reform*, 67 NEB. L. REV. 617, 620 (1988) (señalando las diversas instancias donde se ha abusado del referéndum revocatorio debido a la flexibilidad de los estatutos).

85 Véase Zachary J. Siegel, *Recall Me Maybe: The Corrosive Effect of Recall Elections on State Legislative Politics*, 86 U. COLO. L. REV. 307, 309 (2015); Patrick Basham, *The Silver Lining in California's Recall Cloud*, CATO INSTITUTE (18 de septiembre de 2003), <https://www.cato.org/publications/commentary/silver-lining-californias-recall-cloud>; Joshua Osborne-Klein, *Electoral Recall in Washington State and California: California Needs Stricter Standards to Protect Elected Officials from Harassment*, 28 SEATTLE U. L. REV. 145, 149 (2004) (“[w]hile electoral recall . . . [is] rooted in policies of democratic principles such as public participation in government and the accountability of elected officials, this type of public power is not without its dangers. Because the electorate is not constituted of only lawyers, politicians, and economists, the electorate may not necessarily understand the delicate balance that keeps government working.”).

86 Mack, *supra* nota 84, en las págs. 617-20.

87 Joshua Osborne-Klein, *Electoral Recall in Washington State and California: California Needs Stricter Standards to Protect Elected Officials from Harassment*, 28 SEATTLE U. L. REV. 145, 146-47 (2004).

un porcentaje específico de firmas, el cual dependiendo de la cantidad que se requiera, podrá considerarse como una limitación o no.⁸⁸ Lo central en cuanto a la exigencia porcentual es que los procesos de revocación no sean ni demasiado difíciles ni demasiado simples de llevarse a cabo.⁸⁹

Otras restricciones han sido las descritas anteriormente, como la de fijar un plazo para la circulación de la petición y el recogido de firmas; prohibir que se inicie un procedimiento de remoción si el oficial concernido no lleva un mínimo de tiempo en su puesto o si, para que expire su término, le resta determinada cantidad de días o meses, y requerir una base o motivo específico para la destitución. En relación con lo último, los tribunales se han expresado sobre la validez de enmiendas a disposiciones que incorporen ese tipo de exigencia. Por ejemplo, el Tribunal Supremo del estado de Washington, al evaluar la validez de una enmienda que requería que se incluyera en la petición del referéndum los actos específicos cometidos por el funcionario que justificarían su remoción al amparo de una de las bases prescritas,⁹⁰ expresó que:

Se presume que los cambios en [el estatuto] indican un cambio en el propósito legislativo detrás de las peticiones de destitución [...]. Creemos que los cambios indican una intención legislativa de poner límites al derecho de destitución, es decir, permitir la destitución por causa justificada, pero liberar a los funcionarios públicos del acoso de las elecciones de destitución basadas en acusaciones frívolas o meras insinuaciones.⁹¹

Asimismo, el máximo foro judicial de la aludida jurisdicción, al evaluar una controversia similar a la reseñada, en el mismo año, razonó que:

Estos . . . requisitos dejan intacto el derecho inherente del pueblo a destituir a los funcionarios electos por causa justificada. [WASH.] CONST. art. 1, §§ 33, 34. La única carga es que la solicitud de destitución debe basarse en

88 El siguiente comentario abunda sobre ese particular:

Differences in the signature requirement can either prohibit a recall or greatly simplify the process of removing a public official through recall. A signature requirement that is too high will prohibit the electorate from bringing about a recall election. But if a signature requirement falls below an acceptable floor, recall campaigns may too easily and arbitrarily turn into harassing and expensive recall elections. Overzealous recall can impede the smooth functioning of government.

Mack, *supra* nota 84, en la pág. 637.

89 *Id.* en la pág. 634.

90 El estado de Washington es una de las jurisdicciones que permite el referéndum revocatorio solo si se inicia mediante una de las bases para ello; o sea, si el funcionario incurre en alguna de las conductas que dan paso al proceso de remoción, se tendrá el fundamento para llevarlo a cabo. Véase *supra* nota 73.

91 Chandler v. Otto, 693 P.2d 71, 74 (Wash. 1984) (citas omitidas) (traducción suplida).

cargos específicos y definidos. Esto no es una carga engorrosa cuando se considera el acoso al que pueden ser sometidos los funcionarios públicos si los cargos solo deben ser de naturaleza general.⁹²

Según se puede apreciar de lo esbozado, ciertas enmiendas que limitan el derecho de la ciudadanía, incluso de rango constitucional, a remover a oficiales públicos de sus puestos, han atravesado el crisol judicial y han sido validadas. En ese sentido, es posible que se legisle para que, de manera prudente, se restrinjan los mecanismos de remoción para evitar su uso desproporcionado. Ciertamente, ello dependerá de cada jurisdicción y de sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Una medida adicional que se ha tomado con el interés de no dejar al completo arbitrio de la ciudadanía la utilización de la figura del referéndum revocatorio es dotar de autoridad a las ramas judiciales para que, en jurisdicciones donde se requieren bases específicas para iniciar el proceso, los tribunales revisen la suficiencia de los cargos que se incluyen en la petición de remoción. Cabe mencionar que el referéndum revocatorio es un proceso estrictamente político en el que los juzgados no deben intervenir; no obstante, con el propósito de armonizar los intereses en conflicto, a veces es necesario el ejercicio judicial.⁹³ Sobre la idoneidad de reformar los estatutos de referéndum revocatorio para que contengan mecanismos de revisión judicial del contenido de las peticiones y la suficiencia de los cargos alegados, en aquellas jurisdicciones donde se requieren motivos específicos para la remoción, se ha manifestado que:

Esta reforma hará del referéndum revocatorio un instrumento más eficaz de la democracia. Permitirá destituir a los funcionarios públicos que ya no cumplen con las expectativas del cargo sin someter a los servidores públicos eficaces al acoso y a los gastos de las campañas de destitución. Cuando la destitución se utiliza para su propósito original, el gobierno trabaja más eficazmente para el pueblo, pero cuando los funcionarios públicos están constantemente preocupados por las campañas de destitución arbitrarias, el funcionamiento de un gobierno representativo puede quedar paralizado.⁹⁴

Conforme a lo expresado, sería de beneficio para una sociedad democrática que la judicatura, en lugares en los que se decida adoptar el referéndum revocatorio, tenga un rol más activo cuando se utilice el mismo y que con esto se fomente su uso prudente. Hay estados que ya cuentan con este tipo de disposiciones de revisión judicial en sus esquemas regulatorios del dispositivo de remoción. En jurisdicciones como Georgia y Minnesota, han avalado la intervención de la judicatura en el referéndum revocatorio y el rol judicial se da al principio del proceso. En ambos lugares se requieren motivos específicos para la

⁹² Cole v. Webster, 692 P.2d 799, 803 (Wash. 1984) (traducción suplida).

⁹³ Véase Mack, *supra* nota 84, en las págs. 634-36 (“[w]hile recall is part of the political process, the judiciary should be allowed to ensure that the interests of the people are not in conflict with the interests of the targeted public official and, therefore, of the smooth functioning of government.”).

⁹⁴ *Id.* en la pág. 635.

revocación del cargo de un funcionario público electo.⁹⁵ En esencia, lo que ocurre es que, al someterse la petición con las alegaciones que sustentan la remoción del oficial al amparo de cualquiera de las bases prescritas,⁹⁶ se le remite al tribunal para que evalúe la suficiencia de lo alegado y determine si es posible que se hayan cometido los actos imputados, como para justificar la destitución.⁹⁷ Si la decisión es que lo alegado en la petición se considera legalmente suficiente, se certifica la misma y se autoriza su circulación para el recogido de firmas.⁹⁸ Como se puede notar, los jueces sirven de filtro inicial al proceso, al no permitir que justificaciones frívolas se utilicen y, desacertada e infundadamente, se inviertan recursos del estado.

E. *Sustitución del funcionario removido*

Un último asunto que abordar en cuanto a los aspectos procesales del referéndum revocatorio es cómo se da la sustitución del oficial que fue removido de su puesto mediante el mecanismo aludido. Desde luego, las jurisdicciones estatales han tenido una experiencia considerable con los procesos de destitución de funcionarios mediante elecciones de revocación, por lo que estos han contemplado distintas formas de sucesión. En primer lugar, varios estados han optado por hacer la sustitución de manera simultánea en la misma elección revocatoria.⁹⁹ Lo que se procede a hacer es que, en la papeleta de la elección revocatoria, además de introducir la pregunta a los electores de si desean o no que se remueva al funcionario objeto del proceso, se añade un renglón en el que se le presentan varios candidatos para ese cargo.¹⁰⁰ Entonces, los ciudadanos, en esa parte de la papeleta, seleccionan a la persona que desean que sea el nuevo ocupante de ese puesto.¹⁰¹ Ciertamente, las legislaciones que regulan este particular en estas jurisdicciones detallan cómo será la selección de los candidatos al puesto, de ser removido el incumbente.¹⁰² El asunto de la

⁹⁵ Véase GA. CODE ANN. § 21-4-3 (West 2020); MINN. CONST. art. VIII, § 6.

⁹⁶ *Id.*

⁹⁷ GA. CODE ANN. § 21-4-6 (West); MINN. STAT. ANN. §§ 211C.04-211C.05 (West 2020).

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ Por mencionar algunos, Arizona y California eligen el sucesor en la misma elección revocatoria. Véase ARIZ. REV. STAT. ANN. § 19-212-19-216 (West); CAL. ELEC. CODE § 11320 & 11381-11385 (West).

¹⁰⁰ *Id.*

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² En Arizona, por ejemplo, los candidatos al puesto de la persona objeto del proceso de remoción son seleccionados por peticiones de nominación. Para nominar a un candidato, y este logre aparecer en la papeleta, la petición que se presente a su favor debe estar firmada por un por ciento requerido de electores cualificados. Estas peticiones deben presentarse en la agencia encargada de estos asuntos en un término específico antes de la elección de revocación. El estatuto de California, por su parte, dispone que las nominaciones a candidatos a sustituir al funcionario removido se harán de la manera prescrita para nominar a un candidato a ese cargo en una elección regular. Véase ARIZ. REV. STAT. ANN. § 19-212 (West); CAL. ELEC. CODE § 11381 (West). Adviértase que las referencias a las legislaciones de estos dos estados son con el propósito de ilustrar; otras jurisdicciones estatales pueden tener este asunto regulado de otra manera.

remoción puede plantearse a los electores de distintas formas en la papeleta; esto varía por jurisdicción. Por ejemplo, se ha permitido que el oficial objeto del proceso revocatorio también sea considerado como candidato y se ubique junto a los demás, y lo que realmente se hace es una elección nueva.¹⁰³ La persona que obtenga la mayoría de los votos es quien prevalecerá.¹⁰⁴ Si el propio funcionario por el cual se inició el procedimiento de remoción obtiene la mayoría de los votos, permanecerá en su cargo.¹⁰⁵

De otra parte, una manera adicional en la que la cuestión de la revocación puede ser esbozada —en esta primera forma de sucesión—, es mediante una pregunta.¹⁰⁶ Bajo esta estructuración, no se permite que el oficial sujeto a remoción sea considerado como candidato al mismo puesto,¹⁰⁷ contrario a lo que sucede con lo que se mencionó previamente. Se hace la pregunta en la papeleta para que los electores marquen si desean o no que el funcionario sea removido de su puesto.¹⁰⁸ Si una mayoría de los que votan sobre dicho asunto vota *sí*, el incumbente se considerará destituido de su cargo tras la certificación de su sucesor;¹⁰⁹ si —como en el caso particular de California— una mitad o más vota *no*, dicho oficial retendrá su puesto.¹¹⁰ El candidato que haya recibido el mayor número de votos para el puesto vacante, tras la remoción del incumbente, será declarado elegido por el resto del término.¹¹¹

Por otro lado, para sustituir al funcionario removido, hay jurisdicciones que, en lugar de tramitar ese asunto en la misma elección revocatoria, celebran una posterior elección especial para ese fin. Ese es el caso de Georgia.¹¹² Allí, luego de celebrada la elección revocatoria y que el cargo quede vacante, se dispone que, en un término específico, se celebrarán unas votaciones especiales para la elección del nuevo oficial.¹¹³

Luego de haber examinado detalladamente aspectos procesales y sustantivos del referéndum revocatorio, según utilizado en un sinnúmero de jurisdicciones estatales en Estados Unidos, corresponde, a continuación, darle un vistazo a la experiencia que tuvo California con la celebración de su referéndum revocatorio en el 2003. Esto es particularmente ilustrativo para nuestro trabajo, pues, este estado es uno de los dos que han llevado a cabo este proceso para un gobernante y logrado su remoción, mediante este mecanismo.

103 Así es el proceso en Arizona. Véase ARIZ. REV. STAT. ANN. § 19-212-19-216 (West).

104 ARIZ. REV. STAT. ANN. § 19-216 (West).

105 *Id.* § 19-216.

106 En California se lleva a cabo de esta manera. Véase CAL. ELEC. CODE § 11320 (West 2020).

107 *Id.* § 11381.

108 *Id.* § 11320.

109 *Id.* § 11384.

110 *Id.* § 11383.

111 *Id.* § 11385.

112 GA. CODE ANN. § 21-4-13 (West 2020).

113 *Id.*

IV. EL REFERÉNDUM REVOCATORIO DE CALIFORNIA DE 2003

En el 2003, se inició, en contra del incumbente gobernador de California, Gray Davis, un proceso de remoción, por medio de una elección revocatoria. Se entendía, en aquel entonces, que esa acción fue el uso más significativo que se le había dado al referéndum revocatorio en Estados Unidos hasta la fecha.¹¹⁴ Ya en ese año, Davis se encontraba iniciando su segundo término como primer mandatario, y desde su primer cuatrienio venía enfrentando fuertes críticas debido a la falta de regulación de la industria de la energía eléctrica y la alza sustancial en los precios de ese servicio,¹¹⁵ y a severos problemas presupuestarios.¹¹⁶ A esto se le añadía el crecimiento en el déficit económico, que ya sumaba miles de millones.¹¹⁷ Incluso, se entendía que este no iba a prevalecer en la segunda elección, ya que así lo reflejaba el desplome en sus índices de aprobación, debido a su falta de proactividad en atender la crisis energética y las cuestiones del presupuesto estatal. Aún así, prevaleció y prosiguió a su próxima incumbencia en el cargo, pero el descontento generalizado persistía.¹¹⁸ Debido a eso, y raíz del entendimiento de que los problemas mencionados se debían a la mala administración de Davis, se conformó un movimiento a favor de la remoción de su puesto, y se presentó la petición correspondiente en la agencia encargada de los asuntos electorales, para iniciar el proceso.¹¹⁹ La petición fue certificada por la agencia con autoridad para ello, y se procedió a su circulación para el recogido de firmas, necesitándose —conforme a lo que establece la ley—¹²⁰ cerca de 900,000 endosantes en un periodo de 160 días.¹²¹ Ciertamente, Davis, demócrata, no se quedó con las manos cruzadas e hizo campaña en contra de este movimiento.¹²² Posteriormente, la petición sobrepasó el por ciento mínimo requerido de firmas dentro del tiempo dispuesto y se fijó la fecha de la elección revocatoria.¹²³ Participaron cerca de nueve millones de electores en el proceso, y el gobernador Davis terminó siendo removido de su cargo por el 55% de los votos y, de

114 Floyd Feeney, *The 2003 California Gubernatorial Recall*, 41 CREIGHTON L. REV. 37, 38 (2008).

115 Esto se debió a que su predecesor aprobó una legislación donde desregulaba la industria de la energía eléctrica y los precios pasaron a ser determinados por un sistema basado en el mercado. Debido a lo anterior, los servicios de energía eléctrica estaban disponibles a precios muy altos e, incluso, llegaron a ocurrir una serie de apagones. Se entendía que el gobernador Davis no fue proactivo para solucionar esa crisis. *Id.* en la pág. 45.

116 *Id.* en la pág. 46.

117 *Id.* en la pág. 47.

118 *Id.* en las págs. 46-50.

119 *Id.* en la pág. 48.

120 CAL. CONST. art. II, § 14.

121 Feeney, *supra* nota 114, en la pág. 53.

122 Es importante señalar que, otro elemento que acrecentó el rechazo hacia el gobernador fue que, para poder balancear el presupuesto y manejar la crisis económica, los legisladores estatales demócratas propusieron elevar los impuestos, medida que el gobernante apoyó. Se aprobó esa legislación, que proponía aumentar los costos de estudios universitarios y la creación de un impuesto adicional que el primer ejecutivo podía imponer sin el aval de la legislatura. *Id.* en las págs. 52-53.

123 *Id.* en las págs. 51-52.

entre los candidatos que se habían postulado para su sustitución, Arnold Schwarzenegger fue el electo.¹²⁴

Esta experiencia de California nos muestra la manera en que una ciudadanía cargada de situaciones, causadas en parte por el gobierno, descansa en el mecanismo de referéndum revocatorio para intentar resolverlas y sacar del poder a quienes no trabajan en favor de su bienestar. Fueron múltiples los factores que sirvieron de motivos muy válidos para que hubiera un movimiento tan amplio en favor de la remoción del primer mandatario californiano. Se puede apreciar lo que es posible alcanzar cuando hay unidad de propósito. Además, cabe destacar que, esta fue una de esas instancias en las que la elección revocatoria se usó apropiadamente; no se utilizó el mecanismo por mero capricho, las razones subyacentes al proceso eran legítimas y se obtuvo el resultado deseado.

CONCLUSIÓN

Para finalizar esta labor, es nuestra exhortación que, a la luz de los breves apuntes aquí esbozados, la comunidad política puertorriqueña haga un estudio más a fondo de la figura jurídica de la elección revocatoria, y tomen en cuenta todos los factores y pormenores que pueden incidir en su implementación y utilización. Lo anterior, con el fin de que se considere si es viable o no que se enmiende nuestro documento jurídico constitutivo, a los fines de incluir este mecanismo, para que sea un derecho de todos. Ciertamente, esto es más un asunto político que jurídico, porque si es en cuanto a su regulación, hemos visto que son diversas las formas de estructurarlo, con el fin de que haya un balance entre los intereses en pugna. De implementarse una medida de esta magnitud en Puerto Rico, sin duda, las personas que ocupan puestos electivos serán escrutadas con mayor rigurosidad. Actualmente, no hay forma de fiscalizar la labor de funcionarios electos, que no sea a través de los comicios cada cuatro años. A veces esto se queda corto, y resulta tardío y desafortunado que la labor del oficial gubernamental se limite a su evaluación pasado el cuatrienio. Es por esta razón que consideramos que debe examinarse con mucho detenimiento la propuesta de este escrito, para finalmente ver si es posible su integración a nuestro ordenamiento. Enmarcando esta discusión en los sucesos del verano de 2019, ¿qué hubiese ocurrido con el exgobernador Rosselló Nevares de haber estado disponible el referéndum revocatorio? ¿Hubiese actuado distinto al saber que estaba sujeto a que se le iniciara un proceso como este en su contra? ¿Se hubiese producido su dimisión o hubiese sido removido mediante referéndum? Son muchos los escenarios que se pueden imaginar de haber existido, en aquel entonces, la elección revocatoria en nuestra jurisdicción. Lo más importante es señalar el fin democrático de esta figura: acercar más a la gente al proceso político-gubernamental y lograr que tengan mayor injerencia en las decisiones que, finalmente, afectan su vida. Asimismo, y como vimos, hay formas de limitar su utilización para evitar su abuso. Por último, este mecanismo podría modificar la conducta de los funcionarios electos y hacer que actúen de manera más comedida, en vista de que pueden ser destituidos, si sus

124 *Id.* en la pág. 57; California Secretary of State, 2003 *Special Election Results*, (3 de abril de 2021), <https://elections.cdn.sos.ca.gov/sov/2003-special/sum.pdf>.

constituyentes no están de acuerdo con su accionar. Esta discusión central sobre reforma constitucional no tiene por qué circunscribirse a lo ocurrido en el verano de 2019; debe extenderse a otros planos, desde donde se tengan conversaciones más profundas y sistemáticas, con el fin de lograr cambios necesarios para tener una Constitución que responda a nuestra realidad.